

НАУЧНЫЙ ЭКСПЕРТ

Научный электронный журнал

ВЫПУСК

12

2008

Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования

Научный эксперт

Ежемесячный научный электронный журнал

Мы представляем вашему вниманию электронный журнал, название которого полностью отражает его замысел.

Цели журнала:

- Консолидировать научно-экспертное сообщество с тем, чтобы способствовать развитию государства и укреплению государственной власти.
- Сделать проводимые исследования доступными для обсуждения в широком научно-экспертном сообществе и пригодными для использования в реальной государственно-управленческой практике.

Наш журнал ставит перед собой следующие задачи:

- Преодолеть междисциплинарные барьеры, которые мешают научно-экспертному сообществу.
- Преодолеть барьеры между академическим и прикладным знанием.
- Стать соединяющим звеном между научным сообществом и властью.
- Создать качественную и интересную площадку для дискуссии и обмена мнениями.

Журнал выходит ежемесячно и предназначен для академических исследователей, экспертов, методологов, практиков и теоретиков фундаментальных учений. Но не в меньшей степени «Научный эксперт» адресован тем, кто может на практике реализовать уникальные проекты, которые нередко рождаются в научно-экспертном сообществе и часто долгие годы хранятся в столе. Это государственные управленцы, депутаты и их помощники, представители парламентов, ведомств и министерств, а также публичные политики.

Мы приглашаем не только читателей, но и авторов. С правилами публикаций можно ознакомиться в соответствующем разделе. Также мы рады услышать ваши отзывы и предложения о том, как сделать журнал лучше.

ВЫПУСК
12
2008

Редакционная коллегия

- Степан Степанович Сулакшин
- Анатолий Николаевич Чирва
- Вардан Эрнестович Багдасарян
- Александр Иванович Соловьев
- Анатолий Васильевич Дмитриев
- Борис Николаевич Порфирьев
- Максим Владимирович Вилисов
- Алексей Николаевич Тимченко
- Надежда Константиновна Пак
- Галина Ивановна Игнатенко
выпускающий редактор

Адрес редакции: 107078, Москва, Каланчевская ул., 15, подъезд 1, этаж 5.

Телефон/факс: (495) 981-5703, 981-5704, 981-5709.

E-mail: [rusrand 60 @.mail.ru](mailto:rusrand60@mail.ru)

СОДЕРЖАНИЕ

Государственная политика

Чиркин В.Е.

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА И ВЛАСТЬ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ5

Государственное управление

Хаманева Н.Ю.

ПОНЯТИЯ И СУЩНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В
УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ (ПРАВОВОЙ АСПЕКТ).....16

Внутренняя политика. Прогноз

Кашепов А.В.

РЫНОК ТРУДА И МИГРАЦИЯ В 2008-2020 ГОДАХ.....26

Вопросы образования

Демихов К.Е.

ИНЖЕНЕРНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ – СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ.....36

Демографическая политика

Вилисов М.В.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ41

Информационные технологии

Матюхин В.Г.

ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНЫЕ УСИЛИТЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ В
«ЭЛЕКТРОННОМ ГОСУДАРСТВЕ»55

Антикоррупционная политика

Румянцева Е.Е.

КОРРУПЦИЯ КАК ПРОТИВОПОЛОЖНОСТЬ ДЕМОКРАТИИ60

Национальная политика

Богатырев К.А.

ОСОБЕННОСТИ МУСУЛЬМАНСКОЙ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ СЕВЕРНОГО КАВКАЗА71

Истоки российской культуры

Казин А.Л.

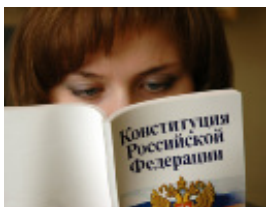
РОССИЯ В НОВОМ МИРЕ85

Специальная рубрика

Маленков Ю.А.

ПРОБЛЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ПЕРЕОРИЕНТАЦИИ РОССИЙСКОЙ
ЭКОНОМИКИ И ОБЩЕСТВА.....92

Новые книги.....100



ПРАВОВАЯ ПРИРОДА И ВЛАСТЬ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В.Е. Чиркин, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Института государства и права РАН

Предлагаемые ниже тезисы не предполагают немедленного изменения Конституции РФ здесь и сейчас, как это иногда понимается. Для этого еще не пришло время. Основной закон пока что не исчерпал свои возможности, да и у российского общества есть в настоящее время иные, не менее важные задачи. С другой стороны, выполнение новых планов социально-экономического и научно-технического прогресса не может быть завершено без создания соответствующих конституционных условий, в том числе и в сфере федеративных отношений. Эти проблемы взаимосвязаны, и решать их все равно придется. Нет в статье также советов, предлагающих вместо полумер (создание федеральных округов с неясным статусом, объединение некоторых автономных округов (не всех) с краями и областями, в состав которых они, «равноправные», входили и некоторые еще входят) сейчас же начать радикальную перекройку субъектов РФ. Рамки проводимых мероприятий объективно предопределены имеющимися условиями, в том числе конституционно-правовыми. Но опять-таки сложно создать полноценную федерацию с самодостаточными субъектами без изменения некоторых концептуальных подходов Конституции РФ к проблемам государственности, характера власти Федерации и ее субъектов. Предлагаемые иногда таблицы и схемы (а они очень важны и для оценки ситуации, и для прогнозов) обычно основываются на существующей, во многом ущербной, территориальной структуре публично-правовых образований Российской Федерации. Часто предлагаемые схемы это – совершенствование существующего порядка. Такое совершенствование необходимо (мы живем в этой ситуации и неизвестно, в какой иной мы будем), но совершенствование это значит сохранение системы, решение все-таки задач сегодняшнего и, возможно, завтрашнего дня, а не послезавтрашнего. Для послезавтрашней модели нужны новые концептуальные подходы исследований уже сегодня. Да и задачи сегодняшнего дня можно решать на базе хотя бы мысленной модели будущего российского федерализма, предлагая варианты и «для сейчас» и на перспективу. В статье предлагается один из возможных подходов к статусу ключевого звена в структуре федерации - субъекту РФ. Рассматриваются лишь сущность субъекта РФ как публично-правового образования, характер власти в нем, а также научно-организационный путь к созданию будущих самодостаточных субъектов РФ в прогнозируемой РФ. Другие вопросы затрагиваются только попутно.

В советских конституциях (СССР и РСФСР) и ином законодательстве термин «субъект федерации» не использовался. В теории субъектами СССР считались до его распада 15 союзных республик. В РСФСР, входившей в СССР как

союзная республика, по общему мнению исследователей субъектами федерации являлись 16 автономных республик, но некоторые авторы считали такими субъектами также автономные области и автономные округа («федерация на основе автономии»). Поскольку советский федерализм строился по национально-территориальному признаку, края и области с почти целиком русским населением субъектами федерации не считались. Они рассматривались как административно-территориальные единицы, т.е. иные по своему правовому положению образования, чем субъекты федерации.

В 1990-1992 гг., когда РСФСР (с 25 декабря 1991 г. – РФ, Российская Федерация, Россия) еще состояла в составе СССР, но уже заявила о своем государственном суверенитете и ее органы власти действовали в значительной степени самостоятельно, в России была проведена федеративная реформа. Бывшие автономные республики (многие из них также заявили о государственном суверенитете) были объявлены просто республиками (подразумевалось, что это республики в составе РФ, хотя некоторые из них установили, что являются лишь ассоциированными государствами с РФ), некоторые автономные области были преобразованы в республики, все прежние автономии, а также края и области получили статус субъектов РФ. Стало 89 субъектов РФ. Все это получило закрепление в Федеративном договоре 1992 г. между РФ и ее субъектами (по существу было три договора между РФ и субъектами РФ разных видов). Федеративная реформа проводилась без должного предварительного изучения, в условиях «парада суверенитетов», давления со стороны некоторых «самостийных» сил и этнократии «снизу», недостаточного опыта и популизма «сверху» (известный лозунг президента РФ Б.Н. Ельцина: берите суверенитета, сколько сможете проглотить).

Конституция 1993 г. в основном сохранила сложившуюся структуру, но установила, что не соответствующие ей положения Федеративного договора 1992 г. не действуют. Речь шла в основном о статьях Договора, гласивших, что республики в составе РФ являются «суверенными государствами». Конституция несколько усилила централизаторские элементы федерализма, уточнила положение автономной области и автономных округов, некоторые формулировки. Но в конституциях республик нормы о государственном суверенитете и некоторые другие положения, противоречащие единству государства и многонационального русского народа (например об исключительной собственности республик на природные богатства), оставались еще долго и стали постепенно исключаться только после решений Конституционного суда РФ от 7 и 27 июня 2000 г., постановившего в частности, что республики-государства не обладают государственным суверенитетом¹ (до этого были подобные решения, но на них не реагировали). Большого Конституционный суд РФ сделать не мог, он не вправе изменять Конституцию РФ, он ее лишь толкует.

¹ См.: *СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.*

С 1 марта 2008 г. в результате происходящего объединения многих автономных округов с краями и областями (некоторые «благополучные» автономные округа пока не готовы объединяться), в России стало 83 субъекта РФ. Конституция РФ устанавливает шесть видов субъектов РФ: республика, край, область, город федерального значения (их два – Москва и Санкт-Петербург), автономная область (одна – Еврейская автономная область), автономный округ. Шесть видов субъектов РФ – это немало, обычно в каждой из зарубежных федераций принято одно название – штат, провинция, земля, кантон, эмират и др. Конституция РФ провозглашает равноправие субъектов РФ (ч. 1 ст.5), но республики названы государствами (ч. 2 ст.5), другие – нет, республики имеют свои конституции (другие – уставы), у республик может быть свой государственный язык (на практике у некоторых республик, где проживают разные этносы, – не один), могут быть приняты особые федеральные законы об автономной области и автономном округе (о каждом из таких субъектов РФ в отдельности), что не предусматривается в отношении других субъектов РФ. Один из автономных округов (Чукотский) непосредственно входит в РФ, другие входят в РФ через края и области. Словом, в правовом регулировании статуса субъекта РФ, как особого образования в составе РФ, есть определенные неясности и даже несогласованности. Фактическое положение субъектов РФ мы не рассматриваем. Упомянем лишь, что по размерам территории субъекты РФ различаются до 388 раз (Якутия (Саха) и Северная Осетия – Алания), по численности населения после объединения – более чем в 200 раз (до этого в 442 раза), таких резких различий нет ни в одной другой федерации. По данным официальной статистики значительное большинство субъектов РФ не обеспечивают себя и живут на дотации и субвенции из федерального бюджета. Разница в жизни их населения – тех же граждан РФ огромна. Дифференциация среднедушевого дохода по субъектам РФ достигла в 2007 г. 10,9 раза, по уровню доходов на душу населения 10 раз, по уровню безработицы 13 раз², устанавливаемые в них их законами МРОТ и стоимость «потребительской корзины» (МРОТ и «набор корзины» не могут быть ниже федерального минимума) различаются в разы и т.д.

Бесспорно, субъект федерации в федеративном государстве – ключевое звено в отношениях центр-периферия. Федеративные отношения как отношения особого рода (своя сфера предметов ведения у субъектов федерации, свое законодательство и часто собственные конституции или иные основные законы, обязательное участие субъектов в решении общефедеральных вопросов, особая палата в парламенте для представительства интересов субъектов федерации и др.) неповторимы в этом качестве другими территориальными публично-правовыми образованиями (например территориальными автономиями в некоторых странах или муниципальными образованиями). Поэтому вряд ли правильны рассуждения о четырех или пятиступенчатой Федерации в России, включающей федеральные

² См.: *Российская газета*. 2007. 19 сент.

округа, муниципальные образования, административно-территориальные единицы и т.д., и о соответствующих федеративных отношениях. Федеративные отношения в государствоведческом плане – это отношения между федерацией и ее субъектами. Но и совсем игнорировать идею о возможности выхода федеральных отношений за рамки «федерация – субъекты федерации» и о возможности иной структуры федерации нельзя. Правда, пока что эта идея нашла некоторое подтверждение лишь в Конституции Бразилии, ст. 1 которой устанавливает, что «Федеративная Республика Бразилия» – это “нерасторжимый союз штатов, муниципий и федерального округа”³.

В практике Европейского Союза тоже заметна тенденция к вовлечению «местных властей» в некоторые отношения квазифедеративного характера. Да и в России законы о перераспределении полномочий между территориальными публично-правовыми образованиями (их издано в 2000-2007 гг. несколько) все чаще захватывают уровень муниципальных образований. Однако в подавляющем большинстве государств (и в России) признано, что субъектами федеративных отношений являются только два территориальных публично-правовых образования – сама федерация и ее субъекты.

Правовая природа субъектов РФ в законодательстве определяется не совсем одинаково. Характеризуя правовую природу республик в составе РФ, федеральная Конституция в ч. 2 ст. 5 устанавливает, что они являются государствами (правда, это сказано в скобках). В связи этим возникает прежде всего вопрос: сколько государств расположено на географическом пространстве России? По тексту ст. 5 Конституции РФ получается 22: сама Российская Федерация (она ведь тоже государство) и 21 республика в составе РФ. Поскольку в соответствии со ст. 4 Конституции РФ и решениями Конституционного суда РФ республики не обладают государственным суверенитетом, то можно прийти к заключению, что они – не суверенные государства, расположенные на территории суверенного государства (РФ). Но, во-первых, в соответствии с той же Конституцией каждый субъект Федерации имеет свою территорию, а поскольку республики в составе РФ - государства, то у них своя государственная территория. Следовательно, получается, что в России множество государственных территорий, или иначе – на одной государственной территории (государственная граница одна) расположено множество государств. Вряд ли любой из таких выводов приемлем. Во-вторых, государственный суверенитет – неотъемлемый признак государства. Это одна из юридических аксиом, «ценностей». Конечно, государство бывает экономически и политически зависимым, его политику направляют из-за рубежа. Но юридически государство для международного общения с другими государствами, международными организациями государств (например в ООН) обладает

³ См.: Конституции государств Америки. В трех томах. Т. 3. М. 2006. В США федеральный округ Колумбия (он один – это столица Вашингтон с прилегающими окрестностями) не рассматривается как субъект федерации, семь федеральных округов в России (Центральный, Уральский, Дальневосточный и др.) тоже не являются субъектами РФ.

суверенитетом (иначе соответствующих отношений не будет). Его власть, какая бы она ни была, верховна также внутри страны. Не суверенное государство, как и «колониальное государство», пропагандировавшееся в западной литературе во время предоставления независимости колониям и создания «самоуправляющихся колоний» – это юридический нонсенс. Действительно, полномочия по осуществлению государственного суверенитета, некоторые суверенные права могут быть самоограничены государством, например при заключении международного договора, вступлении в международную организацию и подчинении ее уставу, но это делается по доброй воле государства, сам суверенитет у него сохраняется. Он может быть утрачен в результате военного разгрома, оккупации и расчленения агрессивного государства, как было с фашистской Германией, но это совсем другая история. Вряд ли верны и рассуждения о делении «частичек» суверенитета в федерации вплоть до муниципальных образований. Делится не суверенитет и даже не предметы ведения федерации и ее субъектов (предметы ведения закреплены жестко), а полномочия. О разграничении полномочий говорится во многих федеральных законах России.

Словом, вряд ли можно характеризовать республику в составе РФ как не суверенное государство или как некое образование с частичкой суверенитета. О том, какова природа этого образования на самом деле, мы скажем ниже.

В ч. 3 ст. 5, ч.4 ст. 66, ч. 1 ст. 77 Конституции РФ говорится, что республики и все другие субъекты РФ обладают государственной властью. Они действительно имеют свои основные законы (конституции или уставы), законодательные органы, органы исполнительной власти, свои суды (конституционные или уставные суды и мировых судей), вправе устанавливать составы административных правонарушений и налагать наказания за это (но не уголовные наказания). Вопросы административного права, как и трудового, семейного, жилищного, земельного и некоторых других отраслей права субъекты РФ регулируют совместно с Федерацией, причем федеральный закон имеет верховенство, и субъекты РФ вправе регулировать такие отношения только при отсутствии федерального правового регулирования. Конституция РФ устанавливает для субъектов РФ сферу других совместных с Федерацией предметов ведения и полномочий, а также определяет область «остаточных» полномочий, в которой закон субъекта РФ имеет верховенство (при условии соответствия Конституции РФ и федеральным законам). У многих республик в составе РФ есть свои президенты, у других – иные «главы» субъектов РФ. Словом, каждый субъект РФ имеет определенные властные полномочия, «свою власть» в определенной сфере. Вряд ли возможно это отрицать. В пределах такой сферы каждый субъект РФ вправе регулировать общественные отношения своими конституциями (уставами), законами, иными правовыми актами, решениями своих судов (конституционных (уставных) судов, мировых судей), путем деятельности своих различных органов и делает это. В разных субъектах РФ такое регулирование при использовании своей власти (властных полномочий) не совсем одинаково. Однако тезис о множественности

«государственных властей» (получается 83) на одной и той же государственной территории РФ вряд ли может быть принят, даже если сделать необычное допущение, что одна государственная власть (РФ) суверенная, другие – не суверенные, и они неодинаковы в республиках-государствах и субъектах не государствах. История, в том числе опыт России 1917 г. и вооруженного противостояния в Москве в начале октября 1993 г., учит, что двух государственных властей (юридически или фактически) в одном государстве быть не может, между ними начинается борьба. Поэтому думается, что вопрос о юридической природе субъектов РФ, их государственности (а некоторые качества государственности у них действительно есть) нужно решать не на основе признания их государствами или их власти государственной, а на ином пути.

Такой путь, на наш взгляд, это - концепция территориального публичного коллектива и связанная с этим современная концепция публичной власти. Субъекты федерации, территориальные автономии⁴, муниципальные образования, как это известно, не только территориальные единицы, а и особые публично-правовые образования. Они обладают не только признаками единичного (каждый субъект РФ) и особенного (группа субъектов-республик или группа субъектов автономных округов), но и признаками общего как субъекты федерации. Общее может выражаться в разных качествах. С точки зрения государствоведения и конституционного права субъекты РФ – публично-правовые образования. Однако таких образований в России много (это, например, политические партии). Поэтому для субъектов РФ важно найти свой квалифицирующий признак или признаки и на этой основе сконструировать понятие. Такого обобщающего, общепринятого понятия, отражающего содержательный характер субъекта федерации как особого явления, а не только как юридической абстракции, ни в законодательстве, ни в политологической литературе нет. Мы предложили в свое время термин «территориальный публичный коллектив». Первое слово отражает пространственный характер субъектов федерации, второе отличает их от коллективов частного характера (например акционерных обществ), ибо с юридической точки зрения их организация и деятельность регулируются не частным, а публичным правом, третье слово в совокупности с другими обозначает устойчивое объединение особого характера. Как известно, объединения в обществе многообразны, некоторые образуются как группировки по частным интересам (например объединение филателистов или фотографов). Есть коллективы (от семьи до племени), образуемые на основе родственных или иных личных связей, создаются политические партии, профессиональные организации и т.д. (мы не рассматриваем как подлинные коллективы преступные группировки под

⁴ В России территориальных автономий нет. Еврейская автономная область и автономные округа – это субъекты РФ, лишь сохранившие прежние названия (не всегда удачные). Существующие в России национально-культурные автономии различных этносов (азербайджанская, татарская и др.) это общественные объединения граждан России, относящих себя к тому или иному этносу. Они занимаются распространением языка, культуры этноса и др.

руководством «авторитета»: их деятельность запрещена). Территориальные публичные коллективы - объединения иного рода. Они возникают естественно в целях совместной территориальной жизнедеятельности и являются сообществами особого рода - территориальными публичными образованиями.

Существуют четыре вида таких сообществ: общество в масштабах страны (в государственных границах) - в России это многонациональный российский народ; население (народ) субъекта федерации в федеративных государствах; территориальная автономия (автономии бывают политическими и административными); муниципальное образование (они тоже неодинаковы, в зарубежных странах Европы обычно различают, условно говоря, общинные и региональные муниципальные образования). Мы не рассматриваем здесь международное сообщество планеты (если и есть международная власть, то она имеет совсем другой характер) и административно-территориальные единицы. Последние управляются властью, органами, назначенными «сверху», и, на наш взгляд, образуют иное явление, а не территориальный публичный коллектив.

В каждом устойчивом коллективе возникает своя власть (есть родительская власть в семье, корпоративная власть объединения и созданных им органов в партии, религиозная духовная власть в церковном приходе и т.д.). Власть имманентно присуща коллективу, хотя проявляется в разных формах, неодинаковы методы принуждения (в партии высшая мера наказания – исключение из организации, в церкви – отлучение от церкви), но в устойчивом коллективе она нужна всегда и вытекает, в частности, из необходимости руководства им, иначе коллектив распадется. В территориальном публичном коллективе возникает особая разновидность власти – публичная власть.

В отечественной юридической науке и политологии в соответствии с идеями К. Маркса и Ф. Энгельса длительное время считалось, что публичная власть присуща только государству, это основной признак государства. На деле, та или иная разновидность публичной власти народа (населения) присуща всем территориальным публичным коллективам. Она возникает из необходимости обеспечения жизнедеятельности публичного сообщества (а не по каким-то частным причинам) для выполнения «общих дел» сообщества, для введения состоятельности и противостояния отдельных индивидов и социальных групп (они не равны и не могут быть равными, отсюда противоречия) в определенные рамки (в том числе правовые), чтобы борьба индивидов и их групп не привела к анархии и распаду сообщества. Есть и другие причины возникновения публичной власти. Разные территориальные публичные коллективы - социальный источник публичной власти народа (населения) в ее неодинаковых разновидностях (в разных группах коллективов), что юридически подтверждается и закрепляется (так и должно быть) конституцией государства, принимаемой от имени всего народа и регулирующей от имени наиболее всеобъемлющего территориального публичного коллектива в стране основы организации и деятельности нижестоящих территориальных публичных коллективов. Это определенная система, и такая системность

территориальных публичных коллективов и «собственной» власти их населения (народа) должна получить и получает (правда, неполное) отражение в системности конституционного регулирования.

Представителем общества России, ее многонационального народа является федеративное государство. Государство обладает особым рода публичной властью. Это суверенная публичная власть, ей принадлежит верховенство, она регулирует пределы полномочий публичной власти субъектов федерации (совместно с ними, ибо Конституция РФ принята необходимым числом граждан-избирателей всей страны, кроме того, есть совместные полномочия и особая палата парламента (Совет Федерации) для представительства особых интересов субъектов РФ, другие органы). Государственная власть Федерации вправе применять федеральное принуждение при нарушении субъектами РФ федеральной Конституции и федеральных законов (формы и процедуры принуждения строго регламентированы законодательством). Государство в России одно, ибо государственный суверенитет принадлежит только федерации. Субъекты РФ – не государства, а государственные или государствовподобные образования, имеющие в настоящее время в большей (республики) или меньшей степени (другие субъекты РФ) элементы государственности. Государственная власть тоже одна, двух государственных властей в одном государстве быть не может. То, что получается в противном случае, мы видели на примере событий в начале октября 1993 г. в Москве, когда одна «государственная власть» пошла штурмом на мэрию и телецентр, а другая приказала стрелять из танков по парламенту. Субъекты РФ, их народ (население) обладают несuverенной государствовподобной публичной властью в целях обеспечения жизнедеятельности населения в рамках данного территориального публичного коллектива и по вопросам жизнедеятельности в той сфере, которая определена для него народом всего общества и закреплена в федеральной Конституции. Власть автономных образований – это автономная негосударственная публичная власть по предметам их ведения, в муниципальных образованиях действует негосударственная публичная муниципальная власть (местное самоуправление) по вопросам местного значения. Все это разная, но публичная власть, источник которой – территориальная группировка народа (населения), но такая группировка связана не только и не прежде всего единством территории (географическим фактором, хотя и это необходимо, ибо без территории нет территориального публичного коллектива), а социальными факторами общей жизнедеятельности и вытекающими отсюда потребностями управления своими делами и в их рамках.

Концепция территориального публичного коллектива и его публичной власти дает возможность по-новому подойти не только к вопросу о власти, но и к проблеме структуры федерации, в том числе статуса субъектов РФ. Та ранжировка субъектов РФ, которая в ней просматривается (в том числе разделение на субъекты-государства и субъекты не государства, но с государственной властью), вызывает различные мнения. С одной стороны, федеративная структура

государства предполагает правовое равенство субъектов федерации (полное, абсолютное фактическое равенство нигде не достигнуто, и вряд ли оно может быть осуществлено, это идеал, к которому нужно стремиться). В настоящее время лишь в единичных странах (например в Индии) и единичные субъекты федерации (а не их группы) имеют особый статус, пользуются или не пользуются теми или иными полномочиями в результате их уникального положения. Такое положение возможно, может быть, временно и в других федерациях, но, видимо, только в единичном порядке и в силу уникальности условий. Но, с другой стороны, такая уникальность может сохраняться длительное время, а в некоторых условиях – всегда. Поэтому данная проблема не так проста. Радикальный путь ее решения – реформировать федерацию при кардинальном изменении условий. Причем, возможно, делать это нужно не «одним ударом» (как было, например, в Индии в 1956 г.), а постепенно, создавая по намеченному заранее плану новые субъекты федераций (во всех существующих федерациях мира их территориальные части сложились в основном стихийно). Новые субъекты должны обладать не только юридическим равноправием, но и фактическими возможностями для основ фактического равенства для постоянного приближения к нему.

Второй путь – создавать многоступенчатую федерацию с разным статусом ее субъектов. Такой путь, как показала практика, до сих пор был неудачен. Сложно ранжировать статусы субъектов федерации – это ведет к множеству разных противоречий между ними и особенно их с федерацией. Но исключать такой путь тоже нельзя. Выше мы говорили об этом на примере с Бразилией.

Третий путь – сочетание субъектов и не субъектов федерации. В Австралии, Индии, Канаде, США наряду с субъектами федерации существуют федеральные территории, федеральные владения. В США наряду с обычными штатами есть ассоциированный штат Пуэрто-Рико (его положение не выше, как иногда думают в России об ассоциации с федерацией, а ниже обычных штатов), существуют резервации для коренных малочисленных народов, управление которыми осуществляют не штаты, а федеральные органы – они обязаны заботиться о развитии резерваций; есть племенные советы, но их роль фактически и юридически ограничена.

Словом, ассиметричная федерация в ее различных формах возможна. Многое зависит от условий места и времени, от желания самих территориальных публичных коллективов и народа федерации в целом избрать те или иные формы государственно-территориального устройства.

Как говорилось, субъекты РФ обладают несuverенной публичной государствовоподобной властью. Социально эта власть исходит от их населения, сообщества (прежде всего от граждан-избирателей, граждан-референдариев, другие тоже участвуют в консультативных формах демократии), но юридически полномочия публичной власти субъектов РФ (и в определенной мере компетенция их органов) определены федеральной Конституцией. Это естественно, ибо публичная власть сообщества субъекта РФ – часть общей системы власти народа

(всего общества), а часть следует целому в общей схеме связей и отношений, хотя и сохраняя свои некоторые особые качества. Власть автономных образований – это автономная негосударственная публичная власть по предметам их ведения, в муниципальных образованиях действует негосударственная публичная муниципальная власть (местное самоуправление) по вопросам местного значения. Вместе с тем на территории каждого субъекта РФ и других территориальных публичных коллективов действует государственная власть РФ, на них распространяются законы РФ, решения общероссийского референдума, результаты общероссийских выборов парламента или президента, в них есть органы РФ – главные управления, отделы, отделения федеральных министерств и ведомств, на их территориях действуют органы прокуратуры, федеральные суды. Федеральные органы решают вопросы государственного значения. Это (а не власть субъектов РФ) и есть государственная власть, которая осуществляется параллельно с публичной властью того или иного территориального коллектива, реализуемой и непосредственно населением и органами коллектива. Публичная власть территориальных публичных коллективов самостоятельна в пределах предметов ведения данного территориального публично-правового образования (в субъекте РФ это выражается, например, в праве самостоятельно принимать конституцию или устанавливать свою систему органов), но самостоятельность – не самостийность. Публичная власть коллектива ограничена объективными рамками (местное самоуправление не в состоянии решать такие вопросы, которые решают органы субъекта РФ, публичная власть территориальной автономии, например, Шотландии в Великобритании концентрируется на своих вопросах) и ограничена правовыми рамками (федеральной Конституцией и федеральными законами), которые устанавливают пределы ее деятельности. Такая схема, как представляется, может помочь выстроить целостную систему публичной власти народа и, в частности, преодолеть существующий в правовых нормах и толкованиях разрыв государственной власти и местного самоуправления.

Как говорилось, российский федерализм в его современном виде сложился в значительной мере под влиянием обстоятельств без предварительной научной проработки и без солидной подготовки населения к преобразованию федеративного устройства. Вряд ли следует повторять такую практику. Некоторые выводы уже сделаны. Происходящее объединение некоторых субъектов РФ осуществляется при решающем участии населения (обязательные референдумы в объединяющихся субъектах РФ и др.), с разъяснениями таких мер населению, но при сохранении существующих административных границ краев и областей. В современных условиях это верно и представляет собой шаг вперед, но, видимо, придет время, когда нужно будет уравнивать в правовом положении и, насколько это возможно, в социально-экономических данных субъекты РФ, создавая новые образования, которые, например, по российской традиции можно было бы назвать землями. Без предварительного солидного изучения проблемы, необходимых расчетов бесполезно спорить о числе земель. В подавляющем большинстве

«национальных» субъектов РФ не доминирует какой-либо этнос. Поэтому при согласии населения вряд ли во всех случаях нужно субъектам РФ сохранять этнические названия.

Положения, сформулированные выше, это не просто юридические конструкции, игра юридического разума. Они касаются самих основ государственной политики по вопросам регионализма. Но, повторяем, это вовсе не значит, что нужно немедленно ломать Конституцию РФ, хотя в ней есть неудачные формулировки не только в связи с федерализмом.

Сказанное означает, что необходимо быть в «научной готовности», заранее осуществить всесторонние научные исследования по вопросам регионализма (с практической направленностью) с привлечением представителей самых разных отраслей знания – историков, географов, экономистов, специалистов в области системного анализа, политологов и др. (одних юристов недостаточно), сделать расчеты для создания новых, самодостаточных субъектов РФ, для других схем федерализма, подготовить различные варианты предложений для принятия политических решений, чтобы не решать эти проблемы опять под давлением обстоятельств, в спешке и без солидной предварительной научной базы. Нужна будет кропотливая и длительная работа по предварительным консультациям с населением и органами власти различных регионов, по разъяснению населению той предварительной схемы нового федерализма, которая будет выработана. Нужно искать также пути, чтобы органически встроить национально-культурную автономию (Россия богата этносами) в российский федерализм. Все это – долгий, нелегкий и очень дорогой путь. Но дорогу осилит идущий.



ПОНЯТИЯ И СУЩНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ (ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

Н.Ю. Хаманева доктор юридических наук, заслуженный юрист РФ, зам. директора Института государства и права РАН

В этой статье хотелось бы остановиться на вопросах, которые тесным образом связаны с юриспруденцией, ибо, говоря о государственном управлении с позиции его научности, выделяются два аспекта: государственное управление с точки зрения науки административного права и наполнение государственного управления как категории, функции, метода, формы научным потенциалом.

Вся жизнь протекает в определенных управляемых системах: технических, биологических, социальных и т.д., в которых имеется множество подсистем. Главная задача каждой из систем и подсистем обеспечить взаимодействие всех элементов, входящих в них. Для этого и существуют механизмы управления.

Из всех возможных систем нас в данной статье интересует социальное управление, а точнее, его, если можно так сказать, разновидность — государственное управление.

Государственное управление всегда было и сейчас остается самым фундаментальным и одновременно трудноопределимым понятием. Оно представляет собой важную научную категорию. Под ним в обобщенном виде понимается специфический вид государственной деятельности, отличный от ее иных проявлений, например, законотворческой, судебной (правосудие), прокурорской деятельности, а также от управленческой деятельности общественных объединений и других негосударственных формирований.

В любом государстве существует государственное управление. Этот термин употреблялся и в нашей стране, что дало конституционное основание для выделения этого вида государственной деятельности. Вместе с тем следует вспомнить, что Конституция РФ 1993 г. практически отказалась от этого термина. Он упоминается в Конституции РФ только применительно к управлению государственной собственностью. Однако в оборот был введен иной термин - исполнительная власть. Естественно, возник вопрос о том, как это понимать, т.е. произошла простая терминологическая реформация или полный отказ от понятия «государственное управление» и замена его совершенно другим понятием со своим специальным смыслом. В связи с этим представляет интерес рассмотреть соотношение государственного управления и исполнительной власти.

Статья 10 Конституции РФ впервые на конституционном уровне закрепила принцип разделения властей, который долгие годы считался буржуазным и не был воспринят в нашей стране. Однако именно этот принцип, как показал опыт и практика других стран, стал необходимой предпосылкой формирования правового государства. Он выдержал испытание временем и занимает ведущее место в конституционном конструировании властных структур. Обращает на себя внимание организационно-правовой потенциал данного принципа. Его реализация предполагает не только выявление и необходимое обособление функций управления делами государства, но и создание, и развитие государственных учреждений, относящихся к различным властям и составляющих вместе с ними единый комплекс осуществления государственной власти.

Любая деятельность состоит из решения, его реализации (исполнения) и контроля за реализацией. Вот на подобной основе и создается государственный аппарат, т.е. совокупность органов, выражающих государственную власть. Таким образом, государственная власть строится на определенной функционально-компетенционной специализации, не нарушающей ее принципиального единства. Система разделения властей исходит из того, что каждая ветвь единой государственной власти реализуется в деятельности их субъектов. Вместе с тем любая ветвь государственной власти не отождествляется с видом деятельности. Власть представляет собой сущность такой деятельности. Поэтому государственное управление по своему назначению и представляет собой не что иное, как вид государственной деятельности, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть, ибо любая ветвь власти должна иметь свое внешнее выражение. Таким образом, право на жизнь имеют обе эти государственно-правовые категории.

С позиции права государственное управление в механизме разделения властей определяется следующими характеристиками. Так, его рассматривают как конкретный вид деятельности по осуществлению единой государственной власти. Это объясняется тем, что государственное управление по объему шире понятия исполнительная власть. Последняя, если так можно выразиться, производна от государственного управления и призвана определить объем и характер государственно-властных полномочий, реализуемых в процессе государственно-управленческой деятельности. Вместе с тем функции государственного управления осуществляются в той или иной мере и в рамках иных ветвей власти. Однако наиболее тесная связь существует именно с властью исполнительной. В этой связи государственное управление представляет собой деятельность исполнительно-распорядительного характера, так как основным направлением ее является исполнение, проведение в жизнь законов. Вот почему она носит вторичный (по сравнению с законотворческой деятельностью) подзаконный характер, так как осуществляется на основе и во исполнение закона специальными субъектами.

Государственно-правовой характер этого управления выражается в том, что в процессе его реализуются задачи и функции государства; функции государственного управления осуществляются специальными субъектами, формируемыми государством, которые действуют по поручению государства; они наделяются полномочиями государственно-властного характера; действуют в рамках установленных для них государством норм права и все ведущие варианты управленческих связей опосредуются также государством. Исходя из этого можно сделать вывод, что государственное управление это - подзаконная, юридически властная организующая деятельность особой группы органов государства (ветви власти).

Государственное управление рассматривается как в широком, так и в узком смысле слова. Государственное управление в широком смысле можно охарактеризовать как деятельность государства по организующему воздействию на общественные отношения, так как функции государства реализуют все государственные органы. Таким образом, функция государственного управления в той или иной мере осуществляется в рамках не только исполнительной власти, но и других ветвей власти. Однако для них она не является основной. Субъекты законодательной и судебной ветвей власти осуществляют те или иные действия, связанные с процессом управления, но не берут на себя осуществление данной функции в полном объеме. Это возлагается на специально созданную для осуществления функций государственного управления ветвь государственной власти - исполнительную власть.

Существует понятие «государственное управление» в узком смысле слова. Оно не отождествляется с понятием «управление государством». Для него характерно то, что исполнительная деятельность, являющаяся его основным назначением и составляющая важную сторону характеристики его содержания, органически связана с осуществлением непосредственного руководства в экономической, социально-культурной, административно-политической сферах. Особенности государственного управления как вида государственной деятельности состоят прежде всего в его специфическом назначении - исполнении, т.е. проведении в жизнь требований законов. Отсюда четко вырисовывается исполнительный характер такой деятельности.

Отсутствие в Конституции РФ термина «государственное управление» в свое время привело к появлению точки зрения о неправомерности признания государственного управления как государственно-правовой категории в условиях формирования рыночной экономики. В этой связи термин «государственное управление» стал практически не употребим. Однако жизнь доказала ошибочность такой позиции. Подобное отрицание привело к определенным негативным последствиям, возникшим в нашем обществе. Практика ярко продемонстрировала, к чему может привести отказ от необходимости участия государства в осуществлении управленческих процессов, например в сфере экономических отношений, а также то, что государство не противоречит рыночной

экономике. Тезис «рынок сам все отрегулирует» оказался несостоятельным. В современных условиях именно государство призвано осуществлять экономическую и социальную политику и не должно ориентироваться только на процессы саморегуляции, свойственные рыночным отношениям. Именно смягчение такой саморегуляции, порождающей стихийные процессы, обеспечивается государством. Государство призвано предотвращать негативные последствия деятельности естественных монополистов. Более того, именно государство выступает как гарант против внешней экспансии, защиты внутреннего рынка, реализует протекционистскую политику и т.д. Необходимы правильные пропорции, сбалансированность рыночного саморегулирования и государственного регулирования, которые не могут сложиться автоматически. Обеспечить их может только активная деятельность государства. Государство ни в коей мере не противоречит рыночной экономике. Она располагает значительными потенциальными возможностями для стимулирования ее эффективного функционирования.

Поэтому в статьях Конституции РФ предполагается активное влияние государства на экономические и социальные процессы. На практике это получило свое юридическое выражение в интенсивном правотворчестве, направленном на регулирование отношений в этих сферах и прежде всего на формирование рынка. Таким образом, признавая государство и принцип разделения властей, нелогично игнорировать либо недооценивать государственное управление. Именно оно представляет собой форму реализации исполнительной власти.

Однако государственное управление, которое было характерно для советского периода, значительно отличается от нынешнего, что обусловлено изменившимися условиями жизни общества. Понятие «государственное управление» уже не связывается с понятием «административное подчинение», а является более многогранным и проявляется в нормативно-правовом регулировании, координации, содействии и т.д. Задача современного государства - использовать такие рычаги воздействия, которые бы активно помогали, а не мешали развитию рыночных отношений в России.

Формирование современной системы управления предполагает преодоление организационных стереотипов. Так, если ранее единая система министерства, ведомства означала высокую степень централизации с ведомственным диктатом, то в настоящее время предприятия, а также социально-культурные учреждения в основном децентрализованы. Это выражается в том, что они дифференцированы по формам собственности. Управление ими осуществляют собственники или назначаемые ими органы. Негосударственные предприятия и учреждения, сохраняя свою отраслевую принадлежность в экономическом смысле, выведены из подчинения государственных органов. В то же время они укрепили свои позиции как субъекты рынка и гражданского права, обрели ту степень самостоятельности, которая не позволяет безоговорочно рассматривать их в

качестве организационных звеньев единой системы вышестоящего отраслевого органа.

Для действенного функционирования исполнительной власти существует административно-правовая организация управления. Она представляет собой закрепленную нормами права систему субъектов, призванных осуществлять управление, их статус, включая взаимоотношения этих субъектов внутри и вне этой системы.

К элементам административной организации управления относятся: органы исполнительной власти; другие органы управления; нормы права, устанавливающие соответствующий статус всех звеньев системы управления, в том числе их служащих; важнейшие параметры их отношений очерчены правом, также сюда входит правовая ответственность субъектов, вытекающая из их правового положения.

Государственное управление - важнейший вид социально значимой деятельности, обеспечивающий организацию и системное взаимодействие всех заинтересованных субъектов в экономической, социальной - культурной деятельности, создающей гарантии реализации их прав и обязанностей при соблюдении интересов общества, государства, граждан и их ассоциаций в рамках действующего законодательства.

В процессе государственного управления реализуются методы и формы организации и деятельности системы управления при активном использовании методов и форм административно-правового регулирования, которое можно с позиции права рассматривать как важнейшую управленческую функцию. Она включает в себя не только правовое регулирование, но и практическую деятельность органов исполнительной власти по управлению государством в различных его сферах. Так, например, в сфере экономики это выражается во внедрении программно-целевого метода планирования; обеспечении стабильной прогрессивной бюджетно-налоговой системы; заключении государственных контрактов на производство и поставку продукции для федеральных и региональных нужд; координации экономической деятельности на федеральном и региональном уровнях; управлении государственной собственностью; определении приоритетов в структурной и инвестиционной политике; развитии конкурсной системы при распределении природных ресурсов, пополнении государственных резервов; обеспечении государственной защиты прав и законных интересов равноправных участников гражданского оборота; в защите прав потребителей; государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей; обеспечении информационным обслуживанием отраслей экономики на базе внедрения новых технологий и т.п.; государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним; лицензировании отдельных видов деятельности; осуществлении государственного надзора и государственного контроля.

В Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 гг. обозначено, что сфера государственного управления в ряде случаев превратилась в ограничивающий фактор для социально-экономического развития страны. Вместе с тем целью ее существования является создание эффективного государственного аппарата. Это включает в себя формирование структуры органов исполнительной власти, распределение функций между ними, определение взаимосвязей между структурными звеньями, установление определенных процедурных правил, действующих как внутри системы исполнительной власти, так и в ее взаимоотношениях с иными субъектами права и т.д.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» была создана трехзвенная система управления: федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства, что нашло свое дальнейшее закрепление в Указе от 12 мая 2008г. «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти». В этих актах предпринята попытка решить проблему определения принципов организации федеральных органов, исполнительной власти, провести типизацию полномочий различных организационно-правовых форм, в которых на федеральном уровне могут выступать органы исполнительной власти. Указы направлены на решение важнейшего вопроса в сфере реформирования системы органов исполнительной власти, который связан с выстраиванием их новой структуры, определением набора функций. Выделяются следующие функции: по принятию нормативных правовых актов; по контролю и надзору; по управлению государственным имуществом; по оказанию государственных услуг.

На федеральном уровне органы исполнительной власти созданы как звенья единой управленческой вертикали. Вместе с тем, подчиненность их разная, и таким образом, статус неодинаков.

Следует отметить, что новое построение структуры федеральных органов исполнительной власти, тем не менее, не решает проблемы развития и организации деятельности этих органов. Сводить административную реформу лишь к изменению системы и структуры федеральных органов исполнительной власти вряд ли можно считать оптимальным и главным направлением ее развития. Необходимо продолжить совершенствование системы этих органов с учетом четкого определения предметов ведения согласно ст. 71 и 72 Конституции РФ, критериям построения по уровням, сферам (отраслям) и целям.⁵ Все это требует ускорить процесс принятия федерального закона о системе федеральных органов исполнительной власти. Регулирование этих вопросов посредством указов Президента РФ не соответствует Конституции РФ. Данная позиция неоднократно

⁵ Концепция развития российского законодательства. М., 2004. С. 411

излагалась в юридической литературе и в постановлениях Конституционного суда РФ.

Вместе с тем в настоящее время необходимо выявить некоторые спорные моменты в нынешней организации и правовом регулировании системы органов исполнительной власти. Вызывает изумление, что в Указе Президента министерства «потеряли» такую важную функцию как функцию управления. Ее заменили функцией выработки политики и функцией координации. Функцию управления передали федеральным агентствам исключительно в отношении государственного имущества. Однако практика показывает, что только через функцию координации невозможно обеспечить слаженность работы федеральных органов исполнительной власти. В схеме, когда федеральное министерство является координирующим центром, а подчиненные федеральные службы и агентства - координируемыми органами, иные функции государственного управления, как правило, не реализуются.⁶

Существующая ныне система федеральных органов исполнительной власти, как показывает опыт, будет подвергаться дальнейшим изменениям, так как системный анализ осуществляемых ими функций дает основания говорить о необходимости их перераспределения, а в ряде случаев и ликвидации.

Кроме того, предметом дополнительного изучения должен стать вопрос о придании организационно-правовой самостоятельности органам, осуществляющим функции государственного контроля и надзора. Административная реформа требует совершенствования механизма контроля. Государственный контроль охватывает все уровни государственной власти, все этапы управленческой деятельности.

В настоящее время существуют различного рода проблемы. Так, не всегда удачно соединены функции государственного контроля и надзора в некоторых федеральных службах. В положениях о федеральных службах не везде функции государственного контроля и надзора разделены. Вместе с тем необходимо различать эти понятия. Органы контроля наделены более широкими полномочиями, включающими в себя проверку состояния дел подконтрольного объекта не только с точки зрения законности, но и целесообразности принимаемых решений. Таким образом, необходим комплекс мероприятий, направленных на совершенствование деятельности по осуществлению функций контроля и надзора. Оптимизация контрольных и надзорных функций должна обеспечить решение задач по созданию единого правового поля реализации государством контрольных и надзорных полномочий. Эффективное функционирование государственного контроля в условиях разделения властей зависит во многом от степени законодательного регулирования контрольных механизмов этих властей. В целях дальнейшего совершенствования системы государственного контроля и включения в нее контрольных органов всех ветвей

⁶ Концепция развития российского законодательства. М., 2004. С. 430

государственной власти Президентом РФ поручено приступить к разработке правового акта о системе государственного контроля в Российской Федерации.

Важным является вопрос межотраслевого сотрудничества федеральных органов исполнительной власти, который не нашел своего отражения в Указе Президента РФ.

Несовершенство системы государственного управления при отсутствии четкого разграничения предметов ведения и полномочий дополняется наличием слабо связанных друг с другом систем федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, а также самостоятельной системы местного самоуправления. В настоящее время правовым пробелом является отсутствие норм о регуляции функциональных отношений федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ.

Особого внимания заслуживает вопрос «двойного подчинения» ряда органов исполнительной власти субъектов РФ. В этой связи необходима разработка механизмов повышения эффективности и координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ по вопросам совместного ведения; рассмотрение результатов реализации переданных полномочий федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ, а также отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления и т.д.

Следует отметить, что в настоящее время региональную власть волнуют проблемы реализации местного самоуправления. При этом приоритетным направлением должно стать финансовое обеспечение реформы местного самоуправления. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» был принят в 2003г. Однако так называемый «переходный период» по введению в действие закона в полном объеме на всей территории страны продолжится до 2009 года. Это связано с тем, что закон очень сложный. В экспериментальном порядке он внедряется в ряде субъектов. Он разграничил полномочия между тремя уровнями власти: федеральной, региональной и муниципальной. Но существует пока очень болезненная ситуация во взаимоотношениях между уровнями местной власти. Так, например, она выражается в диктаторстве муниципального района над поселением и т.д.

Другой значимый вопрос касается законотворческой деятельности субъектов Федерации. Большинство законопроектов, внесенных в Государственную Думу региональными законодательными собраниями, отклоняются, потому что они недостаточно доработаны в финансово-экономическом плане. Другая важная проблема - правоприменение действующих законов. Большинство регионов не успевают за изменениями федерального законодательства, что приводит в ряде случаев к нарушениям.

Таким образом, государственно-управленческая деятельность неразрывно связана с проведением административной реформы, являющейся комплексным мероприятием, которое требует концентрации усилий не только юристов, но и представителей других областей науки. Так, без помощи экономистов представляется затруднительным решить проблемы, связанные с государственным регулированием в сфере экономической деятельности, а также вопросы организационного разделения функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом, выработки экономических методов управления и ряд других. Именно эти сферы нуждаются в уточнении с позиции экономической целесообразности.

В целях дальнейшего развития и продвижения административной реформы следует разработать и принять нормативные правовые акты, упраздняющие избыточные и дублирующие функции, осуществляемые органами исполнительной власти. Важным направлением развития административной реформы является комплекс проблем, связанных с административно-правовым регулированием механизма реализации полномочий органов государственной власти в сфере публично-правовых отношений. На практике органы исполнительной власти могут действовать не только в публичной сфере, но и, например, вступать в гражданско-правовые отношения, а это не может быть государственным управлением. С другой стороны, в публичной сфере действуют субъекты частного права, которым делегированы или переданы на аутсорсинг функции государственного управления. Их деятельность в таком случае уже не является частноправовой, при этом они сами не превращаются в органы исполнительной власти, но действуют в публичном интересе, реализуют функции государственного управления. Таким образом, в современных условиях наряду с органами исполнительной власти, местного самоуправления могут быть и другие субъекты публичного или частного права, которые в ряде случаев наделены государственными функциями или полномочиями. Например, в ходе административной реформы функции органов переданы государственным учреждениям и т.п.

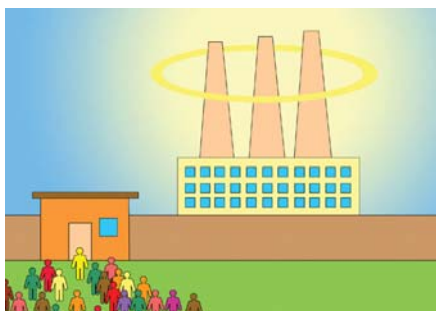
Следует отметить, что во многих странах мира действуют специальные законы об управлении или законы о процессуальной деятельности, административно-процессуальные кодексы. К сожалению, в нашей стране подобный акт пока отсутствует. Вместе с тем, проблемы форм управленческой деятельности и, в частности, вопросы нормотворчества органов исполнительной власти должны быть соответствующим образом урегулированы. Проведение процедурных административных реформ - важный шаг в решении глобальных задач, обозначенных в Концепции административной реформы в России на следующие годы. В настоящее время существует несколько законопроектов, регламентирующих административные процедуры, однако в

них не в полной мере решена основная задача, связанная с их систематизацией.

Современные проблемы государственного управления тесно связаны с реформированием государственного аппарата, модернизацией института государственной службы. Поставив задачу развития экономики страны по инновационному пути, государство неожиданно столкнулось с одной немаловажной проблемой - в стране обнаружился дефицит профессиональных управленцев. По этому поводу президент страны Д. Медведев в июле нынешнего года собрал совещание, в котором участвовали представители главы государства в федеральных округах. «В последнее время мы много говорим об инновационной экономике, сильном государстве, глобальной конкуренции, - подчеркнул Дмитрий Медведев. - Все это правильно, но мы забываем, что переход к этому рубежу возможен лишь при активном участии самой талантливой, предприимчивой и умной части общества. Это конкретные люди, которые хотят заниматься своим делом, обладающие знаниями, целеустремленностью и волей». В связи с этим президент предложил создать общенациональную систему резерва управленческих кадров в виде открытой для всей страны базы данных.

Проблемы эффективности государственного управления на современном этапе развития нашей страны приобретают особое звучание, а решение их требует концентрации усилий политиков, управленцев, ученых. В этой связи очень своевременна и важна постановка вопроса о сочетании государственного управления и научности. Научность - это не наукообразие, а глубокий анализ, исследование сущности государственного управления, его форм, методов, функций для выработки критериев их оптимизации, предложений, направленных на совершенствование процессов управления.

В этой связи очень важно укрепить именно научную базу и в первую очередь РАН и его институты различного профиля (увеличение бюджетного финансирования, различные программы, государственные заказы и т.п.); не менее важно усилить подготовку кадров аппарата (повышение квалификации, переподготовка и т.д.). Это можно осуществить не только на основе уже традиционных академий, таких как Академия народного хозяйства при Правительстве РФ, РАГС, но использовать и имеющийся потенциал Российской академии наук.



РЫНОК ТРУДА И МИГРАЦИЯ В 2008-2020 ГОДАХ

А.В. Кашепов, доктор экономических наук,
профессор РАГС при Президенте РФ

Общественный интерес к демографическим прогнозам и прогнозам рынка труда в России подогрев, с одной стороны, страхом перед последствиями финансового кризиса, с другой стороны, публикациями по сокращению численности населения. Кроме того, продолжается дискуссия о целесообразности массового привлечения мигрантов в Россию. Основной целью данной работы является сопоставление макроэкономических и демографических прогнозов на период до 2020 года. Но сначала мы постараемся оценить возможные последствия финансового кризиса, который неожиданно спутал все карты экономических аналитиков и прогнозистов.

Финансовый кризис 2008 года Российская Федерация встретила более подготовленной, чем в 1998 году. Некоторые эксперты полагают, что основная волна кризиса обойдет нашу страну стороной. Что касается бюджета, финансово-банковской системы, то, действительно, позиции России здесь достаточно сильные. Но реальный сектор нашей экономики, в силу экспортной ориентации, меньше зависит от состояния национальной финансовой системы, и больше - от конъюнктуры мирового рынка энергоносителей. Поэтому рецессия из США и ЕС может быть импортирована в Россию, по крайней мере, в виде снижения темпов роста, безотносительно к состоянию национальной финансовой системы.

Согласно бюллетеню «Перспективы развития мировой экономики» (ПРМЭ) МВФ от 6 ноября 2008 года, в 2009 году мировой ВВП увеличится на 2,2%, в развитых странах сокращение составит 0,3%, в том числе ВВП США уменьшится на 0,7% и стран зоны евро – на 0,5%. В России ВВП вырастет на 3,5%⁷, что ниже прежних прогнозов.

Министерство экономического развития (МЭР) России не торопится давать оценку возможных последствий финансового кризиса. Согласно прогнозу от 21 августа 2008 г., ВВП в 2009 году должен был возрасти на 6,7%⁸. Видимо, этот прогноз уже устарел. Оценки российских неправительственных экспертов находятся в диапазоне от 3 до 5%. В частности, аналитики инвестиционной

⁷ www.imf.org/external/russian/index.htm - Международный валютный фонд

⁸ www.economy.gov.ru – Министерство экономического развития РФ

компании UniCredit Aton считают, что в следующем году рост российского ВВП составит 3,1%⁹.

Какие последствия для занятости может иметь рецессия в развитых странах и замедление экономического роста в РФ?

Генеральный директор МБТ Хуан Сомавия (Juan Somavia) заявил: предварительные оценки МОТ указывают на «возможное увеличение численности безработных с 190 млн. в 2007 году до 210 млн. в конце 2009 года»¹⁰. Это означает рост численности учтенных безработных в мире на 10,5%. По сообщениям СМИ, в США и многих странах ЕС уже зафиксировано увеличение безработицы.

В России безработица снижалась до июня 2008 года. В ноябре Росстат в очередной раз заставил нас задуматься о непредсказуемом прошлом, задним числом повысив оценки численности безработных за август – сентябрь, по сравнению с ранее опубликованными, с 4 до 4,5 млн. человек (на 12,5%). Таким образом, численность безработных в октябре 2008 г. составила 4,6 млн. человек (6,1% от экономически активного населения), что на 8,7% превысило данные за соответствующий месяц прошлого года¹¹. Следует специально отметить, что безработица в РФ подвержена сезонной цикличности. В последние годы по общей численности безработных зимний максимум был примерно на 1 млн. человек выше летнего минимума. Поэтому сравнение текущего месяца с предыдущим в России «не работает», диагностировать перелом тенденции численности безработных от снижения к росту можно только в том случае, если текущий тренд идет выше тренда предшествующего года. Согласно скорректированным данным Росстата, тренд пошел выше показателей предыдущего года с июля 2008 года, хотя последствия финансового кризиса должны были проявиться, скорее всего, начиная с сентября.

В наших предшествующих работах по данным за 1992-2005 гг. была выведена следующая формула:

$$\Delta ЧБ = 2,729 - 1,679 * \Delta ВВП \quad (1)$$

где $\Delta ЧБ$ – рост численности безработных по обследованиям, в разгах к предыдущему году, $\Delta ВВП$ – ВВП в сопоставимых ценах, в разгах к предыдущему году. Коэффициент детерминации $R^2 = 0,66$ ¹².

Расчеты по формуле (1) показывают, что рост безработицы в России начинается в случае падения годового темпа прироста ВВП ниже 3%. При прогнозируемых 3 - 3,5% роста ВВП численность безработных в 2009 г. должна остаться примерно на уровне показателей 2008 года.

Что касается прогнозирования по аналогии, то уместно напомнить о том, с октября 1998 г. по февраль 1999 г. численность безработных в РФ увеличилась на 1,5 млн. человек, то есть на 17%, при том, что ВВП в 1998 году снижался на 5,3%. В

⁹ www.finmarket.ru – информационное агентство Финмаркет

¹⁰ www.ilo.org/public/russian/region/eurpro/moscow/index.htm - бюро МОТ в Москве

¹¹ www.gks.ru – Федеральная служба государственной статистики (Росстат)

¹² Кашепов А.В., Сулакишин С.С., Малчинов А.С. Рынок труда: проблемы и решения. М.: Научный эксперт, 2008. , с.64.

1998 г. численность населения трудоспособного возраста выросла на 911 тыс. человек, в 2008 ожидается сокращение на 640 тыс. человек. Таким образом, тенденции по ВВП и приросту населения, с точки зрения влияния на безработицу, в 2008 – 2009 гг. будут более благоприятными, чем в 1998 году.

К сожалению, отсутствие фундаментальных макроэкономических и демографических причин для роста безработицы, не гарантирует от увольнений в отдельных отраслях, регионах, на предприятиях. Сообщения о сокращениях численности работников поступают из финансово-банковского сектора, жилищного строительства, сетей розничной торговли, сектора производства и продажи автомобилей, а также из ряда других сфер экономической деятельности. Все увольнения, включая плановую ротацию кадров, а в России каждый год только на крупных и средних предприятиях увольняется около 12 млн. человек, сейчас СМИ связывают с кризисом. Реально выделить кризисную составляющую из этих увольнений можно будет тогда, когда Росстат опубликует данные о движении рабочей силы за 2008 год.

В целом, с учетом всех приведенных данных, мы полагаем, что *безработица, с сезонным приростом, в первой половине 2009 года не выйдет за пределы 5,5 – 6,0 млн. человек (7,2-7,9% от экономически активного населения).*

Перспективы рынка труда и миграции до 2020 года.

Главной проблемой рынка труда в РФ с начала 1990-х годов была безработица, которая пока сохраняется на достаточно высоком уровне. В последние годы, в связи с ростом производства при заниженной заработной плате, на фоне начала сокращения численности населения трудоспособного возраста, появились локальные дефициты рабочей силы. В целях принятия обоснованных решений по миграционной политике необходимо сопоставление и сопряженное (увязанное) прогнозирование занятости и миграции населения.

По кругу лиц, охваченных статистическим учетом (зарегистрированных по месту постоянного жительства – ПМЖ), миграционный прирост (разница между притоком и оттоком) в 2007 г. в РФ составил 239,9 тыс. человек. В январе-сентябре 2008 года учтенный миграционный прирост увеличился на 2,3% к аналогичному периоду предыдущего года. Компенсация естественной убыли миграционным притоком в январе-сентябре 2008 г. достигла 58,4%¹³.

Основными поставщиками иммигрантов на постоянное место жительства (ПМЖ) в Россию являются Украина, Казахстан, Армения, государства Средней Азии. В 2007 – первой половине 2008 г. было отмечено увеличение миграционного прироста в обмене населением с иностранными государствами. При этом сократились отрицательные сальдо обмена с США, Германией, Канадой, обмен с Израилем стал нулевым, впервые образовался положительный баланс обмена с Беларусью. Эти изменения можно трактовать, как увеличение миграционной привлекательности РФ.

¹³ www.gks.ru – Федеральная служба государственной статистики (Росстат)

По данным Федеральной миграционной службы (ФМС), количество легальных трудовых мигрантов, работающих в России, стабильно растет: в 2006 г. – 1014 тыс. человек, дальше - больше. Лидерами легальной поставки рабочей силы являются Китай, Украина, Узбекистан, Турция, Таджикистан. Наивысшие темпы роста демонстрируют контингенты иностранных рабочих из Узбекистана, Таджикистана (увеличение примерно вдвое за 2006-2007 гг.), Китая и некоторых других стран.

За 9 месяцев 2008 года на миграционный учет поставлено 6937 тыс. иностранных граждан и лиц без гражданства, что на 16,1% превышает показатели 2007 года. В 2008 году разрешения на работу получили 1621 тыс. иностранных граждан и лиц без гражданства, на 10% меньше, чем в 2007 году¹⁴. На 2009 год, по сообщению заместителя директора ФМС А.Е.Кузнецова, квота разрешений на работу для мигрантов планировалась в размере около 4 млн. единиц, но она может быть уменьшена, с учетом воздействия финансового кризиса на рынок труда¹⁵.

Достаточно сложно определить численность нелегальных мигрантов в стране. Нам представляются заслуживающими внимания оценки Л.Л.Рыбаковского и С.В.Рязанцева, которые предлагают оценку в 5 млн. человек¹⁶, и Е.С.Красинца, который дает оценку в 4-4,5 млн. нелегальных иммигрантов¹⁷.

Как уже было сказано выше, общая численность безработных в РФ в настоящее время составляет 4 млн. человек летом и 5 млн. человек зимой. Но существует также несколько разновидностей скрытой безработицы. Наиболее очевидная разновидность – это учтенная в ежеквартальных «Обследованиях населения по проблемам занятости» (ОНПЗ) Росстата категория «экономически неактивное население в трудоспособном возрасте, которое выражает желание работать». Таких людей, формально не отнесенных к безработным, в ноябре 2007 года было 4,5 млн. человек. Таким образом, *общая численность незанятого населения, которое нуждается в рабочих местах составляет в России около 8,5 млн. человек*. Величину этого внутреннего «резерва рабочей силы» необходимо учитывать в прогнозах и при разработке политики миграции и рынка труда.

Оценка перспектив рынка труда и миграции большинством экспертов делается исходя из демографических прогнозов.

По прогнозу ООН, численность населения РФ в 2020 году составит 126,7-138,0 млн. человек, в 2050 году – 89,0-130,0 млн. человек¹⁸. В России демографические прогнозы разрабатываются Федеральной службой государственной статистики (Росстатом). На период до 2020 года Росстат

¹⁴ www.fms.gov.ru/ - Федеральная миграционная служба РФ

¹⁵ www.gzt.ru/society/2008/11/06/135521.html

¹⁶ Рыбаковский Л.Л., Рязанцев С.В. *Международная миграция в Российской Федерации: Доклад, 2005.* // www.un.org

¹⁷ Красинец Е.С. *Незаконная миграция на южных рубежах России // Проблема незаконной миграции в России: реалии и поиск решений. М.: МОМ, 2004, с.196.*

¹⁸ www.un.org/esa/population/unpop.htm - Отдел народонаселения Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН

предполагает изменение общей численности населения до 131,8-142,4 млн. человек¹⁹, против 141,9 млн. человек в августе 2008 года.

Численность населения в трудоспособном возрасте может сократиться к 2020 году до 77,5 млн. человек, против 89,8 млн. человек в 2007 г. Разница между этими двумя цифрами иногда рассматривается как относительный дефицит трудоспособного населения на перспективу, который составляет по РФ 12,7 млн. человек (14,1%). Недостаток подобных оценок дефицита в том, что в них не принимается во внимание потребность экономики в рабочей силе.

Нарастающим итогом *миграционный прирост за период 2008-2020 гг. статистики «закладывают» равным 2,2 - 7,6 млн. человек.* Поскольку население сокращается, значит «заложенный» в прогнозе миграционный прирост не достаточен для компенсации естественной убыли.

Следует ли из этого необходимость поддерживать численность населения путем максимизации приема мигрантов?

Ряд демографов призывает к этому, с ними солидарны некоторые работники федеральных органов исполнительной власти. Так, по сообщениям СМИ, заместитель министра здравоохранения и социального развития А.Л.Сафонов утверждает, что, если не возрастет миграция, к 2020 году российскую экономику ждет кадровый дефицит от 8 до 22 млн. человек²⁰.

Далее нами будет изложена методика, и некоторые результаты расчетов, направленные на прогнозирование потребности экономики РФ в дополнительной рабочей силе. Этот подход позволяет учесть одновременно демографические данные, прогнозы ВВП и производительности труда.

Мы применяем способ прогнозирования занятости и безработицы, который является вариантом балансового методологического подхода. В свое время балансовый подход был развит в работах Б.Д.Бреева, В.Г.Костакова и других отечественных ученых²¹. Особенность нашей методологии, адаптированной к современным условиям, состоит в том, что в основе находится не традиционный баланс трудовых ресурсов, а представленная в балансовой форме численность экономически активного населения.

Вначале представим в форме баланса стандартное определение экономически активного населения:

$$\text{ЭАН} = \text{ЧЗ} + \text{ЧБ} \quad (2)$$

где ЭАН – численность экономически активного населения, ЧЗ – численность занятых в экономике, ЧБ – численность безработных. Данное соотношение для целей наших расчетов можно представить в следующем виде:

¹⁹ *Предположительная численность населения Российской Федерации до 2025 года (статистический бюллетень)/Федеральная служба государственной статистики. М.:2006., СС.7-8.*

²⁰ <http://www.newsru.com/finance/30apr2008/defizit.html>

²¹ *Бреев Б.Д., Крюков В.П. Межотраслевой баланс движения населения и трудовых ресурсов. М.: Наука, 1977.; Костаков В.Г. Прогноз занятости населения. Методологические основы. М.: Экономика, 1979.*

$$\text{ЭАН} = \text{ЧРМ} + |\Delta\text{РМ}| \quad (3)$$

где ЭАН – численность экономически активного населения, ЧРМ – численность рабочих мест в экономике, $\Delta\text{РМ}$ – балансовый остаток (разница), который равен либо ЧБ – численности безработных (со знаком «+»), либо ДРС – дефициту рабочей силы (со знаком «-»).

Из уравнения (3) следует:

$$\text{ЧБ} = \text{ЭАН} - \text{ЧРМ} \quad (4)$$

$$\text{ДРС} = \text{ЧРМ} - \text{ЭАН} \quad (5)$$

Как следует из (3) - (5), в рамках данной модели дефицит кадров считается равным нулю, пока $\text{ЧРМ} < \text{ЭАН}$ и сохраняется безработица, а безработица считается равной нулю, когда $\text{ЧРМ} > \text{ЭАН}$. Иначе говоря, простая балансовая модель не предусматривает одновременного учета структурных безработицы и дефицита кадров. Безработица и дефицит кадров условно считаются взаимоисключающими явлениями.

Таким образом, балансовая методология предусматривает расчеты численности экономически активного населения (ЭАН) и численности рабочих мест в экономике на перспективу с последующим выходом на общую численность безработных или дефицит рабочей силы (дополнительную потребность в трудовых ресурсах). Перспективный дефицит рабочей силы диагностируется в том случае, если прогнозируемая численность экономически активного населения оказывается меньше, чем прогнозируемый спрос экономики на рабочую силу ($\text{ЭАН} < \text{ЧРМ}$).

Численность занятых в экономике для использования в этом расчете, в том числе как показатель численности рабочих мест в ретроспективном периоде должна быть сопоставимой с методологией МОТ, то есть это должна быть численность занятых по обследованиям. Здесь и далее под числами занятых и безработных по обследованиям подразумеваются показатели из «Обследований населения по проблемам занятости» (ОНПЗ), ежеквартально производимых Федеральной службой государственной статистики (Росстатом).

Исходя из официального прогноза численности населения в трудоспособном возрасте (Росстат), можно рассчитать перспективную численность экономически активного населения. Алгоритм расчета выражается следующей формулой:

$$\text{ЭАН} = \text{НТВ} * K_1 \quad (6)$$

где ЭАН – численность экономически активного населения, НТВ – перспективная численность населения трудоспособного возраста, K_1 – коэффициент, выражающий соотношение чисел ЭАН и населения трудоспособного возраста. Поскольку перспективная численность населения трудоспособного

возраста известна из официального демографического прогноза, дело за прогнозом коэффициента K_1 .

Таблица 1

Соотношения численности населения в трудоспособном возрасте и экономически активного населения РФ в 1992 – 2020 гг., млн чел.

| | 1992 г | 1995 г | 1996 г | 1997 г | 1998 г | 1999 г |
|---------------------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Численность населения в трудоспособном возрасте | 83,1 | 84,3 | 84,5 | 84,8 | 85,4 | 86,3 |
| Соотношение чисел ЭАН и населения трудоспособного возраста (K_1), раз | 0,902 | 0,841 | 0,824 | 0,803 | 0,781 | 0,816 |
| Численность ЭАН | 74,9 | 70,9 | 69,7 | 68,1 | 66,7 | 70,4 |
| | 2000 г | 2001 г | 2002 г | 2003 г | 2004 г | 2005 г |
| Численность населения в трудоспособном возрасте | 87,2 | 88,0 | 88,5 | 89,2 | 89,9 | 90,2 |
| Соотношение чисел ЭАН и населения трудоспособного возраста (K_1), раз | 0,800 | 0,806 | 0,813 | 0,816 | 0,811 | 0,818 |
| Численность ЭАН | 69,7 | 71,0 | 72,0 | 72,8 | 72,9 | 73,8 |
| | 2006 г | 2007 г | | 2010 г | 2015 г | 2020 г |
| Численность населения в трудоспособном возрасте | 90,3 | 90,2 | | 87,3 | 81,8 | 77,2 |
| Соотношение чисел ЭАН и населения трудоспособного возраста (K_1), раз | 0,825 | 0,837 | | 0,837 | 0,837 | 0,837 |
| Численность ЭАН | 74,5 | 75,2 | | 73,1 | 68,5 | 64,6 |

Примечание: расчеты за 1992-2007 гг. сделаны по отчетным данным государственной статистики

Рассмотрим данные, представленные в **таблице 1**. В 1990-е годы сложился недоучет реальной экономической активности населения и соотношение чисел экономически активного населения и населения в трудоспособном возрасте необоснованно сократилось. Как показано в таблице 1, коэффициент K_1 в 1992 г. составлял 0,902 (90,2%), затем сократился к 1998 г. до 0,781 с последующим увеличением до 0,837 к 2007 г. В принципе, вероятен рост данного коэффициента, вплоть до нормального уровня в 0,9. Но для простоты расчетов на 2010-2020 годы мы зафиксировали его на уровне 2007 года.

Расчет перспективной численности ЭАН производился по формуле (6). В **таблице 2** представлены результаты расчетов по РФ до 2020 года.

Таблица 2

Численность экономически активного населения в 2007 г. и прогнозы на 2010-2020 гг., тысяч человек

| | 2007 г (отчет) | | Прогнозы | | |
|----------------------|----------------|-------|----------|---------|---------|
| | тыс.чел. | K_1 | 2010 г | 2015 г | 2020 г |
| Российская Федерация | 75158,0 | 0,837 | 73103,6 | 68460,2 | 64584,7 |

В таблицах 1-2 показан сценарий сокращения численности экономически активного населения РФ до 73,1 млн. человек в 2010 г. и 64,6 млн. человек в 2020 г. В эти расчеты заложена гипотеза преобладающего влияния процесса сокращения населения в трудоспособном возрасте, исходя из демографического прогноза Росстата. Даже если сработает другой сценарий, и до 2010 года сохранится инерция нынешнего роста численности экономически активного населения (увеличения коэффициента K_1), за счет более активной «формализации» ныне неучтенных занятых, безработных и нелегальных мигрантов, то в долгосрочной перспективе переход к сокращению численности экономически активного населения все равно будет неизбежен.

Численность рабочих мест в экономике для использования в формулах 3-5 можно рассчитать различными способами. В частности, перспективную численность занятых можно рассчитать экстраполяцией, либо на основе многофакторного подхода, либо на основе прогнозов уровней производства и производительности труда по следующей формуле:

$$\text{ЧРМ} = \text{ЧЗ}_{\text{оп}} * (\Delta \text{ВВП} / \Delta \text{ПТ}), \quad (7)$$

где ЧРМ – перспективная численность рабочих мест (занятых) в экономике. Как уже было сказано выше, в перспективе ЧРМ=ЧЗ до тех пор, пока ЧРМ<ЭАН;

ЧЗ_{оп} – численность занятых отчетного (базового) периода;

ΔВВП – рост валового внутреннего продукта в перспективном периоде, в разах;

ΔПТ – рост производительности труда в перспективном периоде, в разах.

Для продолжения расчетов нам нужны перспективные данные об изменении валового продукта и производительности труда. Используем прогнозы, опубликованные Министерством экономического развития (МЭР) РФ в качестве приложения к «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации» (Концепции 2020)²².

Прогнозы МЭР сделаны в 3 вариантах – инерционный, энерго-сырьевой и инновационный. Инерционный отражает экстраполяцию нынешней ситуации, предполагается умеренный рост ВВП и производительности труда. Соотношение индексов роста ВВП и производительности труда составляет 0,947.

Энерго-сырьевой вариант подразумевает ускорение развития, но при сохранении значительной роли добывающих отраслей. В этом варианте ожидается самый быстрый рост производительности по сравнению с ВВП. Соотношение индексов роста ВВП и производительности труда предполагается равным 0,909.

Инновационный вариант подразумевает развитие на базе научно-технического прогресса. По этому варианту предполагается самое быстрое увеличение ВВП и производительности труда, но соотношение между их индексами

²² www.economy.gov.ru – Министерство экономического развития РФ

(не совсем понятно, почему) заложено МЭР несколько худшее, чем в предыдущем варианте – 0,920.

Таблица 3

Прогнозы динамики ВВП и производительности труда Министерства экономического развития РФ на период до 2020 года²³

| Варианты | ΔВРП, раз | ΔПТ, раз | Соотношение ΔВРП/ΔПТ |
|-----------------|-----------|----------|----------------------|
| Инерционный | 1,8 | 1,9 | 0,947 |
| Энерго-сырьевой | 2,0 | 2,2 | 0,909 |
| Инновационный | 2,3 | 2,5 | 0,920 |

Исходя из данных прогноза МЭР, рассчитаем ожидаемую численность рабочих мест (потенциальную занятость) в России по формуле (7).

Результаты произведенных расчетов показаны в **таблице 4**. Это ключевой момент нашей методики, так как делается попытка сделать то, что отсутствует во всех остальных известных нам прогнозах – определить перспективную потребность экономики в рабочей силе.

Таблица 4

Численность занятых в экономике в 2007 г. и потенциальная занятость (потребность в рабочей силе) на период до 2020 года, тысяч человек

| | 2007 г (занятые) | Прогноз на 2020 г. | | |
|----------------------|---------------------|--------------------|-----------------|---------------|
| | | Инерционный | Энерго-сырьевой | Инновационный |
| Российская Федерация | 70573,0 | 66832,6 | 64150,9 | 64927,2 |

Как видно из таблицы 4, потребность в рабочей силе в РФ на перспективный период снижается, по сравнению с 2007 годом, по инерционному варианту на 3,7 млн. человек, по энерго-сырьевому на 6,4 млн. человек и по инновационному на 5,6 млн. человек. Эти расчеты подтверждают тезис о том, что рост производительности труда существенно сокращает будущие потребности в иностранной рабочей силе, оцененные исходя из демографических данных.

Теперь необходимо завершить цикл балансовых расчетов и сопоставить перспективные потребности в рабочей силе (таблица 4) и возможности их удовлетворения, исчисленные на базе демографических прогнозов (ЭАН в таблице 2). Данный расчет производится по формулам 4-5. Результаты расчетов приведены в **таблице 5**.

Таблица 5

Безработица в 2007 г. и баланс рабочей силы на 2020 г. ((+)-безработица, (-) – дефицит рабочей силы) по вариантам экономического развития

| | Безработица в 2007 году (отчет) | | Баланс рабочей силы в 2020 г., тыс. чел. | | |
|----------------------|---------------------------------|----------|------------------------------------------|--------|----------|
| | Тыс. чел. | % от ЭАН | Инерц. | Энерг. | Инновац. |
| | | | | | |
| Российская Федерация | 4585,0 | 6,1 | -2247,9 | 433,8 | -342,5 |

²³ www.economy.gov.ru – Министерство экономического развития РФ

Таблица 5 дает нам ответ на вопрос – сколько дополнительной рабочей силы может в 2020 году потребоваться российской экономике исходя из имеющихся прогнозов демографических показателей, ВВП и производительности труда.

Согласно среднему, наиболее вероятному, энерго-сырьевому варианту макроэкономического прогноза, безработица в России в 2020 году сохранится в количестве 0,4 млн. человек (0,7% от экономически активного населения). Разумеется, эта оценка находится в пределах статистической погрешности вычислений, но она точнее отражает тенденцию, чем рассуждения некоторых экспертов о 10 - 20 миллионах человек будущего дефицита рабочей силы.

Дефицит рабочей силы в РФ возможен, но в ограниченных масштабах. По самому худшему для экономики инерционному варианту прогноза, дефицит рабочей силы может составить в 2020 году 2,2 млн. человек. По третьему, инновационному, варианту, общий дефицит рабочей силы в РФ может составить 0,3 млн. человек, что находится в пределах погрешности статистических вычислений.

Основные выводы следующие:

В прогнозируемом периоде до 2020 года демографический потенциал российского рынка труда (численность населения в трудоспособном возрасте) будет сокращаться, сократится и численность экономически активного населения. Однако одновременно уменьшится потребность экономики в рабочей силе, за счет опережающего роста производительности труда. Достаточно массовая безработица, существующая в настоящее время, которая, возможно, несколько возрастет после финансового кризиса, в сочетании с экономией рабочей силы за счет роста производительности труда практически компенсируют в перспективе сокращение численности трудоспособного населения.

Основным методом среднесрочной и долгосрочной оценки состояния рынка труда и потенциала РФ по приему мигрантов должен быть баланс трудовых ресурсов (рабочей силы). Следует рассмотреть вопрос о возвращении баланса трудовых ресурсов в план статистических работ Росстата и перечень документов Министерства экономического развития, включаемых в прогнозы и программы социально-экономического развития.

Миграционная политика РФ должна быть нацелена на прием соотечественников и специалистов, квалифицированной рабочей силы. Прием малоквалифицированной иностранной рабочей силы должен ограничиваться.

Экономическая политика должна быть нацелена на опережающее повышение производительности труда по сравнению с ростом ВВП, производство расширяющегося объема товаров и услуг с меньшей численностью рабочей силы. Внедрение инноваций, роботизация и компьютеризация производства должны сокращать уровень использования в стране рабочих мест с тяжелыми и вредными условиями труда. Повышение качества рабочих мест и предлагаемой заработной платы в сочетании с политикой содействия занятости должны быть направлены на трудоустройство массовых в настоящее время категорий безработных и экономически неактивных, но нуждающихся в работе, граждан.



ИНЖЕНЕРНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ – СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ

К.Е. Демихов, доктор технических наук, проректор по научной работе Московского государственного технического университета им. Н.Э. Баумана

Сейчас, когда в стране создаётся индустрия нанотехнологий, в развитии которой технические вузы принимают активное участие, необходимость фундаментальной подготовки инженеров становится еще более очевидной.

Наряду с глубокой фундаментальной подготовкой основополагающим принципом в технических университетах является «обучение на основе науки». Это означает, что преподаватели и студенты профилирующих кафедр обязаны вести научные исследования, чтобы быть подготовленными на самом высоком и современном уровне в области своих профессиональных знаний.

Эти два принципа – глубокая фундаментальная подготовка и обучение на основе последних достижений науки во многом объясняют то признание и высокий авторитет, которым пользуется российское инженерное образование в мире.

Вместе с тем новые экономические условия и реалии сегодняшней жизни ставят перед высшей технической школой ряд новых задач по совершенствованию инженерного образования. Наряду с традиционно высокой фундаментальной подготовкой, соблюдением принципа «образование на основе науки», связью с промышленностью, методической продуманностью учебного процесса надо отметить и такие проблемы как слабое практическое знание выпускниками инженерных вузов иностранных языков, недостаточное использование современных информационных технологий и особенно недостатки в экономической, менеджерской подготовке выпускников. Сейчас технические университеты ведут работу по существенному изменению соответствующих учебных программ и курсов. Сегодня очень важно, чтобы каждый выпускник инженерного вуза владел бы вопросами управления и менеджмента.

Но в целом инженерное образование в стране имеет глубокие традиции, высокий уровень, сохранило, несмотря на трудности 90-х годов, связи с промышленностью и готово к восприятию самых современных тенденций.

Теперь о некоторых проблемах университетского технического образования. Еще не так давно приходилось слышать утверждения о том, что у нас перепроизводство инженеров, что надо уменьшать масштабы их подготовки, что даже в такой промышленно развитой стране как США инженеров готовят меньше, чем у нас. Приходится напоминать, что эти утверждения, основываются на некорректном подсчете, так как выпуск инженеров в США примерно на 30% больше, чем в России. Дискуссии же об уменьшении масштабов подготовки инженеров в России сейчас, в условиях подъема российской экономики вообще потеряли смысл

– наоборот, во многих отраслях ощущается острый недостаток инженеров, особенно в высокотехнологичных и наукоемких отраслях промышленности, прежде всего в машиностроении.

И здесь конечно на первый план выходят вопросы структуры подготовки инженеров. В условиях растущей динамичной экономики это непростой вопрос – тем более что при определении структуры вузы должны работать с пяти-шести летним опережением, учитывая срок подготовки специалистов. В последнее время сложилась очень правильная практика, при которой заказ на специалистов формируется при активном участии работодателей и вузы получают его через учредителя на конкурсных началах.

Сейчас для всех очень важен вопрос об уровнях подготовки инженеров. До начала 90-х годов было два уровня подготовки – инженер-эксплуатационник с продолжительностью подготовки 5 лет и инженер-разработчик новой техники – 5,5 лет. В МГТУ инженер-разработчик готовится 6 лет. В начале 90-х годов прежде всего в связи с расширившимися международными контактами наряду с вышеназванной подготовкой началась подготовка и по уровню бакалавра (4 года) и уровню магистра (+2 года). Установилось определенное динамическое равновесие, когда производство, работодатель, может выбирать выпускника любого уровня, а вуз удовлетворяет требование работодателя. На наш взгляд - это оптимальное решение вопроса об уровнях подготовки выпускников вузов. Работодатели сами определяют, кто им нужен в смысле уровня обучения – бакалавр, магистр или специалист (т.е. инженер).

После присоединения в 2003 году России к Болонской декларации вносились предложения о всеобщем, тотальном переходе на двухуровневую схему бакалавр-магистр. В случае инженерного образования, такой всеобщий переход вызывает серьезные возражения.

Мы считаем, что за четыре «бакалаврских» года подготовить инженера разработчика по специальностям, связанным с высокими технологиями, наукоемкими производствами невозможно. Хотя бы потому, что производственные практики, лабораторные практикумы, конструкторскую подготовку, научную работу просто невозможно «втиснуть» в четыре года.

Подготовка разработчиков новой техники и высоких технологий – это уровень специалиста.

Сейчас принят закон об уровнях образования, в котором предусматриваются уровни бакалавра, магистра и специалиста, т.е. аргументы, выдвигаемые техническими университетами по сохранению уровня специалиста (инженера), приняты.

Кстати, в самой Болонской декларации говорится, что лучшие традиционные стороны образования каждой страны должны быть сохранены. Сейчас идет работа над Федеральными государственными образовательными стандартами для всех уровней образования. Считаем, что процедуры и правила применения стандартов должны быть таковы, чтобы непременно сохранить

лучшие, известные во всем мире российские инженерные школы, не допускать нивелировки, выстраивания всех в один ряд.

На наш взгляд, самым правильным решением было бы, когда по каждому направлению подготовки были бы разработаны стандарты как по подготовке по схеме бакалавр–магистр, так и по схеме специалист, так как одним предприятиям–заказчикам требуются разработчики новой техники, т.е. специалисты, а другим – по этому же направлению выпускники, ориентированные на научные исследования, т.е. магистры.

Учредитель и работодатели через механизм госзаказа на конкурсной основе определяют задания каждому вузу по подготовке выпускников того или иного уровня.

Существует много кадровых проблем. Это, во-первых, нехватка специалистов на предприятиях и в научных организациях высокотехнологического комплекса, отсутствие молодежи. Предлагаются различные варианты решения проблемы, вплоть до возобновления обязательного распределения выпускников. Однако действенного, эффективного способа привлечения молодых специалистов на предприятия пока нет.

В последнее время наметился такой путь решения проблемы – совместная работа крупных, интегрированных производственных структур с высшей школой – создание в системе высшей школы корпоративных университетов, предназначенных для подготовки кадров для этих структур. Такое сотрудничество дает уникальную возможность сочетать обучение на основе фундаментальных знаний, полученных в университете, с практическим опытом производственной работы.

Вообще вопросы интеграции науки и образования, как средство повышения качества подготовки, всегда были для технических университетов важнейшими. Есть множество форм такой интеграции. Сначала о внутривузовской – структурной интеграции. При этом объединяются факультеты вузовских НИИ по однородным направлениям деятельности и создаются научно-учебные комплексы с единым Ученым советом и системой управления.

Несколько слов нужно сказать и о внешней интеграции, значение которой в последнее время многократно возросло в связи с резким усложнением и удорожанием лабораторного и экспериментального оборудования в сфере разработки высоких технологий и наукоемких производств, особенно в области нанотехнологий. Технический университет, даже с очень развитой материальной базой не может приобрести и содержать полный комплекс необходимого оборудования по всем специальностям Университета в сфере высоких технологий. Выход только в создании кооперации с институтами Академии наук, отраслевыми НИИ, с предприятиями промышленности. Формы этой кооперации различны – центры коллективного пользования, в том числе суперкомпьютерные центры нанотехнологий, лаборатории удаленного доступа, совместные бюджетные и хоздоговорные НИОКР.

Одной из самых действенных форм интеграции науки и образования является создание базовых кафедр на предприятиях и научных лабораторий НИИ в вузах. Эту форму целесообразно поддерживать и развивать.

Однако масштабы инноваций растут очень медленно. В чем причина? Здесь и отсутствие опыта, неразвитость венчурных этапов коммерциализации, причины психологического порядка.

Но главная причина в другом. Важнейшим условием развития инновационной системы является законодательная поддержка этого развития, особенно в части использования интеллектуальной собственности государственными учреждениями, в частности государственными вузами.

Но сегодня государственные образовательные учреждения не имеют возможности самостоятельно распоряжаться созданными результатами интеллектуальной деятельности. Они не могут самостоятельно заключать лицензионные соглашения по введению в хозяйственный оборот объектов интеллектуальной собственности и не вправе самостоятельно уступать (отчуждать) права на объекты интеллектуальной собственности иным лицам, стремящимся использовать научно-технические достижения. Данная коллизия является причиной слабой экономической мотивации авторов научно-технических результатов по оформлению патентов на имя государственного учреждения.

Указанные законодательные ограничения сдерживают организацию в государственных образовательных учреждениях полноправных центров трансфера технологий, взаимодействующих с инвесторами, в том числе зарубежными.

В действующих законодательных актах в РФ утверждается, что средства, полученные от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, не могут направляться федеральными государственными учреждениями на создание других организаций и покупку ценных бумаг.

Данное ограничение существенно усложняет участие государственных учреждений в инновационных процессах, так как запрещает государственному учреждению образование других организаций, в том числе инновационных, в сфере малого и среднего бизнеса. Зарубежный же опыт показывает, что данные ограничения неоправданны.

Для государственных вузов возможность участвовать в создании коммерческих юридических лиц представляет значительный интерес. Поэтому без ущемления интересов государства как учредителя государственных образовательных учреждений, несущего дополнительную ответственность по долгам таких учреждений, следовало бы предоставить государственным образовательным учреждениям некоторые возможности по созданию коммерческих юридических лиц. Интересы государства при этом могут быть защищены жесткими правилами.

Главное, надо дать вузам законодательное право распоряжаться принадлежащей им интеллектуальной собственностью, возможность учреждать малые предприятия, а также увязать все это с Налоговым и Бюджетным кодексами.

На вопрос о перспективах российского высшего технического образования видимо следует ответить, что эти перспективы определяются востребованностью реального сектора российской экономики. Уровень и традиции инженерного образования позволяют утверждать, что технические университеты России готовы выполнить практически любой кадровый заказ науки и промышленности страны.



«КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ»

М.В. Вилисов, кандидат политических наук, заместитель генерального директора «Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования»

В результате исследований Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования была открыта и научно обоснована четырехфакторная модель демографического развития России²⁴. Указанная модель предполагает воздействие на состояние демографических процессов следующих четырех факторов:

- 1. национальная идентичность государства;**
- 2. государственная политика (ее роль и качество);**
- 3. идейно-духовная одухотворенность бытия;**
- 4. социально-материальный фактор.**

Рассмотрим степень реализации этих факторов через конституционно-правовые инструменты управления.

Очевидно, что право, являясь важнейшим социальным регулятором, имеющим общеобязательный характер, в наибольшей мере может служить инструментом реализации любой государственной политики, в том числе демографической. При этом может быть использован значительный арсенал правовых форм и методов регулирования, которые могут стимулировать, прямо предписывать или запрещать то или иное поведение, то есть напрямую регулировать конкретные общественные отношения. Право также может и должно задавать определенные векторы общественного развития, формируя правовую доктрину, правосознание и правопорядок, воздействуя на духовное и идеологическое состояние общества.

Сказанное выше в наибольшей мере относится к конституционному праву как отрасли законодательства и как к науке. Значение конституционного права как отрасли законодательства трудно переоценить – оно формирует основы права и государства: определяет форму правления, государственное устройство, политический режим, основные права и свободы, распределение полномочий и т.п. Но самое главное, оно должно определять, четко устанавливать и защищать основы существования и вектор развития конкретного общества, определяя на высшем законодательном уровне базовые для конкретного общества ценности, разделяемые абсолютным большинством граждан.

К сожалению, результаты многочисленных проведенных исследований показывают, что конституционное право все в меньшей степени становится

²⁴ Государственная политика вывода России из демографического кризиса/ В.И.Якунин, С.С.Сулакишин, В.Э. Багдасарян и др. М.: Экономика, Научный эксперт, 2007. – С. 303.

регулятором общественных отношений, особенно ярко это проявляется в правовом регулировании отношений в сфере демографии.

В подобной ситуации отражается общий кризис российской правовой науки, особенно конституционно-правовой, кризис новейшего российского права. Наиболее точно выражает этот кризис С.Г. Ольков: «В конце XX столетия юридическая наука переживает жесточайший и вполне закономерный кризис. Бум юридического образования, его популярность только увеличивают растущую пропасть между потребностью человека и человечества, больших и малых социальных групп в совершенной системе организации общественных взаимодействий и теми нормативами, которые сегодня господствуют на планете. В конце второго тысячелетия нашей эры ни одна страна так называемого цивилизованного мира и все они вместе не обладают научной организацией власти. Большинство развитых государств веруют в теорию «разделения властей» по Локку и Монтескье, сравнимую с лебедем, раком и щукой, тянущими телегу с квадратными колесами»²⁵.

Кратко рассмотрим реализацию всех четырех факторов демографической политики с точки зрения их конституционно-правового воплощения.

1. Национальная идентичность государства. В современном мире национальная идентичность фактически является гражданской, государственной идентичностью. При этом нельзя ограничиваться только институтом гражданства и смежными правовыми институтами, определяющими административно-правовой статус человека (правовое регулирование миграции, регистрация по месту жительства и по месту пребывания, паспортный режим), хотя и с их реализацией в России существуют серьезные проблемы.

В современном мире человек вынужден отождествлять себя с определенным государством, иметь определенный правовой статус, иначе он не впишется в существующую систему отношений и не сможет в полном объеме реализовать свои права. Еще большую потребность в государственной идентификации приобретают народы и нации. Справедливость этого тезиса в современных условиях доказывает тот факт, что в условиях казалось бы тотальной глобализации, стремления к отмене границ, транснационализации бизнеса борьба за национально-государственное самоопределение даже в развитых странах не прекращается. Примерами этого являются распад Советского Союза, процессы, происходящие в государствах Восточной Европы и особенно на Балканах. Практически везде борьба за национальную идентичность (идентификаторами которой выступают язык, национальная и религиозная принадлежность) при отсутствии собственных государственных образований превращается в борьбу за национально-государственное самоопределение.

Опасно, что зачастую эти стремления используются внешними силами для развала государств. Поэтому роль конституции как основного правового и

²⁵ Ольков С.Г. *Биосоциальная механика, общественная патология и точная юриспруденция.* Новосибирск, 1999. С. 4.

политического документа в данном вопросе сложно переоценить. Она должна максимально точно и полно идентифицировать гражданскую нацию государства с самим государством, служить правовой основой для сплочения, единения гражданской нации, создавать условия для защиты собственной национальной идентичности в рамках собственных государственных границ, а в отдельных случаях – для защиты собственной идентичности и за их пределами.

Отражая общественный консенсус, Конституция должна быть выражением консолидированной воли гражданской нации – это показывает проведенное Центром проблемного анализа сравнительно-правовое исследование конституций зарубежных государств²⁶.

Так как же обстоит дело в России с конституционно-правовым закреплением национальной идентичности? Поверхностный взгляд показывает формальное закрепление государственного языка и государственных символов, закрепление принципа территориальной целостности государства. Более подробное исследование показывает, что Конституция Российской Федерации как минимум не отражает национальной идентичности России, хотя возможно сделать и более категоричный вывод – она их подавляет и размывает.

Обратимся к примерам.

Преамбула Конституции Российской Федерации, которая, как известно, должна содержать в основном нормы-декларации, нормы-принципы, формирующие идеологическую составляющую Конституции, содержит следующий текст:

«Мы, многонациональный народ Российской Федерации,
соединенные общей судьбой на своей земле,
утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие,
сохраняя исторически сложившееся государственное единство,
исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения
народов,

чтя память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру
в добро и справедливость,

возрождая суверенную государственность России и утверждая
незыблемость ее демократической основы,

стремясь обеспечить благополучие и процветание России,
исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими
поколениями,

сознавая себя частью мирового сообщества,
принимаем Конституцию Российской Федерации».

Что дает анализ этого текста?

Во-первых, национальное единство в России отсутствует – вместо единой нации упоминается многонациональный народ. Сам этот термин представляет

²⁶ См.: Конституции стран мира о высших ценностях государства: российская рефлексия. Материалы научного семинара. М, 2007. 136 с.

собой своеобразный парадокс, идеологическую мешанину. Народ не может быть многонациональным. Нация есть более широкая по отношению к народу категория. Существуют многоэтничные нации. Но вот многонациональный народ является доморощенным изобретением. Данная понятийная конструкция ведет происхождение из советского идеологического лексикона. Она представляет собой не более чем перифраз понятия «новая историческая общность - советский многонациональный народ». Вне определяемого коммунистической идеологией специфического советского контекста это понятие не имеет смысла. Коммунистические идеологии говорили о советском народе, как новой исторической общности, т.е. феномене принципиально отличном в этнополитическом плане от прежнего понимания природы наций. У разработчиков Конституции РФ такой оговорки в отношении российского «многонационального народа», естественно, не содержится. Следует также напомнить, что советский многонациональный народ рассматривался как переходная фаза к безнациональному коммунистическому обществу.

Кроме того, само положение о полиэтничности государства есть не более чем экстраполяция советской этнополитической модели. Действительно, в СССР численно преобладающий русский народ составлял лишь около 50 % населения. В Российской Федерации картина этнического представительства принципиально иная. Доля русских в населении РФ – более 79%, соотносимая с показателями представленности титульных наций в национальных европейских государствах, позволяет классифицировать современную Россию в качестве моноэтнического государства²⁷.

Важно при этом отметить, что идентификация «Россия - русский» пока является квазипроблемой только для нас самих, остальной мир делает идентификацию «Россия - русский» абсолютно четко и не испытывает при этом никаких сомнений²⁸.

Таким образом, на уровне преамбулы Конституции Российской Федерации, то есть скорее на идеологическом, чем на правовом уровне, происходит отказ или нивелирование русской самоидентификации нашего государства. Ответ на вопрос, совпадает это с интересами развития российского общества и государства однозначный – конечно же нет.

Во-вторых, происходит отказ от исторической преемственности – в преамбуле упоминается о возрождении российской государственности.

Нуждается в некоторой корректировке, как политически конъюнктурное, положение Преамбулы о возрождении суверенной государственности России. Данное положение противоречит идее политического преемства Российской Федерации от Советского Союза и непрерывности потока национальной истории. С

²⁷ Государственная политика вывода России из демографического кризиса/ В.И.Якунин, С.С.Сулакишин, В.Э. Багдасарян и др. М.: Экономика, Научный эксперт, 2007. – С. 679-680.

²⁸ Якунин В.И. Государственная идеология и национальная идея: конституционно-ценностный подход// Государство и право. 2007. № 5. С. 8.

изгнанием в 1612 г. поляков из Москвы, Россия более не утрачивала государственного суверенитета. Менялись лишь ее официальные названия. Суверенность России сохранялась и в прославленном многими выдающимися достижениями советском периоде ее истории. С этой точки зрения корректнее говорить не о возрождении суверенной государственности России, а об установлении новой формы российского государства – Российской Федерации, характеризующейся не только географическими особенностями (новыми границами), но и установленной Конституцией формой правления, формой государственного устройства и политическим режимом.

В-третьих, существенным ударом по национальной идентичности Российского государства являются аморфные формулировки преамбулы «соединенные общей судьбой на своей земле» и «сохраняя исторически сложившееся государственное единство». Эти формулировки, хотя формально и отражают единство российской гражданской нации, проецирующееся на государственное единство, фактически несут в себе определенный фаталистски-пассивный заряд – общая судьба у народов России сложилась не в результате их сознательного к этому стремления, а по воле судьбы, а государственное единство сложилось у нас «исторически», также помимо нашей воли. Имеющиеся в преамбуле формулировки при желании очень легко предполагают ревизию «исторически сложившихся обстоятельств», что, конечно же, губительно для России.

Следует отметить, что для гражданской нации должна быть характерна активная позиция: мы объединились в одно государство не волею обстоятельств, это не коммунальная квартира, где соседи вынуждены терпеть друг друга и при случае ждут возможности разъехаться, это одна страна, общий дом, в котором все живут добровольно.

Тем самым уже в преамбуле Конституции происходит как минимум смешение, а быть может и отказ от основных идентификационных признаков государства, отказ от части истории, которая также для многих является идентификационным признаком. Кроме того, с идеологической точки зрения это означает добровольный отказ от признания факта наличия ореола русской культуры и российского влияния, который сохранился на пространстве бывшего СССР, а в перспективе – возможность ревизии государственного единства.

Отсутствие четкой самоидентификации Российского государства проявляется во многих положениях Конституции Российской Федерации. Эта идейно-идеологическая непоследовательность проявляется как в двойном названии – «Российская Федерация - Россия» (при этом второй вариант названия, несомненно, несет в себе значительно больший объединительный заряд и является значительно более сильным идентификатором и внутри страны, и за ее пределами), так и в государственной символике, а также в некоторых принципах государственного устройства.

Особое внимание следует уделить конституционно-правовому закреплению государственных символов, которые на практике являются важнейшими государственными идентификаторами, имеющими подчас значительно большее психоэмоциональное воздействие на граждан, чем собственно правовые нормы. В соответствии со статьей 70 Конституции Российской Федерации государственные символы – герб, флаг и гимн устанавливаются федеральными конституционными законами.

В государственных символах также проявилась некоторая идеологическая непоследовательность: за основу герба и флага были взяты символы Российской Империи, музыка для гимна взята из гимна СССР. Последний факт представляется скорее отрядным, так как отчасти компенсирует формулировки преамбулы относительно советского периода развития страны – очевидно, что выбор этого государственного гимна был продиктован именно весьма позитивной оценкой вклада советского периода в историю России.

Важным представляется анализ текста российского гимна. Нами проведено сравнение трех текстов гимнов, исполнявшихся на одну музыку: современного гимна Российской Федерации, гимна СССР 1977 года и гимна СССР 1944 года.

Следует отметить, что психоэмоциональное воздействие государственного гимна, пожалуй, самое сильное среди остальных государственных символов. В соответствии с Федеральным конституционным законом от 25 декабря 2000 г. N 3-ФКЗ "О Государственном гимне Российской Федерации"²⁹ Государственный гимн Российской Федерации исполняется:

при вступлении в должность Президента Российской Федерации - после принесения им присяги;

при вступлении в должность руководителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации, руководителей органов местного самоуправления;

при открытии и закрытии заседаний Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и сессий Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;

во время официальной церемонии подъема Государственного флага Российской Федерации и других официальных церемоний;

во время церемоний встреч и проводов посещающих Российскую Федерацию с официальными визитами глав иностранных государств, глав правительств иностранных государств, официальных представителей иностранных государств, а также глав межгосударственных и межправительственных организаций - в соответствии с дипломатическим протоколом;

²⁹ СЗ, 2000, N 52 (часть I), ст. 5022

во время проведения воинских ритуалов - в соответствии с общевоинскими уставами Вооруженных Сил Российской Федерации.

Государственный гимн Российской Федерации может исполняться:

при открытии памятников и памятных знаков;

при открытии и закрытии торжественных собраний, посвященных государственным праздникам Российской Федерации;

во время иных торжественных мероприятий, проводимых государственными органами, органами местного самоуправления, а также государственными и негосударственными организациями.

Государственный гимн Российской Федерации транслируется государственными телевизионными и радиовещательными компаниями:

ежедневно - перед началом и по окончании вещания, а при круглосуточном вещании - в 6 часов и в 24 часа по местному времени;

в новогоднюю ночь - после трансляции боя часов на Спасской башне Московского Кремля в 24 часа по местному времени.

Таким образом, исполнением Государственного гимна отмечены наиболее значимые для государства события. Исполнение гимна происходит в торжественной обстановке и предполагает осознанное или неосознанное повторение его слов слушающими гражданами. Так какой же текст многократно повторяется в торжественных государственных случаях, какой он несет заряд и как отражается на государственной национальной самоидентификации?

С сожалением можно констатировать, что он полностью следует духу самой Конституции Российской Федерации и иносказательно повторяет слова ее преамбулы. По сравнению с текстами гимна СССР текст гимна России несет значительно меньший позитивный заряд сплочения единой нации, хотя значительно в большей мере, нежели сама Конституция, апеллирует к историческим корням. В то же время он, в отличие от текстов гимна СССР, практически лишен целевых установок и ориентиров на будущее (последний куплет). Слова российского гимна по сравнению со словами гимнов СССР отражают скорее растерянность и желание собраться с мыслями, чем стремление к свершениям и четкое осознание страной себя и своей роли в мире.

Одной из важнейших проблем национальной самоидентификации России является ее федеративное устройство.

При формировании федерализма в Российской Федерации был допущен ряд системных ошибок, которые в настоящее время оказывают негативное воздействие на политико-социальный, национально-культурный климат в стране, создают предпосылки для дискриминации прав человека по национальному и религиозному признакам, а в перспективе – для серьезных конфликтов на национальной почве и даже для развала государства.

К таким ошибкам, в первую очередь, необходимо отнести фактически асимметричную федерацию, имеющую в своем составе субъекты, образованные по национально-территориальному признаку и наделенные значительными

атрибутами государственности в виде наименования (республика), конституции, государственного языка, президента.

Подобная асимметрия в государстве, населенном значительным количеством народов (около 180), создает достаточно напряженную ситуацию, так как далеко не все народы имеют собственные национально-территориальные образования в рамках страны и могут начать претендовать на их получение. При этом количество национально-территориальных образований в форме республик в России составляет около 24 % от общего числа субъектов федерации (21 республика), а вместе с автономными округами (9)³⁰ и автономной областью (1) количество национально-территориальных субъектов равно 34 %.

Важно, что титульные наименования и состав национально-территориальных образований – республик, не вполне соответствуют наиболее распространенным национальностям, среди которых русские, татары, украинцы, чуваша, башкиры, белорусы, мордва, российские немцы и удмурты³¹.

При этом исследователями отмечается, что трудно объяснить образование республик на национальной основе, когда в качестве титульной признается лишь одна национальность. Модель – республика как форма самоопределения титульной нации не срабатывает, так как только в восьми республиках численность лиц титульной национальности превышает 50 % от общей численности населения (Ингушетия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Северная Осетия – Алания, Татарстан, Тыва, Чувашия, Чечня), при этом в Калмыкии и Татарстане доля титульной нации еле превышает 50%³².

Таким образом, существование субъектов федерации в форме национально-территориальных образований создает серьезные предпосылки для национальной напряженности в результате воздействия следующих факторов:

1. Многие народы, не имея собственных национально-территориальных образований, по численности превышают народы, имеющие собственные национально-территориальные образования. Особенно эта проблема может оказаться актуальной для республик Северного Кавказа, объединение которых в рамках одного национально-территориального субъекта федерации зачастую вызывает сомнения (Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкессия) и может привести к этнической, языковой напряженности внутри этих республик, особенно среди «титульных» и «нетитульных» этносов.

2. Этнический состав населения в республиках очень неоднороден. Очень часто количество людей, причисляющих себя к «титульной» национальности, составляет меньшинство от общего числа населения республики. Ярким примером является Карелия, где численность карелов составляет около 9 % общего населения республики. При этом национально-территориальный характер

³⁰ Без учета процесса объединения.

³¹ Колюхова И.И. Структура Российской Федерации: современное состояние и перспективы совершенствования // Государство и право. 2007. № 2. С. 38

³² Там же.

таких субъектов федерации создает предпосылки для ущемления гражданских и политических прав граждан иной национальности. Это касается как использования «государственного языка» республики, который очень часто используется не наряду с государственным языком Российской Федерации, а вместо него, так и национального состава органов законодательной и особенно – исполнительной власти, который очень часто непропорционален численности населения и очень сильно кривится в пользу представителей «титულიной» национальности. В итоге возникает ситуация, когда граждане Российской Федерации, находясь на территории своего государства, подвергаются дискриминации по национальному и языковому признаку. Это касается как русских, которые, являясь самым многочисленным этносом, в республиках часто оказываются в положении национального меньшинства, так и представителей иных нетитульных национальностей. Наиболее типичный пример – положение татар в Башкортостане, численность которых составляет 24% от общей численности населения, что немного отличается от численности «титულიной» национальности (30 %), но чьи права на представительство в органах государственной власти значительно ущемляются, наряду с правами русских (36 %) в этом субъекте федерации.

Таким образом, в настоящее время можно сформулировать актуальные проблемы, которые необходимо решать законодательным путем, в том числе путем внесения изменений в Конституцию Российской Федерации:

1. Фактическое неравенство статусов субъектов Российской Федерации – особые привилегии республик в составе России в виде собственного государственного языка, используемого наряду с русским, собственной конституции и других атрибутов государственности.

2. Представляет опасность для сохранения единства государства формулировка о «государственности» республики. Наряду с иными атрибутами формулировка «республика (государство)» должна быть исключена из Конституции.

3. Фактическое экономическое неравенство субъектов Российской Федерации, искусственность их формирования. Известно, что современные субъекты федерации появились не в результате естественных эволюционных процессов, в том числе экономической интеграции, а в результате административно-территориального деления плановой экономики. В результате подавляющее большинство субъектов федерации являются дотационными, то есть несостоятельны в экономическом плане, не обладают финансовыми ресурсами, необходимыми для реализации предоставленных по Конституции государственных полномочий. Это формирует в региональных элитах потребительскую психологию по отношению к федеральному центру, а сама федерация в экономическом плане все более напоминает унитарное государство. Власть же на региональном уровне, пользуясь недостатками национально-территориального статуса субъекта

федерации, захватывают кланы, сформированные по этническому принципу и специализирующиеся на присвоении федеральных ресурсов³³.

Становится очевидным, что назрело время коренного переосмысления российского федерализма. Какие задачи и в чьих интересах сейчас он решает, откуда взялось такое административно-территориальное деление? Эти вопросы в настоящее время остаются без ответа. Реформа в этой сфере назрела, но проводиться она должна на строгой научной основе, на основе решения большинства с гарантиями прав меньшинства.

В этой связи представляется очень важной мысль профессора Н.М. Добрынина о том, что проблема оптимальной численности субъектов Российской Федерации должна решаться исходя из баланса двух основных экономических характеристик: экономической самодостаточности и равностатусности субъектов Федерации, а также недопустимости возникновения геополитических и экономических оснований для региональной автаркии и вытекающей из нее тенденции к сепаратизму³⁴.

По мнению Н.М. Добрынина, исходя из указанных критериев, оптимальное количество субъектов Российской Федерации может составлять порядка 40-50. Переход к новой модели федеративных отношений – это комплексный многоступенчатый процесс, состоящий из ряда политических, экономических и управленческих действий, итогом которых должно стать создание модели государственного устройства Федерации, состоящей из регионов нового типа в качестве ее системообразующих элементов³⁵.

Таким образом, в самом ближайшем будущем России нужно выработать собственную, отвечающую национальным, общегосударственным интересам систему государственного устройства, обеспечивающую права граждан без угрозы устойчивому развитию государства. В связи с этим важно пересмотреть ставший в последнее время непреложным принцип неприкосновенности Конституции. Безусловно, ее нельзя менять по случаю, но недопустимо консервирование с ее помощью опасных для общества и государства тенденций.

Подводя итоги изучению конституционно-правовых основ определения национальной идентичности российского государства, представляется возможным выделить следующие основные проблемы:

1. Абстрагированность Конституции Российской Федерации от российской самобытности и идентичности, слепое копирование западных политических и правовых институтов.

³³ Государственная политика вывода России из демографического кризиса/ В.И. Якунин, С.С. Сулакишин, В.Э. Багдасарян и др. М.: Экономика, Научный эксперт, 2007. – С. 685-686.

³⁴ Добрынин Н.М. Юридическая наука и ее роль в становлении новых федеративных отношений: системный кризис, его причины и пути перехода на новый качественный уровень// Государство и право, 2007, № 1. С. 16.

³⁵ Там же, С. 16

2. Отказ от истории и корней, выражающийся в отсутствии даже в преамбуле упоминания о русском народе как основателе государства, о православной церкви как основе духовности российского общества.

3. Отношение к советскому периоду истории как к периоду утраты государственного суверенитета Россией и нарушение преемственности истории.

4. Конституционно-правовое неравенство субъектов Российской Федерации, создающее угрозу национальному единству, размывающие национальную идентичность России.

5. Искусственность формирования и экономическая неоптимальность формирования территорий субъектов Российской Федерации.

6. Этнократизация государственной власти в отдельных субъектах Российской Федерации.

2. Государственная политика (роль и качество)

Анализ Конституции Российской Федерации с точки зрения роли и качества осуществления государственной политики в сфере демографии также не дает утешительных выводов.

Конституционно-правовые основы государства не определяют основные цели его функционирования. В совокупности с отсутствием четкой национальной идентификации создается впечатление некоего абстрактного государства, абсолютно вырванного из конкретного исторического, национального и временного контекста.

Попытка выявить в ходе анализа текста Конституции, концептуальных и доктринальных документов, в чем же заключаются основополагающие, стратегические интересы Российской Федерации, дала следующие результаты³⁶.

Единого понятия и перечня стратегических интересов Российской Федерации в российской правовой системе нет. В качестве основного источника их косвенного закрепления должна быть рассмотрена Конституция Российской Федерации. В ней содержится несколько норм, которые теоретически могли бы претендовать на нормативно-правовое закрепление стратегических интересов российского государства. Речь идет о статьях 2 и 4. В статье 2 установлено, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью российского государства. Статья 4 содержит указание на необходимость обеспечения и защиты суверенитета и территориальной целостности российского государства. Существует еще ряд статей Конституции российской Федерации, которые описывают некоторые параметры российской государственности – например, норма статьи 1, устанавливающая, что Российская Федерация является правовым государством.

Все перечисленное не может быть отнесено к разряду интересов Российской Федерации, тем более стратегических. Перечисленные формулировки

³⁶ Более подробно см.: Вилисов М.В. Реализация и защита стратегических интересов России в сфере государственного управления // *Власть*. – 2007. – № 9. – С. 3-10.

в лучшем случае закрепляют статику определенных отношений, но не определяют их динамику – целевые ориентиры как желаемое состояние или конкретные потребности российского государства.

Вполне возможно, что закрепление на конституционном уровне пусть даже и стратегических, но все же интересов российского государства не является целесообразным. В конце концов Конституция принимается на столетия, а структура и содержание конкретных интересов могут существенно меняться. Основными возможными механизмами их отражения и закрепления в российской правовой реальности могут быть федеральные законы и государственные документы идейно-политического содержания: послания Президента Российской Федерации, всевозможные концепции и доктрины.

Провести анализ всего многообразия федеральных законов не представилось возможным. Очевидно, что во многих из них стратегические интересы государства так или иначе нашли свое отражение: в преамбуле, в статье, определяющей цели правового регулирования в сфере действия федерального закона или в иных нормах. Однако говорить о внутренней непротиворечивости и стратегичности этих интересов достаточно сложно, так как они не имеют единой основы, а иногда конкретные формулировки продиктованы определенной политической конъюнктурой, определявшейся составом законодательного органа.

Усложняет анализ в данной сфере также и отсутствие единых и устоявшихся требований к данному виду нормативных правовых актов. Россия, в отличие от некоторых других государств³⁷ не пошла по пути законодательного установления требований к содержанию нормативных правовых актов. В настоящее время отношения по формированию содержания, системы нормативных правовых актов в Российской Федерации никак не регламентированы. Отдельные попытки это сделать³⁸ можно отнести скорее к разряду письменного закрепления сложившихся обычаев ввиду отсутствия у этих документов какой-либо юридической обязательности.

В связи с изложенным, представляется наиболее важным осуществить анализ документов идейно-политического содержания как источников правового закрепления стратегических интересов Российской Федерации.

В ходе исследования был проведен контекстный анализ документов идейно-политического содержания: девяти концепций и доктрин, а также 20 посланий Президента Российской Федерации.

Целью анализа было установление устойчивых государственных интересов (целей) и их иерархия, для выявления возможного списка стратегических интересов (целей) Российской Федерации. В ходе исследования были изучены тексты

³⁷ См., например, Закон Республики Казахстан от 24.03.1998 № 213 «О нормативных правовых актах».

³⁸ См., например: Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов (направлены письмом Аппарата ГД РФ от 18 ноября 2003 г. N вк2-18/490).

документов, содержащие указание на цели принятия того или иного документа, а также на цели реализации политики Российской Федерации в той или иной сфере.

Проведенный анализ позволил выявить следующее:

1. В изученных документах, как правило, отсутствуют четкие формулировки, обозначающие цели принятия документа или политики в той или иной сфере.

2. Изученные нормы документов отличаются высокой степенью декларативности.

3. Иерархию выявленных целей исходя из изученных текстов установить не представляется возможным.

4. Изученные документы не выделяют в качестве особой группы наиболее важные или стратегические интересы.

Анализ правового статуса изученных документов также не дает возможность установить иерархию и важность интересов государства в различных сферах. В ходе анализа установлено, что правовой статус исследованных документов не позволяет говорить об обязательности их применения для определенного круга лиц, принимающих управленческие решения. То есть, даже если бы в указанных документах были перечислены стратегические интересы Российской Федерации, они не имели бы механизмов реализации.

Общий вывод по результатам анализа: проведенный анализ документов не позволяет сделать обоснованного вывода и сформировать перечень стратегических интересов Российской Федерации.

Таким образом, стратегические интересы Российской Федерации в настоящее время никак не отражены в российской правовой действительности. На практике это может приводить и приводит к следующим проблемам:

1. Отсутствие системности в принятии важнейших решений в сфере государственного управления (начиная от проведения административной реформы и заканчивая принятием бюджета на очередной год).

2. Частая и не всегда обоснованная смена приоритетов в осуществлении управленческой деятельности в той или иной сфере.

3. Невозможность объективно оценивать эффективность принимаемых управленческих решений.

В рамках настоящего исследования невозможно провести полный анализ роли и качества государственной политики в рассматриваемой сфере. Отметим лишь, что помимо рассмотренных проблем целеполагания, существуют также инструментальные проблемы формирования и реализации государственной политики, которые, как представляется, должны составлять предмет отдельного и весьма глубокого исследования. Подводя итог, можно отметить, что в качестве основной проблемы качества государственной демографической политики с конституционно-правовой точки зрения является отсутствие в Конституции ясных и четких формулировок важнейших ценностей существования государства, общества, социальных групп, человека.

Не вдаваясь в излишние подробности, можно отметить, что аналогичная проблема была обнаружена при проведении анализа Конституции с точки зрения реализации остальных двух факторов: идейно-духовной одухотворенности бытия и социально-материального фактора.

Подводя итоги исследованию конституционно-правового преломления четырехфакторной модели демографического развития, следует сделать один важный вывод: изменения в Конституцию Российской Федерации назрели. Они необходимы как с идеологической, так и с правовой точек зрения и требуют серьезного и взвешенного подхода.

В настоящее время уже нельзя говорить об абсолютизации принципа неизменности Конституции. Конституция не должна консервировать недостатки правового регулирования, она должна объективно и мудро регулировать существующие общественные отношения и задавать вектор их развития. В связи с этим представляется важным отметить, что механизма принятия изменений в Конституцию спустя почти 14 лет после ее принятия так и нет. Федеральный конституционный закон «О Конституционном собрании» так и не принят, хотя соответствующие законодательные инициативы были в каждом составе Государственной Думы. Последняя подобная законодательная инициатива была внесена 2 ноября 2007 года депутатами Алкснисом, Бабуриным, Викторовым, Савельевой (законопроект № 488365-4).

Хочется верить, что новый состав Государственной Думы все-таки сможет принять этот важный закон, в соответствии с которым уже может быть организован процесс разработки и принятия соответствующих поправок. Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования смог бы активно включиться в эти процессы и предложить уже разработанные и готовые поправки к Конституции Российской Федерации, направленные на повышение эффективности демографической политики.



ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНЫЕ УСИЛИТЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ В «ЭЛЕКТРОННОМ ГОСУДАРСТВЕ»

В.Г. Матюхин, руководитель Федерального агентства по информационным технологиям

Развитие информационных технологий открывает все больше возможностей по совершенствованию системы управления государством, борьбе с коррупцией, решению задачи справедливого социального обеспечения.

На расширенном заседании Государственного совета «О стратегии развития России до 2020 года» Президент Российской Федерации отметил: «В системе государственного управления работает около 25 миллионов человек, где-то более трети общего числа работающих в стране. Здесь обращаются триллионы рублей инвестиций и текущих государственных расходов и потому совершенствованием деятельности этой системы, составляющей каркас всего государства, необходимо заниматься повседневно и целенаправленно».

Совершенствование системы управления государством, борьба с коррупцией, обеспечение адресности государственных услуг, справедливого социального обеспечения – задачи исключительно сложные, но информационные технологии дают возможность их решать.

Задачи, поставленные Президентом Российской Федерации в обращениях к Федеральному собранию, прямо диктуют необходимость построения «электронного государства», которое должно обеспечить:

- повышение конкурентоспособности российской экономики за счет снижения временных и материальных издержек на бумажный документооборот;
- строгую регламентацию и отчетность действий должностных лиц, сокращение аппарата государственной власти всех уровней;
- ослабление административного давления на бизнес (путем введения электронных счетов-фактур и других бухгалтерских, налоговых и отчетных электронных документов, доступ к которым должен быть дистанционным);
- снижение уровня коррупции за счет прозрачности и дистанционности информационного взаимодействия органов власти с населением и бизнесом;
- предоставление качественных массовых дистанционных государственных услуг – реального, поддающегося стандартизации и контролируемого по качеству «конечного продукта» органов власти;
- внедрение удобных для пользователей механизмов взаимодействия с властью (можно получать и оплачивать услуги не выходя из дома) и достижение при этом позитивного социального эффекта для населения, повышения качества жизни граждан при обеспечении адресной борьбы с бедностью.

Научно-технологические проработки и соответствующие технические решения создания информационно-технологической инфраструктуры «электронного государства» реализовывались Федеральным агентством по информационным технологиям в течение 2004–2007 годов в рамках реализации федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002-2010 годы)».

Отличительной особенностью работы информационно-технологической инфраструктуры «электронного государства» является наличие служб доверенной третьей стороны, обеспечивающих принципы гарантированного доверия при надлежащем аудите законности действий уполномоченных лиц со стороны гражданского общества. При этом доверие основано на гарантии того, что электронные документы предоставляются только требуемому адресату с фиксацией времени и с обеспечением целостности, подлинности, авторства и конфиденциальности, а также осуществляются соответствующие процедуры предоставления необходимых свидетельств, имеющих юридическую силу и позволяющих восстановить последовательность событий при обработке и преобразовании электронных документов.

В чем сейчас проблемы системы управления государством, чем они отличаются, например, от проблем конца 80-х годов прошлого века? За прошедшие 20 лет появились и значительно развились новые виды связи: сотовая связь, факс, сеть Интернет. Тем не менее, хотя при согласовании различных вопросов при выработке решений чиновники министерств и ведомств используют новые виды связи, однако для официального согласования документов применяется только почта. Как и раньше, оперативность принятия решений в системе управления государством определяется скоростью пересылки бумажных документов, т.е. скоростью работы почты, и внедрение новых видов связи не дает существенного улучшения оперативности управления государством. Для этого необходимо внедрение юридически значимого электронного документооборота на основе единого пространства электронной цифровой подписи (ЭЦП) и единого пространства электронных идентификационных элементов.

На сегодня поставленные задачи по созданию основных компонент информационно-технологической инфраструктуры «электронного государства» решены в рамках работ, проведенных по ФЦП «Электронная Россия (2002-2010 годы)», и создана соответствующая информационная система – Общероссийский государственный информационный центр (ОГИЦ).

Постановлением Правительства от 25.12.2007 г. №931 органам власти всех уровней предписано «обеспечить, начиная с 1 января 2008 г. переход федеральных органов исполнительной власти на оказание гражданам и организациям государственных услуг, связанных с обменом сведениями, содержащимися в базах данных информационных систем федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, других государственных органов и органов местного самоуправления, с использованием

ОГИЦ», а также «оказывать федеральными органами исполнительной власти с 1 января 2009 г. гражданам и организациям государственные услуги с использованием ресурсов центра через единый сайт государственных услуг в сети Интернет (портал государственных услуг)». Предстоит большая работа по насыщению этого портала конкретным содержанием по предоставляемым услугам и исполняемым функциям.

Положение об ОГИЦ утверждено приказом Мининформсвязи России, который зарегистрирован в Минюсте России 21 марта 2008 г. Оператором и балансодержателем ОГИЦ является Федеральное агентство по информационным технологиям.

Созданные программно-технические решения, позволяют не только предоставлять государственные услуги дистанционно, но и осуществлять следующие функции:

1. Предоставление информации с использованием системы разграниченного, авторизованного доступа к информационным ресурсам на основе единых идентификационных элементов, коллективных и индивидуальных точек доступа.

2. Взаимодействие информационных ресурсов с преобразованием форматов баз данных и сохранением юридической значимости информации на основе обеспечения единого пространства электронной цифровой подписи с использованием меток времени.

3. Территориально-распределенное отказо- и катастрофоустойчивое депозитарное хранение юридически значимой информации с нотариальным заверением авторства, подлинности, целостности, времени поступления и регламентированным доступом к ней.

4. Территориальная и организационная масштабируемость инфраструктуры, позволяющая объединять на основе принципов доверенной третьей стороны аналогичные информационные системы с сохранением юридической значимости передаваемых электронных документов.

5. Обеспечение межгосударственного обмена юридически значимыми электронными документами между различными доменами доверия.

Юридически значимый обмен электронными документами по различным сетям связи, включая сеть Интернет, позволит не только сформировать удобный механизм взаимодействия власти, бизнеса и населения для управления государством, но и даст возможность выйти на новый виток развития национальной экономики.

Внедрение разработанных решений позволяет создать единое авторизованное информационное пространство России на базе информационной среды Интернет. Авторизованное информационное пространство поддерживает различные модели электронной коммерции. К ним относятся: виртуальные торговые площадки, банковские платежные системы и оплата транспортных расходов, телемедицина, дистанционное образование, электронный депозитарий

ценных бумаг, электронные библиотеки, хранение электронных счетов-фактур, оплата услуг ЖКХ, медицинское лекарственное обеспечение, защита авторских и других смежных прав.

Создание общенациональной информационно-технологической инфраструктуры, максимально учитывающей потребности отечественных предпринимательских структур, является крайне важным. Общая информационно-технологическая инфраструктура «электронного государства», создаваемая на первом этапе за счет бюджетных средств, может быть эффективно использована и развита на основе государственно-частного партнерства.

Государство может взять на себя инвестирование долгосрочных проектов по созданию инфраструктуры – «длинные деньги», а бизнес развивать количество и качество своих услуг, предоставляемых населению. Можно отметить, что идея построения «электронного государства» является точкой кристаллизации интересов и углубления взаимовыгодного партнерства государства, бизнеса и гражданского общества.

Рассмотрим существующие тенденции развития сети Интернет.

Сеть Интернет, как известно, имеет ряд свойств: анонимность и слабую информационную безопасность. Анонимность общения в Интернет породила ряд новых видов человеческого взаимодействия. С появлением сети Интернет возникли и активно развиваются социальные сообщества - социальные сети. Они же являлись одной из движущих сил развития сети Интернет. Различными источниками развитие социальных сетей в Интернет характеризуется 3 этапами:

1 этап - Web 1.0 (с начала 90-х годов)- «супер-библиотеки» – сайты со специально подготовленным, вручную структурированным контентом, который производился «немногими для многих», с большим недостатком обратной связи; пользователи являлись лишь пассивными потребителями. Использовались поисковые системы: Яндекс, Рамблер (в российском сегменте). Персональные сайты появились вместе с Интернетом, но они принадлежали преимущественно представителям элит – политикам, деятелям культуры, писателям, журналистам.

2 этап - Web 2.0 (настоящее время) – появились массовые сервисы, дающие возможность пользователям самостоятельно производить контент (дневники, статьи, фотоальбомы, сборники ссылок), а также манипулировать связями между своими и чужими материалами в Глобальной сети (настраивать собственные ленты для чтения избранных веблогов или новостей, встраивать собственные материалы в коллективные блоги и википедии, и т.п.). С развитием социальных сетей свое личное пространство, свой образ в Интернете создали миллионы пользователей. Крупнейшие социальные сети Web 2.0: Одноклассники.ру, Вконтакте, МойКруг. Для данных сетей свойственен быстрый рост, однако сейчас они характеризуются его замедлением и снижением используемого трафика, эволюционированием в сторону превращения в сайты знакомств.

3 этап - Web 3.0 (будущее) - направлены на совершенствование задач, которые решают конкретные (профессиональные) проблемы. Переориентация сетей с частных коммуникаций на предметное социальное и творческое сотрудничество, развитие тематических потребительских и профессиональных сетей. Создание единых персональных ресурсов, содержащих структурированную информацию о биографии, личных, творческих, деловых интересах и возможностях владельца, необходимую для удобного поиска контактов с партнерами. Возможность доступа регулируется персонально для различных пользователей и их групп: для друзей, для деловых партнеров, для родственников, для всех в открытом доступе. Одним из главных движущих факторов развития этих сетей является возможность для творческого самовыражения личностей при создании персональных ресурсов и в коммуникациях с партнерами. Скорее всего, этот процесс зародится в элитных группах, максимально заинтересованных в информационном продвижении: среди творческой прослойки, продвинутых пользователей, лидеров общественного мнения, фрилансеров и т. д., а затем станет массовым.

Вместе с тем, при работе с персональными данными и документами требуется гарантированное обеспечение авторства, подлинности и целостности передаваемых электронных документов, то есть создания в сети Интернет авторизованного подпространства или доменов доверия. Сейчас существует ряд подходов по преодолению анонимности в Глобальной сети, например, создание сети Интернет-2, в протоколы которой "зашиты" механизмы безопасности.

Наиболее эффективным решением этой проблемы является использование общенациональной информационно-технологической инфраструктуры «электронного государства» на основе единого пространства ЭЦП и национального пространства электронных идентификационных элементов, которая позволяет также обеспечить и высокую информационную безопасность.

Социальные сети на 3 этапе развития Глобальной сети могут возникать как стихийно, так и управляемо. Создание авторизованного пространства дает технологическую возможность создания таких сетей для организации положительной обратной связи в систему государственного управления.

Таким образом, создание авторизованного Интернета породит новые социальные сети, как профессиональные сообщества, которые смогут стать интеллектуальными усилителями государственных решений.



КОРРУПЦИЯ КАК ПРОТИВОПОЛОЖНОСТЬ ДЕМОКРАТИИ

Е.Е. Румянцева, доктор экономических наук, профессор Российской академии государственной службы при Президенте РФ

Без решения проблемы коррупции страна будет разложена изнутри"

Владимир Путин³⁹

Несмотря на то, что каждая страна мира обладает своими историческими и национальными традициями и может рассматриваться как уникальная социально-экономическая система, весь мир может быть поделен на два типа государств: преимущественно демократических и государств с типом общественных отношений, противоположных демократии. Общепринятой в настоящее время точкой зрения является противопоставление демократии как власти народа авторитаризму (или автаркии) как неограниченной власти (диктатуры) одного лица или группы лиц при сохранении некоторых экономических, гражданских, духовных свобод для граждан. Принято считать, что политический режим, соответствующий принципам авторитарности, означает отсутствие подлинной демократии как в отношении свободного проведения выборов, так и в вопросах управления государственными структурами.

Немецкий политолог Д. Берг-Шлоссер выделял следующие разновидности авторитаризма:

традиционные абсолютистские монархии (примеры: Эфиопия до 1947 г., Непал, Марокко, Саудовская Аравия и другие);

традиционные авторитарные режимы олигархического типа. Характерны для стран Латинской Америки (примеры: Гватемала, Никарагуа до 1979 г. и другие);

гегемонистский авторитаризм новой олигархии (примеры: Камерун, Россия, Тунис, Филиппины при Ф. Маркосе в 1972 — 1985 гг.);

страны «социалистической ориентации» со всеми особенностями восприятия социализма, его типов, эгалитаристских традиций собственной культуры и так далее (примеры: Алжир, Бирма, Гвинея, Мозамбик, Танзания и другие). Эта разновидность авторитаризма к настоящему времени практически исчезла;

военные режимы (примеры: режим Г. А. Насера в Египте, Х. Перона в Аргентине, авторитарные режимы в Ираке, Перу и другие).

В качестве разновидности авторитаризма выделяют также теократические режимы, когда политическая власть сконцентрирована в руках духовных лиц.

³⁹ http://www.businesspress.ru/newspaper/article_mId_40_aId_27093.html

Американские ученые Г. Альмонд и Б. Пауэлл разделили все страны мира на авторитарные и демократические системы по признаку внутрисистемной автономии. Например, к странам с авторитарными системами управления, для которых характерно отсутствие внутрисистемной автономии, они относят радикально тоталитарный СССР, консервативно тоталитарную фашистскую Германию, предмобилизационную авторитарную Гану и осовремененную авторитарную Бразилию, а к странам с демократическими системами управления с полной внутрисистемной автономией – высокоавтономную Великобританию, ограниченно автономную IV республику во Франции, низкоавтономную Мексику, предмобилизационную демократическую Нигерию до 1966 г. (Источник: Almond G., Powell B. Comparative politics: A Developmental Approach. – Boston: 1966. – p. 308).

Имеется и другая трактовка демократии и противоположного ей типа общественных отношений, называемого деспотией (табл. 1)

Таблица 1

Сравнение системы демократического и деспотического правления

| Критерий | Демократия | Деспотия |
|-------------------------|----------------------------------------|--------------------------------------------------|
| Расположение власти | Республиканское (открытая элита) | Автократическое (ограниченная элита) |
| Границы власти | Либеральное (добровольность) | Тоталитарное (строгая дисциплина и единообразию) |
| Разделение власти | Баланс (рассеивание) | Диктаторское (концентрация) |
| Рекрутирование элит | Равноправие (открытый класс) | Дискриминаторское (закрытый класс-каста) |
| Ответственность | Либертарианское (личность) | Авторитарное (другие) |
| Распределение ценностей | Благотворительное (беспристрастное) | Эксплуататорское (пристрастное) |
| Решения | Юридическое (оспариваемое) | Тираническое (неоспариваемое) |

Источник: Lasswell H., Kaplan A. Power and Society: A Framework for Political Inquiry. – New Haven (Conn.), 1957. – p.257.

В настоящее время требуется более точное раскрытие данного термина для того, чтобы провозглашаемые в конституциях всех стран мира демократические идеалы были в наибольшей степени реализованы на практике, а не расходились с ней.

Основой формирования истинно демократического государства является проявление в большей части населения позитивных нравственных качеств и достижение высокого уровня духовного развития.

В настоящее время на первый план негативного типа общественных отношений выдвигается проблема коррупции, которую, по нашему мнению, более объективно рассматривать как противоположность демократии.

По нашему мнению, коррупция — это система взаимоотношений власти и населения страны, при которой главным мерилom ценности выступают деньги и сила (коррупционные связи, оружие и т.п.).

То, что демократическое государство является альтернативой коррупционного государства, указывается, в частности, в преамбуле в Конвенции ООН против коррупции, вступившей в силу для России 08.06.2006.

До середины 1990-х гг. отношение к коррупции было иным – она не рассматривалась как противоположность демократии и считалась негативной характеристикой развития государственной службы и судебной системы. Во второй половине 20 в. коррупция всё больше начала становиться международной проблемой. В своём выпуске от 31 декабря 1995 г. газета «Financial Times» объявила 1995 год «годом коррупции». Для пропаганды знаний о коррупции [ООН](#) учредила 9 декабря [Международный день борьбы с коррупцией](#).

На наш взгляд, духовно-нравственный аспект – главный в понимании природы развития того или иного типа государства. В соответствии с этим целесообразно рассматривать и все многообразие экономических исследований – либо обслуживающих коррупционную экономику, где во главе угла обоснование позитивности деятельности коррупционных группировок и рассмотрение денег в качестве главной ценности экономических отношений, либо обслуживающих демократическую экономику, где главным мерилom ценности экономических отношений выступает человек.

В соответствии с этим строится и законодательная система страны и определяются цели экономического развития. В коррупционной экономике главная цель коммерческой деятельности – получение прибыли, в демократической – достижение максимальной ценности производства на основе согласования интересов всех участников данной экономической деятельности (собственников и руководителей предприятия, наемных работников, потребителей, поставщиков сырья и материалов, государства).

Сравнение признаков коррупционного и демократического государства приводится в таблице 2.

В качестве явления коррупцию мы можем определить как злоупотребление служебным положением, наносящее вред отдельным людям, государственным интересам и обществу в целом.

Таблица 2

Сравнение признаков демократического и коррупционного государства

| Демократия | Коррупция |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Определяющее влияние положительных нравственных качеств и высокого уровня духовного развития элиты общества на формирование экономических отношений | 1. Определяющее влияние отрицательных нравственных качеств и низкого уровня духовного развития элиты общества на формирование экономических отношений |
| 2. В основе развития экономических отношений находятся интересы человека (государство в лице государственных служащих способно позаботиться о нуждах простых людей), в результате продолжительность жизни граждан страны увеличивается | 2. В основе развития экономических отношений находятся корыстные интересы – зарабатывание денег любой ценой (государство в лице государственных служащих заботится только о тех, у кого есть деньги), в результате отсутствия заботы государства о гражданах продолжительность жизни снижается, а уровень их заболеваемости растет |
| 3. Равенство всех перед законом | 3. Злоупотребление служебным положением выражается в том, что должностное лицо требует исполнения законов, а само их нарушает |
| 4. Как следствие 1-го, преобладание формальных правил над неформальными | 4. Как следствие 1-го, преобладание неформальных правил над формальными (в основном с помощью взяток и личных связей) |
| 5. Равенство всех перед законом способствует развитию сознательности и личной ответственности за свои поступки | 5. Преобладание неформальных правил над формальными обуславливает развитие механизма удержания власти на основе страха (запугивания людей) вместо развития их сознательности и личной ответственности за свои поступки |
| 6. Социальная напряженность общества снимается благодаря реализации принципа согласования интересов государства, бизнеса и населения | 6. Массовое несоблюдение законодательства со стороны коррумпированных структур ведет к криминализации общества, беззаконию и многочисленным социальным конфликтам |
| 7. Соответствие уровня квалификации специалистов занимаемой должности, в частности высокооплачиваемую работу получают лица, достойные данной работы – квалифицированные специалисты, обладающие необходимыми знаниями, опытом, трудолюбием и способные нести ответственность за свои действия | 7. Соответствие уровня квалификации специалистов занимаемой должности, в частности высокооплачиваемую работу получают лица на основе развития таких нравственных качеств, как хамство, лицемерие, подхалимство, человекоугодие и/или на основе личных связей и взяток в ущерб интересам потребителей конечной продукции данной организации |
| 8. Развитие экономических отношений по пути открытости и достоверности информации | 8. Развитие экономических отношений по пути их усложнения, запутывания, неоднозначности норм законодательства, закрытости и искажения информации |
| 9. Высокая степень ответственности государственных служащих, работников бюджетной сферы и частного сектора перед гражданами, что, в частности, обеспечивается системой жесткого государственного контроля за их деятельностью | 9. Отсутствие или низкая степень ответственности государственных служащих, работников бюджетной сферы и частного сектора перед гражданами вследствие отсутствия системы государственного контроля за их деятельностью |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>10. Социальный состав общества имеет тенденцию к выравниванию, в частности уменьшается разница между доходами богатых и бедных граждан, между уровнем социально-экономического развития Центра и периферии страны</p> | <p>10. Разрыв между богатыми и бедными увеличивается, как и между регионами, поскольку государственные решения принимаются лицами, не имеющими представления о нуждах простых людей</p> |
| <p>11. Государство постоянно повышает уровень социальных выплат для нуждающихся категорий граждан, общество опирается на концепцию, согласно которой налогоплательщики осознанно платят налоги с тем, чтобы путем перераспределения на уровне государства, развивать экономику и помогать тем, кто не может сам заработать.</p> | <p>11. Игнорирование социальных функций, которые возложены на государство обществом, а именно: обеспечение достойной жизни нетрудоспособным гражданам, выполнение других социальных гарантий, предусмотренных конституцией страны. Это происходит в том числе и на основе массового обмана населения.</p> |
| <p>12. Руководство страны получает зарплату, сопоставимую с уровнем доходов научной элиты, пользуется теми же услугами, что и большинство населения, поэтому принимает решения на основе психологии большинства населения.</p> | <p>12. Руководство страны, получая доходы в десятки и сотни раз выше, чем средняя по стране зарплата, оторвано от жизни большинства народа (не пользуется общественным транспортом, не посещает поликлиники, не ходит в экономмагазины, не отдает своих детей в муниципальные школы и т.д.). В результате, высшие эшелоны власти не осознают, как живет в стране большинство населения, и принимают решения, основываясь на психологии богатого потребителя.</p> |
| <p>13. Отсутствует механизм перекалывания ответственности за некомпетентные государственные решения и бесхозяйственность на плечи граждан</p> | <p>13. Население вынуждено переплачивать за товары и услуги, поскольку все издержки от коррупции покрываются также и через механизм ценообразования на товары и услуги</p> |
| <p>14. Государственные решения принимаются в интересах большинства</p> | <p>14. Государственные решения принимаются в интересах мафии</p> |
| <p>15. Как результат, гарантии прав и свобод гражданина, закрепленные в конституции страны, соблюдаются</p> | <p>15. Как результат, гарантии прав и свобод гражданина, закрепленные в конституции страны, не соблюдаются, а большинство населения страны вынуждены жертвовать частью своего материального благосостояния, а также своим здоровьем в пользу коррупционной мафии, покрывая издержки от реализации некомпетентных решений, переплачивая за товары и услуги, в большинстве своем низкого качества, пользуясь недостоверной информацией и получая многократно заниженное вознаграждение за свой труд.</p> |
| <p>16. Важнейшей характеристикой мышления правящей элиты является его опережающий характер, обеспечивающий в результате принятия эффективных управленческих решений максимальную безопасность техногенного воздействия на природу защиту человека от природных катастроф, что формирует планово-предупредительный тип общественных отношений, основанных на использовании превентивных мер</p> | <p>16. Недостаток знаний у правящей элиты и отсутствие духовно-нравственных мотивов, диктующих заботу о человеке – о большинстве населения страны, формирует аварийно-спасательный тип общественных отношений, при котором члены общества находятся в постоянной опасности попасть в аварию и за счет общества покрываются издержки бесхозяйственности.</p> |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 17. Результатом равенства всех граждан перед законом является высокая степень управляемости экономики и эффективности принимаемых государственных решений | 17. Результатом избирательного соблюдения законов со стороны разных слоев общества (коррупцированного и некоррупцированного) является слабая управляемость экономики и действие законов хаоса вместо продекларированных в нормативных правовых актах условий хозяйствования |
| 18. Как следствие 15-го, соблюдение принципа защиты результатов прошлого труда (жилого фонда, дорог, объектов культурного наследия и т.д.) | 18. Как следствие 15-го, пренебрежение принципом защиты результатов прошлого труда, что выражается в реализации неэффективной инвестиционной политики и разрушении материальной базы развития экономики, а также объектов культурного наследия |
| 19. На уровне исполнителей - оказание необходимых гражданам бесплатных информационных услуг специалистами органов государственной и муниципальной службы и предприятий частного сектора | 19. На уровне исполнителей - пренебрежение нуждами граждан, обращающихся в организацию, выражающееся в нежелании государственных служащих и специалистов различных организаций проводить разъяснительную работу среди населения в рамках своей компетенции, отгораживание табличками типа «Справок не даем» |
| 20. Уважение к письменным обращениям граждан в различные инстанции, проявляющееся в действующей системе их пересылки между организациями и высокой степени решения изложенных просьб по существу. | 20. Работа с обращениями граждан сводится к подготовке формальных отписок, многие обращения игнорируются из-за отсутствия контроля за их исполнением. Как правило, добиться какого-то решения проблемы гражданин может только лично обходя различные организации и проявляя настойчивость, в т.ч. подготовке повторных обращений по одной и той же проблеме |

К главным характеристикам коррупции следует отнести: а) то, что это - преступная деятельность, которая может принимать разные формы – сращивания чиновников, имеющих доступ к государственной казне и оказывающих влияние на принятие государственных решений, с криминальными структурами; с частным сектором или развитие коррупции в рамках отдельно взятых организаций; б) то, что коррупция – это тщательно скрываемая преступная деятельность; в) то, что она распространена только там, где есть власть и деньги (именно поэтому использовать власть в интересах всего общества и государства как субъекта мирового сообщества могут только люди с высоким уровнем духовно-нравственного развития); г) коррупция распространена не только в системе государственной службы, но и в бюджетном и частном секторе – любой человек, злоупотребляющий своим служебным положением, является коррупционером; д) организационной основой коррупции является мафия как устоявшийся тип организации неформальных отношений; е) коррупционер может осуществлять свою преступную деятельность, связанную со злоупотреблением своим служебным положением как руководствуясь личными интересами, так и под действием мафии.

Определения коррупции приводятся в различных международных документах, в частности в Конвенции ООН против коррупции, вступившей в силу для России с 8 июня 2006 г.; Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, вступившей в силу для России с 1 февраля 2007 г. и др.

Развитие коррупции приводит к тому, что законодательство разрабатывается в интересах коррупционеров, а социально направленные нормативные правовые акты, которые принимаются под давлением международных организаций (например, ООН, МОТ и др.), тщательно не прорабатываются и носят декларативный характер. Отрыв продекларированных прав граждан и условий хозяйствования от реальной практики выражается и в том, что коррупционеры систематически позволяют себе нарушать установленные нормы действующего законодательства, но при этом требуют соблюдения этих норм от населения.

К причинам, способствующим развитию коррупции, следует отнести:

- а) непонимание обществом масштабов ущерба, наносимого коррупцией и из-за этого - непотворление большинства населения противоправным действиям коррупционеров;
- б) отсутствие теоретических разработок по определению и механизмам борьбы с коррупцией, несовершенство законодательства (во многих странах мира, включая РФ, не предусмотрены меры уголовной ответственности за коррупцию);
- в) увеличение роли государства, бюрократизация общественной жизни;
- г) причины, лежащие в экономике, — например, монополизация, рост теневой экономики;
- д) рост организованной преступности, криминализация общества.

К формам коррупции следует отнести: а) уклонение от выполнения своих служебных обязанностей; б) взяточничество; в) незаконное присвоение государственных средств, или казнокрадство; г) сокрытие информации о преступных действиях коллег по работе, а, следовательно, соучастие в преступлениях; в переходной экономике — получение сверхдоходов в ходе приватизации.

Будучи явлением, которое поражает все стороны жизни общества, коррупция получает распространение не только в системе государственной службы, но и в бюджетном и частном секторе. Например, на крупном предприятии имеется возможность поехать на учебу за границу, но за казенный счет ездят не те специалисты, которые могут принести затем реальную пользу от повышения квалификации, а те, кто владеет данной информацией. И занимаются эти люди не повышением квалификации, а обычным туризмом за счет предприятия. Или распределение путевок в детский лагерь. По справедливости, должны были бы поехать дети из малообеспеченных и неполных семей, но едут чаще всего дети профсоюзных боссов и начальства, а дети из малообеспеченных семей так и

остаются обделенными. Это тоже разные формы проявления коррупции – использования служебного положения в личных целях.

Закономерностью развития коррупции является преобладание авторитарного стиля руководства на уровне управления государством в ущерб демократическому.

Помимо коррупции, связанной со злоупотреблением руководителями и специалистами предприятий, имеется и другой ее вид взаимоотношения граждан с коррупционерами - государственными служащими, когда коррупционеры вымогают взятку, а граждане эту взятку не отказываются давать или сами ее предлагают.

На уровне населения понимание масштабов этого зла и высвечивание коррупционера – первый и главный путь победы над коррупцией в условиях формирования гражданского общества и перехода к демократии. Там, где граждане не боятся сказать, что это – коррупционер, он может перестать быть коррупционером. Любая деятельность должностного лица должна соответствовать его должностной инструкции, положению о государственном органе, где он работает по действующему российскому законодательству. Поэтому всегда полезно сегодня уточнять у государственных служащих, руководителей и специалистов бюджетных и частных организаций, каким нормативным правовым документом руководствуются они в своей деятельности. И в случае возникновения конфликтных ситуаций, требующих дальнейших разбирательств, лучше такие вопросы задавать письменно. Например, в открытой печати приводятся такие факты о масштабах деятельности коррупционеров. Бывший глава администрации Президента Республики Башкортостан Радий Хабиров способствовал продвижению в Государственную Думу в качестве депутата за 30 млн рублей, в Госсобрание – 6 млн, сотрудником администрации – от 1,5 млн руб. и выше (Источник: Андреевская Е. Башкирский Мидас//Аргументы и факты, № 29 от 16 июля 2008).

На уровне государственной службы главными направлениями борьбы с коррупцией являются:

1. реализация требования прозрачности расходования государственных средств, выражающаяся в публикации в открытой печати и в Интернете плановых и фактических показателей по всем статьям расходов бюджетов всех уровней, федеральным и региональным целевым программам, государственным инвестиционным проектам, бюджетным и внебюджетным государственным фондам;

2. введение системы персональной ответственности за принятие и исполнение государственных решений, которая формируется путем указания в планах исполнения государственных документов не органов государственного управления, а конкретных персоналий;

3. публичное обсуждение проектов важнейших государственных документов с указанием фамилий их разработчиков; в случае принятия нормативного правового акта, который в силу его слабой проработки невозможно реализовать на практике, - формирование списка некомпетентных разработчиков с

невозможностью дальнейшего их привлечения к выполнению государственного заказа;

4. контроль за соблюдением требования равенства всех перед законом, выражающийся в требовании соблюдения правил дорожного движения для всех без исключения граждан, соблюдения требований бесплатного предоставления жилья и т.п.;

5. осуществление контроля за обращениями граждан – не только за их регистрацией и своевременной подготовкой ответов, но и анализ ответов по существу с целью пресечения практики формальных отписок и уклонения от выполнения государственными служащими своих должностных обязанностей, а также формирование действенной системы пересылки обращений граждан между организациями;

6. ликвидация системы многочисленных льгот и преференций для государственных служащих, установление уровня оплаты их труда в соответствии с бюджетными организациями с целью ликвидации отрыва системы государственной службы от нужд большинства населения и формирования государственного аппарата из числа более компетентных и менее корыстных граждан;

7. осуществление финансирования государственных органов управления на основе мониторинга их эффективности на основе демократических критериев (в противовес коррупционным критериям эффективности).

По данным Генпрокуратуры РФ, ответственной вместе с ФСБ РФ за борьбу против коррупции в стране, рынок коррупции составляет 240 млрд долл., что является эквивалентом доходной части федерального бюджета на 2008 год (Кричевский Н. Вечная тема // BusinessWeek Россия, № 27, 16 июля 2007 г.). Именно из-за коррупционеров Россия сегодня не использует уникальные возможности, которые обеспечили бы ей прорыв в экономическом развитии.

Первое. Страна имеет уникальное геополитическое положение – самый короткий путь из Европы в Азию, но многомиллиардные доходы от транзита грузов идут мимо России.

Второе. Россия обладает одним из самых высоких туристских потенциалов. Усредненный показатель туристского потенциала России составляет 56%, в то время как у Турции он оценивается всего в 38,4%, Греции – 35%, Италии – 49%, Франции, Испании и Германии - несколько более 50%. То есть наша страна обладает туристским потенциалом, который выше, чем в других странах, в т.ч. Франции, 30% ВВП которой формируется за счет туризма. Однако мы не можем до сих пор развить и поддержать свой российский туризм и ездим отдыхать за рубеж, усугубляя отрицательное сальдо баланса услуг в платежном балансе страны и развивая экономику Турции, Египта, Испании, Франции и т.д.

Третье. Россия по своему природно-климатическому потенциалу все эти годы могла бы обеспечивать себя продовольствием, причем все, что должно сделать государство в этом направлении уже 10 лет, как хорошо известно, но вместо этого Россия является крупнейшим импортером по многим продуктам

питания, причем в основном – низкокачественным. Причем если раньше в мировой практике ставился вопрос о применении продовольственного оружия, то сейчас мы фактически потребляем отходы мирового продовольственного рынка: генетически модифицированные продукты, продукты длительного хранения с химическими составляющими, продукты с истекшими сроками хранения и т.д. В результате в наш организм поступает в 100 раз больше вредных веществ, чем у населения стран с развитой рыночной экономикой. И это при том, что в этих странах число аллергиков каждые 10 лет удваивается⁴⁰. Фактически из-за неумения оценить народнохозяйственную эффективность государственной финансовой поддержки российскому сельскому хозяйству объем совокупной денежной массы в нашей стране уменьшается в сторону поддержки иностранных производителей, а продолжительность жизни не увеличивается из-за некачественного продовольствия. Следствием разрушения потребительского рынка нерациональной системой государственного регулирования и отсутствия заботы об обеспечении россиян свежей продукцией собственного производства является долговременная тенденция снижения продолжительности жизни при самом большом в мире 13-летнем показателе разрыва между продолжительностью жизни мужчин и женщин. А без трудовых ресурсов никакие экономические успехи невозможны.

Четвертое. В стране имеются значительные накопления инвестиций и в то же время – огромная потребность в обновлении основных средств. Российская экономика вот уже 17 лет работает в аварийно-спасательном режиме вместо планово-предупредительного.

Пятое. Все ведущие страны мировой экономики имеют свои отраслевые лидеры, точнее кластеры отраслей, но все эти страны объединяет одно – это приоритет инвестиций в человеческий капитал – в науку и образование, которые поддерживаются в первую очередь за счет государства.

Одна из таких проблем – качество российского образования. Министр образования А.А. Фурсенко в ходе встречи с учителями был вынужден признать, что более 80% школьной литературы содержит фактические ошибки, не говоря уже о многочисленных нарушениях орфографических и грамматических правил русского языка⁴¹. По нашей оценке, не содержит грубых методологических ошибок лишь 2% издаваемой в настоящее время для системы высшей школы учебной экономической литературы⁴². Кроме государства, никто эту ситуацию с учебной литературой не исправит.

⁴⁰ О состоянии нашего потребительского рынка и влиянии его на наше здоровье можно подробно прочитать в книге: Е.Е.Румянцева «Товары, вредные для здоровья». – М., Логос. – 392 с.

⁴¹ В России треть школьных учебников не соответствует образовательным стандартам.//Аргументы и факты, 01.11.2007. Электронный ресурс: http://www.aif.ru/society/news/detail_prnid_dta104072.html?phrase_id=77308.

⁴² Е.Е.Румянцева: За качеством издаваемой учебной литературы необходим иной государственный контроль// Государственная служба, № 4, 2006. – с. 77-88; О содержательности экономического образования в России// Университетская книга, № 9, 2006. – с. 58-62. Электронная версия статьи: http://www.ubook.ru/pdf_9_06/58_62.pdf

И наконец, шестое. Огромный резерв увеличения ВВП – малые предприятия. Нет никаких непреодолимых препятствий, чтобы те, кто сегодня не имеет хорошей работы, организовали собственное дело, и вместо 10-12% малые предприятия создавали бы более 50% ВВП, как это уже давно существует в странах с развитой рыночной экономикой⁴³.

То есть речь идет в основном об организационно-интеллектуальных проблемах, решение которых зависит от уровня профессионализма и компетентности высших управленческих кадров, о необходимости смены образа государственной власти и повышении эффективности ее работы.

⁴³ См. Е.Е.Румянцева *Надежды и беды малого бизнеса// Питание и общество, № 11-12, 2005.*



ОСОБЕННОСТИ МУСУЛЬМАНСКОЙ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ СЕВЕРНОГО КАВКАЗА

К.А. Богатырев, кандидат исторических наук

События последних лет наглядно показали, что существующие в современной России судебная и правоохранительная системы, а также простой порядок разрешения споров, довольно слабо сориентированы на учет местных условий и доказавших свою эффективность правовых традиций различных регионов. Серьезной проблемой является несоответствие различных религиозно-правовых традиций российскому законодательству. На первый взгляд, светский статус государства, закрепленный в конституции, полностью исключает саму возможность разработки каких-либо мероприятий в этом направлении. Однако при этом следует помнить о том, что отделение церкви от государства не означает ее отделение от общества. Практически все наиболее влиятельные политические силы России в настоящее время настоятельно подчеркивают необходимость общественного и гражданского согласия при разработке и принятии важнейших решений общегосударственного значения. В этом случае нельзя не учитывать тот факт, что российское государство изначально формировалось на основе поликонфессионального принципа. Этот факт подчеркивает актуальность проблемы межконфессионального консенсуса по принципиальным направлениям правовой политики, которая должна ориентироваться на использование всего позитивного, что накоплено различными религиозно-правовыми культурами. Отношение к своеобразию обычаев в России всегда было и остается более снисходительным, чем к юридическим установкам. В то же время правовые нормы, являясь частью обычая как самой устойчивой нормы, имеют большую устойчивость. В том государстве, где сосуществуют этносы разных нравственных поведенческих и юридических ориентаций, они непременно должны быть учтены и признаны. Трудно представить, чтобы в императорской России СССР или в современной Российской Федерации эффективно мог бы действовать какой-либо серьезный и имеющий реальное значение закон, беспепелляционно отвергнутый какой-либо из ведущих конфессий или противоречащий их нравственно-правовым взглядам.

Одной из ведущих конфессий России является ислам. По количеству своих приверженцев он занимает второе место после православия и составляет примерно 15-20 млн чел. Большое значение имеет наличие отдельных точек, где мусульманское население проживает относительно компактно, стараясь сохранить свою национальную и религиозную идентичность. Поэтому большое значение в настоящее время имеет использование достижений мусульманско-правовой

культуры в интересах развития правовой системы России и прежде всего ее исламских регионов.

Эффективность обращения к мусульманскому праву в таких регионах, как правило, оказывается значительно выше результативности обычных законодательных мер. В этом ярко проявляется его роль не только как собственно правового инструмента, но и как мощного идеологического, социально-психологического фактора. Она объясняется особой близостью мусульманского права к правосознанию и вообще мировоззрению мусульман, воспринимающих его в тесном единстве со своей национально-культурной идентичностью и верой. В результате, обладая авторитетом в глазах мусульман, мусульманское право само выступает в качестве инструмента легитимации по отношению к позитивному законодательству. Для мусульман исключительно важно осознавать, что действующее законодательство по крайней мере не противоречит ценностям и основным принципам мусульманского права. Российская власть могла бы серьезно укрепить свои позиции в случае обоснования совместимости принимаемого законодательства с исходными началами мусульманского права.

Известно, что ислам в целом стоит на стороне законопослушания и лояльности по отношению к власти, готовой уважать разделяемые им ценности. Большинство из них созвучно современным правовым системам и не противоречит принципам российского права. Поэтому от признания достижений мусульманско-правовой культуры и включения некоторых из них в действующее законодательство выиграют не только мусульмане, но и иные конфессии, а также российское общество в целом.

В постсоветском этнополитическом пространстве и в особенности на Северном Кавказе возникли ситуации, в которых четко обозначились потенции сложения самоуправляющихся систем с обращением к религиозным нормам права. У народов, входящих в зону распространения мусульманской цивилизации, в систему народного правового урегулирования (включая семейные отношения) входят адат и шариат.

Правовая наука обычно рассматривает мусульманское право как синоним шариата, понимаемого в свою очередь в качестве универсальной системы, в которой религиозное начало принципиально не отделено от правового. Его название происходит от арабского слова «ШАРИА», что в переводе означает прямой (правильный) путь. Этот путь ведет истинного мусульманина к спасению. В своей основе он представляет собой многотомный комментарий к Корану и сунне, в котором содержатся законы и комплекс предписаний, которые определяют убеждения, формируют нравственные ценности, религиозную совесть мусульман и выступают источниками конкретных норм регулирующих их поведение⁴⁴. Шариат в собственном смысле представляет собой в целом религиозное явление, в котором можно обнаружить лишь отдельные следы правового начала. В отличие от него

⁴⁴ *Ислам. Энциклопедический словарь. / Отв. ред. Прозоров С.М. М. 1991. С. 292.*

мусульманское право является преимущественно правовым феноменом, ориентированным в большинстве своем на религиозное правосознание.

Решения, сформулированные мусульманско-правовой доктриной на основе общих принципов шариата, лишены божественного характера, и поэтому не исключается то, что они могут модифицироваться с течением времени и изменением образа жизни мусульман. Не случайно один из правовых принципов шариата гласит: «Не запрещается изменение нормы с изменением времени». При этом, безусловно, должны приниматься во внимание защищаемые шариатом ценности, а значит, вместе с ними и сугубо земные интересы и потребности человека. Именно в таком смысле толкуется мусульманскими правоведами принцип «В основе распоряжения делами подданных должен лежать интерес». Одновременно шариат демонстрирует уважение к обычаям и традициям мусульман, которые должны учитываться при решении конкретных вопросов. Среди правовых принципов шариата выделяются те, в которых проводится эта идея: «Обычай имеет значение нормы», «То, что применяют люди, является критерием, которому надлежит следовать», «Установленное обычаем равносильно предусмотренному нормой права».

В основе признания авторитета обычая лежит также такой законодательно закрепленный принцип как «то, что мусульмане считают хорошим, то и для Аллаха является хорошим». Следует особо подчеркнуть, что по преобладающему в мусульманской юриспруденции мнению обычай может служить в некоторых случаях оправданием даже для отхода от некоторых предписаний Корана и сунны. Кроме того, считается, что любая норма, в том числе и предусмотренная указанными источниками, должна уступить место другой, если исчезло основание, вызвавшее ее в свое время к жизни.

Таким образом, шариат позволяет интерпретировать и применять его нормы, изначальные ориентиры и принципы с учетом условий жизни мусульман, их обычаев и интересов, находить такие конкретные решения, которые являются наиболее эффективными в нужное время и в нужном месте. В этом проявляется еще одна особенность шариата, которой является его относительная гибкость и открытость, а также готовность сосуществовать с иными традициями и правовыми системами. Шариат и основанное на нем мусульманское право никогда не были единственным законом. В исламском мире всегда сосуществовали самые различные традиции и обычаи. В этой связи немаловажное значение приобретает вопрос о соотношении шариата и адата.

Истоки мусульманской правовой культуры изначально находятся в процессе появления и развития ислама как религии. Религия, провозглашенная Мухаммедом, по сути дела, явилась возвращением к строгому единобожию древних израильтян, видоизмененному и приспособленному к менталитету арабов. Его главной отличительной чертой явилась максимальная упрощенность. Христианство не смогло распространиться на Востоке по причине того, что оно содержит такую

сложную идею, как троичность единого Бога. Невозможно объяснить это без обращения к тонким философским категориям.

В исламе все принципы были значительно упрощены. Бог только один, в нём нет никаких лиц, а рядом с ним нет других богов. «Нет бога, кроме Аллаха, и Мухаммед пророк его» явилось формулой, которую можно считать аналогом христианского Символа веры. Величественный образ властелина всего бытия, которому надо беспрекословно подчиняться для обретения счастья в жизни. Строгое единобожие в практическом отношении представляет огромную силу, ибо делает человека строгим к самому себе и способствует твердости в своих нравственных принципах. Эта сила позволила древним евреям выйти из египетской неволи, победить всех врагов и утвердиться на обетованной земле. Эта же сила помогает мусульманам более тысячи лет держаться горячей веры, и благодаря этой вере они и являются главным оплотом противостояния безнравственной, как они считают, по своей сути западной цивилизации⁴⁵.

Однако при этом постоянно надлежит помнить, что в строгом единобожии любовь как таковая теряет свой божественный статус, ибо одинокому Богу на своем уровне любить некого. В качестве конкретного примера можно привести то, что внешне мусульманские шахиды отчасти напоминают христианских мучеников первых веков, но в то же время между ними налицо огромная разница. Последние во всяком случае никого не убивали, а только принимали смерть за веру во Христа. Мусульманские экстремисты и сотни лет назад и сейчас убивают во имя Аллаха ни в чем не повинных людей. У христианских мучеников помимо веры всегда была любовь, а у мусульманских была и есть только вера, а любви в широком понимании этого слова не было и нет. Уверовав в сурового одинокого Бога, они пытаются от его имени поставить предел экспансии неверия.

На Северном Кавказе ислам появился значительно раньше, чем в других регионах современной России. Первые упоминания о его появлении в восточной части Дагестана относятся к середине VII в., то есть уже через 20 лет после смерти его основателя - Пророка Мухаммеда. Его распространителями явились вторгнувшиеся в южный Дагестан арабы. В начале VIII в. граница территорий, завоеванных арабами, уже проходила по кавказскому хребту и граничила с городом Дарубанд (Дербент).

Исламизация местного населения в этот период была обусловлена не только военной экспансией арабов, но и причинами политического и экономического характера. В частности, Дагестан по своему географическому положению имел крайне важное стратегическое значение, и в случае его захвата арабы окончательно искоренили бы участвовавшие набеги с севера хазаров, государство которых к тому времени представляло растущую политическую единицу. В то же время по территории Дагестана проходили важнейшие торговые

⁴⁵ *Аргументы и факты. № 37 (1350) 2007.*

пути, которые связывали страны восточной Европы с государствами передней и средней Азии.

Необходимо отметить, что арабские завоеватели встретили серьезное сопротивление со стороны местного населения Дагестана. Жители Дербента (по-арабски Баб ал-Абваба) в союзе с хазарами в 652-653 гг. полностью уничтожили отряд арабов, после чего захватнические войны последних на Северном Кавказе были временно прекращены.

С VIII в. на Северном Кавказе начинается новый этап усиленной экспансии арабов, который продолжался почти сто лет. Большие военные наступления со стороны арабов с целью завоевания Дагестана связаны с именами арабских военных начальников Джарраха и Масламы. Как местные, так и арабские исторические источники именно с именем Масламы связывают первые наиболее активные действия по исламизации Дагестана.

Миграция арабского населения в Дербент также получила широкий размах примерно с середины VIII в. Нужно отметить, что арабские эмигранты в течение довольно долгого времени держались особняком и сохраняли свой язык и обычаи, а их окончательная ассимиляция с местным населением происходит намного позже, лишь в XIX в.⁴⁶.

Деятельность Масламы по распространению ислама не ограничивалась только городом Дербентом и его окрестностями. Прочно обосновавшись в городе, он осуществил вторжение в центральные районы Дагестана, подчинил лакцев, каитагцев, табасаранцев и силой заставил их принять ислам. Как отмечает В.В. Бартольд, «пределы владения мусульман всегда совпадали с пределами распространения ислама». Таким образом, ясно видно, что миграция арабов по захваченным территориям Северного Кавказа служила далеко идущим целям. Прежде всего, следует отметить, что эмигранты-арабы на захваченных завоеванных землях должны были обеспечить укрепление позиции власти завоевателей и ислама.

Начиная с IX века, после распада халифата аббасидов, на его территории к власти пришли местные мусульманские династии. Как правило, местная знать на Кавказе прежде всех принимала ислам, что в основном было обусловлено политическими соображениями. За ними следовало и местное население. В итоге, процессу превращения ислама в господствующую идеологию пришлось растянуться на несколько веков. Уже к середине X в. позиция ислама на территории современного Дагестана выглядит следующим образом: Дарубанд (Дербент) стал мусульманским городом, которым управляла местная мусульманская династия. Уже в X-XII вв. мусульманский Дербент выступает как центр ислама. Именно к X в. относится сообщение арабского историка Али-Хамадана о том, что Дербент – это «врата Джихада»

⁴⁶ Шота Р. Паата Д. *Ислам на Северном Кавказе. Центральная Азия и Кавказ. База данных.*

С XI в. в Дагестане появляется турецкий элемент. В середине XI в. сельджуки завоевали большую часть территорий современного Азербайджана и Дагестана. Влияние тюрков-сельджуков на распространение ислама в Дагестане принимает крайне большое значение. Как отмечает В.В. Бартольд, «победа турецкого элемента сопровождалась победой ислама и мусульманской культуры»⁴⁷. В Дагестан турецкий элемент проникал как с юга, так и с севера. В лице половцев и сельджуков, элементы ислама находили пристанище в восточной части Дагестана, а особенно в Дербенте.

Естественно, что никакой системы мусульманского права тогда просто еще не существовало, так как процесс формирования ее основных положений был завершен лишь в X в. Основные положения права были закреплены в местных адатах. Слово «адат» имеет арабское происхождение и означает «обычай» во множественном числе. Согласно каноническому определению у мусульман Кавказа как и в других регионах исламского мира адат представляет собой комплекс традиционно сложившихся местных юридических и бытовых институтов и норм, не нашедших своего отражения в шариате. Слово вошло в кавказские языки через тюркское и персидское посредничество в ходе исламизации региона, начавшейся с захвата Арабским Халифатом Дербента. Основными значениями, в которых закрепилось это слово, являются: обычное право, суд по обычному праву, неправовой обычай⁴⁸.

Как было указано выше, ислам появился на Кавказе в период господства в этом регионе могущественного Хазарского каганата, государственной религией и основой идеологии которого был иудаизм. Этим было обусловлено то, что, ислам получил свое распространение исключительно на локальном уровне в рамках относительно немногочисленных сельских анклавов находившихся преимущественно в восточной части Северного Кавказа приблизительно на территориях современного Дагестана и Чечни. Религиозная жизнь была организована в сельских общинах (джамаатах), которые являлись основополагающей формой социально-политической организации. Этим объясняется то большое значение, которое имели в этом регионе местные обычаи (адат). Как правило, адат не нуждается в письменном подтверждении и передается исключительно в устной форме. Это объясняется, с одной стороны, тем низким уровнем распространения письменности в то время в этом регионе. С другой стороны, существует версия о том, что наиболее значимые тексты просто не разрешалось фиксировать в письменном виде из-за опасения того, что записанное слово теряет свою значимость и ту тайную силу, которая в нем заключена. Таким образом, для проведения судебной практики не требовалось присутствия мусульманского юриста, изощренного в тонкостях шариата. Эту функцию, как

⁴⁷ См. подробнее: Бартольд В.В., *Место прикаспийских областей в истории мусульманского мира (курс лекций на восточном факультете азербайджанского государственного университета в 1924 г.)* Баку, 1925 г.;

⁴⁸ Бобровников В.О. *Адат. // Ислам на территории бывшей Российской империи. Энциклопедический словарь. / Отв. ред. Прозоров С.М. М.2001. вып.3. С.6.*

правило, исполнял совет авторитетных старейшин, руководствовавшийся, как правило, нормами адата, переданными им их предками.

Шариат действовал на Северном Кавказе в очень скромных рамках. В основном он регулировал лишь исполнение сугубо религиозных обязанностей, а также некоторые стороны брачно-семейных и наследственных отношений, которые испытывали глубокое влияние адатов. Известно, например, что вопросы, связанные с наследованием, которые решались по адату, могли быть пересмотрены на основе шариата лишь с общего согласия истца, ответчика и самого судьи. Что же касается ответственности за правонарушения, прежде всего наиболее опасные из них, то она практически полностью определялась обычаями. В оправдание отхода от шариата в этой области горцы часто ссылались на то, что ислам предусматривает слишком строгие наказания за некоторые преступления (например, за кражу), которые по адату считались малозначительными.

Древнейшими письменными свидетельствами существования адата в народно-правовой практике горцев Северного Кавказа являются тексты на арабском языке, обнаруженные в нагорном Дагестане в даргинском селении Худуц (1318 г.), лезгинском Курах (1356 г.) и даргинском Ашты, содержащие решения по земельным вопросам⁴⁹. Начиная с XIV в., многочисленные джамааты начинают обрывать внешние по отношению к ним этно-племенные связи, которые вследствие этого значительно утратили свое влияние. В то же время в рамках каждого отдельного джамаата внутриродовые (тухумные) отношения получают мощный фактор сдерживания в лице единой системы гражданских по своей сути норм общежития - джамаатских адатов.

В принципе процесс исламизации Северного Кавказа является беспрецедентным по своим хронологическим параметрам. Он затянулся практически на целое тысячелетие на небольшой территории Северо-восточного Кавказа, где находилась не больше десятка государственных единиц, являвшихся относительно самостоятельными этнополитическими структурами. Лишь к концу XVI в. ислам приобрел статус официальной религии большинства дагестанских феодальных владений и многочисленных союзов сельских общин. Внешнеполитические силы в лице арабов, турков, монголов, персов и др. настойчиво и последовательно проводили политику исламизации. В итоге получилось так, что на Северном Кавказе устойчивые позиции заняла шафиитская религиозно-правовая школа суннизма. Не менее важным следует признать также тот факт, что формой реального бытования ислама на Северном Кавказе был суфизм.

По сути дела суфизм, зародившийся в первые века существования мусульманской религии, представляет собой типичную ересь. В своей основе он не просто резко отличается от ислама, но иногда прямо противоположен ему. Прежде всего это выражается в том, что в основе ислама лежит строгий монотеизм. Суфизм же

⁴⁹ Лавров Л.И. Новое о Зерехгеране и казикамухских шамхалах. // Из истории дореволюционного Дагестана. Махачкала 1976. С. 271.

представляет собой проповедь пантеизма в самом широком значении этого слова. После продолжительной борьбы ортодоксальный ислам оказался не в состоянии целиком подавить суфизм. В результате этого был найден компромисс. Суфизм был официально признан частью исламского вероучения. В свою очередь суфисты также сделали ряд уступок, ссылаясь на неясность многих текстов Корана, имевших двоякое толкование.

Тем не менее суфизм во многом отличается от ислама в его изначальном виде. Так, например, ислам не допускает никакого критического отношения к доктринам, заключенным в Коране. Самое большее, что может позволить себе верующий, так это сделать при посредстве аналогий некоторые умозаключения и то при условии, что они не будут противоречить духу Корана. Суфизм же, наоборот, предоставляет значительную свободу мышления, не исключая при этом даже критических отношений к доктринам, провозглашенным Кораном. Это, однако, не мешает суфистам выдавать себя за истинных мусульман, прикрываясь как текстами самого Корана, так и изречениями наиболее авторитетных мусульманских богословов, имеющих мировое признание.

Ислам представляет собой предание себя Богу, полную покорность воле Божьей, беспрекословное исполнение его велений. Верующий мусульманин-ортодокс может быть только рабом Божьим, ищущим спасения своей души. Для него мечта о достижении святости уже сама по себе греховна, ибо святость есть дар, даваемый Богом лишь отдельным своим избранным. Суфизм же представляет собой стремление, к духовной нравственной чистоте, достигая которой его адепт постепенно приближается к эталону абсолютной святости, то есть к Богу. Путем постоянных упражнений в богоугодных делах он настолько очищает себя от скверны греха, что постепенно с течением времени становится в этом отношении равным своему наставнику. Следуя в этом направлении и далее можно, достичь равенства пророку, а на последней ступени даже равенства Богу.

В средние века, на Северном Кавказе, нашли широкое распространение имеющие различные направления суфистические братства: кадирия, накшбандия, лиасаквия и др. Деятельность этих братств значительно определяла специфику мусульманского Северного Кавказа. В этом регионе мусульманская религия приняла отличительный оттенок от существующего на Ближнем Востоке ислама, возникшего в ранние средние века. Мировоззрение их приверженцев позже превратилось в идейную основу проходившего под предводительством Шамиля движения - мюридизма.

Массовая исламизация населения и укоренение ислама на Северном Кавказе и в особенности в Чечне и Дагестане началась примерно в конце XVIII в. Этот период связан с деятельностью шейха Мансура (Ушурмы), предположительные даты жизни которого 1760-1794 гг. Предполагают, что шейх Мансур получил образование в Дагестане. Его учителем был один из авторитетнейших муршидов (суфийских наставников) Накшбандийского братства-

тариката. Однако имя его учителя до сих пор неизвестно. По словам самого шейха Мансура, он получил право на проповедь и стал шейхом в 1783 г. В своих проповедях он обличал «упорствующих в невежестве», выступал против пороков и кровной мести, (то есть против одного из основных принципов адата) и призывал к единению всех мусульман⁵⁰. Однако новый значительный подъем ислама в Чечне связан с формированием в 1840е гг. военно-теократического государства - Имамат Чечни и Дагестана во главе с имамом Шамилем.

Многие авторитетные мусульманские религиозные лидеры, выступавшие в конце XVIII - первой трети XIX вв. за утверждение ценностей ислама, призывали прежде всего к решительному отказу от обычаев, не одобряемых шариатом и уводящих горцев в сторону от пути коранической истины. В частности, предшественники Шамиля, первые два имама Дагестана и Чечни Гази-Мухаммед и Гамзат-бек, проповедуя шариат, стремились всячески ограничить действие обычаев. Однако им так и не удалось серьезно изменить традиционный образ жизни горцев: предписания шариата соблюдались только вблизи резиденции имама, а население остальных регионов продолжало следовать адатам.

В своей государственной и религиозной деятельности имам Шамиль руководствовался идейными и организационными принципами вышеупомянутого суфийского братства Накшбандия. При нем территория Чечни была разделена без учета традиционно сложившихся вольных обществ на военно-административные районы, которыми управляли назначенные им наместники. Они были наделены правами религиозной, административной, военной и судебной власти. В государстве Шамиля приходилось проводить серьёзные реформы, чтобы усилить роль мусульманского права. Но все-таки несмотря ни на что сфера применения норм шариата оставалась довольно узкой. Фактически под регулирование шариата подпадало лишь так называемое право личного статуса (брачно-семейные отношения). Остальные же виды общественных отношений, в том числе такие важные области как уголовное и поземельное право продолжали регулироваться адатом. Закономерным итогом стало то, что шариат, бывший вначале консолидирующей силой, позднее способствовал ослаблению имамата. Противоречия между шариатом и адатом, а также приверженность старинным доисламским традициям и родовая сплоченность местного населения постепенно расшатывали жесткую военно-теократическую структуру горского государства

Безусловно, тот факт, что, став религиозно-политическим лидером и возглавив теократическое государство, Шамиль был вынужден решать проблему адатов и, как следствие, предпринять решительные меры для искоренения многих из них, вполне закономерен. В качестве исламского правителя он прежде всего выступал против тех обычаев, которые не только прямо нарушали предписания шариата, но и мешали осуществлению реформ, нацеленных на объединение горцев и противоборство колониальной политике царской России.

⁵⁰ Ахмадов Ш.Б. *Имам Мансур. (национально-освободительное движение на Кавказе в конце XVIII в.). Грозный 1991.*

Вместе с тем Шамиль, будучи незаурядным государственным деятелем, объективно оценивал силу обычаев и полностью отдавал себе отчет в том, что категорическое их отрицание не будет поддержано его соотечественниками и религиозными авторитетами. Он, скорее всего, лучше других понимал, что адаты далеко не просто обычаи, а своеобразная основа жизни горцев. Отказаться от них означало поколебать сложившиеся на протяжении веков традиционные формы общественных и личных связей, подорвать сами основы существования горских обществ. Единственной силой, способной потеснить адаты, был шариат. Но и его предписания могли претворяться лишь при условии их тесного взаимодействия с обычаями. Шамиль, скорее всего, старался по возможности изменять, чем отменять местные нормы адата. Кроме того, сами нормы шариата были максимально адаптированы Шамилем к местным условиям⁵¹.

Шамиль настойчиво вытеснял адаты, противоречащие идеалам шариата и требованиям справедливости. В частности, за время его правления значительно сократилась сфера действия обычая кровной мести. Известно, что сам имам неоднократно мирил кровников. Однако в целом традиционный уклад жизни горцев оказался очень прочным, и после падения имамата прежние обычаи быстро восстановили свои позиции. Но деятельность Шамиля как реформатора адатов не прошла бесследно для Северного Кавказа, накопившего за годы имамата богатый практический опыт борьбы с архаичными традициями, в результате чего через приобщение к мусульманско-правовой культуре горцы приближались к усвоению идеи права.

После завоевания Кавказа российскими властями проводилась политика, направленная на усиление адата и на ослабление шариата. Но имперским властям не удалось ограничить действие мусульманского права. Судьи продолжали применять и мусульманское, и обычное право, и, конечно же, российское имперское, но в меньшей степени. То есть, можно сказать, что после покорения Кавказа мусульманское право продолжало действовать на Северном Кавказе, пусть и в несколько урезанном виде. С 1860-х гг. здесь функционировали словесные и народные суды, которые рассматривали гражданские и семейные споры между мусульманами в соответствии с материальными и процессуальными нормами мусульманского права. После установления советской власти институты шариатского правосудия оставались в этом регионе вплоть до конца 20-х гг. прошлого столетия⁵².

В основном на Северном Кавказе и особенно на территории нынешних Чечни и Дагестана распространился шафиитский мазхаб. В мусульманской системе права мазхабами именуются четыре основные богословско-правовые школы, различающиеся между собой по степени терпимости. Мазхабы сформировались в

⁵¹ Сюкияйнен Л.Р. *Шариат и мусульманская правовая культура. Центральная Азия и Кавказ.* № 4 (5) 1998.

⁵² См. подробнее «Ислам в Российской империи (законодательные акты описания статистика)». М. 2001.. Сс. 85-97.

VIII-IX вв. в результате споров между сторонниками различных подходов к мусульманской системе права в рамках суннизма. Шафииты являются последователями Мухаммада аш-Шафии (767-820 гг.)⁵³.

В своем учении постарался объединить положения двух наиболее либеральных мазхабов, которые были разработаны до него: ханафизма и маликизма. Для него Коран и Сунна являлись единым источником, в котором Сунна лишь дополняла Священную Книгу. При рассмотрении трудов распространителей религии шафииты всегда неизменно отдавали предпочтение непосредственным сподвижникам пророка или ученым из Медины, считавшейся центром исламского права⁵⁴ Категорически отвергался один из основных ханафитских принципов - истихсан. Истисхан представляет собой так называемый «метод предпочтения», метод одиночного решения, позволяющего отказаться от религиозной аналогии, в том случае если она противоречит местному праву, распоряжениям светской власти или просто нецелесообразна.

В качестве альтернативы аш-Шафия выдвинул метод установления связи с уже известным положением - истисхаб. Согласно этому принципу любое правило действует до тех пор, пока не доказано, что оно изменилось. Шафиизм признает в качестве допустимых методов толкования кийас (решение спорных проблем методом аналогии) и иджму (согласие, единодушное решение авторитетных лиц), но активно выступает против райа (индивидуальное толкование какого-либо из авторитетов шариата) и основного принципа маликизма - истислаха. Истислах представляет собой своеобразный юридический прием, который допускает признание возможности изменения некоторых хадисов Сунны, если их содержание оказалось в противоречии с тем, что признано благом. Таким образом, становится очевидным, что шафииты относятся значительно жестче ханафитов к различным, умозрительным настроениям.

Шариат ввел в горское право такие понятия, как умышленное и неумышленное действие, влияющие на вину преступника обстоятельства, представление о простых и сложных проступках. Главным же его вкладом в правовую культуру было определение наказания как действия, отличающегося от возмездия. Мусульманское право оказало серьезное влияние на большинство адатов, введя в обычное право пункты, согласно которым могла быть уменьшена вина даже совершившего убийство (необходимая оборона). После внедрения таких правил возмездие утрачивало свою немедленную рефлексивность, а ярость мести ограничивалась раздумьем о судьбе врага. Нет сомнения, что все эти нововведения явились событиями, имевшими огромное гуманитарное значение⁵⁵.

Как уже было указано выше, основные различия между шариатом и адатом всегда лежали в той области, где рассматривались вопросы кровной мести. Адат

⁵³ Родионов М. А. *Ислам классический*. СПб., 2003. С. 121–128.

⁵⁴ «Отечественные записки» 2003, №5

⁵⁵ См. подробнее: Сюкияйнен Л.Р. *Мусульманское право. Вопросы теории и практики*. М.1986.

отражает прежде всего нормы обыденного сознания и соответственно ему месть рассматривается исключительно как долг всех членов семьи мужского рода. Она является актом, который должен исполняться вплоть до полного исчерпания людских ресурсов двух и более конфликтующих групп родственников. Общинное сознание оберегает интересы своей группы, мобилизуя ее членов на защиту одного из них, и соответственно требует победы своих вплоть до полного истребления врагов либо до признания ими своего поражения и полного и безоговорочного подчинения победившим.

Шариат не отрицает полностью право мести. Однако при этом он не только настаивает на замене человеческих жертв штрафом, но и, признавая возмездие как таковое, протестует против вовлечения в число мстящих других людей, не имеющих прямого отношения к совершенному правонарушению. Однако в жизни народов Северного Кавказа мусульманское право так и не оказало серьезного воздействия на право кровной мести. В данном регионе всегда оставался действенным ритуал, соответствующий нормам обычного права⁵⁶.

В целом шариат все-таки внес заметный вклад в область правового урегулирования споров между различными фамилиями. Его преимущество по сравнению с адатом состояло в том, что он всегда исходил из состава преступления. Эквивалентность же наказания рассматривалась прежде всего как средство устрашения потенциальных преступников. Мусульманская правовая культура смогла утвердиться в тех районах, где появлялись новые общественные группы, отделенные от родственных объединений, что само по себе уже являлось шагом вперед на пути к построению государственной организации. Как юридическая система шариат намного более развит, чем адат, поскольку кодифицирует преступления за пределами семейного эгоцентризма, обращаясь в первую очередь к религиозному обоснованию санкций.

С точки зрения исламского права все проступки разделяются на три категории. К первой из них относятся те правонарушения, наказание за которые не зависит от воли частных или официальных лиц. Вторая объединяет наказания за убийство и телесные повреждения. Третья же является карой за проступки определяемой людьми. Таким образом, шариат группирует проступки по принципу покушения людей на божественный порядок. Следует особо отметить, что в группировке правонарушений осуждению предаются действия, лежащие в поле существования обычного права и включенные таким образом в базовые принципы общественной психологии кавказских горцев вплоть до настоящего времени⁵⁷.

В начале 60х гг. XIX в., после окончания войны на Кавказе, в Чечне, Ингушетии и частично в Дагестане, утвердилось новое суфийское направление, которое, в отличие от прежних, предложило мусульманам новую доктрину общественно-политического, морально-психологического и идеологического восприятия ислама.

⁵⁶ *Россия и Кавказ. История религия культура. СПб. 2003. С.113.*

⁵⁷ *Солдатова. Психология межэтнической напряженности. М.1999.*

Из-за того, что дагестанские, чеченские и ингушские религиозные лица занимались антирусской политической и идеологической деятельностью, в начале XX в. их переселяли в разные уголки России. В 1917 г., после падения монархии в России, на Северном Кавказе духовенство приобрело значительную политическую силу. В 1918-20 гг. его большая часть пользовалась поддержкой большевиков, так как последние в мусульманском духовенстве Северного Кавказа видели борцов против империи и ее опоры - казачества. После советизации Северного Кавказа эти взаимоотношения значительно изменились. В 20-х гг. окончательно закрылись мусульманские школы и суды шариата, а в 30-е гг. под эгидой борьбы против антисоветских элементов, арестовали шейхов и мулл, упразднили мечети, а религиозную литературу реквизировали.

В последнее десятилетие XX в. Россия переживала процесс, который носил название «пробуждение или возрождение ислама». Именно он поставил вопрос о перспективах включения отдельных элементов шариата в ее правовую систему. С середины 1990-х гг. в ряде российских регионов традиционного распространения ислама предпринимаются шаги по возрождению мусульманского судебного права. Внедрение его норм в работу органов юстиции происходило и происходит в нескольких формах, имея неодинаковое отношение к государственной судебной системе и преследуя при этом различные цели. Так, например, создание в 1995 г. шариатских судов в Чечне было призвано продемонстрировать выход республики из российского правового поля. Вследствие этого вынесенные ими решения и применявшиеся процедуры противоречили не только законодательству России, но и ключевым принципам шариатского правосудия. Аналогичной оценки заслуживают шариатские суды, существовавшие до августа 1999 г. в Кадарской зоне Дагестана, а также Верховный шариатский суд чеченских сепаратистов.

Если образование указанных органов исходило из противопоставления шариатского правосудия российской судебной системе, то в другой северокавказской республике - Ингушетии сама власть допустила обращение к мусульманско-правовому наследию в работе государственных судов. Принятый здесь в 1997 г. закон о мировых судьях обязывал эти органы при вынесении решений «руководствоваться нормами адата и шариата». Кроме того, в республике был организован и шариатский суд, который, не являясь официальным органом правосудия, рассматривал лишь брачно-семейные споры между мусульманами по шариату в качестве религиозной организации.

Скорее всего, при соблюдении определенных условий отдельные начала шариатского правосудия - такие, например, как примирительные процедуры, этика поведения судей - могут найти свое место в правовой системе России и прежде всего ее мусульманских регионов⁵⁸. Поэтому изучение основ мусульманского

⁵⁸ См. подробнее: Сюкияйнен Л. *Найдется ли шариату место в российской правовой системе? // Ислам на постсоветском пространстве: взгляд изнутри.* / Под ред. А. Малашенко и М. Брилл Олклотт. М. 2001.

судебного права представляет для нашей страны не только познавательный, но и практический интерес.

Необходимо также учитывать тот факт, что на современном этапе большинство мусульман и в особенности мусульманских юристов прекратили ссылаться лишь на славное прошлое своей религии и относящейся к ней правовой системе. В настоящее время четко проявляется стремление к исследованию возможного вклада ислама в создание нового мира. Наиболее четко эта позиция была сформулирована в конце прошлого века бывшим министром культуры Египта доктором Ахмад Камаль Абу ал-Маджем еще в 1987 г. так:

«Я рад и горд, что я мусульманин. Я возложил на свои плечи нравственный кодекс, шкалу ценностей, которые, как я искренне считаю, полезны всем... Я даже осмеливаюсь иногда говорить, что ислам не был предназначен, для того чтобы служить древним дням ислама, когда жизнь была примитивной и когда общественные учреждения еще были стабильными и действенными. Он был предназначен для того, чтобы его положили в холодильник и вытащили, когда он, в самом деле, понадобится. И я полагаю, что время настало. Но испытание велико, поскольку не все мусульмане понимают, что миссия ислама лежит не в прошлом, а в будущем»⁵⁹.

Именно поэтому, скорее всего, необходимо провести грань между беспощадным уничтожением людей и тем положительным влиянием на положение дел в обществе в этой миссии. Лишь адекватные действия со стороны верховной власти смогут стать залогом стабильности в этом процессе.

⁵⁹ Dr. A.K. Abu l Majd, quoted in the video "Islam" Smithsonian World series, Smithsonian Institution and WETA Washington, D.C., originally broadcast July 22, 1987, transcript P. 6, 17.



РОССИЯ В НОВОМ МИРЕ

А. Л. Казин, доктор философских наук, заведующий сектором Института истории искусств (Санкт-Петербург)

После 8 августа 2008 года мир стал иным. И дело не столько в политической географии Кавказа, сколько в новой позиции России на великой шахматной доске планеты. Наша страна сделала недвусмысленный шаг к многополярному международному порядку, отказавшись признавать концептуальный и силовой диктат заокеанской сверхдержавы. К сожалению, пока ещё сохраняется зависимость финансовая. Тем не менее с этого дня начался новый этап идейной и культурной истории XXI века. Какова в этой – весьма рискованной в глобальном смысле - ситуации должна быть внешняя и внутренняя идеология России? Продолжать ли нам ориентироваться в духовном, политическом и экономическом плане на пресловутый «плюрализм» всего и вся или попытаться выработать более продуктивный национальный проект, работающий на нас, а не против нас?

Ждем перемен

При советской власти, как известно, было принято ругать всякого рода частников и единоличников, называя их (в лучшем случае) индивидуалистами, думающими только о своих интересах. «Прежде думай о Родине, а потом о себе» – пелось в известной комсомольской песне. Этот благородный призыв не утратил значения и в наши дни, однако постсоветское время напомнило, что Отечество состоит из отдельных, единственных в своем роде людей и не менее уникальных наций. Может быть, главная слабость советского строя и заключалась в том, что он такой уникальностью пренебрегал. Сегодня мы наблюдаем очевидный рост личного и национального самосознания среди всех составляющих российское и мировое сообщество народов как малых, так и больших – и это на фоне экономической и информационной глобализации, которая, казалось бы, должна стричь всех «под одну гребёнку». В науке появился даже особый термин «глокализация», объединяющий планетарную интеграцию со стремлением отдельных людей и наций к всестороннему самоутверждению. Неудивительно, что при этом возникают противоречия, с которыми в прошлом не сталкивались даже великие империи. В наше время каждый хочет иметь отдельный дом – и личный, и племенной. «Мой дом – моя крепость» написано на каждом «новорусском» заборе, за которым стоит дворец и ведётся видеонаблюдение. Учёные и политики призывают к толерантности, но при этом социальный и национальный состав наших городов и губерний меняется буквально на глазах. Газеты и телеэкраны пестрят именами экзотических этносов, о которых ещё лет двадцать назад никто не слышал. Несомненно, мы живем в эпоху стремительного «переселения» классов и народов.

Но как при такой динамике остаться всем вместе – людям и нациям в едином цивилизационном пространстве? Если каждый за себя, то кто за всех? Наивная надежда, что всё решит невидимая рука рынка, так и осталась утопией. Россия – не Америка, здесь (при всех варварских злоупотреблениях) правят бал всё же не деньги.

Идеи вчерашние и завтрашние

При обсуждении данной проблематики нельзя не заметить той – во многом влиятельной в нынешней России – позиции «кающихся марксистов», которые и в либерализме разочаровались, и в Бога не верят («вчерашняя идея»), и России не понимают, и потому находятся в полной смысловой пустоте. Да, капитализм и социализм XX века отжили свое, но на смену им идет нечто настолько неясное, что для описания этой мировой новизны даже слов подходящих не придумано. Некоторые мыслители употребляют в этой связи метафору «мир индиго». Выражаясь более привычными терминами, скажем, что на наших глазах из жизни уходит идея Модерна с его культом разума, индивидуализма и прогресса, освобождая место безличным силам социальной и национальной мифологии, полагающей, что Истины нет, а раз так, то всё позволено. Как раз в таком (постмодернистском) смысловом поле мировые религии заменяются экстремистскими сектами, традиционные государства – сетевыми структурами, искусство – узаконенной порнографией. Если Модерн устраивал революции и мировые войны, то постмодерн просто уравнивает свет с тьмой и добро со злом. Сегодня целые стадионы на «христианском» Западе восторженно аплодируют эстрадной диве-каббалистке, запросто присвоившей себе имя Мадонны – сравните это с взрывной мусульманской реакцией на унижающие ислам рисунки и стихи.

Россия, как уже говорилось, не Запад: здесь свои пути и проблемы. С одной стороны, российские граждане имеют возможность делать всё, что им заблагорассудится в рамках закона. Августовский переворот 1991 года действительно дал стране свободу. Сегодня трудно (а молодежи даже невозможно) представить, что не так давно кое-кому приходилось скрывать свою религиозную, политическую и любую другую ориентацию, как это было в СССР вплоть до конца 1980-х годов. Коммунисты, монархисты, капиталисты, националисты, атеисты – все равны в современном общественном пространстве, хотя некоторые, конечно, «равнее». Я имею в виду тех, кто утверждает свою правоту с помощью миллионов долларов, личных (или корпоративных) газет, радио и телевизионных каналов; кто в состоянии устраивать «зеленые», «оранжевые» и «голубые» марши и приглашать на них (то есть опять-таки оплачивать) «независимое» телевидение – которое, конечно, ещё подумает, как и что показать почтеннейшей публике; кто в состоянии создавать свои субкультурные, коммерческие, игровые и даже криминальные сетевые ресурсы в рамках всемирной паутины, расширяя её виртуальное пространство до реальных площадей и улиц. Кого нынче удивишь тусовками юных «эмо» и «готов», не говоря уже о

кришнаитских напевах или ирландских танцах на Невском проспекте? При последней переписи населения России тысячи молодых людей в графе «национальность» указали «эльф», не подозревая, видимо, о том, что коренное население нашей страны – и прежде всего русские – сокращается примерно на миллион человек в год. Недавно президент соседней Эстонии на 5-м Всемирном конгрессе финно-угорских народов в Ханты-Мансийске заявил, что достижение независимости от России, вступление в ЕС и НАТО было судьбоносным для сохранения национальной самобытности эстонцев и «многим финно-угорским народам ещё предстоит сделать этот выбор». Я уже не говорю о множестве «неправительственных» (в том числе этнических) организаций, конкурирующих друг с другом вплоть до силовых разборок. Порт Усть-Луга нужен стране, но мешает местным микроэтносам – долой Усть-Лугу! К чему могут привести подобные тенденции, как не к взаимоотношению и в конечном счете к распаду хозяйственного и культурного единства Федерации? Нет ничего для человека желаннее и труднее свободы, и подлинная личность – человека или целой нации – как раз и проявляется в том, чем они этот сладкий простор свободы наполняют. Одно дело – «свобода от» для себя и своих: «всеми миру провалиться, а мне чтобы чай пить». И другое дело – «свобода для», для утверждения связи человека с большим миром, для исполнения метафизического замысла о нем. В таком плане прав В.В. Путин, назвавший распад Советского Союза крупнейшей геополитической катастрофой XX века. Я бы начал этот ряд с разрушения Российской Империи.

Политкорректность вместо истины

Итак, кризисные процессы в политике и культуре имеют место во всём мире. Недавно к ним прибавился кризис финансовый. Ещё несколько лет назад известный православный публицист Андрей Кураев предсказал, что следующим президентом США будет одноногая негритянка нетрадиционной сексуальной ориентации. Сегодня мы видим, что он не сильно ошибся: афроамериканец Барак Обама – на политической вершине этой страны. Меньшинство всегда право перед большинством, индивидуальность как таковая заведомо выше интересов целого – такова сегодня лукавая политкорректность либерализма, заменяющая ему не только общенародную правду, но нередко и простой здравый смысл. Проститутку в нынешней Америке нельзя назвать шлюхой (она «сексработник»), а извращенца – извращенцем (он уважаемый член общества). Профессора американских университетов подчас боятся поставить двойку представителю «латинос» или «африканос» – это может стоить им карьеры. Если индивидуализм отдельного человека заводит его в тупик эгоцентризма, то национальный эгоизм вырождается в шовинизм, то есть в своего рода псевдорелигию, где «мы» изначально лучше, умнее и успешнее, чем «они». Ещё в 70-х годах XIX века К.Н. Леонтьев писал о национальной политике как орудии либеральной революции – ныне такую политику с антирусским уклоном мы наблюдаем в Прибалтике и на Украине, где под охраной полиции маршируют недобитые эсэсовские легионеры. Характерно при этом, что

либеральная общественность всячески поддерживает национализм малых наций (свежий пример - антикитайский скандал по поводу Тибета), тогда как национально-государственные идеи больших народов (за исключением, разумеется, США) обычно квалифицируются как историческая и религиозная мифология, сумма «большого вранья», возврат к тоталитаризму и т.п. Либералы всех мастей на дух не выносят никакой противостоящей им духовно-культурной целостности, будь то высокоразвитая личность или мощная религиозно-национальная традиция. Любому единству постмодерн объявляет войну. Чего стоит, к примеру, ирония наших доморощенных «граждан мира» по поводу праздника Дня народного единства 4 ноября, установленного Думой в честь освобождения Москвы от поляков ополчением Минина и Пожарского в 1612 году – уж очень им мешает наша историческая память.

Конечно, сама идея автономной (самозаконной) личности, как и идея национального государства, реализованы в историческом масштабе сравнительно недавно – после буржуазных революций, поднявших на свои знамена лозунги гуманизма и цивилизованного – прежде всего экономического – национализма. В Европе это произошло в XVIII веке, в эпоху Просвещения, водрузившего в христианских храмах статую «богини разума» и порвавшего с идейной опекой католичества. За прошедшие с тех пор 250 лет индивидуализм и национализм проделали немалый путь – от революционной проповеди «самодостаточного» человека и народа до коричневых гримас национал-социализма в Италии, Германии и ряде других просвещенных стран. Европейцы периода Модерна решили обойтись без Бога как индивидуально, так и коллективно, получив в результате распад личности (в марксизме и фрейдизме) и легенды «потребительского общества» в качестве национального идеала. В современном постмодерне понятия личности и нации считаются чем-то безнадежно устаревшим и даже не совсем приличным: помнится, на одном международном семинаре докладчик обиделся, когда я спросил его, кто он по национальности. Какая там ещё личность, когда человеком управляют сексуально-агрессивные импульсы его бессознательного? Какая там ещё нация, когда имеются интерязык (англо-американский), интертелевидение (сотни каналов), интернет (миллионы файлов) и интердевочки (всех цветов кожи)? Вопрос, правда, в том, будет ли называться человеком то неизвестное пока существо, нечистое дыхание которого уже явственно доносится к нам из будущего.

Ответ Востока

Как следует из вышесказанного, тревожные очаги распада личного и национального начала распределены по лицу планеты неравномерно. Дальше всех в этом направлении продвинулась Евроатлантика - та высокоразвитая часть света, которую именуют сегодня «золотым миллиардом», и которая не только навязывает свои правила игры другим, не-западным народам и цивилизациям, но ещё и отрицает право этих народов защищаться от культурного империализма

макдональдсов и голливудов, как якобы единственно разумных и законных достижений общечеловеческого прогресса. Не надо, однако, забывать, что именно не-Запад составляет 5 миллиардов из 6 живущих на планете людей. В сегодняшнем мире закончилась холодная война между советским социализмом и западным капитализмом, но все очевиднее становится противостояние между старыми и новыми центрами силы многополярной ойкумены. Наряду с Америкой и Европой, такими центрами силы оказываются сегодня конфуцианский Китай, мусульманский Ближний Восток и православная Россия.

Что касается Китая, то эта древняя нация Земли (ханьцы) переживает в XXI веке свое второе рождение. Огромная по численности страна быстро растёт как промышленный, финансовый и военный гигант, не говоря уже о единстве и сплочённости народа и государства. Нынешний Китай – это монолит, за прочность конструкции которого заплачено многими жизнями во время разгона танками «оранжевой» молодежной демонстрации на площади Тяньаньмынь в 1989 году. Как утверждают футурологи, к середине текущего столетия китайская коммунистическая империя достигнет фактического паритета с Соединёнными Штатами по всем важнейшим показателям (если США ещё до того не угодят в долговую яму). При этом, однако, нужно отметить, что конкуренция между Евроатлантикой и Китаем будет носить (и уже носит), скорее, военно-экономический, чем духовно-культурный характер, так как КНР, вопреки собственным коммунистическим лозунгам, строит нечто вроде госкапитализма с восточной спецификой. Как выражались русские философы Серебряного века, социализм – это последняя правда буржуазности, и как раз такой «коммуно-капитализм» выращивается сегодня в Поднебесной. Не говоря уже о том, что личность в китайской культуре почти растворена в нации, а нация служит однопартийной атеистической сверхдержаве.

Несколько иначе обстоит дело на мусульманском Востоке. Цивилизация ислама – самая религиозно «горячая» на сегодня цивилизация мира – бросает вызов Западу именно в плане личного и национального начала. Мусульманские фундаменталисты не хотят идти вслед за Евроатлантикой к идолу свободы бездуховного человека и коммерчески понимаемой нации обывателей, бога которых зовут «окей». Вооружённые Кораном и джихадом, исламисты стремятся как бы обойти Запад по другой исторической дороге или даже, по мере возможности, вернуть человечество в до-западное (до-модернистское) состояние. О серьёзности этих претензий свидетельствует простая статистика: некоторые европейские города уже на треть мусульманские. К сожалению, нередко применяемые исламскими радикалами средства насилия в принципе не способствуют проповеди Корана в мировом масштабе. Кстати, большинство деятелей российского ислама занимают в политике и культуре четкие патриотические позиции, а Россия участвует в качестве наблюдателя в организации «Исламская конференция».

Русская надежда

Всё вышесказанное свидетельствует о том, что ни одна цивилизация не переживает своих идеалов – или она становится духовно мертвой (холодной). Какая роль в этих процессах предназначена России?

По всем признакам, едва ли не решающая. Дело в том, что Россия – не просто страна, а часть света, включающая в себя свой, российский Восток и Запад, Север и Юг. Российская жизнь как бы моделирует в себе общемировые культурные, формационные и национальные процессы. Россию населяют 140 миллионов человек, и примерно столько же в ней наций и этносов. Только в России водятся сразу и тигры и белые медведи. Именно в России народы существуют одновременно во всех общественных формациях, от феодализма до коммунизма и посткапитализма. В 1917 году у нас была предпринята наиболее радикальная попытка воплотить идеалы модернистского социалистического проекта в жизнь – настолько радикальная, что для описания её нужны почти религиозные термины. Шутка ли: «чтобы без России, без Латвий жить единым человечьим общежитьем!» (В. Маяковский). Как известно, в стране победившего материализма первым делом исчезла материя. Нравится это кому-либо или нет, Россия никогда не принадлежала ни Востоку, ни Западу. Ни тот, ни другой не признают её подлинно своей. Ориентализация России («византийский» Киев, «татарская» Москва) оказалась столь же поверхностной, как и её последующая петербургская вестернизация. В отличие от Востока, русская идея изначально включала в себя творческую активность личной воли (православный храм и икона есть взаимораскрытие Бога и человека, а не подчинение одного другому). Вместе с тем, в отличие от Запада, свобода личности на Руси никогда не доходила до культа автономного индивида, оставаясь, так или иначе, в рамках соборного целого (царство, империя, коммуна). Восточное рабство у абсолюта или западное соперничество с ним – не русское занятие. Европейская свобода пережила ряд смертей – смерть Бога, смерть человека, смерть автора. Восточная душа по существу не любит индивидуальной свободы. Противоречие между безграничной волей, восточной традицией и западным персонализмом – это движущая сила нашей истории. До сих пор Россия успешно проходила испытания Востоком и Западом: в конечном счете они только укрепляли её. Русской культуре присуще умение видеть лучшее, а не худшее в людях, и судить народ «не по тем мерзостям, которые он так часто делает, а по тем великим и святым вещам, по которым он и в самой мерзости своей постоянно вздыхает» (Ф.М.Достоевский). Это и есть наш ответ Западу и Востоку. Имя русского означает не примитивную биологическую принадлежность (цвет кожи, форма носа и т.п.), а определенное национально-личное духовное качество, развернутое в истории. Есть русские славянского происхождения, есть русские скандинавского, тюркского или немецкого рода. Грузинский князь Багратион гордился тем, что он генерал русской службы, а еврей Пастернак – тем, что он русский писатель. Выражаясь модными словами, они были не просто «толерантны» к России или «адаптированы» к ней, а любили её и

посвятили ей свою жизнь. Русский - тот, кто любит Россию и свободно разделяет её земную и небесную судьбу. Национальность вообще – и национальность русская в особенности – это прежде всего вопрос личного и общинного самосознания, включающего в себя сложный набор этнических, культурных и религиозных определений. В каждом конкретном случае сочетание этих определений уникально. Миру нужны личности и народы, способные на творчество и на жертву, а не только на эквивалентный финансовый обмен. Мотивация их деятельности восходит к идеалам, а не к интересам. Собственно, они и составляют ныне подлинную русскую аристократию – национальное собрание «творян». Нашим «бывшим марксистам» (если они и вправду заботятся о народе) стоило бы ориентироваться именно на них. Об этом подробно сказано в положении архиерейского собора Русской Православной Церкви под названием «О достоинстве, свободе и правах человека» (июнь 2008).

Русский путь в истории – «по ту сторону» западничества и славянофильства, «красного» и «белого», национализма и космополитизма. Именно поэтому Россия в состоянии взять на себя духовное преодоление ключевых социально-культурных противоречий XXI века. Вряд ли она будет когда-либо самой богатой или комфортабельной страной на свете, но уже на протяжении двух столетий она помогает уберечь иные «сверхуспешные» державы от личного и национального самодовольства – этого самого безнадёжного состояния для человека. По существу, Россия оберегает мир от либерального конца истории, предсказанного Ф. Фукуямой.

Завершая статью, хочется пожелать и либералам и марксистам не путать вчерашнее или даже завтрашнее с вечным. Концепции приходят и уходят, социально-культурное будущее шлет нам неопознанные сигналы, однако мир в каждое мгновение творится любящей рукой Бога, и пока это так, он рискован и охраняем одновременно. История, как говорится, слишком серьёзное дело, чтобы поручать его человеку. Претензии модерна и призраки постмодерна – не более чем острова в мировом океане, и он давно уж захлестнул бы Россию, если бы Творец не заботился о ней, обращая всё её поражения в победы. Духовное ядро Руси – это социальная и культурная Классика, то есть вертикаль (иерархия) духовной, государственной и экономической власти. Более надёжной идеологии для России в новом мире не существует.



ПРОБЛЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ПЕРЕОРИЕНТАЦИИ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ И ОБЩЕСТВА

Ю. А. Маленков, доктор экономических наук, профессор Санкт-Петербургского государственного университета

Объективная необходимость стратегической переориентации российской экономики и общества

История развития России, как правило, рассматривалась и рассматривается с позиций достигнутых в разное время успехов, таких как расширение территорий, укрепление государственности, преодоление разрухи, рост экономики, переход к новым демократическим институтам, рост потенциала. Крупные стратегические просчеты и неудачи при этом считаются случайными, временными, не имеющими характера закономерности.

Однако с научной точки зрения такой подход совершенно неоправдан. История развития России в действительности – это непрерывная цепь сочетания трагических, крупных ошибок верхних эшелонов управления, заблуждений общества и отсутствия извлечения ошибок из опыта прошлых периодов, которые всегда считаются не соответствующими «новым временам». Но при изучении процессов развития общества с позиций стратегических моделей, процессов и решений отчетливо видна закономерность повторения одних и тех же стратегических просчетов, вызывавших крупные социально-экономические катастрофы в различные периоды⁶⁰.

Возьмем, например, два события – первую мировую войну (1914 г.), которая оказалась для России мощнейшим импульсом к дальнейшим катастрофам и начало Великой Отечественной войны (1941 г.). В обоих случаях действовали совершенно различные социально-экономические формации. В первом случае капиталистическая, причем, как известно, капитализм достиг в России к 1914 году чрезвычайно высокого уровня развития и по оценкам многих видных деятелей переходил в свою высшую стадию. Во втором случае – формация социалистическая. В эти два периода были разные социальные системы, условия, технологии, вооружение, уровни образования, между двумя катастрофами прошло 27 лет, треть столетия. Различия были во всем, кроме результатов и причин катастроф.

В обоих случаях катастрофы вызвали колоссальные потери человеческого и экономического потенциалов и отбросили российское общество и экономику на 50 -

⁶⁰ *Инновационный менеджмент в России: вопросы стратегического управления и научно-технической безопасности. Рук. авт. колл. В.Л. Макаров, А.Е. Варшавский. М., Наука, 2004*

70 лет назад, что является одной из причин нынешнего отставания страны от развитых стран мира.

При системном изучении данных событий с позиций теории управления видно, что их невозможно объяснить какими-то особыми техническими, экономическими или политическими факторами, ведь они были принципиально различны. Существует лишь одно объяснение – закономерность повторения грубых стратегических просчетов.

В обоих случаях катастрофам предшествовали события их предвещавшие. В первом случае русско-японская война (1904-1905) и поражение в ней не оказало никакого влияния на изменение российской стратегии в первой мировой войне.

Так же не повлияли на характер действий в Великой Отечественной войне ошибки в предшествовавшей войне СССР с Финляндией и конфликтах с Японией. В обоих случаях в условиях кризисов проявились самые слабые звенья российского общества:

- низкое качество управления, грубые стратегические ошибки, которые упорно не хотели признать и устранить, хотя для этого имелись все возможности;

- вместо выявления и устранения дефектов управления, которые привели к крупным потерям, власть ограничилась видимостью действий, проведя ряд бюрократических мероприятий;

- осталось неосознанным, что причинами катастрофических последствий было всего лишь несколько стратегических просчетов, которые можно было предотвратить без особых дополнительных затрат;

- вместо системного обобщения и анализа мнений специалистов, которые предупредили о возможности тяжелых последствий, их предупреждения полностью игнорировались.

Апофеозом служат проведенные руководством за год до начала Великой Отечественной войны штабные игры (модель будущих военных действий), в которых Г.К. Жуков, выступая на стороне «синих» (противника), в точности показал, как будет развиваться начало Великой Отечественной войны и воспроизвел модели катастроф советской армии. Хотя в штабной игре победили «синие», никаких выводов не было сделано. Руководство скрыло от общества истинные причины катастроф и истинных виновных;

- стратегическая переориентация всегда проводилась с опозданием, с крупными просчетами и сопровождалась большими человеческими и экономическими потерями.

Такие выводы могут быть сделаны по любому периоду исторического развития России, ее экономики, общества. Следует подчеркнуть, что закономерное повторение катаклизмов, кризисов и катастроф различного рода в России не может быть объяснено только личностными факторами отдельных руководителей или особыми условиями окружающей среды.

Основной вывод, который следует сделать из приведенного примера, который воспроизводился в нашей истории многократно, заключается в том, что

данные закономерности мало связаны с социально-экономическим строем, а в первую очередь зависят от типа мышления, исторических традиций и от пронизывающей все общество бюрократии.

Экономическое положение России, несмотря на временный экономический рост в последние годы, продолжает оставаться сложным и проблемным в связи с воздействием на ее развитие ряда внешних и внутренних деструктивных факторов, сильной зависимостью экономики страны от мировой конъюнктуры цен на энергоносители и другие ресурсы, которые поставляются на экспорт. Основная часть доходов страны формируется от экспортно-ориентированных отраслей по продаже ресурсов, а также ряда отраслей, использующих сравнительно низкие технологии: строительство, пищевая промышленность, энергетика.

Кроме роста валового национального продукта необходимо решить проблему качества этого роста, увеличения доли наукоемкой продукции, роста вклада в него среднего и малого бизнеса. Для этого следует сравнивать уровень и структуру конкурентоспособности российских компаний и экономики не с внутренними, а с мировыми уровнями. Несмотря на рост валового национального продукта, в мировом рейтинге конкурентоспособности стран Россия занимает 54 место, значительно отставая от многих других промышленно развитых стран (The Business Competitiveness Index – BCI 2006. IMD). В стране медленно внедряются инновации в производствах, сохраняется высокий уровень бедности.

Высокий уровень развития стран в современной мировой экономике обеспечивается в первую очередь за счет лидерства в сферах высоких технологий. Но как показывает развитие ряда стран (Россия, ряд стран членов ОПЭК экспортеров нефти) он может временно достигаться в основном за счет продажи природных ресурсов. Однако такое развитие является неустойчивыми и, согласно прогнозам, в течение ближайших 30-50 лет будет прекращено, вследствие действия любого из факторов - истощения ресурсов, климатических изменений, спада спроса на энергоресурсы, действия известной силы М. Портера – появление субституттов (замены) существующим энергоресурсам. Любой из этих факторов приведет к экономическому спаду, за которым сразу последует социальный взрыв.

Вследствие осознания этого в России в последние годы сделаны попытки изменить характер экономического развития посредством концентрации сил на ряде направлений научно-технического прогресса, в том числе развитие нанотехнологий, аэро- и космической промышленности, биотехнологий, а также ряда других направлений.

Однако на этом пути существует ряд серьезных барьеров. Успешный подъем на качественно новую ступень развития экономики и общества может быть осуществлен, но при выявлении и использовании в управлении системных закономерностей развития, ключевых факторов успеха, механизмов активизации инновационного развития в современной российской экономике и общества.

В многочисленных научных исследованиях изучаются различные аспекты развития российской экономики и общества, разрабатываются прогнозы на

длительные периоды, сопоставляются те или иные процессы с процессами развития зарубежных стран. Однако до настоящего времени не разработана и не изучена в полной мере целостная, системная модель развития российской экономики и общества в условиях действия внутренних и внешних деструктивных факторов.

Деструктивные факторы, влияющие на развитие российской экономики и общества и пути стратегического противодействия им

Для эффективного противодействия деструктивным факторам необходимо понимание их характера и особенностей действия, системное моделирование стратегических проблем развития экономики и общества.

Предлагается следующая системная модель стратегических проблем развития российской экономики и общества (рис. 1).

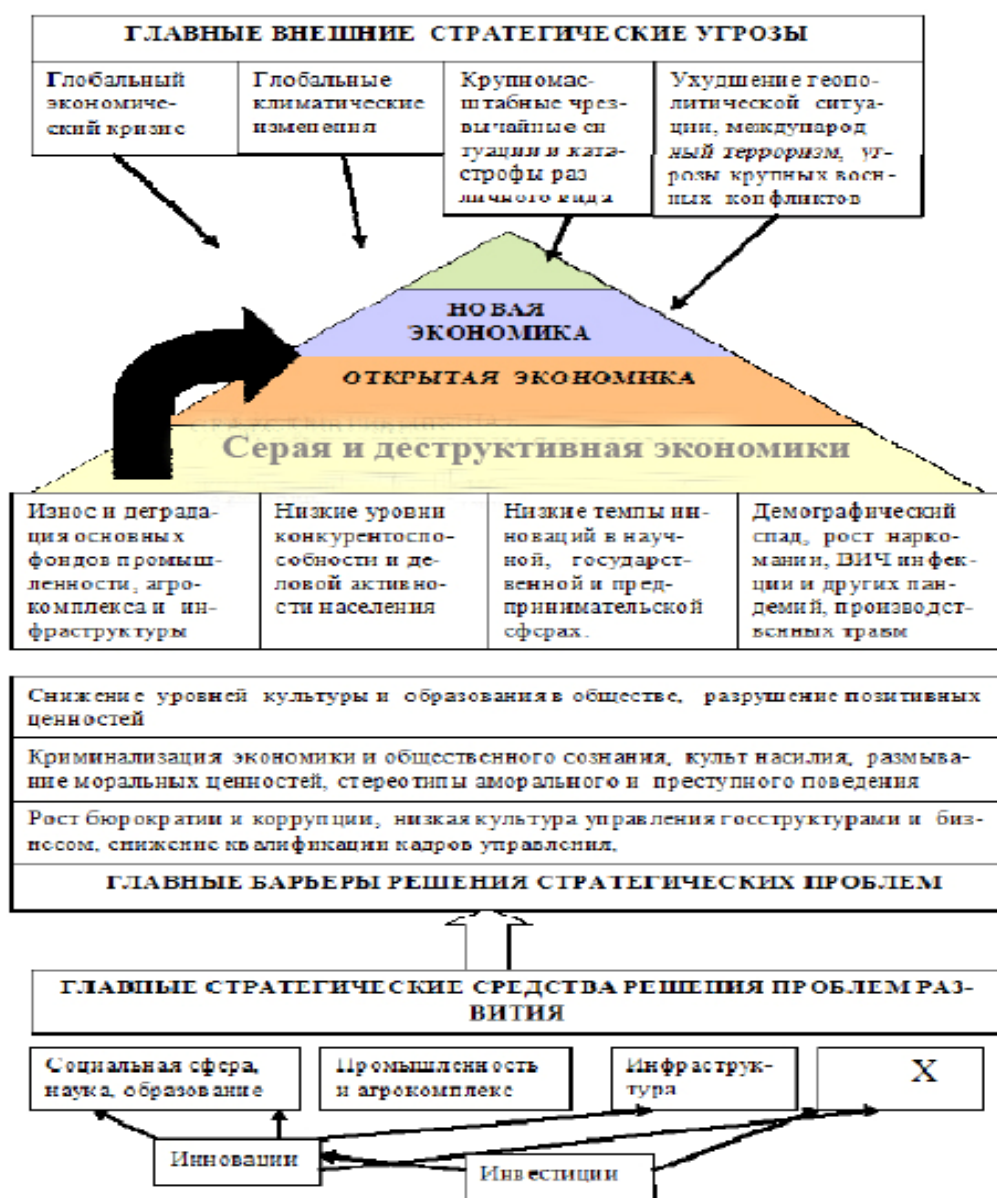


Рис.1. Системная модель стратегических проблем развития экономики и общества

Структура модели включает:

1. На первом уровне находятся главные внешние стратегические угрозы.

К ним относятся: глобальный экономический кризис, глобальные климатические изменения, крупномасштабные чрезвычайные ситуации, способные уничтожить целые страны, ухудшение геополитической ситуации.

2. На втором уровне - экономика, включающая 4 основных слоя (уровня):

- новую экономику, переход к которой превращает страну в одного из лидеров мировой экономики;

- открытую экономику, это так называемая «белая» или прозрачная экономика, которая соответствует законодательству и принципам социальной ответственности;

- «серую» и «деструктивную» экономики. Это два вида экономики, которые образуют так называемую теневую экономику. Однако последнюю следует дифференцировать. «Серая» экономика представляет собой уклонение от налогов, широко распространенное в России, производство продукции и услуг без государственной регистрации или сертификации, продажа контрафактной продукции. Ее особенность в том, что она наносит экономический ущерб, но не приносит вреда людям непосредственно, значительная часть населения извлекает выгоду из покупки такой продукции, которая продается дешевле продукции открытой экономики. Главный ущерб при этом несет государство, его бюджетная сфера, производители.

Деструктивная экономика - это экономика физически уничтожающая общество и государство, подрывающая его основы. К ней относится все, что наносит ущерб жизнедеятельности людей, уничтожает окружающую среду. В том числе производство и сбыт наркотиков, торговля людьми и подпольная торговля органами для трансплантации, подделка лекарств, производство вредных продуктов и др., браконьерство, загрязнение окружающей среды, убийства по заказу в целях захвата собственности. Центральное место в деструктивной экономике занимает коррупция в правоохранительной и судебной системах, по существу обеспечивающая ее процветание.

3. На третьем уровне системной модели находятся приоритетные внутренние стратегические проблемы роста конкурентоспособности и эффективности развития экономики и общества, включающие:

- радикальное обновление фондов промышленности, агрокомплекса и инфраструктуры,

- обеспечение роста конкурентоспособности производства товаров и услуг на основе роста деловой активности населения,

- изменение темпов инноваций во всех сферах,

- преодоление негативных тенденций демографического спада не только за счет роста рождаемости, но и за счет сокращения смертности населения от ВИЧ инфекции, наркомании, гепатита и других пандемий, производственных травм.

4. На четвертом уровне модели находится ряд барьеров, препятствующих решению проблем развития экономики и общества:

- главным из них является бюрократия и коррупция, низкая культура управления госструктурами и бизнесом, снижение квалификации кадров управления. Без преодоления этого барьера, как показывает исторический опыт и теоретический анализ, невозможно решение ни одной из стратегических проблем;

- проблема криминализации экономики и общественного сознания приводит к снижению качества жизни в обществе, препятствует всем позитивным тенденциям развития, превращает страну в конгломерат враждебно настроенных и озлобленных людей, которых не волнуют никакие проблемы, кроме собственной безопасности.

Сегодня в России преступность достигла небывалого уровня. В стране ежегодно совершается более 10 млн преступлений, а по численности убийств Россия по данным ООН в 8-15 раз опережает страны Европы и в 5 раз США.

В условиях экономической стабилизации, подобная ситуация не может быть объяснена ничем другим, кроме слабости, непрофессионализма, коррупции и бюрократизации правоохранительной системы, численность которой в расчете на 100 тыс. человек населения одна из самых высоких в мире.

Бюрократизация, криминализация и коррупция тесно связаны и одна подпитывает другую, они не могут существовать друг без друга. Решение проблемы коррупции сегодня часто представляют в виде самостоятельной проблемы, но это лишено всякого смысла. Только разорвав устойчивые связи многих государственных служащих с преступностью, можно решить проблемы стратегического развития экономики и общества РФ.

Уровень бюрократизации, коррупции и криминализации - важнейшие характеристики степени здоровья государства. Так, например, для стран Скандинавии характерен низкий уровень вышеназванных явлений, что является одним из главных факторов достижения высокого уровня жизни. Бюрократию часто ошибочно трактуют как избыточное количество бумаг и численности служащих, не вскрывая ее сущности. Но численность служащих, количество бумаг - лишь сопутствующие характеристики главного дефекта систем управления. В действительности сущность бюрократии заключается в приходе к власти в структурах управления руководителей, не способных к эффективному управлению, лишенных социальной ответственности, подменяющих цели развития систем управления целями личного обогащения и благополучия, создающими систему власти, построенную на коррупции, взаимных услугах, нарушении прав и подавлении личности, прекращении инноваций, создании видимости эффективного управления.

Следует помнить, что на протяжении всей истории человечества развитие бюрократии всегда приводило к завершению жизненного цикла любого государства. Примерами могут служить как многочисленные древние цивилизации - Ассирия,

Рим, Византия, так и государственные образования, распавшиеся в XX веке - Австро-Венгрия, СССР и другие.

5. На пятом уровне находятся главные стратегические средства решения проблем развития страны. К важнейшим из них, безусловно, относятся инвестиции, без которых вообще нет развития, и системы управления ими.

Чтобы инвестиции дали отдачу, следует направлять их не просто в отрасли, а в конкретные инновационные проекты, характеризующиеся количественными параметрами. Поскольку в противном случае бюрократия просто поглотит их.

Сегодня, как и раньше, кредиты выдают под результаты, которые большей частью не достигаются. Этот процесс по существу бесконечен. При этом значительная часть средств, направляемых на проекты (по оценкам специалистов до 30%) оседает в виде различных взяток бюрократии, что делает проекты неконкурентоспособными на мировых рынках.

Кредиты, выдаваемые под общие направления развития, неконтролируемы и дают низкую отдачу, т. е. наносят прямые убытки. Вместо кредитов, например, на «развитие транспортной системы», следует выдавать кредиты на развитие конкретного «нового вида скоростного транспорта, обеспечивающего просчитанную рентабельность, запланированную экономию энергии, причем по всем (а не по отдельным) характеристикам, не уступающим лучшим видам зарубежных аналогов». Лучше затратить больше и получить более качественный продукт, чем применить традиционный российский подход «как можно дешевле» и получить низкоэффективный. Казалось бы, это очевидно, но в российской практике всегда все делается наоборот. Инвестиции - это трата ресурсов и тратить их нужно обдуманно, под реальные результаты с гарантированной эффективностью.

К сожалению, рекомендуемая сегодня в России типовая методика оценки эффективности инвестиционных проектов на основе дисконтирования денежных потоков по существу отсекает от инвестирования все стратегически выгодные инновационные проекты и направления развития, искажает реальную эффективность и дает дорогу самым неэффективным, примитивным разработкам и товарам, ведет к крупным потерям инвестиционных ресурсов и времени. Необходим переход к новым методам инвестиционного менеджмента, которые позволят оценить в полной мере стратегические результаты инвестиций и обеспечить надежный стратегический контроль их реализации⁶¹.

Следует регулярно производить кадровый аудит всех систем государственного управления. Главными требованиями к государственным служащим должны стать социальная ответственность, знание ими менеджмента и стратегического менеджмента, умение внедрять и поддерживать инновации.

Сегодня большие надежды возлагаются на крупные национальные проекты инновационного развития. Но и здесь требуется понимание и прогнозирование стратегических результатов, последствий их реализации. Ряд проектов

⁶¹ Маленков Ю.А. *Новые методы инвестиционного менеджмента*. СПб, Бизнес-Пресс, 2002

осуществляемых сегодня в мире в различных странах, в том числе в России, является потенциально опасным для развития человечества и требует тщательного изучения и контроля. Одним из наиболее проблемных является развитие нанотехнологий – сегодня многими ошибочно воспринимаемое всего лишь как очередная инновация. В действительности это очень опасная инновация, не менее опасная, чем расщепление атома. В 2002 г. известный ученый и писатель М. Крайтон в книге-прогнозе *The Prey («Жертва»)*⁶² обобщил различные научные работы в этой области и показал в высшей степени опасные последствия выхода из-под контроля нанотехнологических изделий, разрабатываемых корпорациями для военных целей. Эти практически неуязвимые изделия выходят из-под контроля и начинают уничтожать людей ([3]).

В разработке стратегических средств решения проблем развития экономики и общества присутствует также направление, обозначенное знаком «X» (рис.1). Это направление, которое сегодня еще не определено, но внезапно может возникнуть в ближайшем будущем с максимальным стратегическим приоритетом. В условиях ограниченного объема статьи представляется возможным дать лишь один из возможных вариантов этого направления.

Так, сегодня на планете быстро развиваются климатические изменения, последствия, которых совершенно неясны даже для ближайшего будущего. Существует несколько взаимоисключающих прогнозов. Согласно одному из них наступит резкое потепление, и потребуются крупные средства для реконструкции затопляемых прибрежных территорий.

Согласно другому, наоборот, после краткосрочного потепления в Европе и Европейской части РФ наступит резкое похолодание, что потребует крупных инвестиций, но в другие направления, в рост энергоснабжения.

Существует также ряд других направлений, по которым государство должно иметь крупные резервы для сохранения жизни десятков миллионов человек, поддержания жизнеспособности множества технических и социальных объектов.

Без системной модели развития экономики и общества РФ стратегическое управление становится невозможным, превращается в управление «наугад», а такое управление, как показывает исторический опыт, всегда приводило к катастрофе.

⁶² *M. Crichton. The Prey. N. Y. Avon Books. 2002*

Новые книги



Босчаева З.Н. Формула экономического роста (Серия "Российская социально-экономическая мысль") Серия: Экономика. Управление. Издательство «Экономика», 2008

В книге разрабатывается механизм экономического роста, или развития производства с учетом выдвинутого автором постулата о том, что экономика сегодня должна стать наукой, приводящей в Космическую гармонию производство в странах. В соответствии с данным постулатом дан анализ соотношения солнечной активности и производственной интенсивности в странах, и разработана гипотетически возможная картина их соотношения в новых условиях налогообложения деятельности производителей. Новая система налогообложения, построенная с учетом принципа "Золотого сечения", согласно выводу автора, универсальна и применима в мире вне зависимости от сегодняшнего уровня развития стран.



К. Соколов. Духовные основания геополитической борьбы. Издательство «Поколение», 2009

Почему людям не живется счастливо? Откуда берется зло? Где путь к всеобщему благу? И, главное, почему духовность до сих пор не восторжествовала над антидуховностью? Во все времена люди искали ответы на эти вопросы, часто преодолевая невероятные трудности и двигаясь к ним через подвижничество. Масштабы рассмотрения проблемы вполне понятны. Борьба добра и зла не знает государственных или иных географических границ. Духовная борьба - глобальна. Ее рассмотрение на фоне теории геополитической борьбы позволяет привлечь к этому наработанные и подтвержденные практикой знания.



И. Романов. Стратегия восточных территорий Серия. Исследование русской цивилизации Издательство «Институт русской цивилизации», 2008

Книга "Стратегия восточных территорий" представляет читателю основные и пока малоиспользуемые геополитические возможности выхода нашего государства на совершенно новый уровень социально-экономического развития. Речь идет о превращении территорий Востока России в источник процветания всей страны. Показываются пути существенного усиления влияния России в тихоокеанском направлении и на всем евразийском пространстве. Духовной и социальной основой для реализации "восточной стратегии" являются православный потенциал России и люди, готовые переселиться на Восток ради реализации своих профессиональных талантов и воплощения духовных ценностей русской цивилизации.