НАУЧНЫЙ ЭКСПЕРТ

Научный электронный журнал

ВЫПУСК
3
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
3
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
- ГалинаИвановна 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: rusrand60@mail.ru

СОДЕРЖАНИЕ

Экономическая политика
Сулакшин С.С
ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ДОКТРИНА КАК ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ.....5

Формирование гражданского общества
Ирхин Ю.В.,
АНАЛИЗ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....44

Региональная политика
Кумакова С. В
ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ФОРМИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИННОВАЦИОННОЙ СРЕДЫ.....62
.
Демографическая политика
Идрисов И.А
МЕЖРЕГИОНАЛЬНАЯ ДИНАМИКА НАСЕЛЕНИЯ РОССИИ.....74

Информационные технологии
Матюхин В.Г
ИНФОРМАЦИОННО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКАЯ ИНФРАСТРУКТУРА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ НАСЕЛЕНИЮ И ОРГАНИЗАЦИЯМ КАК НЕОТЪЕМЛЕМАЯ КОМПОНЕНТА «ЭЛЕКТРОННОГО ГОСУДАРСТВА».....79

Истоки российской культуры
Багдасарян В.Э
ЦИВИЛИЗАЦИОННО-ЦЕННОСТНЫЕ ОСНОВАНИЯ ВЫБОРА ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ.....93

Публицистика
Барон Л.И.
ПРОБЛЕМЫ ЭЛИТАРИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ.....111

НОВЫЕ КНИГИ.....114

CONTENTS.....115

Экономическая доктрина как инструмент государственного управления в современной России*

Сулакшин С.С.,
доктор физико-математических наук,
доктор педагогических наук

О решаемой задаче

Если водитель большого автобуса объявляет, что мы *поедем* и поедем *прямо*, но при этом руль поворачивает налево, а бензин из бака сливает, то в лучшем случае автобус будет стоять, а вообще-то поедет налево и попадет на обочину.

Так и в России: теневые цели и негодные средства, несмотря на благие пожелания, приводят к закономерному результату.

И наоборот, если руль - прямо, бензин - в бак, газ - на нужный уровень, то автобус поедет куда объявлено.

Разница между двумя рейсами в том, что у второго водителя есть подробная инструкция и он ее выполняет. Ему заранее известно, куда ехать, где сворачивать, а где остановиться, сколько необходимо бензина и где можно подзаправиться, если путь неблизкий. Знает водитель и как будет наказан, если нарушит инструкцию. При этом за рулем не программируемый робот, а инструкция - не программа для робота, так что простора для управленческого творчества водителя остается достаточно.

В статье речь пойдет именно о такой инструкции для государственного управления, об упорядочении механизма формирования, или, иными словами, о *задании содержания* государственной управленческой практики. Можно эту практику называть еще и государственной политикой в конкретной, например экономической или любой другой области. Поставленная задача апеллирует к научным предметам политологии, экономики (в т.ч. в сфере управления), к праву. Однако без социологии управления, гуманитарных проблем нравственности также не обойтись. Заявленная тема принципиально междисциплинарна.

Необходимо сразу же задать некоторые авторские опорные точки и ключевые понятия.

***Предлагаемый текст - сокращенная версия доклада на семинаре «Проблемы государственного управления в России. Полный вариант доклада и его обсуждение будут опубликованы в соответствующем сборнике (Выпуск 11). Следите за рубрикой «Новости» сайта www.rusrand.ru**

Есть два подхода к анализу государственных политик, или государственного управления. Первый, характерный для России, заключается в апостериорном анализе, пассивном наблюдении исторической реализации той или иной политики: так сложилось, так провзаимодействовали многочисленные акторы и факторы, так из сложения воль и по закону больших чисел из некоей неведомой непознаваемой картины множества взаимодействий получилось то, что получилось. Подход пассивный, малоинтересный, граждански неответственный, порождающий вполне определенную традицию научной беспомощности, сводящую процесс управления к описательности, соответствующей бумажной структуризации, классификациям и т.п. Это подход, который не ставит задачу *конструирования будущего*, активного формирования политических практик. Более того, его сторонники обосновывают некий агностицизм политических процессов, акцентируя их субъективный характер. Помощи государственным властям от таких научных подходов в общем-то немного.

Второй подход, назовем его априорным, настаивает на активном формировании государственной управленческой практики, на ее познавемости, ее принципиальной *конструируемости* на основе вполне строгого алгоритма, исходящего из общественно признаваемых ценностей и опосредованной совестью политика (чиновника) последовательной реализуемости. В этом подходе есть место для нравственного оплодотворения политики (государственного управления), для гражданской позиции и активного действия, для научно-обоснованной экспертной помощи властям.

Автор является приверженцем второго подхода, хотя российская действительность и убеждает в преобладании и, более того, в цинической или прагматической целесообразности первого подхода. Убежден, что именно этот мировоззренческий разлом лежит в основании перманентной дискуссии, которая не прекращается в научных и политических кругах.

Государственное управление – это реализация совокупности целей, мер, решений и действий по их осуществлению, заданных соответствующими публичными государственно-управленческими документами.

Так мы подходим к необходимости документа, задающего содержание государственного управления. Становится видно также, что есть понятийный и инструментальный контекст собственно управления. Посмотрим на рис. 1. Видно, что собственно управление – это конечная часть топологической картины заявленной темы. Но невозможно обойтись без понятий ценностей; целей; идеологии (мировоззрения); субъектов интересов и в пространстве объекта управления, и в пространстве субъекта управления, которое, по понятным причинам, может быть сведено к единственной персоне; нельзя обойтись без стратегии и тактики, управленческих программ и, в целом, источников и оснований государственного управления. Наиболее первичным и основополагающим

документом мы и полагаем Доктрину, пока воздерживаясь от дискуссии по поводу определений.

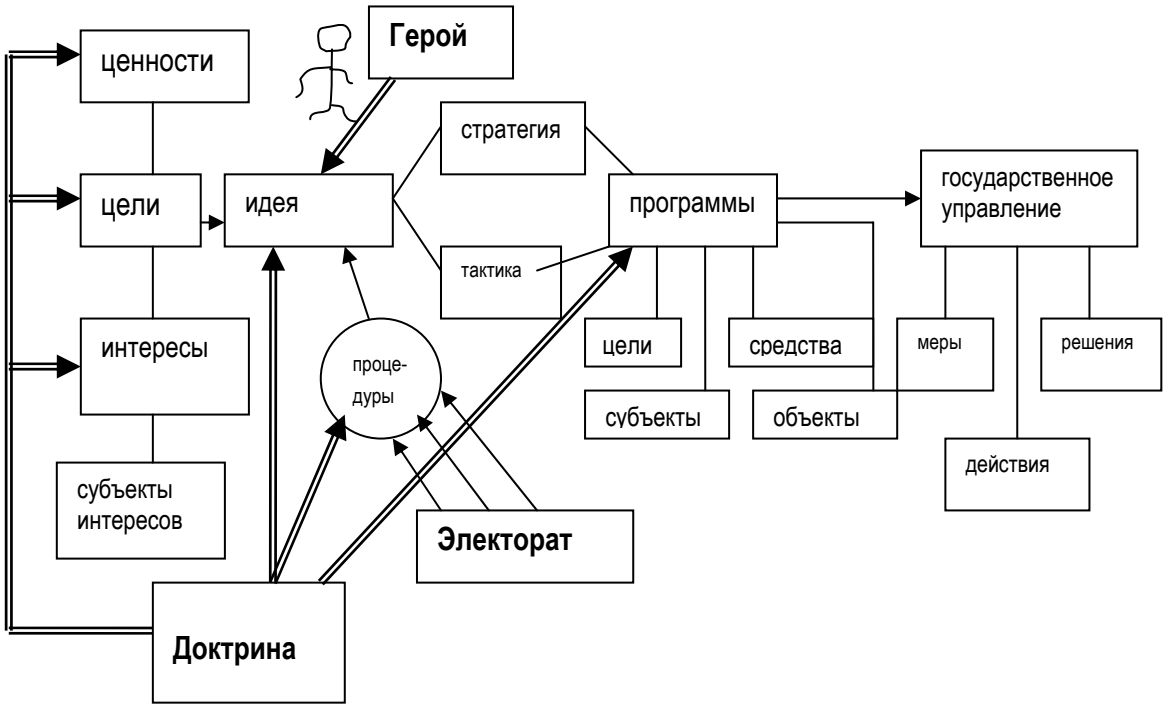


Рис.1. Топология обсуждаемого проблемного поля.

Эффективность государственного управления – способность реализовать (априорная) публично заявленные цели или степень их реализации (апостериорная).

Цель – желаемое для субъекта какой-либо деятельности состояние предмета его деятельности.

Ценность – жизненно или по иным причинам особо значимое для субъекта какой-либо деятельности состояние предмета его деятельности

Интерес – мотивация субъекта какой-либо деятельности к данной деятельности по достижению ценных для него целей.

Субъект деятельности – личность, группа, общество, государство.

Проблема – сложносоставное препятствие, мешающее достижению цели.

Задача – постановка вопроса об определении действий, необходимых для преодоления препятствия, мешающего достижению цели.

Стратегия **–** основания для деятельности в сфере управления в виде совокупности ценностных и целевых установок, ориентаций на определенные управленческие решения, рассчитанные, как правило, на долгосрочную перспективу**.**

Тактика - основания для деятельности в сфере управления в виде совокупности ценностных и целевых установок, ориентаций на определенные управленческие решения, рассчитанные, как правило, на текущий (краткосрочный) период.

Автор понимает, что эти вводные опорные точки вызывают у некоторых читателей улыбку. Можно было бы просто отослать их к словарям или БСЭ, но практика убедительно показывает, что большая часть дискуссий происходит из-за непонимания логической понятийной системы, что обрекает на провал любую попытку построить алгоритмизированное представление о государственном управлении или государственной политике. Которые вновь и вновь сводятся к искусству возможного, таинству талантов и мистериям причуд конкретных персон-управленцев и в итоге приводят к уходу от ответственности за происходящее.

Работоспособный деятельностный процесс и в выплавке чугуна, и в строительстве здания, и в военных действиях, и в государственном управлении должен быть технологически обустроен. Иначе чугун треснет, здание обвалится, война будет проиграна, а государственное управление будет неэффективным и беспомощным. Что собственно в России и происходит, причем даже находит свое теоретико-мировоззренческое обоснование в российской *науке*. Оказывается, от либерализма как идеологии государственного управления до идеологизации науки - дистанция небольшая.

Поэтому методологическим основанием всего последующего изложения является ориентация на жесткий логический иерархический понятийный аппарат, на выбор между описательностью и конструированием в пользу последнего, технологизированный и алгоритмизированный способ построения содержания государственного управления и соответственное отношение к Доктрине как к основному документу, его задающему. Отметим в этой части, что с такой позиции дела в России обстоят очень плохо.

Позитивистская гипотеза исследования

Исходная точка исследования (по результатам обзорного анализа состояния дел) - это критическое отношение к статус-кво (более подробно содержание и качество государственного управления проанализированы в работе[1]).

В табл. 1 отражена гипотеза, заключающаяся в том, что существуют управленческие решения, позволяющие на практике перейти, хотя бы в какой-то степени, от левой половины табл.1 к правой.

---

[1] *Государственная экономическая политика России. К умной и нравственной экономике. В.И. Якунин, В.Л. Макаров, В.Э. Багдасарян и др./ Под ред. С.С. Сулакшина, М., Научный эксперт, 2007 г.*

Таблица 1

Что имеем и чего хотим

Текущая оценка российских государственных политик (государственно-управленческих практик)	**Целевое состояние после искомой реконструкции**
Субъективизм	Общественно-признаваемый характер
Зависимость от «дефектов» главного «героя»	Демпфирование и защита от «дефектов» главного героя
Теневизация целей и практики	Защита от теневых целей и мутации целей
Непрозрачность для внутреннего и внешнего наблюдателя	Прозрачность формирования и реализации
Неустойчивость от избирательного цикла к избирательному циклу	Слабая зависимость от электоральных циклических скачков
Недолгодействие	Долгодействующий характер
Социально-политическая неустойчивость	Согласованность с интересами социума как гарантия социально-политической устойчивости
Результативность узкокорыстного лоббизма	Доминанта общественного блага
Идейная коррупция	Идейная и мировоззренческая согласованность в обществе
Неэффективность	Эффективность
Безнравственность	Нравственность
Нестратегичность	Стратегичность

Понятно, что список характеристик может быть продолжен. Понятно, что чуждый алгоритмизированному подходу конструирования политики оппонент начнет улыбаться. Понятно, что результат таким образом целеположенного исследования не будет стопроцентным. Но и понятно, что если ограничиваться только наблюдением, то ничего в нашей жизни изменяться не будет.

Обоснованны ли столь негативные оценки? Для демонстрации этой обоснованности приведем экскурсы в весьма объемные исследования.

Цели и *цели* государственного управления в современной России

Все в управлении начинается с цели. Цель и ее достижение – простейшее, но «полное» содержание управления. Государственного, в частности.

Если проанализировать действующую практику экономической политики в России, то общий вывод по «целевой» теме получается критическим.

Цели официальной экономической политики анализировались в том виде, в котором они зафиксированы в государственных документах высокого уровня самой властью. В них можно найти и ее собственные оценки результативности и качества действующей версии экономической политики (об этом ниже). Т.е. можно получить не стороннюю, а включенную оценку.

С этой целью были проанализированы (см. в полном варианте статьи) более сорока официальных государственных документов Президента РФ, Правительства РФ и Парламента РФ за период 1993-2007гг., в частности, ежегодные послания Президента Федеральному Собранию, Бюджетные послания, постановления Правительства, программы развития, отраслевые программы, федеральные законы, содержащие в себе указания на цели экономической политики.

Анализ включал в себя рассмотрение документов во временной последовательности, что дало возможность вычислить индекс современной актуальности целевой установки, т.е. ее актуальность в последние годы. Вычислялось также количество повторяющихся ежегодно соответствующих целевых установлений, т.е. устойчивость целеполагания. Оценивалась внутренняя взаимоувязанность и системность целеформирования.

Результаты ранжирования приведены в табл. 2. Выводы из нее следуют весьма примечательные. В таблице определен ранг цели по тому, сколько раз она ставилась в официальных документах. Цели сгруппированы по каждому году.

Таблица 2

Ранжирование официальных целей действующей экономической политики за период 1993 – 2007 гг.

Официальная цель экономической политики	Количество годовых пакетов официальных документов, упоминающих цель	Ранг	Индекс современной актуальности цели
Уровень жизни, благосостояние населения	13	1	4
Экономический рост	12	2	5
Сдерживание инфляции	7	3	10
Инноватизация экономики, научно-технический потенциал	7	4	11
Конкурентоспособность	7	5	6
Структурная реформа	7	6	13
Инвестиции	6	7	8
Финансовая стабилизация	6	8	16
Снижение социального неравенства	5	9	7
Эффективность экономики	4	10	18
Институциональные реформы	4	11	22
Снижение налогов	4	12	17
Культура	4	13	12
Сокращение госрасходов	4	14	1
Безопасность	3	15	17
Доходы занятого населения и пенсии	3	16	14
Модернизация основных фондов	3	17	3
Разрыв развитости регионов	3	18	9
Конкуренция	3	19	21
Демография	2	20	2
Коррупция	2	21	15
Система управления экономическим развитием	2	22	20
Защита отечественных товаропроизводителей	2	23	20
Долгосрочное планирование	2	24	20
Экология	1	25	4
Рост экспорта ТЭК	1	26	4
Положительный баланс притока и оттока капитала	1	27	19
Образование	1	28	16
Занятость	1	29	16
Здравоохранение	1	30	16

Ранг определяет степень ее перманентности или устойчивости. По смыслу, чем выше введенный таким образом ранг, тем более цель является классической, неотъемлемой от государственных миссий. И, напротив, чем ниже ранг, тем более она проходная, текущая, политически конъюнктурная

Что следует из приведенной таблицы?

Во-первых, совершенно справедлив приоритет уровня жизни населения и экономического роста. Однако это может быть либо из политических PR-целей, либо по глубинному ценностному пониманию.

Во-вторых, должна была бы наблюдаться система группирования связанных целей. В частности, такие цели, как занятость, доходы и пенсии населения, социальное расслоение должны были бы быть на самом верху. Однако их ранги 29, 16, 9 из 30 возможных соответственно.

Такие цели (обеспечивающие экономический рост), как модернизация основных фондов, инвестиции, долгосрочное планирование, конкуренция, эффективность экономики также должны быть наверху, однако их ранги 17, 7, 24, 19, 10 соответственно.

Видны и другие групповые рассогласования, что доказывает: системность в целеформировании оставляет желать лучшего, в жесткой формулировке вывод может быть и такой, что «верхних» целей реально и не собирались достигать. Ниже это будет показано явно. Тут мы подходим к предположению о существовании теневых целей.

Есть просто противоречия. Под рангом 4 целеполагается инноватизация, научно-технический прогресс, но образование имеет ранг 28.

Под рангом 6 номинируется структурная реформа, но ниже ставится прямо противоположная цель – рост экспорта продукции ТЭК.

Борьба с инфляцией (имеет ранг 3) объявляется главным средством для привлечения иностранных инвестиций, но вопрос о положительном балансе притока и оттока капитала из страны – «не интересует» (ранг всего лишь 27).

Если учесть, что по некоей традиции послания президента и другие документы пишут спичрайтеры, пиарщики, чиновники, а управленческое, научно выверенное содержание в них в должной мере уже давно отсутствует, подобные странности перестают быть «удивительными».

Таким образом, «верхние» цели имеют скорее пиар-природу, чем управленческое содержание.

Но тем не менее диагностируются два типа целей. Цели публичные (для общества, СМИ, избирателей, внешнеполитического имиджа и т.п.) и цели настоящие, или теневые (которые и являются приоритетными в текущем управлении).

Хороший пример последних - борьба с инфляцией монетарными методами путем стерилизации финансовых ресурсов страны (сокращение денежной массы, сжатие внутреннего спроса, вывод валютной выручки и золотовалютных резервов за рубеж). Цель явная – благая. Борьба с инфляцией.

Но в работе[2] и далее показано, что инфляция при применении указанных методов тут не при чем, а в реальности достигается цель теневая – сдерживание экономического развития.

Другой пример. Объявляется благая цель структурной перестройки экономики, ее инноватизация, интеллектуализация. Однако в реальном управлении для этого не делается ничего, а рост сырьевой компоненты форсируется. Наука и образование финансируются по остаточному принципу и относительно, и абсолютно значительно меньше, чем в сопоставимых странах. Т.е теневая цель реконструируется в виде дальнейшего закрепления сырьевого перекоса российской экономики.

Объявляется о приоритете уровня жизни и благосостояния населения страны, но занятость и здравоохранение имеют ранги в самом конце таблицы. Реконструируется т.о. теневая цель, как ни жестоко это звучит, прямо противоположная, а именно, деградация человеческого капитала. Таких сопоставлений может быть приведено немало.

Вряд ли данная диагностика претендует на открытие. Дело в том, что в 90-е годы управление российским развитием в значительной степени происходило из-за рубежа[3]. Все последствия и рудименты не искоренены до сих пор. А это естественным образом объясняет наличие теневых целей, отвечающих национальной безопасности и национальным интересам не России, а иных государств. Неслучайно поэтому цель «безопасность» в таблице 2 имеет ранг всего лишь 15.

К счастью, в последние годы эта ситуация начала качественно меняться, о чем свидетельствует иное ранжирование целей и некоторые результаты, появившиеся по мере разворачивания нового содержания экономической политики. Необходимо, правда, оговориться, что этот процесс находится еще в самом начале и важнейших положений действующей экономической политики он еще в полной мере не затронул, она пока что преемственна.

В этой связи были просчитаны индексы «современной актуальности целей» экономической политики, отражающие их изменчивость и актуализацию в последние годы (таблица 3).

---

[2] *Государственная экономическая политика России. К умной и нравственной экономике. В.И. Якунин, В.Л. Макаров, В.Э.Багдасарян и др./ Под ред. С.С. Сулакшина, М, Научный эксперт, 2007 г.*

[3] *Сулакшин С.С. Измена. М.. Научный эксперт, 1998 г.*

Таблица 3

Актуальность официальных целей

№	Официальная цель экономической политики	Индекс современной актуальности цели
1	Сокращение госрасходов	1
2	Демография	2
3	Модернизация основных фондов	3
4	Рост экспорта ТЭК	4
5	Экология	4
6	Уровень жизни, благосостояние населения	4
7	Экономический рост	5
8	Конкурентоспособность	6
9	Снижение социального неравенства	7
10	Инвестиции	8
11	Разрыв развитости регионов	9
12	Сдерживание инфляции	10
13	Инноватизация экономики, научно-технический потенциал	11
14	Культура	12
15	Структурная реформа	13
16	Доходы занятого населения и пенсии	14
17	Коррупция	15
18	Образование	16
19	Занятость	16
20	Здравоохранение	16
21	Финансовая стабилизация	16
22	Безопасность	17
23	Снижение налогов	17
24	Эффективность экономики	18
25	Положительный баланс притока и оттока капитала	19
26	Система управления экономическим развитием	20
27	Защита отечественных товаропроизводителей	20
28	Долгосрочное планирование	20
29	Конкуренция	21
30	Институциональные реформы	22

Наряду с очевидными положительными трансформациями (например, демография сместилась с двадцатого на второе место) качественного скачка еще не наступило. По-прежнему недостает системности. По-прежнему есть основания реконструировать теневые цели, по-прежнему действует преемственная концепция монетаристской экономической политики.

Очевидно, что уже на стадии постановки целей государственного строительства и общественного развития, в самом начале формирования программ государственного управления цели должны быть системно обоснованными, а не появляться вследствие произвола или причуд руководителя. Дело это вполне алгоритмизуемое, хотя для России непривычное и не очень тривиальное. Ниже речь об указанном алгоритме еще пойдет.

Средства и *средства* государственного управления

Как известно, при проектировании государственной экономической политики, как и существенных аспектов экономического развития страны, должны явно указываться количественные цели-ориентиры такого развития.

Например, демографические показатели, структурные сдвиги в экономике, научно-технический прогресс, территориальное развитие национальной экономики, развитие финансовой, денежной и социальной сфер, потребительского рынка, индексы цен и индексы-дефляторы, показатели системы национальных счетов, баланс денежных доходов и расходов населения, баланс трудовых ресурсов, балансы отдельных видов продовольственных и непродовольственных товаров, баланс инвестиционных ресурсов и платежный баланс, показатели оплаты труда, занятости, доходов и потребления домашних хозяйств, состояние развития внешней торговли Российской Федерации и макроэкономический анализ мирового рынка и ряд других показателей. Именно в этом случае можно было бы говорить о полноразмерной государственной экономической политике, направленной на управление экономическим развитием страны.

Однако в реальности исполнительная власть в качестве исходных макроэкономических показателей для составления проекта бюджета как основного, планирующего текущее экономическое развитие документа, использует только объем валового внутреннего продукта на очередной финансовый год, темп роста валового внутреннего продукта в очередном финансовом году, а также уровень инфляции (ст. 183 Бюджетного кодекса РФ) [4]. Итак, только объем ВВП, темп его роста и индекс инфляции.

Иные макроэкономические показатели для составления проекта бюджета в законодательстве не указаны и в текущем управлении де-факто не используются.

---

[4] *Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ от 3 августа 1998 г. № 31. Ст. 3823.*

Но даже при таком совершенно узком (по валу) управлении от того, каково представление властей о факторах (причинах) изменчивости указанных параметров (роста ВВП и падения инфляции), о средствах достижения роста ВВП и падения инфляции зависит основное содержание и эффективность экономического государственного управления. Если управленец выбрал негодные средства, то эффективная реализация планов по росту первого и снижению последней попросту невозможна. Заметим, что в российской практике происходит именно это.

Как объективно соотнести выбранные управленческие средства и результат их применения в области заявленных целей управления, если влияние на результат многофакторное, итоги не очень очевидны или маскируются разными эффектами? Для этого существует метод измерения величины причинно-следственной связи – корреляционный анализ.

Величина причинно-следственной связи является доказательством фактической результативности применения того или иного средства государственного экономического управления. Это не «мнение по поводу», не тезис типа «мне кажется», «я считаю», что часто характерно для экономических дискуссий по выбору решений, а вывод, вытекающий из реальной практики и реальных особенностей российской экономики последних лет. Мы не всегда можем явно знать все многочисленные механизмы взаимосвязей в сложнейшей российской социально-экономической системе, к тому же отягощенной субъективными психологическими мотивациями и производителей, и потребителей, однако для модели черного ящика этого и не требуется.

Главное, что величина причинно-следственной связи отражает не субъективное знание или политическую позицию (что может быть хорошо для пиара властей, но не годится для ответственного государственного управления), а объективные характеристики реальной российской экономики.

Эти результаты нужно просто принимать как данность. Из них нужно исходить и в оценках предлагаемых решений, и в проектировании управленческих программ. В таблице 4 представлены результаты расчетов связи факторов (избранных управленческих средств) с изменчивостью ВВП и инфляции потребительских цен. Расчеты проводились на основании статистических данных Росстата.

Как выбирались параметры-факторы? Почему, например, используется значение тарифов естественных монополий, а не индексов их цен?

Принцип понятен. В качестве фактора используется тот параметр, который реально управляется государством. Это то самое средство государственного управления, которое применяется государством. Поэтому результат анализа связи непосредственно дает сведения об управленческом потенциале той или иной экономической политики по отношению к функциям цели, в качестве которых анализируются две: темп роста ВВП и инфляция (индекс потребительских цен).

Таблица 4

Коэффициенты корреляции между факторами и темпом роста ВВП, индексом потребительских цен за 1992–2007 гг.

		Коэффициент корреляции с:	
		индексом инфляции	**ВВП**
	Доходы населения		
1	Банковские вклады (депозиты) физических лиц в кредитных организациях	**–0,46**	**0,55**
2	Среднедушевые денежные доходы населения (в месяц)	**–0,60**	**0,69**
3	Среднемесячная начисленная заработная плата работающих в экономике	**–0,59**	**0,67**
4	Средний размер назначенных месячных пенсий	**–0,61**	**0,68**
	Монетарный фактор		
5	М2/ВВП	**–0,44**	**0,49**
6	Ф1+Ф2+Ф3, рассчитанная по европейскому стандарту	**0,12**	**0,71**
7	Ф1+Ф2+Ф3, рассчитанная по китайскому стандарту	**0,13**	**0,72**
	Инвестиции		
8	Основные фонды всего по отраслям экономики (на начало года, по полной учетной стоимости)	**–0,75**	**0,77**
9	Ввод в действие основных фондов, всего, в фактически действовавших ценах	**–0,53**	**0,67**
10	Инвестиции в основной капитал, в фактически действовавших ценах	**–0,61**	**0,71**
	Бюджетные параметры		
11	Доходы консолидированного бюджета	**–0,57**	**0,68**
12	Расходы консолидированного бюджета	**–0,59**	**0,69**
13	Расходы консолидированного бюджета, в% к ВВП	**0,30**	**–0,77**
	Тарифы естественных монополий		
14	Средние цены производителей на основные виды топливно-энергетических ресурсов (на конец года), нефть	**–0,30**	**0,68**
15	Средние цены производителей на основные виды топливно-энергетических ресурсов (на конец года), электроэнергия	**–0,23**	**0,31**
16	Средние цены производителей на основные виды топливно-энергетических ресурсов (на конец года), бензин автомобильный	**–0,37**	**0,76**
17	Средние цены производителей на основные виды топливно-энергетических ресурсов (на конец года), топливо дизельное	**–0,33**	**0,62**

18	Средние цены производителей на основные виды топливно-энергетических ресурсов (на конец года), мазут топочный	**–0,33**	**0,64**
19	Средние цены производителей на основные виды топливно-энергетических ресурсов (на конец года), газ естественный	**–0,32**	**0,46**
20	Средние цены производителей на основные виды топливно-энергетических ресурсов (на конец года), уголь энергетический каменный	**–0,41**	**0,67**
21	Средние цены производителей на основные виды топливно-энергетических ресурсов (на конец года), уголь для коксования	**–0,31**	**0,50**
22	Цены на грузовые перевозки основными видами транспорта	**–0,8**	**0,6**
23	Цены на услуги связи	**–0,1**	**0,2**
24	Цены на услуги ЖКХ	**–0,9**	**0,42**
	Импорт		
25	Импорт: продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье (кроме текстильного)	**–0,04**	**0,02**
26	Импорт: продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье (кроме текстильного) плюс текстиль, текстильные изделия и обувь	**–0,11**	**0,06**
27	Промышленный импорт (минеральные продукты; продукция химической промышленности, каучук; древесина и целлюлозно-бумажные изделия; металлы, драгоценные камни и изделия из них; машины, оборудование и транспортные средства)	**–0,35**	**0,41**
28	Импорт: машины, оборудование и транспортные средства	**–0,31**	**0,35**
	Уровень открытости экономики		
29	(Экспорт+Импорт) /ВВП	**0,41**	**–0,41**
30	Экспорт	**0,82**	**–0,53**
	Обменный валютный курс рубля		
31	Курс рубля к доллару	**0,88**	**-0,52**

В таблице 4 впервые вводятся позиции № 8–9, посвященные величине изымаемых финансовых ресурсов и невводимых в экономический оборот в результате монетарной политики борьбы с инфляцией (т.н. стерилизация).

Денежная масса, изымаемая из экономического оборота, *Ф,* выраженная в млрд. долл. США, определялась как сумма трех компонент Φ_1, Φ_2, Φ_3:

$$\Phi = \Phi_1 + \Phi_2 + \Phi_3,$$

рассчитываемых следующим образом:

1. Φ_1 представляет собой денежную массу М2, которая при существующем в России ВВП могла бы быть дополнительно в обращении, если бы коэффициент монетизации был на уровне среднеевропейского или китайского (рис. 2).

На рис. 2 видно, как, в противоречии с тенденциями в мире, сжималась денежная масса в российской экономике в связи с навязанной догмой монетарной борьбы с инфляцией. Ниже будет доказано, что такой связи нет, и более того на рис. 3 показано, как в ряде стран в период наращивания денежной массы падал индекс инфляции.

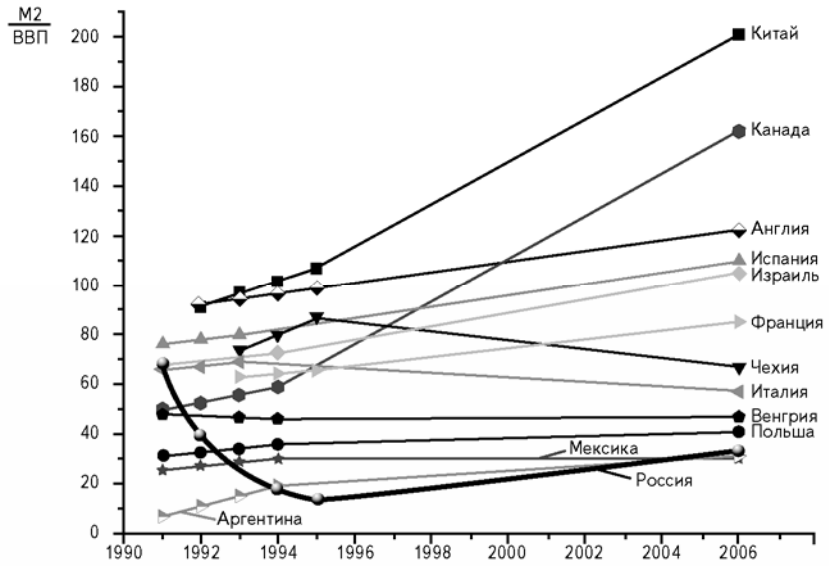


Рис. 2. Денежное обеспечение национальных экономик

Источник: М2/ВВП за 2006 год – International statistics Nov.2006

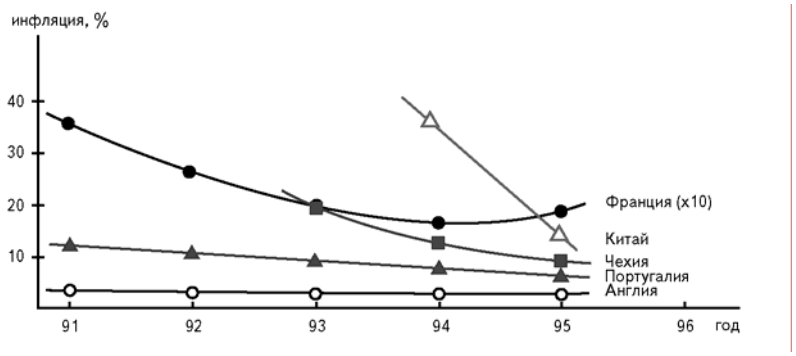


Рис. 3. Снижение инфляции в странах, повышающих денежное предложение в национальных экономиках

Иными словами, именно этот объем денежной массы невведен в экономический оборот, при том, что в мировой практике немало свидетельств того, как подобные денежные массы работают на экономику.

Этот показатель рассчитывался по двум условно «нормативам»: «европейскому» и «китайскому» согласно формулам:

$$Ф_{1_EUR} = (\frac{M2}{ВВП} - 1) \cdot ВВП$$

$$Ф_{1_CHI} = (\frac{M2}{ВВП} - 2{,}15) \cdot ВВП$$

Численные коэффициенты в скобках учитывают «норматив» М2/ВВП для Китая и средний для европейских успешных государств (на 2006 г).

В расчетах использовались данные Госкомстата РФ[5] в части объема ВВП и Центробанка России[6] в части объема денежной массы М2.

2. $Ф_2$ представляет собой избыточную, как бы «замороженную» часть объема золотовалютных резервов страны (ЗВР), которая могла бы быть введена в экономический оборот, но в монетарной парадигме борьбы с инфляцией не вводится. Вычисляется эта часть с учетом «критерия Рэдди». Согласно данному критерию, достаточный для выполнения своих основных функций уровень золотовалютных резервов страны должен покрывать объем трехмесячного импорта товаров и услуг плюс объем краткосрочных выплат по государственному и частному внешнему долгу.

Т.о. показатель рассчитывался по формуле:

$$Ф_2 = ЗВР_{\text{фактич}} - ЗВР_{Рэдди};$$

где $ЗВР_{фактич}$ — фактический объем золотовалютных резервов РФ по данным Центробанка России[7]; $ЗВР_{Рэдди}$ — необходимый объем золотовалютных резервов РФ по критерию Рэдди, вычисленный как сумма трехмесячного импорта и годового объема платежей по внешнему долгу по данным Центробанка России.

3. $Ф_3$ - объем накоплений в Стабилизационном фонде.

На рис. 4 представлена динамика показателя *Ф*, вычисленного по «европейскому» и «китайскому» нормативам, и характеризующего денежную массу, выводимую из экономики страны за период 1992–2006 гг., и ее составные части.

---

[5] *<www.gks.ru>*.

[6] *<www.cbr.ru>*.

[7] *<www.cbr.ru>*.

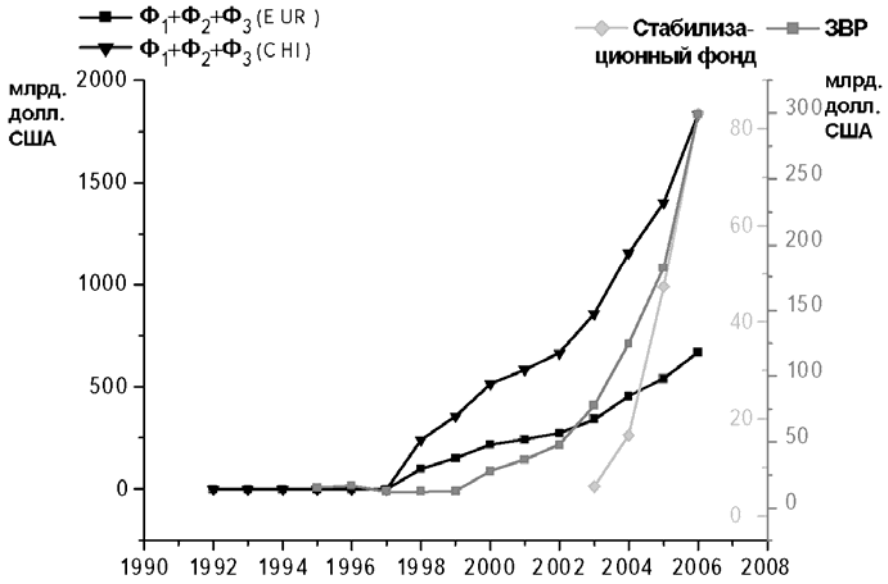


Рис. 4. Объем выводимых финансовых средств и невводимых в экономический оборот России по европейскому и китайскому «нормативам»

Абсолютное значение неработающих в связи с избранным способом экономического управления инфляцией (монетаризма) финансовых ресурсов в российской экономике составляет уже более двух триллионов долларов.

Представляется принципиальным вопрос о временном периоде анализа. С одной стороны, можно предположить, что взаимосоотношение разнонаправленных факторов прироста ВВП и индекса инфляции по мере течения времени с 1992 года, начала радикальных рыночных реформ, могло изменяться. Например, период спада ВВП в 1996–97 гг. сменился на его рост. Что-то менялось. Менялся психологический фактор инфляционных ожиданий. Происходили различные релаксационные и адаптационные процессы.

Но все-таки за весь период 1992–2007 гг. монетаристская основа государственной экономической политики, фактически проводимой в России, не менялась.

Одинаковым образом проводилась стерилизация финансовых ресурсов, искусственное сдерживание денежной массы в стране и по линии эмиссии ЦБ РФ, и по линии депозитно-кредитной банковской мультипликации. Сдерживался уровень платежеспособного спроса как конечного потребительского, путем сдерживания оплаты труда и самозанятости (доходов) населения, так и инвестиционного в цепочке обменов между хозяйствующими субъектами. При либерализации цен оборотные фонды предприятий «сгорели», но не были ни проиндексированы, как, например, стоимость основных фондов, ни пополнены через доступное и лояльное по ставкам кредитование. Иными словами, поскольку в основном анализ нацелен на исследование содержания действующей экономической политики, а она принципиально не менялась до настоящего времени, то представляется целесообразным определить период анализа 1992–2007 гг.

На рис. 5 даны временные ряды для ВВП и индекса инфляции.

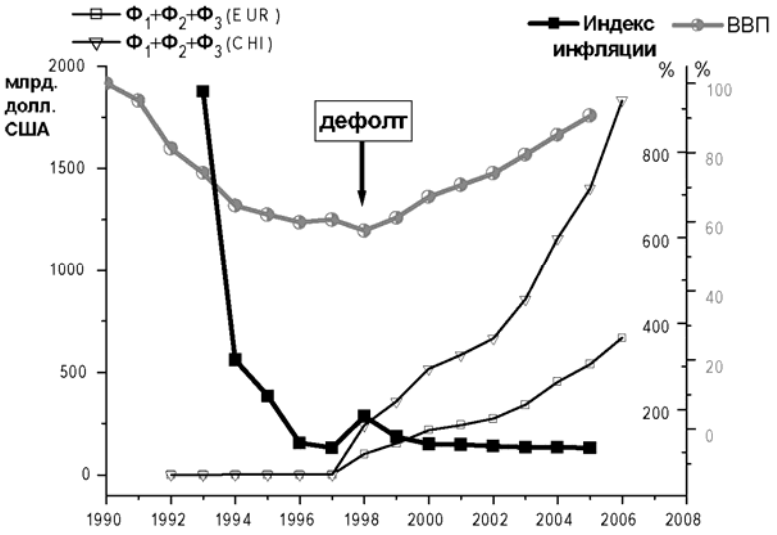


Рис. 5. Временные ряды ВВП и индекса инфляции в России, выводимых из экономики финансовых ресурсов

Из табл. 4 и рис. 5 вытекает несколько принципиальнейших выводов.

В табл. 4 содержатся все основные значимые факторы (средства государственного управления) для управления инфляцией и ростом ВВП. Это платежеспособный спрос населения (оплата труда и пенсии), монетарные факторы, инвестиции в основные фонды, бюджетные расходы, импорт, либерализация внешнеэкономических связей (степень открытости экономики, т.е. включение России в мирохозяйственные связи), тарифы естественных энергетических и транспортных монополий.

На практике выбраны следующие средства государственного управления в действующей версии российской экономической политики, который может быть верифицирован по данным табл. 4:

— сокращение внутреннего спроса (занижение оплаты труда и пенсий);

— стерилизация финансов за счет сокращения коэффициента монетизации российской экономики М2/ВВП, замораживания избыточных золотовалютных резервов и вывода доходов в стабилизационный фонд;

— фактическое занижение инвестиционных ресурсов;

— сокращение доли государственных расходов в ВВП;

— наращивание уровня открытости (экспорт и импорт) российской экономики.

К каким фактическим результатам приводит этот выбор средств управления? Ответ, который вытекает из очевидного анализа показателей реальной российской экономики, следующий.

1.Сокращение внутреннего спроса (занижение оплаты труда и пенсий) ведет не к уменьшению, а к увеличению инфляции. Не к росту, а к сокращению ВВП.

2. Фактическое занижение инвестиционных ресурсов ведет не к уменьшению, а к увеличению инфляции. Не к росту, а к сокращению ВВП.

3. Уменьшение коэффициента монетизации ведет не к уменьшению, а к росту инфляции. Не к росту, а к уменьшению ВВП.

4. Увеличение уровня открытости российской экономики ведет к росту инфляции и сокращению ВВП.

В целом эти выводы означают, что финансово-экономический блок Правительства делает все (относительно борьбы с инфляцией и роста ВВП) наоборот.

Особого разговора требует анализ зависимости инфляции и ВВП от изымаемых (стерилизуемых) средств.

Во-первых, от их величины уровень инфляции не зависит! И это легко видеть на рис. 5, на котором показан график индекса инфляции и *Ф1+Ф2+Ф3* от времени.

Никаких реакций на графике инфляции, связанных с довольно характерными и резкими перепадами (в основном безудержным ростом в последние годы) объемов финансовой стерилизации не наблюдается. Можно было бы предположить, что искомый монетаристами эффект отложен по времени, поэтому для проверки данного предположения вычислялся коэффициент корреляции с фазовой (временной) задержкой. Результат показан на рис. 6. Хорошо видно, что вплоть до задержки в пять лет характер связи не изменяется и вывод остается все тем же.

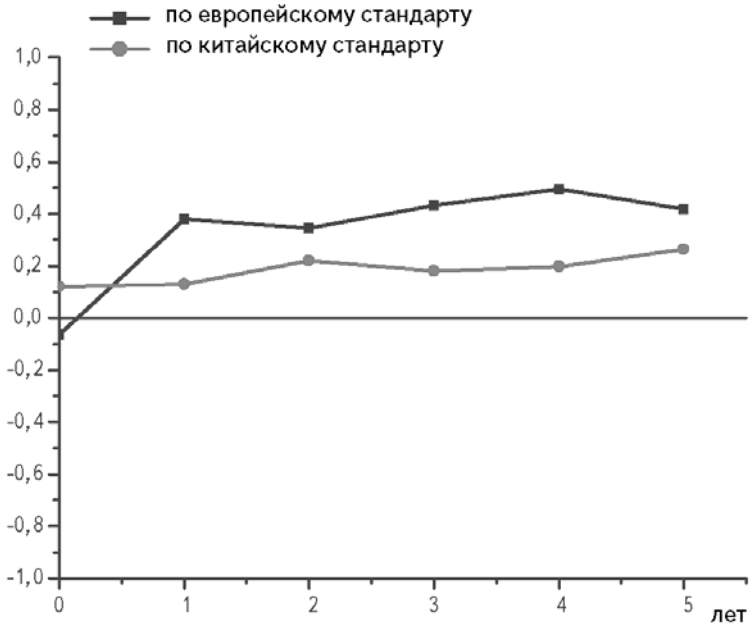


Рис. 6. Зависимость коэффициента корреляции изымаемых из экономики средств и индекса инфляции с лагом по времени

Инфляция от изъятия средств из национальной экономики на практике не зависит. А если и зависит, то обратным образом. Чем больше изъятие, тем больше инфляция.

Обезденеживание российской экономики во имя борьбы с инфляцией — это глубочайшая ошибка, если не сказать больше, поскольку с неизбежностью нужно делать и *следующий вывод,* касающийся связи объемов финансовой стерилизации с ростом ВВП.

Действительно, сначала обратим внимание, что связь весьма значима. Чем больше изъятие финансов, тем больше прирост ВВП. Зависимость парадоксальна. Как это объяснить? Из общеэкономических соображений следует, что этого быть не может. В то же время расчеты, приведенные в табл. 4, доказывают, что вложения средств (см. графы «Инвестиции» и «Расходы бюджета») увеличивают ВВП, и это-то совершенно понятно и логично. Производство добавленной стоимости обязательно требует затрат. Как же объясняется парадоксальная и противоречащая экономическому «закону сохранения энергии» зависимость?

Дело в том, что формула при вычислении коэффициента корреляции симметрична относительно обеих исследуемых величин. Это означает, что математический аппарат, показывая значимую связь изымаемых из экономики средств и роста ВВП, не различает их как причину и следствие. В данном же случае они поменялись местами!

Не изъятие денег есть причина роста ВВП (что по физическим соображениям невозможно), а рост ВВП есть причина изъятия средств! Связь действительно есть, но она не экономическая, она внеэкономическая, точнее даже антиэкономическая и уж совершенно точно, что политическая.

Вывод из этого анализа следует убийственный: как только ВВП России начинает возрастать, тут же включается(!) механизм изъятия средств из экономики, что, как показано, неизбежно ведет к уменьшению темпов роста ВВП.

Это с неизбежностью означает существование целенаправленного сдерживания экономического роста в России. Это и есть одна из масштабных выявленных *теневых целей* реального государственного управления в современной России.

Для большей наглядности этого принципиального вывода на рис. 7 показаны графики прироста ВВП (его первая производная) и величины изымаемых средств. Хорошо видны совпадения во времени (отмечены вертикальными пунктирами) резкого увеличения изъятия средств в моменты перехода от спада ВВП к его росту или в моменты ускорения роста ВВП.

Назвать случайными эти совпадения трудно, тем более что значение корреляционной связи очень высоко. Если бы кто-то захотел тормозить

экономический рост в России, то очевидно, что он делал бы это именно подобным образом.

Итак, в качестве вывода из приведенных результатов неоспорим следующий. Необходимо обосновывать выбираемые средства государственного управления. Иначе заявленные цели не только не достигаются, но даже торпедируются. Найти в современных высокого уровня документах обоснование выбора средств, как, впрочем, и иерархии целей, практически невозможно. И мы вновь подходим к мысли, что помочь навести здесь порядок мог бы системный, научно обоснованный государственный управленческий документ программного и доктринального уровня. Обязательный для исполнения.

Рис. 7. Изъятие средств из экономики как следствие, инициируемое приростом ВВП (способ сдерживания роста ВВП). (Вертикальные пунктиры отмечают точки ускорения изъятия средств, совпадающие с ростом или спадом прироста ВВП)

Результаты и *результаты* государственного управления

Что может произойти, если власть действует во имя теневых целей, объявленных целей достигать не собирается, поэтому средства для их достижения выбраны негодные? Результат очевиден. Особенностью государственного управления является то, что власть сама себя по преимуществу всегда хвалит. Особенно, если нет независимых от власти СМИ и гражданского общества. Поэтому всегда по официальным каналам речь идет в основном об успехах.

Однако даже в этом случае можно дать адекватную оценку результатам государственного управления.

Итак, что с позиций прямых оценок результатов проводимой экономической политики заявляла сама власть – автор данной политики?

Нижеследующие цитаты взяты из выступлений президентов РФ (ежегодных посланий). Наиболее открытый анализ, конечно, прозвучал после ухода Б. Ельцина в начале нового цикла, по мере его разворачивания самооценки власти

естественно начали уступать место более «выверенным», с точки зрения PR-задач, формулировкам.

«1997г. Более половины граждан страны страдают от задержек выплаты зарплат и пенсий; удавка неплатежей парализует экономику; государственный аппарат разъедает коррупция; власть слабо обеспечивает выполнение законов и указов.

Тяжелая экономическая ситуация, бедственное положение в социальной сфере.

Усугубились многие дефекты недостроенного экономического механизма, обострились социальные проблемы. Кризис неплатежей приобрел черты хронического. Продолжается снижение инвестиционной активности и, следовательно, откладывается начало экономического роста.

Рыночные отношения захватили сферы, для них противопоказанные.

Не удалось добиться устойчивой положительной динамики в изменениях ВВП, продолжается падение объема производства на крупных и средних предприятиях, снижается уровень рентабельности и объем прибыли, продолжается рост взаимных неплатежей

1999 г. В крайне тяжелом состоянии находится система здравоохранения. Падение рождаемости, рост смертности, распространение социально обусловленных болезней обязывают незамедлительно решать проблемы защиты и сохранения здоровья граждан.

К сожалению, на протяжении всего периода реформ цели, которые ставились перед бюджетной политикой, так и не были достигнуты.

1998 год показал, что некоторые считавшиеся решенными задачи на самом деле по-прежнему актуальны. Снова высокой стала инфляция (84,4%).

Ошибки в прогнозировании социально-экономического развития, недооценка последствий негативных процессов, развивающихся в экономике, социальной сфере и финансовом секторе, обрекают бюджетное планирование на неудачу. 1998 год доказал это самым болезненным для страны образом.

Федеральный бюджет на 2000 год должен олицетворять ответственность государства за безусловное выполнение взятых на себя бюджетных обязательств. Иначе он так и останется основным генератором цепочек неплатежей в экономике

2000г. Серьезной проблемой продолжает оставаться экономическая слабость России.

Надо признать: диктату теневой экономики и «серых» схем, разгулу коррупции и массовому оттоку капитала за рубеж во многом способствовало само государство.

Основными препятствиями экономического роста являются высокие налоги, произвол чиновников, разгул криминала. Очень многие отечественные предприятия остаются неконкурентоспособными. Сохраняется сырьевая направленность экономики. Доходы бюджета во многом зависят от динамики

мировых цен на энергоносители. Мы проигрываем в конкуренции на мировом рынке, все более и более ориентирующемся на инновационные сектора, на новую экономику – экономику знаний и технологий. Значительная часть российской экономики до сих пор в тени.

Надо признать, что государству не удастся в ближайшее время уйти от участия в развитии некоторых секторов нашей экономики. Я имею в виду прямое участие государства. Не удастся и не нужно уходить. Таких, например, как оборонно-промышленный комплекс. Стратегически важные отрасли будут находиться под постоянным вниманием государства.

Большинство государственных инвестиционных программ не решают задачи обновления инфраструктуры.

2002 г. Политическая стабильность и благоприятная экономическая конъюнктура не использованы в полной мере для качественного улучшения жизни граждан страны, для завоевания Россией достойного места в мировой экономической системе.

Достигнутый уровень непроцентных расходов консолидированного бюджета не соответствует нынешнему уровню экономического развития страны, а их динамика препятствует снижению налогового бремени и закреплению тенденций экономического роста.

2003 г. Экономический рост в стране остается крайне неустойчивым. В последние месяцы уже стала расти безработица.

Снижаются сами темпы экономического роста.

Кроме обманутых ожиданий, серьезным последствием роста пустых обещаний становится снижение качества текущей экономической политики.

Вывод из сказанного очевиден: при наличии названных положительных тенденций и показателей - благоприятная внешняя конъюнктура и стабильная политическая ситуация - они так и не были в полной, во всяком случае, мере использованы для достижения наших стратегических целей.

2004 г. Прежде всего – не устраивает уровень жизни людей.

2005г. Укрепление независимости и безопасности России. И, думаю, вы со мной согласитесь, нужно прямо сказать, что пока, к сожалению, в этом отношении сделано слишком мало.

2006г. В то же время задача последовательного снижения уровня инфляции в 2005 году и первые месяцы 2006 года была решена не в полной мере.

2007г. Пока не найден оптимальный баланс между объективно необходимым выравниванием бюджетной обеспеченности и созданием стимулов для развития экономического и налогового потенциала регионов и муниципалитетов, снижения уровня дотационности.

(…)Разрыв между доходами граждан еще недопустимо большой».

Это сказано Президентом России. Не обо всем, конечно, по понятным причинам сказано. Но и сказанного достаточно, чтобы понять, в каком состоянии

находится экономическая политика страны, какова ее эффективность по оценке высшего руководителя.

Рассмотрим эффективность действующей версии экономической политики применительно к целям, которые ставила и ставит сама власть.

Уровень жизни. Уровень 1990 года еще не достигнут.

Экономический рост. Россия по этому показателю (сравнивая рост ВВП по отношению к 1991 году) занимает всего лишь шестое место среди стран СНГ (если не учитывать Китай и другие страны мира).

Инфляция. Власть ставила задачу доведения индекса инфляции до 6-8 % к 2000 году. На сегодня, в 2007 году, она около 12%, а если ее исчислять, учитывая социально значимую для большинства населения группу товаров и услуг, то для подавляющего большинства населения она более чем в два раза выше.

Инноватизация экономики. Доля предприятий, активных в инновационной деятельности, составляет около 11 % и продолжает падать.

Конкурентоспособность российской экономики. Конкурентоспособность российской экономики по международному индексу деловой конкурентоспособности с 2001 по 2006 г.г. не только не выросла, но, напротив, упала с 58 до 79 места.

Структурная реформа экономики. Структурной перестройки экономики не происходит. Хуже того, идет дальнейшее закрепление сырьевого перекоса и в структуре экспорта, и в отраслевой структуре инвестиций, а в итоге, в структуре ВВП.

Инвестиции. Отношение инвестиций к ВВП в России практически наихудшее среди всех стран СНГ и ряда стран мира. Оно не превышает 16,4 %, тогда как, например, в Белоруссии 23,7, Азербайджане 48,6.

Снижение социального неравенства. Коэффициент фондов достигает 15 и растет, также растет и коэффициент Джини. Сближения низкодоходных и высокодоходных групп населения не происходит. Серьезных мер по выравниванию социального неравенства не принимается, а вот плоский подоходный налог в интересах высокодоходных групп пролоббирован.

Модернизация основных фондов. Износ основных фондов растет, да как быть иному, если инвестиционный процесс в стране практически затухает.

Разрыв развитости регионов. С 2000-2001гг. не только не сокращается, но растет возрастающими темпами.

Конкуренция. Как процесс демонополизации, так и процесс развития малого бизнеса в состоянии стагнации.

Занятость (безработица). С 2001 г. устойчиво растет зарегистрированная (а значит заниженная) безработица. Скорость роста около 180 тысяч чел./год. Даже само Министерство труда и социального развития, классическое для большинства систем государственного управления стран мира, да и в истории собственной страны, ликвидировано.

Проведенного перечисления основных результатов для целевых установок, как их определила для себя сама действующая власть, и как она сама оценила их реализацию, достаточно.

Президент В. Путин в своем послании 2004 года сказал в высшей степени отчетливо:

«Мы должны задать себе вопрос: все ли мы сделали, все ли возможности для экономического роста и социального развития мы использовали? И устраивает ли нас нынешнее положение дел? - Нет».

Поскольку Президент страны поддерживает нашу неудовлетворенность положением дел в части эффективности государственного управления в сфере экономики, то автор и предлагает системный ряд действий, который позволяет в известной степени решить выявленные проблемы на примере конструирования Экономической доктрины Российской Федерации, как государственно-управленческого документа высокого уровня нового типа. Однако, заявляя *новый тип* доктринального документа, необходимо представить себе, в какое реальное пространство российских государственных программных и доктринальных документов мы предлагаем инновацию и в каком собственно состоянии это пространство сегодня находится. Как в нем, в сегодняшней реальной практике, задаются цели и средства для их достижений. Почему цели несистемны, а средства негодны.

Таким образом, анализ существующих в России программных и доктринальных документов подводит к следующим выводам.

Российское нормативное пространство доктринальных и программных государственно-управленческих документов неупорядоченно, хаотизированно, не имеет иерархии и связи документов между собой. Управленческий мандат документов весьма слаб.

В последние годы наметилась тенденция дальнейшего увеличения числа программных и доктринальных документов и попыток решения всех более или менее значимых проблем с их помощью (Нацпроекты, ФЦП и т.д.).

Федеральное собрание практически исключено из процесса разработки и одобрения программных и доктринальных документов (единственная форма воздействия - федеральный бюджет), что нарушает принцип национального консенсуса.

Отсутствие закона, регулирующего систему и статус программных и доктринальных документов, приводит к отсутствию системности и согласованности последних. Лишь малая часть из документов имеют свое правовое регулирование (ФЦП, ВЦП, ПП).

Разнообразие видов программных документов неоправданно, так как многие из них дублируют друг друга, запутывая систему исполнения.

Большинство из принимаемых документов не содержат прямого исполнительного мандата и требуют для своей реализации принятия значительного количества дополнительных актов.

Значительное количество документов принимается на уровне федеральных органов исполнительной власти.

Условно все программные и доктринальные документы можно разделить на документы, имеющие хоть какие-то механизмы реализации (Программы), и «декларативные», т.е. не имеющие конкретных управленческих механизмов (Доктрины, Концепции, Стратегии и т.д.)

Виды программных и доктринальных документов, их структура, порядок разработки, принятия и реализации в российском законодательстве не отражен.

Итак, на практике в России нет государственно-управленческих документов, которые бы отвечали пожеланиям, отраженным в правой части таблицы 1.

Это вывод практически тождественен постановке задачи о необходимости формирования такого типа программных и доктринальных документов.

Что, исходя из этой диагностики, можно сделать?

Если ставить цель - превратить доктрину экономической политики, как и любую другую государственную политику, в долгодействующий источник конкретной управленческой практики государства, то необходимо решить ряд проблем. Их решение выводит нас на структурный макет универсальной доктрины как управленческого государственного документа нового типа. Ее структура должна включать следующие разделы.

- Нормативно-правовой статус
- Уровень федерального закона
- Четкий понятийный аппарат
- Ценностный выбор
- Ценностный генератор целей развития
- Структура формируемой государственной политики
- Российская специфика
- Ключевые критериальные показатели развития в данной сфере
- Периоды планирования
- Стартовое и целевое состояние
- Текущая и среднесрочная временная глубина
- Стратегическая временная глубина
- Система государственного управления (органы, функции, взаимодействие)
- Программа действий
- Механизм реализации доктрины

Прежде всего этот документ должен носить нормативно-правовой статус. Даже статус Послания Президента Федеральному Собранию не определен. Не указано, что он обязателен для исполнения. Не указано, кто его должен исполнять и в каком порядке. То же самое касается других документов высокого уровня, в том числе и доктрин. Поэтому доктринальный документ должен быть документом не неопределенного статуса, а статуса, обязательного для исполнения, что является характеристикой нормативно-правового документа. Этот документ должен иметь уровень федерального закона. Можно обсуждать - уровень закона или указа президента, но совершенно очевидно, что с точки зрения общественного консенсуса уровень федерального закона предпочтительнее.

Как выбрать цели и средства и предписать их к практике государственного управления?

Вспоминая, что настоящая работа посвящена возможностям государственно-управленческого документа высокого уровня, зададим вопрос, что в нем может быть задано и каким образом?

Очевидно, что документ должен быть системным, т.е. содержать в себе:

- ценностный выбор;

- с его позиций анализ действующей версии экономической политики в России (стартовое положение дел);

- целевое представление экономического состояния;

- определение основных факторов и проблем, мешающих достижению предложенных целей-ценностей, которые должны быть определены в явном виде;

- набор идей и концептов по решению идентифицированных проблем;

- на их основе определение набора инструментарных мер, решений и действий в пространстве государственного управления;

- пакетирование их в программную временную развертку и предложение системы необходимых нормативно-правовых инициатив и органов исполнения.

В этой связи разработка документа должна состоять из двух этапов.

Этап 1. Проблемно-аналитический, включающий обзорное и оригинальное исследования основных проблем, систематику проблемного поля, его декомпозицию, генерацию идей-концептов решений.

Этап 2. Синтетическо-конструирующий, включающий в себя переход на основе набора идей-концептов, полученных на первом этапе, к инструментарным решениям в пространстве государственного управления, построению необходимых нормативно-правовых актов и иных распорядительных документов, их программному пакетированию в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе.

В связи с такой постановкой методология работ выглядит следующим образом (рис. 8). Завершает этап проблемной декомпозиции препятствий, затрудняющих достижение желаемых целей, специальным образом построенная проблемная матрица, которая в табличной форме описывает проблемное поле работы (рис. 9).

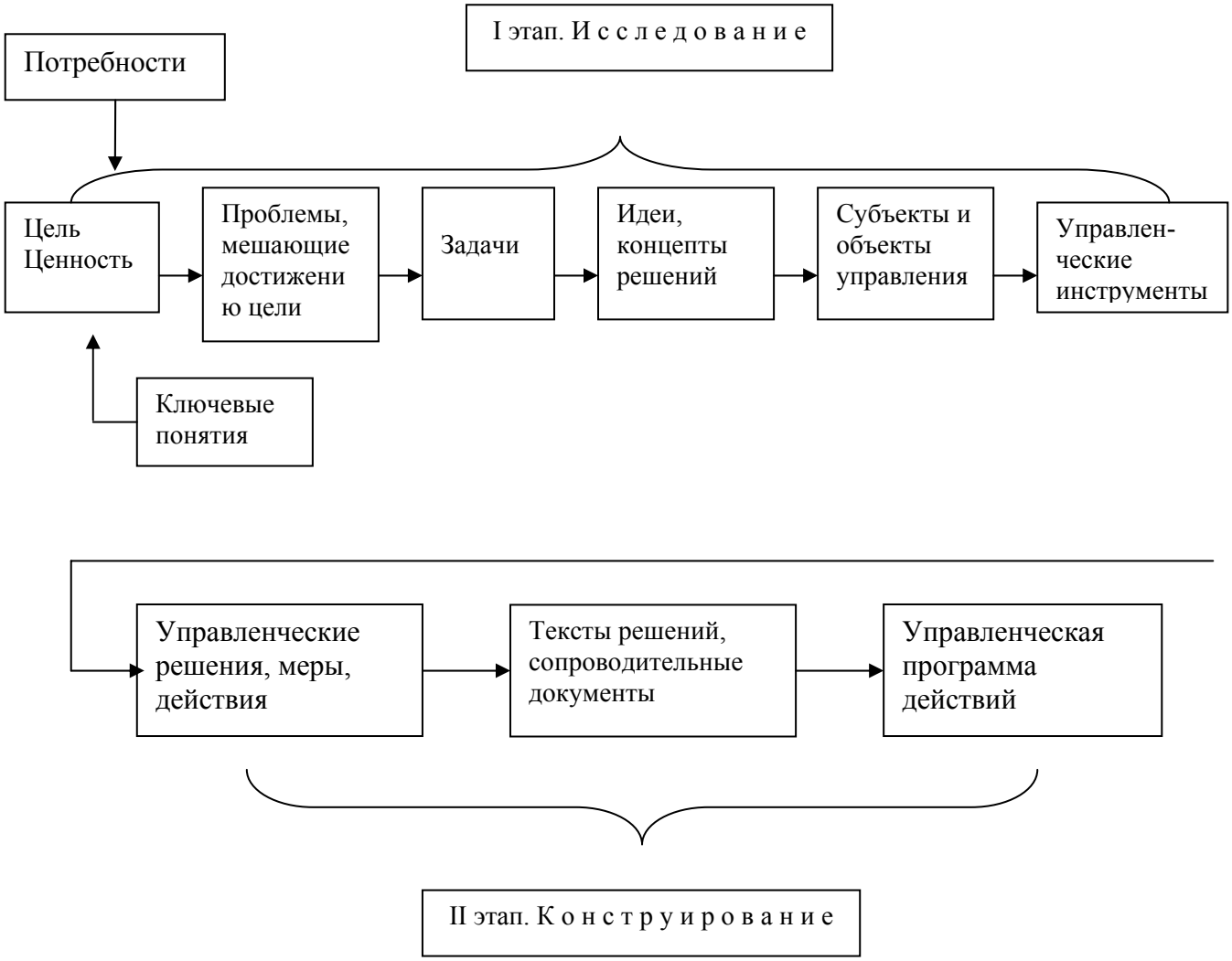


Рис. 8. Методология настоящей работы - порядок разработки доктрины

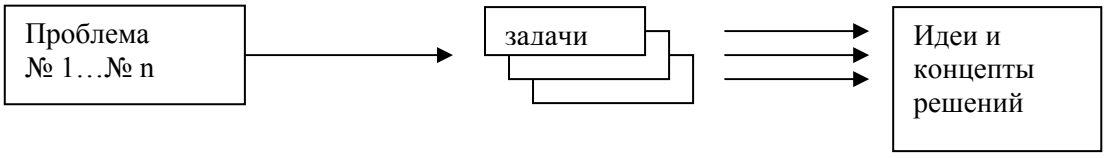


Рис. 9. Проблемная матрица проектирования политики

Общий (шаблонный) вид проблемной матрицы выглядит следующим образом (рис. 10).

№	Проблема (задача)	Причина (фактор)	Идея, концепт решения
1			
2			
n			

Рис. 10. Общий вид проблемной матрицы

Второй этап начинается с создания управленческой матрицы (рис. 11), которая составляется в процессе поиска конкретных решений, мер и действий государственного управления на основе идей и концептов, полученных на этапе проблемного анализа, на основе проблемной матрицы.

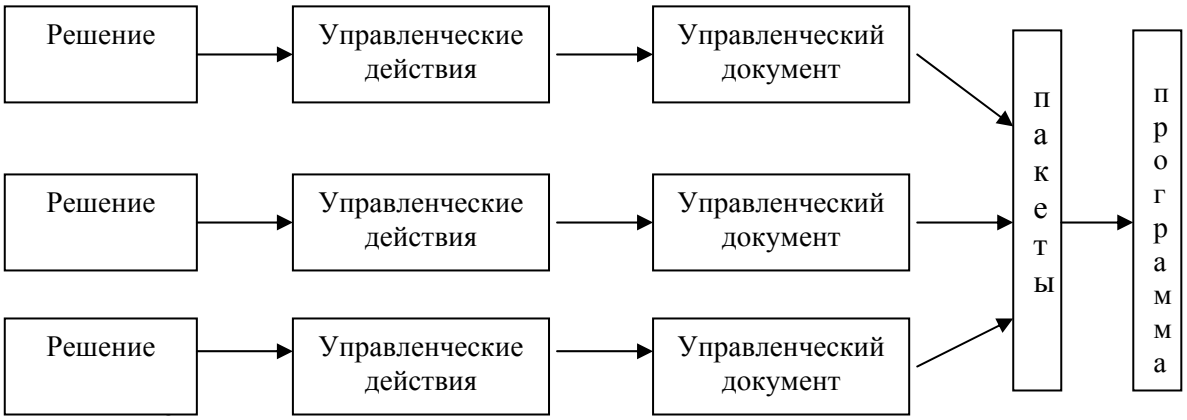


Рис. 11. Управленческая матрица проектирования политики

Общий (шаблонный) вид управленческой матрицы выглядит следующим образом (рис. 12).

№	Идея, концепт решения проблемы (задачи)	Решение, мера, действие в пространстве государственного управления	Вид и название государственно-управленческого документа (указ, закон, постановление правительства, подзаконный акт, иное)
1			
2			
n			

Рис. 12. Общий вид управленческой матрицы

После проделанной в основном аналитиками-экспертами работы, следует процедура написания документов юристами (при участии в обсуждениях экспертов).

Указанная методология позволяет синхронизовать работы и привести к качественному запланированному результату и является универсальной при разработке практически любых государственно-управленческих документов и решений.

Соответственно первому этапу формируется научное обоснование выбора решений управления. На втором этапе формируется пакет проектов нормативно-правовых государственно-управленческих документов, который может быть передан в процедуры государственного управления.

Существенно показать, как именно проводится идентификация проблем на стадии перехода от установления ценностных целей к стадии проблемной декомпозиции. Эти процедуры нетривиальны и выглядят, как факторный анализ.[8] Целесообразен короткий экскурс в методологию факторного анализа.

Цикл формирования государственной политики имеет ряд обязательных звеньев, в котором после определения ценностной цели необходимо выявить факторы, влияющие на нее. Это даст возможность идентифицировать проблемы, как препятствия на пути достижения цели, подлежащие преодолению в ходе государственного управления. Под факторами понимаются условия, обстоятельства причины, влияющие на какой-либо параметр или характеристику мониторируемого явления, процесса, состояния, в данном случае состояния предмета поставленной цели.

Каким образом можно определить существенные, с точки зрения поставленной цели, упомянутые препятствия – проблемы? Очевидно, что необходимо найти способ соотнесения поставленной цели всем ранжированным по значимости факторам, влияющим на нее.

На цель (ценность) возможны как негативные, так и позитивные и вероятностные влияния. В последнем случае они именуются рисками и угрозами и также должны приниматься в расчет. Процедура формирования государственной политики, очевидно, должна учитывать все три вида факторов. Позитивные факторы в программной части государственной политики нужно поддерживать и усиливать. Негативные – купировать, преодолевать и искоренять. По отношению к рискам и угрозам – вырабатывать меры готовности, профилактики, предупреждения, т.е. минимизации.

Иными словами, достаточно понятно, как из анализа факторов вытекает дальнейшее строительство адекватной государственной политики. И, наоборот, без точного представления о реальных факторах государственная политика не гарантирует своей результативности.

---

[8] *Якунин В.И., Сулакшин С.С. Факторный анализ в формировании государственных политик // Власть. 2006. №.9*

Какие методы идентификации факторов существуют на практике?

1. Чаще всего в российской практике и в традициях патернализма это указание, формулируемое на высоком политическом уровне, так называемая политическая установка. Может иметь место и какая-либо исходная теоретическая посылка. Главной ее особенностью является субъективизм, а отсюда не самая высокая достоверность.

2. Возможны здравые, или «очевидные» на первый взгляд, лежащие на поверхности соображения. Это слабый путь. Например: рождаемость – растет с уровнем жизни населения. Однако, как следует из более детального анализа, рождаемость так можно даже уменьшить.[9]

3. Возможна распределенная множественная экспертная оценка и самого состава набора факторов и значимости отдельных факторов в нем.

4. Наиболее объективен социологический опрос в среде самого объекта управления, пространство потребностей, интересов, отношений которого непосредственно зависит от объявленной цели (ценности).

5. Возможно использование теоретической зависимости параметров цели от параметров фактора, если она известна.

Однако в сложных социальных, политических, экономических системах детерминированные связи встречаются нечасто.

Возможно построение математических моделей[10] различного вида, но это не всегда доступно ввиду сложности и неопределенности анализируемых систем.

6. Наиболее универсальным методом доказательства факторной природы тех или иных причин, их ранжирования по значимости является регрессионный и корреляционный анализ[11].

Определение в процедурах факторного анализа препятствий - наиболее интегративных проблем на пути достижения ценностных целей - в общем случае аналогично поиску ответа на вопрос «что мешает достижению целей?». Однако каждая из этих проблем верхнего уровня сама по себе состоит из субпроблем последующих уровней проблемного разложения. Речь идет о декомпозиции проблем первого уровня. Здесь переход на каждый последующий уровень возможен путем ответа на вопрос «В чем причина вышележащей проблемы? Почему возникает вышележащая проблема?». В каждом узле проблемной декомпозиции как раз и помогает факторный анализ, основы которого изложены выше. Дерево декомпозиции «ветвится» до тех пор, пока не дойдет до «первопричины», т.е. фактора, уже неразложимого с точки зрения возможности управленческого воздействия. Опыт показывает, что подобных уровней-этажей

---

[9] *Якунин В.И., Сулакшин С.С., Багдасарян В.Э. Государственная политика вывода России из демографического кризиса., М., Научный эксперт, 2007 г.*

[10] *Макаров В., Якунин В., Бахтизин А., Сулакшин С. Прогнозирование последствий проектируемых государственных политик // Власть. 2006. №6. С. 39.*

[11] *Саградов А.А. Экономическая демография, М., 2005.*

декомпозирования в практике государственно-управленческого проектирования может быть порядка десяти[12] [13].

Ширина же ветвления, т.е. количество конечных атомизированных задач, может достигать сотен. Отсюда следует вывод о том, что по наитию или интуиции найти решения государственно-управленческих интегративных проблем с должной степенью эффективности очень трудно, скорее невозможно. А вот разложив их на составные, найдя управленческое решение для отдельных элементарных задач, что существенно легче, их потом можно синтезировать в единые государственно-управленческие решения и программные пакеты.

Соответственно на последующей стадии необходима обратная свертка – синтез и конструирование пакетированных решений.

Очень важным в ответственном государственном управлении является вопрос о балансе интересов при постановке целей и нахождении их решений. Затронем методологический вопрос – как находить решения в случае множественности и противоречивости интересов различных участников общественных отношений. Это самый распространенный случай на практике, когда, как правило, говорят о конфликте интересов.

Первое, что необходимо – это знать обо всех акторах, участниках отношений. Второе – необходимо знать все их нравственно и общественно признаваемые интересы. И, третье, - видеть сложные синтетические формулы реализации интересов в их комплексе, не пренебрегая никакими значимыми из них. Иными словами, предлагается принцип «баланса интересов». В общем случае такой подход входит в область политико-управленческих технологий, обозначаемую как политический центризм [14].

Еще одним существенным вопросом становится вопрос о степени радикализма и поляризации выбираемого решения. Как известно, спектр возможных решений всегда широк, а сами решения вариативны. Неслучайно в разработках органов власти всегда присутствует набор сценариев: пессимистический, оптимистический и «нормальный». Правда, тут заложены и маленькие чиновничьи хитрости, но тем не менее всегда возникает так называемая ось координат для вариаций любого решения. Приведем классический пример диалектики выбора в шкале «традиционализм» - «модернизм» (изменчивость). В политическом отображении им соответствуют консервативные платформы или модернистские, доходящие до революционных.

На практике эмоции, клановые интересы всегда тянут в ту или иную крайность. Консерваторы и реформаторы никак не могут увидеть то, что реально существует, а именно, баланс подходов. Важна мера сохранения традиций и

---

[12] *Государственная промышленная политика. Под ред Е.М.Примакова, В.Л.Макарова., М.,* Наука, 2003 г.

[13] *Якунин В.И., Сулакшин С.С., Багдасарян В.Э. Государственная политика вывода России из демографического кризиса., М., Научный эксперт, 2007 г.*

[14] *С. С.Сулакшин. Политический центризм в современной России. М., Мысль, 2000 г.*

отношений, с учетом инерционности человеческой психологии и жизненных привычек, но нельзя забывать и о реформаторстве, как механизме обновления и прогресса. Критерий этой меры заключается в эволюционном, наименее конфликтном и наиболее устойчивом, и, в конечном итоге, прогрессивном порядке развития. Путь к нахождению этого типа баланса между крайними версиями решений заключается также в декомпозиции, сравнении версий решений, учете эффективности их по критерию прозрачно определенных целей – ценностей, которые в явном виде задаются в самом начале разработки государственной, в данном случае, экономической политики.
Таким образом, подводя итог, к числу основных принципов, важных для формирования государственной экономической политики, мы относим следующие.

1. Принцип социального гуманизма.
2. Принцип множественности и баланса интересов, культуры центристского выбора.
3. Принцип меры традиционализма и реформаторства (модернизма).
4. Принцип цивилизационной идентичности.
5. Принцип ценностного целеполагания или ценностного резонанса во всей управленческой пирамиде мер, решений и действий.
6. Принцип стратегического телескопа, т.е. сочетания долгосрочного, среднесрочного и текущего планирования и управления.
7. Принцип увязанности частных государственных политик в единой экономической политике.
8. Принцип алгоритмизации проектирования решений в их связи с объявленными ценностными целями.
9. Принцип реалистичности и политической реализуемости.
10. Принцип решения «под ключ», т.е. пригодности разработки в реальных процедурах государственного управления.
11. Принцип разделения целей и средств, политических и управленческих решений.
12. Принцип системности государственной экономической политики в системе российского законодательства и политической нормативистики.

Основное содержание доктрины

Значима проблема понятийного аппарата. Приведем пример. Что такое национальная безопасность? Это краеугольная исходная точка, от которой «пляшут» все другие государственно-управленческие документы. В действующем российском документе написано следующее: «Национальная безопасность — это состояние защищенности личности, общества и государства…». В соответствии с категориальной логикой зададим вопрос: «А что такое защищенность»? Это тоже

непонятно. Защищенность может быть от угроз и рисков, т. е. априорная. Но защищенность может быть и в смысле уровня ущерба, для случая, если уже

наступило нежелательное явление, скажем, теракт, — так это подход апостериорный. Только одна эта логическая вилка порождает совершенно различные управленческие механизмы, в том числе объемы затрат государства для достижения поставленной цели безопасности.

Пример говорит о том, что понятийный аппарат программных и доктринальных документов — вещь слишком ответственная, чтобы к ней относиться «беллетристически». Больше того, по методологии, применяемой в работах Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, центральная дефиниция порождает пирамидальное последствие в самом управленческом механизме, в значительной степени задает этот механизм.

Как показано выше, любое государственно-управленческое проектирование, начинающееся с доктрины, должно отталкиваться от ценностей (табл. 5), от ценностного выбора политической власти, общества, государства, однако если взять в руки программы социально-экономического развития, подготовленные в МЭРТе, другие программные и доктринальные документы развития, то видно, что этим принципом в них пренебрегают.

Таблица 5

Ценности экономической политики

Ценности экономической политики	**Специфические ценностные цели транспортной политики**
I. Экономический рост и развитие. Управление пропорциями развитости.	• согласованность транспортной политики с общим социально-экономическим развитием страны • равномерное обеспечение объектами транспортной инфраструктуры субъектов РФ • опережающее развитие транспортной системы • транспортный протекционизм (приоритет российских перевозчиков)
II. Социальный гуманизм	• доступность для населения транспортных услуг • низкий уровень аварийности на транспорте • экологизация транспортной системы (снижение негативного воздействия на окружающую среду)
III. Устойчивость долгосрочного развития	• согласованность транспортной политики с общим социально-экономическим развитием страны • развитость российского транспортного машиностроительного комплекса • экологизация транспортной системы (снижение негативного воздействия на окружающую среду) • мобилизационная готовность

Обычно, как во времена 1990-х гг., говорится в основном о проценте приватизации, проценте демонополизации, говорится о чем угодно, но только не об устойчивости развития, ценности человеческой жизни, демографических показателях, безопасности страны. Однако именно эти краеугольные ценностные категории важны и для человека, и для группы, для общества в целом и для государства. Именно они выстраиваются в системном виде, их не так много, они должны закладываться как исходная точка в конструировании всей государственной политики, в частности экономической.

Таким образом, первое в цепочке формирования государственной политики звено — ценностный выбор — позволяет дальше, посредством того, что мы называем генератором целей развития, отталкиваясь от ценностей, сформулировать цели управления или цели развития в рамках данной государственной политики. Важно понимать, что только после формирования ценностей и целей можно сформулировать проблемное поле управления, ибо оно производно от ценностного выбора. Дальше возникают естественные управленческие атрибуты, такие как структура формируемой государственной политики. В случае экономической политики речь идет минимум о 35 экономических субполитиках, которые, чтобы быть результативными, должны быть определены в таком же пирамидальном виде.

Очевидно, что при формировании содержания государственного управления необходим учет российской специфики и особенностей — климатических и пространственных, накопленных в виде структур производства, структур поселения, культуры потребительского поведения, цивилизационных накоплений (традиций, устоев, обычаев). Если этим пренебрегать, то эффективность экономического механизма максимизирована не будет.

Невозможно строить управление без определения ключевых, критериальных показателей развития, причем в количественном измерении, чтобы можно было давать задания чиновникам и спрашивать за их исполнение или неисполнение. Важен принцип стратегического телескопа, т. е. трехпериодного, взаимоувязанного планирования развития (рис. 13).

Необходимо четкое описание стартового образа управляемого объекта, в частности экономики, и его целевого состояния и т. д. по целому списку, заканчивающемуся программой реальных действий исполнительной власти и механизмами реализации доктрины, которые должны быть в самом документе. Понятно также, что документ не может быть неизменным вечно, он должен содержать в себе механизм корректировки по мере хода времени.

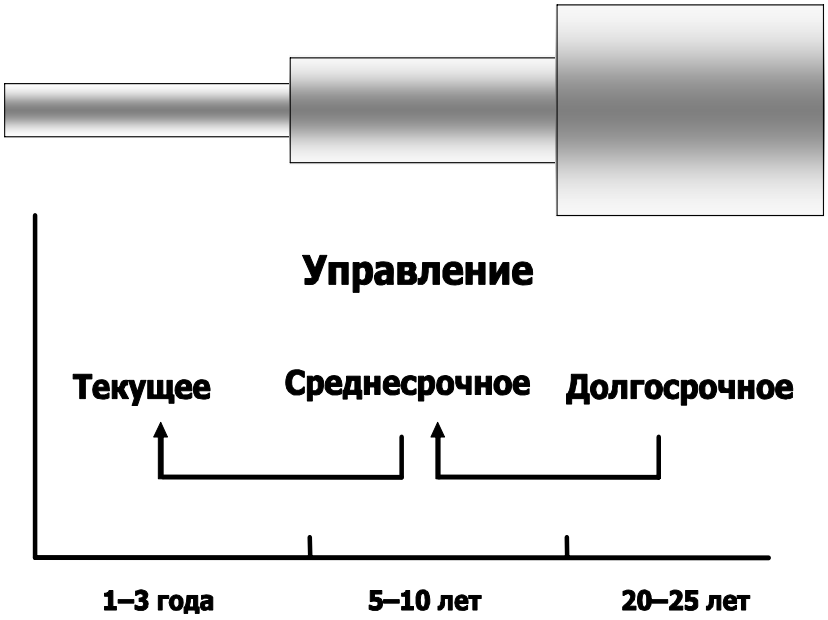


Рис. 13. Система планирования экономического развития (телескоп)

Что касается конкретного проекта экономической доктрины РФ, то в него закладывается следующая система ценностей.

- Устойчивый экономический рост и пропорции экономической развитости в долгосрочной перспективе, на основе воспроизводимых ресурсов, первичным из которых является интеллект, человеческий капитал.

- Социальный гуманизм.
- Национальная безопасность страны.
- Качество экономического развития.

Ценностная структура, как видим, апеллирует к совершенно понятным и естественным ценностным категориям. Подчеркнем, что государство также является неотъемлемым адресатом ценностного целевого указания государственной политики.

В результате такого ценностного подхода проблем в экономической политике оказалось более 550! Главные из них — это, конечно же, либеральная ловушка, в которую попали государственное управление и экономические стратегии. Монетаристская финансовая политика. Сырьевая ловушка. Сверхлиберализация государственного управления при дефиците органов, функций, полномочий государственного управления. Это накопившиеся диспропорции развитости: отраслевые, региональные, социальные, структурно-размерные, которые исчисляются не процентами и даже не десятками, а иногда сотнями и тысячами процентов.

Иными словами, мутации экономики достигли такого масштаба, что это уже не есть девиация, это есть совершенно неприемлемый образ экономики. Система проблем, как видно, очень распределенна. Она порождает систему целей, которые увязанно ветвятся в каждой экономической субполитике.

Из ключевых ценностей субполитик вытекают специфические ценностные цели. Их около 300, что уже свидетельствует о необычайной сложности конструирования конкретной государственно-управленческой политики в области экономики.

Из экономической политики, нацеленной на заявленные ценностные цели, вытекает много следствий - и в финансах, и в структурах, и в социальных вопросах, промышленной политике, проблемах декриминализации, политиках поселенческих и т.д. и т.п. Заметим, что в традиционных подходах формирования программных и доктринальных документов о такой степени определенности речи не идет.

Но тогда возникает вопрос – а кто же и на каком этапе эти детали в государственном управлении определяет? Беда в том, что зачастую никто и ни на каком. Детали вообще не конкретизируются и в практике управления даже не обсуждаются. В этом одна из ключевых причин низкой эффективности российского госуправления.

Трехпериодное управление наиболее наглядно западает в память, если его изобразить наглядным «телескопическим» образом (см. рис. 13). Смысл заключается в том, что за горизонтом 20 лет, когда исчезнет нефть или исчезнет потребность в нефти или возникнут альтернативные источники энергии, возникнет вопрос: что будет делать страна? Этот вопрос требует ответа уже сегодня. К несчастью, официальные экономические российские власти от этого ответа просто уходят. В практике сегодняшнего МЭРТа и правительства планирование социально-экономического развития не превышает среднесрочного периода, что «освобождает» от ответственности за жизнь последующих поколений в нашей стране.

Следуя указанной методологии, мы получили на сегодня более 160 ключевых решений в рамках управления экономическим развитием страны. И эти решения отличаются от обычного — «хорошо бы, чтобы было хорошо». Это решения, которые оформляются нормативно-правовыми актами (по большей части) и нормативными организационно-управленческими решениями.

Решения — это конкретные документы, с конкретными исполнителями, с конкретными сроками исполнения, мандатом полномочий и санкциями за неисполнение. Система ключевых решений в данном проекте экономической доктрины включает в себя все перечисленное.

Ключевые интегративные решения следующие:

- Восстановление роли и системы государственного управления экономическим развитием.
- Значимое увеличение оплаты труда и пенсий.
- Доведение уровня монетизации до рабочего состояния (по европейскому «стандарту» до 100%, по китайскому - до 200%).
- Увеличение инвестиций в основные фонды не менее чем в два раза.
- Сокращение степени открытости экономики.
- Преодоление «переэкспортизации» российской экономики.
- Рост доли государственных расходов в ВВП страны.
- Рефлексия к ценностям-целям и состоянию объекта управления.

Прежде всего это, конечно, восстановление роли государственного управления, коррекция неолиберального представления о безусловной минимизации участия государства в экономике.

Кроме того, сегодня решаемые задачи в основном входят в класс задач на оптимизацию (а не на минимизацию или максимизацию). Задавая ценностные цели как критерии функции цели в задаче на оптимизацию, мы таким образом находим это решение. Если нужно увеличивать монетизацию, значит мы ее увеличиваем. Если нужно уменьшать степень открытости российской экономики, ее включенность в мирохозяйственные связи, которая вредит росту ВВП, вредит устойчивости экономики, вредит уровню жизни населения, увеличивает инфляцию в стране, значит эту переэкспортизацию надо уменьшать (в отличие от того, что происходит на практике).

Если нужно увеличивать инвестиции в основные фонды, не менее чем в два раза, а это порядок сотен миллиардов долларов, то надо найти соответствующее решение для этого. В работе это непростое решение найдено (рис. 14).

Резерв стерилизуемых государственных средств уже превышает 2 трлн долл. Если их поделить даже на 20 лет, то это ресурс объемом по 100 млрд долл. ежегодно. Таков дополнительный ресурс национально доступных средств, которые могут быть возвращены в хозяйственно-финансовый оборот без инфляционных последствий, если они будут маркированы индексом, — инвестиционный.

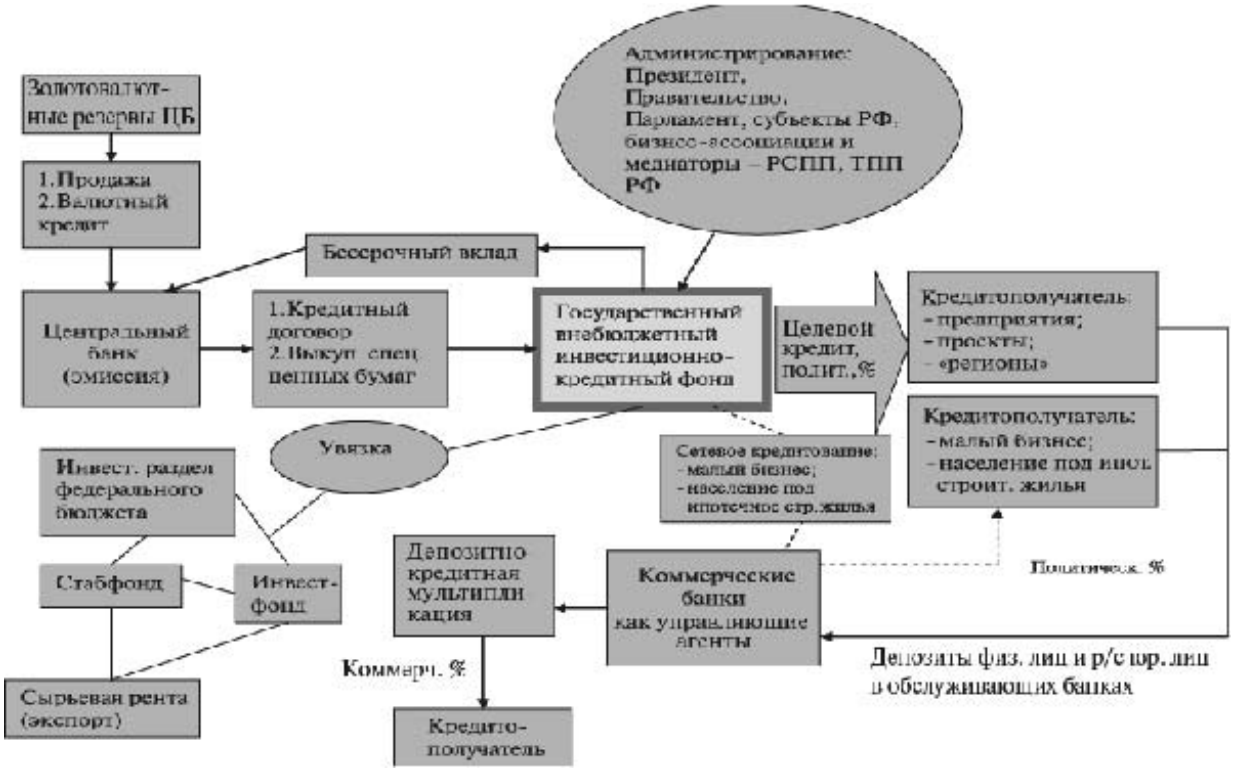


Рис. 14. К системе ключевых решений в экономической доктрине

Что касается доли государственных расходов в ВВП, феноменология российской экономики говорит о том, что эту долю надо повышать. Нет вариантов для обсуждения, это просто факт.

Ключевым решением, возвращающим финансы в оборот, предоставляющим дополнительный инвестиционный ресурс, который позволит управлять региональной развитостью, ее выравниванием, решить сетевые проблемы строительства жилья для населения по ипотечной схеме, но не на словах и не на уровне 1,5%, а на уровне по крайней мере десятков процентов от нуждаемости, решить проблемы поддержки развития малого бизнеса, опять-таки на сетевой основе, является предлагаемый новый финансовый институт развития — Государственный внебюджетный инвестиционно-кредитный фонд (см. рис. 14). Он связан, как видно, с проблемами на уровне ЦБ России, который по каким-то причинам, не учитывая опыт других стран, лишен функции ответственности за ликвидность банковской системы, функции ответственности за общее экономическое развитие страны. В успешных странах эти функции закреплены за ЦБ законодательно. Проработан механизм наполнения финансовыми ресурсами предлагаемого института развития. Предложены схемы как сетевого, так и синдицированного, адресного целенаправления дополнительных средств. Соответственно, система государственного управления экономическим развитием (органы, их функции, иерархия по вертикали и координация по горизонтали) также пересматривается (см. рис. 15).

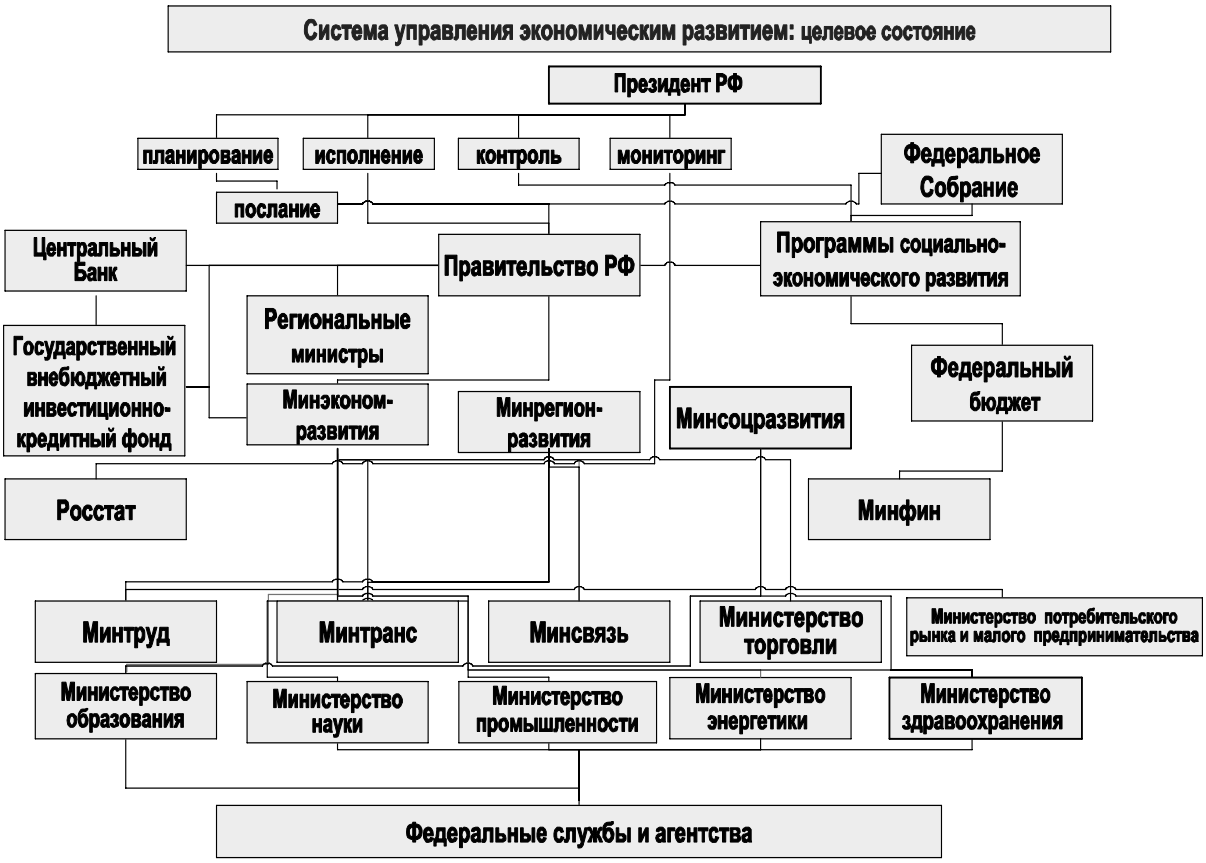


Рис. 15. Система государственного управления экономическим развитием

Предлагается также способ решения одной из проблем в системе государственного управления, которая вызвана «вертикалью власти». Речь идет о введении в федеральное правительство так называемых региональных министров. Их компетенция заключается в соединении интересов экономического развития регионов, скажем, федеральных округов, и уровня федерального развития.

Целый ряд остальных решений вытекает из ценностно-целевого и проблемного конструкта предлагаемой экономической доктрины.

Анализ взаимодействия гражданского общества и государства в российской федерации *

Ирхин Ю.В., *доктор философских наук*

Концепт гражданского общества и его особенности в РФ

Повышенный интерес, который сегодня проявляется к проблеме гражданского общества, не случаен. Он обусловлен началом перехода человечества в новый этап своей эволюции. Генезис гражданского общества, по сути - это расширение практики самоуправления во всех сферах общественной жизни, повышение роли личности в политике.

Гражданское общество является продуктом длительного исторического развития и начинает формироваться с разделением общества на государственную и негосударственную сферы человеческой деятельности. Под гражданским обществом понимается совокупность негосударственных социальных, духовных, религиозных, нравственных, семейных, национальных и др. отношений; сфера самопроявления свободных индивидов и добровольно сформированных организаций и ассоциаций граждан, огражденная законами от прямого вмешательства и произвольной регламентации их деятельности со стороны органов государственной власти. Гражданское общество реализуется в виде совокупности неправительственных институтов и самоорганизующихся посреднических групп, способных к организованным и ответственным коллективным действиям в защиту общественно значимых интересов в рамках заранее установленных правил гражданского или правового характера.

Теоретические разработки сущности и границ гражданского общества содержатся в трудах Г. Гроция, Т. Гоббса, Дж. Локка, Ж.-Ж. Руссо, В. фон Гумбольдта, Г.В.Ф. Гегеля, И. Канта, К. Маркса и других учёных в связи с теориями возникновения и взаимодействия государства с обществом: “общественного договора”, “народного суверенитета”, местного самоуправления, нормативно-этических принципов поведения граждан и т.п. Так, в работе “Опыт установления границ деятельности государства” В. фон Гумбольдт выделяет три основные *линии различия* между государством и гражданским обществом. Во-первых, - это система национальных, общественных учреждений, формируемых “снизу” самими индивидами, и система государственных институтов; во-вторых, это “естественное и

---

* *В статье использованы материалы проекта “Правовые основы укрепления гражданского общества и механизмов общественного контроля деятельности государственной власти и муниципалитетов”, подготовленного по заказу аппарата Госдумы ФС РФ в 2006-2007 гг. исследовательской группой кафедры политологии и политического управления Российской академии госслужбы при Президенте РФ в составе проф. Ю.В. Ирхина, доц. Ю.М. Мизулина и доц. А.С. Фалиной.*

общее право" и позитивное право, издаваемое государством; и в-третьих, это "человек" и "гражданин". В этой связи он полагал, что государственный строй не есть самоцель, он лишь средство для развития человека" [15].

Г. Гегель подразумевал под гражданским обществом относительно независимую от государства совокупность отдельных индивидов, классов, групп и институтов, взаимосвязь которых регулируется гражданским правом. Он показал, что гражданское общество сформировалось в результате исторической трансформации всей общественной жизни, длительного диалектического движения от семьи к государству. Социум, образовавшийся в результате этого генезиса, включает частнособственнические отношения, рыночную экономику, социальные группы, институты, обеспечивающие жизнеспособность общества и реализацию гражданских прав. Г. Гегель признавал определённый примат государства над гражданским обществом: ассоциациями, корпорациями, общинным представительством, семьёй. Государство, по его мнению, как более высокоорганизованная органическая целостность выступает как бы гарантом действительной свободы гражданского общества и представляет общество в его единстве [16].

К. Маркс указывал на историческую диалектику взаимоотношений гражданского общества и государства. Он писал: "Возьмите определенную ступень развития производства, обмена и потребления и вы получите определенный общественный строй, определенную организацию семьи, сословий или классов - словом, определенное гражданское общество. Возьмите определенное гражданское общество и вы получите определенный политический строй, который является лишь официальным выражением гражданского общества" [17].

А. Грамши под гражданским обществом понимал сеть "частных" организаций социальных классов и слоев, прямо не включенных в аппарат государственной власти: профессиональных, культурных, просветительных, религиозных, благотворительных, а также общественно-политических групп и объединений. Он располагал гражданское общество как бы между экономическим и политическим обществами, одновременно связывая его как с данными экономическими структурами, так и с государством, с ареной открытой классовой борьбы, которая получает свое разрешение и принимает политические и правовые (институциональные) формы господства. Исследуя рассматриваемый феномен, он показал, что "На Востоке государство было всем, гражданское общество находилось в первичном, аморфном состоянии. На Западе между государством и обществом были упорядоченные отношения, и если государство начинало шататься, тотчас же выступала наружу прочная структура гражданского общества" [18].

Рассмотренный выше подход является, пожалуй, наиболее плодотворным. Профессора Колумбийского университета Дж. Л. Коэн и Э. Арато отмечают, что "только реконструкция понятия гражданского общества в рамках трёхчастной модели

---

[15] *См.: Гумбольт В. фон. Язык и философия культуры. М., 1985. С. 46.*
[16] *См.: Гегель Г. Философия права. М., 1991. С. 262-263.*
[17] *Маркс К., Энгельс Ф. Соч., 2-е изд. Т.27. С. 402.*
[18] *Грамши А. Избранные произведения: в 3 т. М., 1959. Т 3. С. 4.3*

(отделяющей гражданское общество как от государства, так и от экономических структур) позволяет этому понятию не только играть оппозиционную роль в условиях авторитарных режимов, но и возрождать свой критический потенциал в условиях либеральной демократии" [19].

Можно вычленить два специфических значения (или функции) понятия гражданского общества: теоретико-аналитическое и нормативное.

В первом случае гражданское общество выступает как обобщённое понятие, обозначающее специфическую совокупность общественных коммуникаций и социальных связей, социальных институтов и социальных ценностей, главными субъектами которых являются гражданин с его гражданскими правами (свобода слова, равенство перед законом), политическими правами (право на участие в голосовании и политических организациях), социально-экономическими правами (право на экономическое благополучие, социальную защищённость), гражданские (негосударственные) организации, ассоциации, объединения. В этом смысле понятие "гражданское общество" используется для теоретического анализа и объяснения явлений социальной реальности.

Во втором случае понятие гражданского общества используется в качестве нормативной концепции, которая способствует мотивации и мобилизации граждан и других социальных агентов на развитие различного содержания и форм гражданской активности.

Иногда гражданское общество характеризуют как систему не только внегосударственных, но и внеполитических отношений между людьми. Такая точка зрения представляется упрощенной и неверной. Она "выводит" из рассматриваемого понятия общественно-политические организации, различные действия и функции гражданских ассоциаций политического характера по отношению к органам власти. Гражданское общество существует и функционирует в диалектическом противоречивом единстве с государством. При демократическом режиме оно тесно соприкасается и взаимодействует с государством, при авторитарном и тоталитарном режимах пребывает в пассивной или активной оппозиции к государству. Человек входит как в гражданское, так и политическое общество; в силу этого формируется, по образному выражению профессора И.И. Кравченко, "политичность гражданского общества и гражданственность политического".

Гражданское общество имеет свою, достаточно сложную внутреннюю структуру. Для него характерно наличие как множественных горизонтальных связей, так и существование нескольких уровней или слоев.

Первый уровень гражданского общества составляют экономические отношения, основанные на многообразии форм собственности при соблюдении интересов личности и общества в целом. Следующий уровень - это социо-культурные отношения, включающие семейно-родственные, этнические, религиозные и прочие устойчивые связи. Элементами гражданского общества могут являться не только организации, но и коммуникационные взаимодействия (например, однократные акции по типу "флэш-

---

[19] *Коэн Дж. Л. и Арато Э. Гражданское общество и политическая теория /пер. с англ. М., 2003. С.7.*

моба”, ленточек на машинах и т. д.), когда формой гражданской активности является участие в многосторонней договоренности, а целью этого участия становится обретение или осуществление неких прав. С этой точки зрения гражданское общество есть некоторая часть общества в целом, но определяющим признаком по-прежнему остается способ деятельности. Субъекты деятельности при этом могут быть весьма разнообразны.

Верхний слой гражданского общества - это отношения, связанные с индивидуальным выбором, политическими и культурными предпочтениями, ценностными ориентациями. Это различные группы по интересам, политические партии, движения, клубы, группы давления и т.п. Тем самым обеспечивается культурно-политический плюрализм, предполагающий отрицание идеологических стереотипов, обеспечивающий свободное волеизъявление всех граждан. Именно этот слой гражданского общества включает в себя наиболее социально активные институты, тесно соприкасающиеся с государственно-политической системой.

Гражданское общество жизнеспособно тогда, когда его члены имеют высокий уровень социального и интеллектуального развития, внутренне свободны и могут самостоятельно действовать при включении в тот или иной институт общественной жизни. Не случайно именно в гражданском обществе, по мере его становления, формировались неэкономические факторы хозяйственной деятельности социума и человека: этика труда, а следовательно, и соответствующая нравственность заданы типом личности работающего человека. В целом гражданское общество рассматривается как “зрелый плод модернизационного процесса, происходившего в евро-американском ареале и развивавшегося на трёх началах: рыночной экономике, рациональном и эгалитарном правосознании, а также на признании безусловного внутреннего достоинства всех членов общества” [20].

Опыт взаимоотношений государственных и гражданских институтов как в прошлом, так и в настоящем, показывает, что между ними постоянно возникает большее или меньшее напряжение. Власть, которая сознает значимость гражданского общества, должна быть готова не только к тому, что оно будет сотрудничать с нею, но и к тому, что оно будет оппонирующей силой, создающей порой критическую ситуацию для властных структур и бюрократии.

В широком историческом плане становление и развитие гражданского общества, безусловно, позитивно влияет на эффективное функционирование общественного организма и на утверждение в нем демократических начал. Однако в любом современном гражданском обществе существуют организации и группы, выражающие частные и эгоистические интересы, в том числе сектантских, экстремистских, преступных группировок. Их лидеры навязывают рядовым членам неправовые нормы поведения, ущемляющие их индивидуальные права и свободы. В подобных случаях возникает потребность защиты как индивида, так и общества в целом от неправовой ассоциации.

---

[20] *Митрошенков О.А. Гражданское общество в России: трудности роста /Государство, НКО и бизнес: процесс взаимодействия. Сборник материалов Международной научно-практической конференции. Ред. колл.: Т.А. Васильева и др. М, 2007. С. 34.*

В кризисных ситуациях, когда государство ослаблено, часто реализуется стихийное, разрушительное, “революционное” давление гражданского общества, которое может ослабить способность государства решать свойственные ему задачи. Власть, оказавшись в руках гражданского общества обычно становится носителем прежде всего групповых интересов.

Во взаимоотношениях по линии государство - гражданское общество важное место занимают корпорации. Они жестко ориентированы на реализацию своих групповых интересов, структурированы не только по горизонтали, как это характерно для большинства институтов гражданского общества, но и часто по вертикали, прямо воздействуют на государственные органы, предпочитают использовать не публичную политику, а скрытые механизмы неофициального влияния (лоббизма) на бюрократию с целью обеспечения принятия нужных решений. Легитимный характер деятельности корпораций определяется правовым полем, возможностью контроля со стороны общественности и прозрачностью функционирования.

Гражданское общество проходит в своем развитии ряд этапов, имеет свои особенности в каждой отдельной стране. Так, скажем, для Западной цивилизации, при формировании гражданского общества, были характерны воздействия протестантской этики труда и индивидуализации общественной сферы. А опыт становления гражданского общества в некоторых странах Дальнего Востока (Республика Корея, Сингапур, Тайвань, Япония и т.п.) свидетельствует, что его развитие возможно без индивидуализации западного типа, но при усилении издавна существовавшей модели культуры (религии), например на базе конфуцианства, и сохранении традиционных политико-психологических феноменов поведения.

В индустриальных странах, вступивших на путь глубоких реформ, формируется переходный, развивающийся тип гражданского общества, особенности взаимодействия которого с государством зависят от характера властных структур, режима, процессов демократизации, политической культуры общества и др.

Большинство исследователей обращает внимание на сложный и длительный характер становления современного гражданского общества в России и в других странах СНГ. Особенность его состоит в переживаемом этими странами переходе от авторитарной организации политической жизнедеятельности и соответствующего менталитета граждан к демократическому обществу. Этот, нередко зигзагообразный, противоречивый процесс развивается параллельно с созданием правового государства, становлением демократической культуры.

Выступая на открытии I Гражданского форума в Кремлёвском Дворце, В.В. Путин отмечал, что о государстве “судят не только по политическим успехам и развитию экономики, но прежде всего по людям, по уровню их личной свободы. По тому, насколько влиятельно там гражданское общество”. Он обратил внимание на то, что в России “гражданское общество нельзя пока считать окончательно сформированным. Но думаю, что вряд ли найдутся страны вообще, где можно сказать, что общество окончательно сформировано. В условиях демократии этот процесс является непременным и

постоянным. А для России, надо признать, этот процесс только начинается”. - Он заметил, что считает “абсолютно непродуктивным, практически невозможным и даже опасным пытаться создавать гражданское общество "сверху". Его вообще невозможно создать “по указке”… Оно вырастает самостоятельно, имеет свою собственную корневую базу и питается духом свободы. И только тогда оно становится действительно гражданским” [21].

Общая картина формирования структур гражданского общества в современной России имеет определённую позитивную тенденцию развития, особенно по сравнению с прошлым, когда свободная гражданская жизнь протекала в основном в формальных и контролируемых организациях. Конституцией РФ, хотя в ней и отсутствует термин “гражданское общество”, закреплены основные права и свободы человека и гражданина, отменена цензура. Сложилась многопартийная система, различные социальные группы и акторы – организации бизнеса, СМИ, профсоюзы и др.

За годы реформ создано более 70 союзов и ассоциаций различного уровня, которые позволяют не только учитывать интересы населения, формулировать их претензии, но и лоббировать их решения через органы власти различного уровня. Оформляются гражданские протестные движения: против монетизации льгот (январь 2005 г., 240 тыс. человек), увеличения цен на бензин (февраль 2005 г., 50 тыс. человек), реформы ЖКХ (март 2005 г., 100 тыс. человек) и многие другие. На некоторые протесты власть реагирует конструктивно, иные – не замечает. Создана Общественная палата. Развитие Интернета в России - в определённой степени заслуга негосударственных, некоммерческих структур. Его становление дало жизнь принципиально новой системе общественной экспертизы качества, достоверности информации - в том числе, касающейся работы органов власти.

В условиях демократии невозможно представить себе политический процесс без участия неправительственных объединений, учета их мнений и позиций. В современных условиях складывается определённый диалог между многими гражданскими организациями и органами власти, в том числе – при конструктивном содействии Общественной палаты. Профессиональный авторитет членов палаты, их открытая позиция усилили влияние гражданских институтов на нормотворческую деятельность, на деятельность Правительства и Федерального Собрания, а также на административную практику министерств и ведомств. В стране растет число действующих неправительственных организаций и их членов – добровольцев, выполняющих различную социально значимую работу. Их в России уже около 8 млн. человек. Всё это – индикаторы формирования в России активного гражданского общества. С другой стороны, увеличивается государственная поддержка общественных организаций. В 2006 г. она составила 500 млн рублей, на 2007 г. было запланировано более 1 млрд руб.

---

[21] *Российская газета, 2001, 22 ноября.*

Таблица 1

Черты формирующегося современного гражданского общества в России

№	Характеристики
1.	Пока не сложилась целостная система гражданских структур, существует большое количество фрагментированных образований, слаба правовая защита граждан и ассоциаций.
2.	Социум расколот по линиям: бедные и богатые, элиты и народ, чиновники и все остальные, центр – периферия и др.
3.	Неадекватна и слаба социальная основа гражданского общества - относительно небольшой средний класс (от 16 до 30% граждан, по различным подсчетам).
4.	Недостаточно выражены и укоренены интегративные, объединяющие культурные ценности (доверие, солидарность, согласие, социальная ответственность, уважение к жизни, личности, достоинству и др.).
5.	Слабость структурированных интересов и отсутствие ясно выраженной идентификации индивидов с соответствующими группами препятствуют формированию гражданских объединений, организации групповых действий и т.д.
6.	Пассивность граждан и низкий уровень (как количественно, так и качественно) их участия в общественно-политической жизни (не более 10% населения), за исключением судьбоносных или принципиально важных событий для страны, региона, города, селения.
7.	Слабое и неэффективное воздействие организаций гражданского общества на структуры власти.
8.	В стадии формирования находится правовая база российского гражданского общества.
9.	На облик формирующегося гражданского общества в России оказывают воздействие как его исторические свойства: длительная авторитарная полоса генезиса России, распространенный. недемократический менталитет, так и современные особенности развития общества.
10.	Процесс формирования гражданского общества в России далёк от завершения (зрелости). Влияние общественных структур на принятие экономических, социальных и политических решений незначительно. В силу этого невелика и стабилизирующая роль институтов гражданского общества.

Д.А. Медведев полагает, что российское “гражданское общество соответствует уровню развития демократии в России… Гражданское общество было в нашей стране всегда. Другое дело, что, скажем, в годы сталинского террора оно имело чудовищно искривленные формы. Но и в самые мрачные периоды истории люди отыскивали способ выразить собственную позицию, независимую от государства, даже если для этого им приходилось прибегать к эзопову языку” [22].

Выступая на открытии II Гражданского форума “Роль гражданских инициатив в развитии России в XXI веке”, где было представлены более тысячи неправительственных организаций, Д.А. Медведев заявил, что “создание справедливого государства, и развитие сильного гражданского общества, и благополучие людей, на мой взгляд, и есть та основа, вокруг которой можно строить рассуждения о национальной идее” [23].

---

[22] *См.: Интервью Д. Медведева /Итоги, №16, 17 апр. 2007 .*

[23] *Выступление Дмитрия Медведева на II Гражданском форуме в Москве 22 янв. 2008 г /Российская газета, №4569, 23 янв. 2008.*

Формирование современного гражданского общества в России – сложный и длительный процесс. Значительная часть граждан пока отчуждена от общественной жизни и собственности, имеет весьма слабое представление о гражданском обществе и его роли в социуме.

Таблица 2

Интерпретация понятия "гражданское общество" [24]

Ответы на вопрос: "Знаете ли Вы, слышали или слышите сейчас впервые выражение "гражданское общество"?	%
"знаю"	16
"слышал"	28
"слышу впервые"	40
"затрудняюсь ответить"	16
Попытавшиеся дать определение или понимание понятия (из тех, кто знает или слышал о "гражданском обществе")	22
Из них обращали внимание на следующие аспекты гражданского общества	
а) Гражданские права	9
б) Гражданское общество – объединяет всех граждан страны	5
в) Возможность влияния граждан на государство	2
г) Гуманизм; демократия; гражданские свободы; солидарность и единение граждан; культура и цивилизованность	по 2

Понятие гражданского общества пока ещё не получило достаточно широкого распространения и понимания на массовом, обыденном уровне в политическом сознании россиян. Его в большей степени используют политики, активисты общественных организаций, учёные и т.д. Даже в ряде учебников по политологии, нет глав о гражданском обществе, его состоянии и задачах в РФ.

Таблица 3

Мнение респондентов о том, в какой степени гражданское общество сегодня развито в нашей стране (баллы от 1 до 10) [25]

Направления	№ п/п
Политическое и идеологическое разнообразие в лице различных политических партий	5.7
Свобода слова – возможность без ограничений выражать своё мнение	8,37
Возможность гражданам свободно приобретать имущество и собственность	4,89
Открытость и доступность информации о положении дел в стране	4,83
Демократия, свобода выбора	4,62
Правовое государство – в стране господствует закон, перед которым все равны и который защищает ваши права, свободу и безопасность	3.02
Общественные организации, защищающие ваши интересы	2,91
Общий уровень развития гражданского общества (средняя величина семи индикаторов)	4,48

[24] *См.: Ослон А. Предварительные заметки /Поговорим о гражданском обществе /Сост. Е.В. Петренко. М., 2001. С. 6.*

[25] *См.: Гражданское общество в современной России. М., 2006. С. 39.*

Респонденты достаточно скромно оценивают уровень развития в нашей стране гражданского общества. Более того, как менее всего развитый его элемент респонденты отметили общественные организации. Балльная оценка их развития в 1,5 раза ниже, чем баллы, оценивающие общее развитие гражданского общества, и почти в 2 раза, чем оценка свободы слова.

Одной из ключевых проблем современного развития выступает отчуждение различных социальных групп и институтов от государства. Ниже проанализирован уровень доверия граждан как к властным структурам, так и общественным организациям.

Таблица 4

Одобрение деятельности институтов власти и общества

Институты власти	В процентах
Президент РФ	78
Премьер-министр	39
Правительство	34
Губернатор	53
Глава местной администрации	43
Государственная Дума	21
Совет Федерации	23
Политические партии	19
Средства массовой информации	55
Профсоюзы	28
Суды	25
Общественная палата	23

В последние годы среди государственных структур наибольшим доверием населения пользовались Президент, армия и некоторые руководители регионов; к остальным органам власти доверие значительно ниже. Среди общественных организаций - возрос авторитет Русской православной церкви, органов СМИ, профсоюзов. Общественной палате доверяет каждый четвертый россиянин. Меньше доверяют политическим партиям – лишь каждый пятый.

Многие граждане или не понимают общего смысла экономической и социальной политики государства или не воспринимают её как обращенную к ним.

Таблица 5.

Чьи интересы защищает сегодня российское государство [26]

Годы	Государственной бюрократии	Богатых	Всех граждан России	Средних слоёв	Бедных слоёв	Затруднились с ответом
2004	52	50	9	8	1	15
2005	52	54	8	8	1	15
2006	51	50	10	8	0	12

[26] *Отдел стратегических социальных и социально-политических исследований ИСПИ РАН. Науч. рук. мониторинга В.К. Левашов.*

Ещё одна проблема связана с разделением публичной политики и частной жизни. На вопрос “Как Вы считаете, участие в выборах – обязанность гражданина?” – до двух третей опрашиваемых обычно отвечают положительно. А вот вера в то, что участие в выборах даст возможность повлиять на власть, не превышает в последние годы 20% респондентов. Причем, две трети респондентов не только не верят в возможность повлиять на деятельность властей, но и не хотели бы участвовать в управлении общественными делами в своем поселке, городском районе и т.д., потому что не видят в этом никакого смысла [27].

Очевидно, можно говорить о заниженном уровне социальных претензий российских граждан на постоянное участие в политике, и соответственно, о его недостаточности. Так, респонденты отметили, что из семи обозначенных статусных позиций в обществе, позиция “участие в политике” занимает последнее 7-е место. Остальные позиции расположились в следующем порядке (по нисходящей): место в обществе

1 - по образованию;

2 - по квалификации,

3 - по выполняемой работе;

4 - по профессии;

5 - по качеству жизни;

6 - по размеру зарплаты;

7 - по участию в политической жизни страны.

В развитии гражданского общества имеются известные трудности, связанные с недостаточным уровнем личной безопасности, соблюдения прав человека, крайне низкими доходами (бедность) у трети россиян.

Таблица 6

Мнение респондентов об обеспечении государством основных норм жизни демократического общества (“обеспечиваются” в %)

Годы	Равенство граждан перед законом	Личная безопасность	Соблюдение прав человека	Социальные гарантии	Свобода политического выбора	Терпимость к чужому мнению	Свобода слова
1995	11	4	12	12	59	35	52
2000	11	10	13	11	57	38	47
2006	14	12	19	20	58	40	54

С одной стороны, можно говорить об известной положительной динамике в развитии российского общества в рассматриваемый период по таким параметрам, как “свобода слова”, “свобода политического выбора”, “терпимость к чужому мнению”. С другой, - многие респонденты обращают внимание на критическое или плохое положение

[27] *См.: Бойков В.Э. Материалы “круглого стола” Состоялось ли гражданское общество в России /Социс, 2007, №1. С. 49.*

дел в следующих сферах общественной жизни: “соблюдение прав человека”, “личная безопасность”, “равенство всех граждан перед законом”, “социальные гарантии” [28].

Типология НКО

Социальные движения характеризуются по таким признакам, как массовые или элитные; по профессиональным и социально-классовым характеристикам (рабочее, предпринимательское); политическим и идеологическим установкам; по отношению к существующему политическому режиму (умеренно-реформаторское, радикальное); по методам и тактике действий (законным, незаконным, протестным); по целевой направленности (правозащитное, альтернативное, патриотическое, антиглобалистское), по половозрастному, гендерному, национально-этническому, религиозному и др. критериям.

Классификация общественных организаций осуществляется в основном по указанным критериям, но с учётом их специфики. Так, полезна дифференцированная классификация некоммерческих общественных организаций по структурному и целевому признакам, а также по отношению к властным органам.

НКО подразделяются на общественные и религиозные организации, фонды, некоммерческие партнерства, учреждения, автономные некоммерческие организации, объединения юридических лиц (ассоциации или союзы), потребительские кооперативы. По данным Госкомстата России в 2007 г. в РФ насчитывалось около 500 тыс. негосударственных некоммерческих организаций. Около половины из них составляли общественные объединения; свыше 15% - некоммерческие учреждения, фонды, ассоциации, союзы, некоммерческие партнерства, автономные некоммерческие организации, товарищества собственников жилья; около 30% - потребительские союзы и общества и др.

В целом по ряду подсчётов НКО обслуживают свыше 20 млн. граждан [29]. Отражая практически весь спектр интересов и ценностей, существующих в обществе, НКО служат связующим звеном между различными слоями общества и государством, механизмом для определения приоритетных задач и важнейших направлений деятельности, без чего невозможно эффективное управление общественными процессами и государственное строительство.

Целесообразно структурировать различные виды организаций российского гражданского общества. За основу следует брать ныне общепризнанную типологию НКО, впервые выдвинутую и научно обоснованную в ряде публикаций известным российским политологом и общественным деятелем, президентом Санкт-Петербургского гуманитарного и политологического центра “Стратегия” А.Ю. Сунгуровым [30]. (Эта типология широко используется аналитиками, но не всегда при этом даётся ссылка на авторство А.Ю. Сунгурова).

---

[28] *См.: Левашов В.К. Мера гражданственности в социоизмерении /Социс, 2007, №1, С. 61.*

[29] *Наряду с понятием “негосударственные некоммерческие организации” (НКО) широко используется и термин “неправительственные организации” (НПО).*

[30] *См.: Сунгуров А.Ю. Организации-посредники в структуре гражданского общества. Некоторые проблемы политической модернизации России // Полис, 1999. №6. С. 34-48.*

Таблица 7

Типология НКО по целевому признаку

Разновид-ность	Отличительные черты
Первый тип	а) НКО взаимопомощи, занимающиеся решением проблем членов своих организаций, объединенных по профессиональному, демографическому и другим признакам, например, по принципу “общей беды” (инвалиды, родители больных людей) и др. б) НКО “клубного типа” по интересам, группам самосовершенствования, товарищества собственников жилья и др.
Второй тип	а) НКО социальной направленности: благотворительные организации, фонды, занимающиеся определенным категориями населения (пенсионеры, многодетные, престарелые и др.) или решением отдельных проблем (бездомность, борьба с наркоманией) и др. б) НКО экологической направленности, занимающиеся защитой окружающей среды, охраной природы, памятников культуры и искусства и др.
Третий тип	Правозащитные НКО: традиционного типа и новые, контролирующие деятельность исполнительной власти (в том числе правоохранительных органов), а также соблюдение законодательства о правах, свободах, гарантиях граждан о выборах в органы государственной власти и местного самоуправления; проведение избирательных кампаний; состояние правопорядка и обеспечение безопасности граждан; состояние пенитенциарной системы и др.
Четвертый тип	Инфраструктурные НКО: занимающиеся развитием гражданских инициатив; содействием деятельности других НКО; помогающие становлению системы социального партнерства; осуществляющие исследовательскую, аналитическую и образовательную деятельность; оказывающие посреднические услуги.

Организации первого типа, имеющие по существу и в качестве основного финансового источника бюджетные средства органов государственной власти и местного самоуправления, чаще всего проявляют высокий уровень заинтересованности во взаимодействии с властными структурами всех уровней и наиболее активно сотрудничают с региональными институтами власти и местного самоуправления.

Организации второго типа - социальной направленности, благотворительные, общественные объединения в основном также ориентируются на тип партнерских отношений во взаимодействии с органами власти. Исключения в некоторых случаях составляют экологические некоммерческие организации, которые, проявляя заинтересованность к взаимодействию с властями, нередко составляют им оппозицию в решении острых проблем защиты окружающей среды.

Сложно, подчас конфликтно строятся взаимоотношения НКО третьего типа с властными структурами. Главной функцией правозащитных организаций является борьба с нарушениями прав человека, защита прав и свобод граждан, обеспечение их социальных гарантий, контроль за деятельностью органов государственной власти в соответствующих отраслях и сферах. В силу этого некоторые организации

рассматриваемого типа нередко воспринимаются государственными и муниципальными служащими как их оппоненты или как помеха в работе.

Инфраструктурные организации в основном тесно взаимодействуют с органами власти, занимаясь решением задач правового обеспечения собственной деятельности, подготовкой, переподготовкой, повышением квалификации работников НКО, государственных и муниципальных служащих.

По мнению экспертов, наиболее развитой формой межсекторного взаимодействия оказалась форма взаимодействия, представленная моделью "НКО-власть" (38%), на втором месте - модель "НКО-НКО" (24%), на третьем месте - трёхстороннее взаимодействие "НКО-власть-бизнес" (18,4%) и очень низкую оценку по степени развитости получила модель "НКО-бизнес" (4,4%) [31].

Федеральный Закон от 10 января 2006 г., №18-ФЗ "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации" ввел разрешительную регистрацию общественных организаций вместо заявительной, процедуры строгой правовой ответственности как для российских некоммерческих организаций, так и для иностранных некоммерческих неправительственных организаций (НПО) за нарушение положений данного закона, особенно в части их уставной деятельности, финансовой и иной отчетности перед уполномоченными органами.

Иностранные НПО в целом ряде стран сыграли негативную роль, открыто вмешиваясь в их внутриполитические процессы. Некоторые "местные" НПО в этих странах также во многом зависят от зарубежной финансовой подпитки. С одной стороны наблюдается быстрый рост НПО (2,1 тыс. в Киргизии, 2300 в Азербайджане, 3000 в Туркменистане, 2 тыс. – в Белоруссии и др.); с другой – НПО рекрутируют свои кадры из весьма узких слоёв вездесущих элитных активистов, плохо связанных с теми, от имени которых они выступают, и ориентирующихся на западных грантодателей (Национальный фонд поддержки демократии - NED США), Фонды К. Аденауэра (ФРГ), Маршалла, Freedom House, Центр информации и документации НАТО и т.д.

Реальное и целенаправленное политическое влияние на процессы, происходящие в государстве и обществе, оказывает профсоюзное движение. В 2005 г. в России действовали свыше 300 зарегистрированных профсоюзных объединений. Наиболее крупными среди них являются Федерация независимых профсоюзов России (ФНРП), объединяющая в своих рядах около 30 млн. трудящихся, Конфедерация труда России и др. В России ведущие представители предпринимательских объединений, профсоюзов и правительства с 1992 г. заключают ежегодно Генеральное соглашение, проводят регулярные заседания Российской трёхсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений и законодательных актов в этой сфере. Чем выше оценивают граждане влияние профессиональных союзов, тем выше рейтинг конкурентоспособности экономики страны, не говоря уже об их социальной значимости [32].

---

[31] *См.: Нестеренко Н.С. Взаимодействия НКО, органов власти бизнеса: опыт Москвы / /Государство, НКО и бизнес: процесс взаимодействия. Сборник материалов Международной научно-практической конференции. Ред. колл.: Т.А. Васильева и др. М, 2007. С. 190.*

[32] *См.: World Bank Governance indicators dataset // Human Development Report, 2002. P. 38.*

Деятельность партий регулируется специальным Федеральным Законом “О политических партиях” №85-ФЗ от 21.06.2001 г.).

Генезис социальных движений и общественных организаций свидетельствует о становлении новых организационных форм их коллективных действий (гражданские форумы, конгрессы, координационные объединения, советы на различных уровнях, новые демократические структуры – общественные палаты, центры демократических инициатив, социального партнёрства и т.п.).

Механизмы контроля органов власти

В современных условиях существует неадекватность механизмов общественного контроля, его форм и методов, а также ряда правовых и политических документов новой социальной обстановке в обществе, глубине и скорости трансформационных сдвигов в его социальной структуре, характеру, масштабам и спектру осуществляемых в стране преобразований демократического характера. Сказывается переходный характер форм общественного контроля, отсутствие их целостности, системности, полноты свойств и признаков, сохранение рудиментов старой системы контроля, параллельное сосуществование его новых и старых элементов [33].

К основным механизмам и структурам общественного контроля относятся:

1. Деятельность разнообразных общественных объединений, организаций и граждан по осуществлению общественного контроля, имеющих различный правовой статус.

2. Деятельность Общественной палаты Российской Федерации по обеспечению взаимодействия граждан РФ с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан России, защиты их прав и свобод, а также прав общественных объединений.

3. Участие общественных организаций и граждан в подготовке правовых актов по оптимизации и совершенствованию правовой базы общественного контроля, должной социальной направленности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

4 Взаимный контроль участников какого-либо процесса, взаимодействие государственных и муниципальных органов с общественными организациями. Взаимодействие общественных организаций и бизнес-сообщества по вопросам общественного контроля. Деятельность институтов и структур социального партнерства государства, НКО и бизнеса.

5. Различные массовые формы выражения общественного мнения по вопросам функционирования федеральных органов государственной власти,

---

[33] *Подробнее см. Ирхин Ю.В. Гражданское общество и власть: проблемы взаимодействия и контроля в современной России /Социально-гуманитарные знания, 2007. №5. С. 20-24.*

органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

6. Деятельность средств массовой информации по выражению общественного мнения в качестве механизма общественного контроля.

7. Экспертные оценки научных учреждений, групп специалистов по вопросам общественного контроля, эффективности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и общественных организаций.

8. Реформирование органов государственной власти Российской Федерации и органов местного самоуправления как нового ("отзывчивого") управления, ориентированного на потребителя услуг, действующего на принципах "обратной связи", транспарентности и оценки по конечному результату на основе научных критериев, применяемых в системе властных структур. Подобное реформирование может создавать новое качество в отношениях между государственными и общественными структурами, открывать новые возможности для совершенствования общественного контроля.

9. Осуществление представителями органов власти и общественных организаций совместного или параллельного мониторингов по учету и реализации запросов и нужд общественности (населения), клиентов, потребителей и пользователей услуг органов власти; по адекватности принимаемых решений интересам населения; по вопросам согласования действий органов власти с общественными организациями и иными объединениями граждан. Необходимо разъяснять населению, что администраторы бюджетных средств обязаны работать на "конечный" результат.

10. Развитие механизмов общественной экспертизы, общественного контроля и совместных консультативных мероприятий органов государственной власти и местного самоуправления и негосударственных некоммерческих организаций. Деятельность совместных наблюдательных комиссий из заинтересованных представителей органов местной власти, общественных и религиозных объединений, иных организаций по актуальным вопросам общественного контроля. Выработка механизмов общественного контроля за результатами деятельности органов власти и муниципалитетов путем создания сети Общественно-консультативных советов, состоящих из общественных организаций.

11. Деятельность Института омбудсмена – Уполномоченного по правам человека (выступает и как общественный орган).

12. Полноценное информирование общественности о целях, задачах и ходе реализации административной реформы со стороны общественных и государственных организаций, СМИ.

13. Формирование и деятельность механизма общественного контроля за выполнением приоритетных национальных проектов.

14. Контроль за деятельностью органов власти, муниципалитетов, состоянием прав и свобод человека и гражданина со стороны политической оппозиции.

15. Взаимодействие российских органов (организаций, субъектов) общественного контроля с соответствующими международными механизмами общественного контроля.

16. Остродефицитной является справочная информация об организациях некоммерческого сектора. Это связано, в частности, с тем, что данные о них быстро устаревают, а актуализация банков данных требует значительных расходов. В результате затрудняется межсекторное взаимодействие и контакты между НКО. Соответственно необходимы:

а) совершенствование освещения деятельности гражданских союзов в печатных и электронных средствах массовой информации, создание специализированных изданий, агентств, центров, в средствах массовой информации постоянных рубрик, передач и т.д., освещающих деятельность гражданских союзов и их взаимодействие с государственными органами;

б) государственная поддержка печатных и электронных СМИ, освещающих социальную тематику, особенно некоммерческих "малых" СМИ;

в) создание в интернете открытой всероссийской базы данных гражданских организаций,- развитие в интернете сетей и порталов гражданских союзов, специализирующихся на освещении их деятельности и пропаганде лучшего опыта взаимодействия с государственными структурами, создание доступных для НКО интернет-центров, совершенствование структуры данных, размещаемых на сайтах органов власти, с целью расширения возможностей получения информации об их деятельности, совершенствование технологии сбора и распространения информации, проведения исследований, обмена опытом и т.д. на базе новых интернет-технологий.

Одной из ключевых проблем функционирования системы исполнительной власти в Российской Федерации является информационная закрытость органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также отсутствие обратной связи с гражданами и организациями.

Россия - одна из немногих стран, в которой нет законодательно установленных процедур раскрытия и закрытия информации о деятельности государственных органов. Процесс получения информации сложен, значимая для общества информация предоставляется государственными органами зачастую несвоевременно либо вовсе недоступна. При этом практически любая информация по решению государственного органа может быть признана конфиденциальной и не подлежащей опубликованию. Реализация конституционного права граждан на получение информации в связи с этим чрезвычайно затруднена.

В рамках административной реформы целесообразно разработать соответствующую нормативно-правовую и методическую базу и внедрить механизмы повышения открытости государственных и муниципальных органов, а также обеспечить совершенствование взаимодействия органов исполнительной власти и общества. В частности, необходимо создать действенные каналы влияния гражданского общества

(граждан, организаций, делового сообщества) на подготовку и принятие затрагивающих их права и законные интересы решений органов исполнительной власти.

Целесообразна разработка и внедрение следующих механизмов:

- раскрытия разрешённой информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

- проведения публичных обсуждений подготавливаемых решений;

- осуществления общественной экспертизы социально значимых решений органов исполнительной власти;

- включения представителей гражданского общества в коллегии надзорных органов, рабочие группы, другие структуры по подготовке нормативных правовых актов и иных затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций решений органов исполнительной власти; создания и деятельности при органах исполнительной власти общественных советов с участием представителей гражданского общества;

- определения рейтингов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по критерию открытости;

- создания механизма досудебного обжалования гражданами и организациями действий и решений органов исполнительной власти и должностных лиц

- обеспечение приведения ведомственных Интернет-порталов в соответствие с общими требованиями по размещению информации о деятельности органов исполнительной власти, муниципалитетов и общественных организаций в сети Интернет;

- развитие различных форм участия гражданского общества в разработке и принятии решений органов исполнительной власти, мониторинге мероприятий политико-административной реформы;

- использование Интернета в анализе применения правозащитных процедур.

Государственные и муниципальные органы в ходе реализуемой политико-административной реформы должны изменяться в сторону как большей транспарентности, так и взаимодействия с обществом, быть более доступными принятым правовым процедурам демократического общественного контроля, функционировать в режиме постоянной “обратной связи”.

Необходима реорганизация работы государственно-административных и муниципальных структур, с учетом ряда следующих требований и принципов, по направлениям:

- переориентация государственных служащих на взаимодействие с гражданами и объединениями граждан; обучение соответствующим технологиям, налаживание службы “паблик рилейшнз”;

- содействие развитию институтов гражданского общества, неправительственных организаций, общественной экспертизы, независимого консультирования, независимых рабочих групп и т. п.

- осуществление деятельности на основе критериев понятности и правовой прозрачности, ответственности за принятие и реализацию решений;

- стимулирование граждан к участию в работе властных структур, создание государственно-общественных структур управления;

- разъяснение смысла и задач современной административной реформы в широких кругах граждан.

Важные условия общественного контроля над органами исполнительной власти:

- конкретизация норм юридической ответственности исполнительной власти за принимаемые решения;

- обязательное публичное оглашение решений, принятых исполнительной властью;

- публичное обоснование принятия тех или иных решений исполнительной властью с тем, чтобы граждане имели основания выносить свое суждение о степени их обоснованности;

- возможность доступа граждан к документам исполнительной власти и реальное обеспечение этой нормы;

- наличие практики прямого обжалования действий органов власти и самоуправления.

Все это позволит повысить уровень управленческих решений, понизить уровень патерналистских ожиданий населения по отношению к государству, расширить возможности самореализации граждан.

Построение гражданского общества в нашей стране как общества гражданской ответственности позволит не только перераспределять экономические блага (например, сверхприбыли от природной ренты), но и производить перераспределение власти – делегирование части властных полномочий общественным структурам, которое позволит переложить часть ответственности за принятие управленческих решений с органов официальной власти на институты самоорганизации граждан.

Проблема становления гражданского общества - это, в первую очередь, проблема создания инфраструктуры взаимодействия государства, бизнеса и общества в решении задач социально-экономического роста, нравственных задач.

Формирование и укрепление институтов гражданского общества должно осуществляться на всех уровнях - от местного самоуправления до федерального масштаба и в рамках целостной концепции государственного строительства.

Сфера публичной политики в современном российском обществе имеет тенденцию к расширению, и эта тенденция развивается по мере повышения эффективности взаимодействия органов власти с гражданскими организациями, активизации их деятельности, роста влияния на властные структуры, аппарат управления и государство в целом. Путь к социальной демократии неизбежно лежит через формирование современного сильного гражданского общества, его эффективное взаимодействие с правовым, инновационным государством.

Перспективные направления формирования региональной инновационной среды

Кумакова С. В., к.э.н., Поволжская академия государственной службы

Важнейшая задача государства - создание национальной инновационной системы, т.е. механизма по превращению научных разработок в товар, доведению идей до стадии высоких технологий. Но пока в России эта задача решается фрагментарно - каждая отрасль, каждый регион вынужден делать это самостоятельно.

Стратегической целью региональной инновационной политики является создание благоприятной инновационной среды, обеспечивающей преобразование научных идей и разработок в рыночные продукты международного уровня, внедрение этих продуктов в важнейшие отрасли экономики и социальную сферу, сохранение уникального состава научных и инженерных школ.

Цель региональной инновационной политики - превращение территории в высокоразвитый индустриально инновационный центр с мощным собственным инвестиционным, инновационным, технологическим и интеллектуальным потенциалом, с хорошо отлаженным механизмом постоянного инновационного обновления промышленности, способствующий производству конкурентоспособной продукции, росту инвестиционной привлекательности территории, увеличению занятости, решению социальных задач.

Цели и задачи региональной инновационной политики должны достигаться посредством реализации региональных инновационных программ и проектов, активными участниками которых должны быть органы власти субъектов РФ, а также организации, предприятия, занимающиеся научно-технической и инновационной деятельностью.

Так, например, в 2006 году в самарской области завершилась реализация четырехлетней целевой программы «Инновации – производство – рынок». В результате за эти годы создана региональная инновационная система, объединившая органы власти, организации научно-технической сферы и предпринимателей. Объем выпуска технологичной продукции в регионе увеличился с 16,5 млрд. рублей в 2003 году до 109,2 млрд. рублей в 2005 году, а доля в общем промышленном производстве увеличилась с 7,8% до 36,7%. Финансовым инструментом этого роста стал инновационно-инвестиционной фонд, средства которого (300 млн. рублей в год) пошли на поддержку малого бизнеса, формирование инновационных проектов и

предоставление субсидий, на возмещение процентных ставок по коммерческим кредитам предприятиям.

Таким образом, первоочередными задачами создания региональными властями благоприятных условий для инновационной деятельности являются:

- формирование региональных научно-технических и инновационных программ и проектов с целью обеспечения технологической модернизации отраслей экономического региона;
- привлечение инвестиций для реализации инновационных программ и проектов регионального значения;
- создание венчурных и инвестиционных фондов;
- введение региональной контрактной системы в сфере научно-технических разработок;
- стимулирование изобретательной деятельности и др.

К социальным приоритетам инновационной политики можно отнести создание новых рабочих мест, конверсию предприятий оборонно-промышленного комплекса, привлечение молодежи.

Необходим маркетинговый анализ инновационного спроса, позволяющий выявить потребности рынка, которые могут быть удовлетворены регионом, по-новому используя знания и производственные мощности и учитывая спрос на инновационную продукцию инновационных фирм и научных организаций самого региона.

Можно выделить группу факторов, играющих важную роль в формировании инновационного климата в регионе:

- наличие регионального законодательства, регулирующего инвестиционную и инновационную деятельность;
- технологическая готовность к инновациям;
- вовлеченность в процесс научного и технологического развития;
- уровень развития инновационной инфраструктуры, софт инфраструктуры (генерирование, хранение, передача информации и знаний), сервисной инфраструктуры (здравоохранение, образование и др.);
- формирование инновационной мотивации у хозяйствующих субъектов;
- рациональное использование инвестиций и инноваций, ресурсов;
- стимулирование деятельности хозяйствующих субъектов посредством ГЧП;
- активизация распространения технологий.

Скоординированная федеральная и региональная политика формирования благоприятного инновационного климата в регионе позволит:

- построить эффективную инфраструктуру рыночного продвижения продукции инновационного комплекса;
- повысить конкурентоспособность высокотехнологичной продукции на национальном и международном рынках;

- расширить экспортную базу и производство импортозамещающей продукции;
- создать дополнительные рабочие места;
- приступить к модернизации и реконструкции предприятий.

Инновационная политика региона может реализовываться посредством образования территориальных инновационных кластеров. «Кластер – территориальный социально-экономический и индустриально-инновационный саморегулируемый комплекс, в формировании которого принимают участие местные власти и бизнес, стратегические и иные внешние инвесторы». Кластером называют сеть производителей, поставщиков, потребителей, элементов промышленной инфраструктуры, исследовательских институтов, взаимосвязанных в процессе создания добавочной стоимости.

Создание «полюсов роста» - особых экономических зон (ОЭЗ) - территориальных кластеров, послужит толчком для дальнейшего развития региона. Для кластеризации региональной экономики необходимо наличие высокотехнологичных предприятий, технопарков, бизнес-инкубаторов, инновационно-технологических центров (ИТЦ), венчурных фондов центров трансфера технологий (ЦТТ) и других элементов индустриально-инновационного комплекса региона, обеспечивающего непрерывность цикла «исследования - разработки - технологии - производство - реализация», результатом которого является выпуск на промышленных предприятиях региона наукоемкой конкурентоспособной продукции[34].

Предприятия и организации, объединяющиеся в кластеры, могут получать синергетический эффект: увеличение возможностей в привлечении инвестиций, разделение рисков и издержек, увеличение масштабов и расширение области деятельности и др.

Создание отраслевых или межотраслевых территориальных кластерообразующих центров, имеющих связи как с региональными, так и с местными властями, привлекающих их ресурсы, приводит к тому, что корпоративные решения принимаются в интересах всех участников инновационного процесса территории на основе согласованного управления финансовыми потоками.

Доктор экономических наук, главный научный сотрудник Института проблем региональной экономики РАН Румянцев А.А. считает, что интеграционные процессы отраслевых НИИ и предприятий приведут к образованию на территории региона крупных региональных научно-производственных корпораций (РНПК), позволяющих перейти на инновационный путь развития. Они будут составлять каркас национальной экономики в целом и имеют возможность стать в

---

[34] *Долгий В.И., Гвоздюк В.И. Управление предприятием на основе концепции догоняющего развития // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации. М.: МГУ, 2006, с.171*

перспективе транснациональными структурами в глобально-развивающейся экономической системе[35].

Инновационная деятельность предполагает взаимодействие субъектов, действующих в разных сферах для согласования их стратегических интересов, что приводит к формированию кооперационного интереса регионального уровня.

Зона реализуемого интереса лежит в области пересечения интересов ключевых субъектов региональной инновационной среды. Основная методологическая ошибка предыдущих подходов к развитию инновационных процессов в регионе заключалась в том, что реализация их строилась, как правило, на базе отдельных субъектов, которые зачастую не имеют возможности получения правовой, организационной и экономической помощи. Им трудно приспособиться в рыночных условиях, обеспечить защищенность инновационных проектов[36]. Поэтому важная функция региональных властей — формирование инновационной среды.

Региональная инновационная среда - система законодательно регламентированных социально-экономических взаимосвязей и взаимоотношений субъектов, характеризующаяся динамичным развитием инновационных циклов. Инновационная среда является важнейшим источником пополнения бюджетных доходов территории, благодаря высокой рентабельности инновационных проектов. Развитие региональной инновационной среды предполагает создание специализированных инвестиционных институтов и оптимизацию системы привлечения и использования внутренних инвестиционных ресурсов территории.

Главная задача региональных органов управления по формированию многоканального финансирования инноваций состоит в создании условий и методов привлечения средств в инновационную сферу.

Финансовая поддержка инноваторов на региональном уровне предполагает: выделение средств на инновационную деятельность в региональных бюджетах; создание внебюджетных фондов финансирования и кредитования, системы льгот и гарантий поддержки конкретных форм инвестиционного сотрудничества и реализации инновационных проектов (региональных и межрегиональных); поощрение зарубежных инвесторов.

Инструментом формирования интеграционных связей между субъектами инновационной инфраструктуры является инновационно-технологический центр (ИТЦ), основными функциями которого могут быть:

---

[35] *Румянцев А.А. Возможности инновационного развития в регионе //Экономист. 2004. № 1, с.37.*

[36] *Пелихов Н.В., Петухов Е.Л. Региональная инновационная среда и подходы к ее экономическому моделированию // Изд.вузов. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. 2002. № 3, с.89.*

конкурсный отбор, экспертная оценка и научно-техническое обслуживание представляемых проектов, высокопрофессиональное маркетинговое исследование.

ИТЦ являются структурой поддержки сформировавшихся малых инновационных предприятий, выживших в начальный трудный период становления, когда прекращают свою деятельность до 90% малых инновационных фирм. Если технопарки, создаваемые при вузах, призваны решать задачу инкубирования малых инновационных предприятий, то ИТЦ создаются при предприятиях или научно-производственных комплексах с целью обеспечения устойчивых связей малого бизнеса с промышленностью.

В последние годы особое внимание при создании региональной инновационной инфраструктуры уделяется таким элементам консалтинговой инфраструктуры как коучинг-центры, информационно-аналитические центры и центры трансфера технологий (ЦТТ)[37].

Основные задачи ЦТТ:

1. оказание помощи субъектам инновационной деятельности в разработке и продвижении инновационных и инвестиционных проектов;
2. трансфер инновационных разработок вузов региона на крупные промышленные предприятия в целях массового производства наукоемкой продукции;
3. информирование об имеющихся в регионе инновационных разработках и инновационной продукции;
4. подготовка кадров для инновационного предпринимательства и др.

ЦТТ оказывают следующие услуги: патентные и маркетинговые исследования, выявление и отбор конкурентоспособных технологий и разработок, привлечение инвестиций и поиск партнеров по проектам и др.

Необходимым условием инновационной деятельности региона является формирование инфраструктурного комплекса. Цель инфраструктурного комплекса: создание для хозяйствующих субъектов региона среды и возможностей для более эффективного ведения ими научно-технической и инновационной деятельности в интересах территории. Результатом должно быть повышение ее конкурентоспособности и привлекательности, сохранение научно-технического потенциала и др.

Инфраструктурный комплекс региона должен включать следующие элементы:

1. Система финансового обеспечения.
2. Система инфраструктурного обеспечения.

---

[37] *Мартемьянов В.В. Управление технологической модернизацией регионов// Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации. МГУ, 2007.*

3. Система сертификации наукоемкой продукции.

4. Система экспертизы научно-технических и инновационных программ.

5. Система производственно-технологической поддержки освоения новой продукции.

6. Система продвижения на рынок научно-технических разработок и наукоемкой продукции.

7. Система координации и регуляции инновационной деятельности.

8. Система подготовки и переподготовки кадров[38].

К основным недостаткам существующей в регионах инновационной инфраструктуры можно отнести следующие:

1. Организационные элементы инфраструктуры распределены по территории России неравномерно. Их количество недостаточно по сравнению с развитыми государствами. Они отсутствуют почти в четверти субъектов РФ, а в ряде регионов представлены двумя-тремя организациями, что не позволяет создавать конкуренцию, необходимую для развития научно-технической и инновационной деятельности.

2. Формирование многих элементов инфраструктуры проходит по линии различных министерств и ведомств между которыми недостаточно налажено взаимодействие.

3. На разных уровнях управления нет полной и достоверной картины о реальной ситуации с инновационной инфраструктурой, не проводятся мониторинг и оценка эффективности работы.

4. Слабо развита и не соответствует современным требованиям база организационных элементов инфраструктуры[39].

По данным Ассоциации менеджеров Россия не входит даже в двадцатку стран с развитой инновационной экономикой. Доля России на мировом рынке высоких технологий не достигает и одного процента. По расчетам Федеральной службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам, в экономическом обороте находится всего 0,4 процента результатов научно-технической деятельности, тогда как в развитых странах этот показатель составляет 70 процентов[40].

В отраслях военно-промышленного комплекса (ВПК) и авиакосмической промышленности работают 20 процентов российских инновационных компаний. Почти две трети компаний создают инновации в программировании, а 10 процентов участников инновационного рынка работают в сфере телекоммуникаций. На долю всех остальных отраслей приходится только

---

[38] *Региональные аспекты инновационной и инвестиционной деятельности / Под ред. Румянцева А.А. СПб., 2001, с 59-60.*

[39] *Региональные аспекты инновационной и инвестиционной деятельности / Под ред. Румянцева А.А. СПб., 2001, с. 60.*

[40] *Журавлев С. Много денег и ничего // Российская бизнес-газета. 2006. 11 апреля, с. 5.*

10 процентов инновационных компаний[41]. За последние пять лет на совершенствование технологий в промышленном производстве было вложено лишь два процента инновационных средств[42].

Особые экономические зоны (ОЭЗ) являются одним из инструментов для создания высокоэффективных инновационных точек роста. В мире создано большое количество ОЭЗ. Наибольшее число из крупнейших ОЭЗ - в США (266), где занято 400 тысяч человек, они обеспечивают экспорт на 20 млрд. долларов. На втором месте Китай, соответственно - 190, 360, 12[43].

В соответствии с Федеральным законом РФ от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», «особая экономическая зона - часть территории РФ, на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности». Привлекательность работы для резидентов в ОЭЗ определяется тем, что для них федеральным законом установлены таможенные, налоговые льготы. Дополнительные преференции и льготы могут устанавливать субъекты Федерации и муниципальные образования, на территории которых созданы ОЭЗ.

Общее снижения издержек резидентов ОЭЗ может достигать почти 30 процентов. Строительство инфраструктуры за счет средств бюджетов всех уровней даст возможность уменьшить издержки резидентов на 8-12 процентов, а концентрация производства позволит избежать дополнительных расходов в размере 5-7 процентов от стоимости инвестиционных проектов. За счет снижения административных промышленно-производственных барьеров издержки на реализацию проектов в ОЭЗ могут быть ниже на 5-7 процентов и на 3-5 процентов - в технико-внедренческих ОЭЗ. Налоги в соответствующих зонах могут быть меньше на 3-5 процентов и 5-7 процентов[44].

Согласно Федеральному закону РФ от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», под промышленно-производственной деятельностью понимается «производство и (или) переработка товаров (продукции) и их реализация». Под технико-внедренческой деятельностью понимается «создание и реализация научно-технической продукции, доведение ее до промышленного применения, включая изготовление, испытание и реализацию опытных партий, а так же создание программных продуктов, систем сбора, обработки и передачи данных, систем перераспределения вычислений и оказание услуг по внедрению и обслуживанию таких продуктов и систем».

С 18 сентября по 2 ноября 2005 года Министерство экономического развития и торговли РФ и Федеральное агентство по управлению ОЭЗ принимало заявки на создание ОЭЗ. Всего поступило 72 предложения от 47 регионов. Было решено создать две промышленно-производственные ОЭЗ и четыре технико-

---

[41] *Инновационное развитие - основа ускоренного роста экономики Российской Федерации // Общество и экономика. 2006. № 4, с. 16.*
[42] *Журавлев С. Много денег и ничего // Российская бизнес-газета. 2006. 11 апреля, с. 5.*
[43] *Выхухолева Е., Тихонов А. Зона особого внимания // Профиль. 2005.№27, с. 41.*
[44] *Махлин М. Зоны особого внимания // Российская бизнес-газета. 2006. 11 января, с. 1*

внедренческие[45]. На их образование потребуется 78 млрд. рублей, в том числе 43 млрд. рублей будет выделено из федерального бюджета. Срок существования ОЭЗ - двадцать лет.

Среди ОЭЗ промышленно-производственного типа, первая - в Грязинском районе Липецкой области, где предполагается создать производство бытовой техники и комплектующих к ней. Создание высокоэффективных точек экономического роста не может быть успешным без соответствующей готовности к этому самих территорий. Так, в Липецкой области, выигравшей конкурс, сложилась первая в России модель конкурентоспособного территориального кластера, сети локально расположенных 20 предприятий, выпускающих смежную продукцию, и создающих друг для друга конкурентные преимущества как на внутреннем, так и на международном рынках[46].

В настоящее время на территории области работают почти 100 предприятий с иностранными инвестициями. На них занято около 70 тыс. человек или почти каждый пятый из числа занятых в производстве. Количество иностранных инвестиций в область уже превысило объем ее консолидированного бюджета[47].

Основными резидентами в ОЭЗ станут известные западноевропейские компании. Общий объем инвестиций составит около 25 млрд. рублей. К 2010 году ожидается поступление 12,8 млрд. рублей в бюджеты всех уровней. Всего за период функционирования ОЭЗ отдаст в бюджет около 41 млрд.рублей, будет создано 9100 рабочих мест[48].

Областные власти решили создать и другие точки роста. В августе 2006 года областной совет принял, одним из первых России, закон об особых экономических зонах регионального уровня. Все расходы на содержание инфраструктуры таких зон ложатся на областной бюджет[49].

Вторая ОЭЗ промышленно-производственного типа создается в республике Татарстан. В г. Елабуге предполагается создание высокотехнологичного химического производства, организация выпуска автобусов, автокомпонентов, бытовой техники. Кроме европейских фирм резидентами этой зоны должны стать фирмы из Америки и Азии. Объем инвестиций составит 25 млрд. рублей, производство промышленной продукции к 2013 году составит 43 млрд. рублей в год. В ОЭЗ появится 98000 новых рабочих мест[50].

Среди технико-внедренческих зон предполагается следующая специализация: в г. Зеленограде - микро и наноэлектроника, в г. Дубне - информационные и ядерно-физические технологии, в г. Санкт-Петербурге -

---

[45] *Махлин М. Зоны особого внимания // Российская бизнес-газета. 2006. 11 января, с. 5.*
[46] *Литвинцев Г. Если центр отказал вам в льготах // Российская бизнес-газета. 2006. 22 августа, с.3.*
[47] *Литвинцев Г. XXI век начинается с Казинки //Российская газета. 2006. 28 января., с. 5.*
[48] *Махлин М. Зоны особого внимания // Российская бизнес-газета. 2006.11 января, с.5.*
[49] *Литвинцев Г. Если центр отказал вам в льготах // Российская бизнес-газета. 2006. 22 августа, с.3.*
[50] *Махлин М. Зоны особого внимания // Российская бизнес-газета. 2006.11 января, с. 5.*

аналитическое приборостроение, в г. Томске - информационно-коммуникационные технологии, биотехнологии, промышленная электроника, нанотехнологии и наноматериалы.

Не совсем понятно, почему ОЭЗ, специализирующиеся на IT технологиях, собираются строить там, где развиты другие технологические кластеры. По мнению члена совета директоров АФК «Система» Михайлова Н., «Дубна сильна в первую очередь не программистами, а физиками, химиками, и здесь надо создавать такую зону, чтобы были условия для максимального использования реального научного и технического потенциала этого города»[51].

Общее число занятых в производстве конкурентоспособной наукоемкой продукции и услуг в регионах с ОЭЗ к 2020 году может возрасти в 2,5 раза. Только за счет деятельности резидентов доля высокотехнологического экспорта из этих регионов возрастет до 20 процентов. Предполагается, что доходы занятых в соответствующих секторах ОЭЗ возрастут почти в шесть раз по сравнению с 2004 годом. Выход на окупаемость вложенных бюджетных средств ожидается в течение 5-7 лет[52].

Руководитель департамента построения информационного общества Мининформсвязи России Бехов О. считает, что в России необходимо создание технопарков, представляющих собой «симбиоз бизнеса, науки и образования, позволяющий IT-компаниям расти очень быстро»[53].

Анализ предложений, поступивших от субъектов РФ на конкурс в Агентство по управлению ОЭЗ, показал, что в ряде регионов есть готовые площадки для организации инновационных структур, например, технопарков. Их можно рассматривать в качестве инкубаторов для «выращивания» будущих резидентов технико-внедренческих ОЭЗ, а также для формирования предпосылок создания ОЭЗ в рамках последующих конкурсов[54] .

С 2006 года в России началось строительство пяти профильных технопарков: в г. Новосибирске (разработка информационных и биотехнологий), г. Тюмени (технологии поиска и добычи углеводородов), г. Обнинске (IT-технологии), г. Сарове (информационные, медицинские, экологические технологии), г. Казани (химические и нефтехимические технологии).

Так, общий объем инвестиций в Новосибирский технопарк оценивается в 15 млрд. рублей при сроке реализации проекта до 2010 года. Предполагается, что около 30 процентов затрат составят бюджетные средства, которые будут направлены на развитие инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры. Окупаемость проекта оценивается в пять лет. К

---

[51] *Имамутдинов И., Мезовников Д., Рыцарева Е. Зона особого внимания //Эксперт, 2005. №6, с. 63.*
[52] *Махлин М. Зоны особого внимания // Российская бизнес-газета. 2006.11 января, с. 5.*
[53] *Евпланов А. Высокие технологии в райских уголках // Российская бизнес-газета. 2005. 20 декабря, с. 5.*
[54] *Махлин М. Зоны особого внимания // Российская бизнес-газета. 2006.11 января, с. 5.*

проекту проявляют интерес ведущие корпорации (американские, европейские, корейские), отечественные компании и фирмы. Концепция IT-парка предполагает, что с 2010 года в нем будут работать 10 тысяч сотрудников. Доля IT-парка в ВРП Новосибирской области к 2010 году должна вырасти с 1,5 процента до 10 процентов[55].

Институт экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения РАН (ИЭиОПП СО РАН) подготовил стратегию социально-экономического развития Новосибирской области до 2025 года. К этому периоду область по показателю ВРП будет входить в первую десятку российских регионов (сейчас 16-18 место)[56]. Заместитель директора ИЭиОПП СО РАН, чл.-корр. РАН Суслов В.И. считает, что «прорыв экономики региона должен основываться на накопленном в области научно-техническом потенциале, реализация которого при переходе на инновационный путь развития могла бы за предстоящие 10 лет обеспечить более трети прироста ВРП Сибири и до 15-20 процентов ВВП России»[57].

Будущее экономики Новосибирской области связано с формированием конкурентоспособных территориально-отраслевых групп-кластеров, куда будут направляться долгосрочные инвестиции. В отношении ряда проектов Новосибирская область имеет конкурентов в соседних регионах. Так, в Томской области и Красноярском крае реализуются проекты по развитию инновационных и образовательных центров (в Красноярске создается Сибирский федеральный университет, а в Томской области — ОЭЗ технико-внедренческого типа)[58].

Для повышения конкурентоспособности Новосибирской области требуется обеспечить отраслевые программы необходимыми ресурсами, достичь опережающего роста инвестиций по сравнению с ростом ВРП, создать систему внедрения перспективных разработок и изобретений в серийное производство, коммерциализации результатов научно-технических исследований.

На основе проведенного анализа можно сделать следующие выводы:

В субъектах РФ используются различные модели управления: инерционная, корпоративная, инновационная. Будущее - за инновационной моделью, позволяющей обеспечить конкурентоспособность региона. Необходима скоординированная федеральная и региональная политика для формирования благоприятного инновационного климата в регионе. Нужно формировать и внедрять региональные и окружные программы, направленные на передачу технологий в промышленность. При создании программы инновационного развития

---

[55] *Прокопьев Ю. Неудачники залечат раны в технопарках // Российская бизнес-газета. 2005. 20 декабря, с. 5.*

[56] *Прокопьев Ю. Неудачники залечат раны в технопарках // Российская бизнес*-газета. 2005. 20 декабря, с. 3.

[57] *Клебанер В.С. Региональные проблемы инновационного развития экономики России // Проблемы прогнозирования. 2004. № 3, с. 149.*

[58] *Прокопьев Ю. Неудачники залечат раны в технопарках // Российская бизнес-газета. 2005. 20 декабря, с. 3.*

региона необходимо определиться с приоритетами, обеспечивающими повышение конкурентоспособности региона.

Отбираемые для финансирования в рамках государственно-частного партнерства инновационные проекты должны отвечать национальным приоритетам или быть общественно значимыми. При создании ОЭЗ технико-внедренческого типа (ТВТ) эти факторы не всегда принимались во внимание. На основе государственно-частного партнерства возможно привлечение крупных российских компаний к созданию технопарков, проявляющих интерес к диверсификации своей деятельности и технологическому переоснащению производственных мощностей.

Из-за недостаточного развития в России венчурного финансирования в новых ОЭЗ ТВТ будет реализована программа интеллектуального аутсорсинга (финансируются исследования и разработки, а их коммерциализация происходит за рубежом). А следовательно, российские компании не смогут быть потребителями инноваций.

Негативно может отразиться на привлечении финансовых и трудовых ресурсов развитие в соседних регионах одних и тех же кластеров.

Льготы и преференции ОЭЗ приведут к тому, что вновь созданные на их территориях предприятия составят конкуренцию уже существующим компаниям, из которых начнется отток подготовленных ими специалистов.

Создавая ОЭЗ различного типа необходимо максимально использовать уже имеющийся научный, технический, кадровый другой потенциал региона, города. ОЭЗ, основу которых составят наукоемкие, высокотехнологичные производства, потребуют прогресса во всех сферах жизни, станут «локомотивом» и для соседних регионов. Как известно, одно рабочее место в ОЭЗ порождает 3-4 в других отраслях — строительстве, на транспорте, в социальной сфере. Все это приведет к появлению новых профессиональных качеств у работников, будет способствовать формированию высокой культуры деловых отношений, послужит ускоренному решению социальных проблем, повышению качества окружающей среды. Создаваемые в России ОЭЗ являются эффективным механизмом региональной кластерной политики, новым инструментом диверсификации региональной экономики, привлечения инвестиций, развития и внедрения инноваций, новых технологий, повышения ее конкурентоспособности.

Библиографический список

1. Выхухолева Е., Тихонов А. Зона особого внимания // Профиль. 2005. №27.
2. Говорова Н. Конкурентоспособность - основной фактор развития современной экономики // Проблемы теории и практики управления. 2006. № 4.
3. Гришина И.В. Региональные особенности инвестирования в современной России: методологии и результаты исследования // Финансы и кредит. 2006. № 6.
4. Долгий В.И., Гвоздюк В.И. Управление предприятием на основе концепции догоняющего развития // Государственное управление в XXI веке: традиции и

инновации. М.: МГУ, 2006.
5. Евпланов А. Высокие технологии в райских уголках // Российская бизнес-газета. 2005. 20 декабря.
6. Журавлев С. Много денег и ничего // Российская бизнес-газета. 2006. 11 апреля.
7. Имамутдинов И., Мезовников Д., Рыцарева Е. Зона особого внимания // Эксперт, 2005. №6.
8. Инновационное развитие - основа ускоренного роста экономики Российской Федерации // Общество и экономика. 2006. № 4.
9. Клебанер В.С. Региональные проблемы инновационного развития экономики России // Проблемы прогнозирования. 2004. № 3.
10. Литвинцев Г. XXI век начинается с Казинки //Российская газета. 2006. 28 января.
11. Литвинцев Г. Если центр отказал вам в льготах // Российская бизнес-газета. 2006. 22 августа.
12. Махлин М. Зоны особого внимания // Российская бизнес-газета. 2006. 11 января.
13. Пелихов Н.В., Петухов Е.Л. Региональная инновационная среда и подходы к ее экономическому моделированию // Изд.вузов. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. 2002. № 3.
14. Прокопьев Ю. Неудачники залечат раны в технопарках // Российская бизнес-газета. 2005. 20 декабря.
15. Прокопьев Ю. План на 20 лет? Пожалуйста // Российская бизнес-газета. 2007. 23 января.
16. Региональные аспекты инновационной и инвестиционной деятельности / Под ред. Румянцева А.А. СПб., 2001.
17. Румянцев А.А. Возможности инновационного развития в регионе // Экономист. 2004. № 1.
18. Мартемьянов В.В. Управление технологической модернизацией регионов// Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации. МГУ, 2007.

Межрегиональная динамика населения России

Идрисов И.А., кандидат географических наук научный сотрудник Института геологии Дагестанского научного центра РАН

Редакция не разделяет точку зрения автора на причины демографического кризиса в России (см. www.rusrand.ru). Многочисленные факты доказывают, что теория демографического перехода не способна дать объяснение всем тем процессам, которые происходят в мире. Да и Россия далеко еще не достигла того уровня благополучия, который давал бы основания применять к ней данную концепцию. Однако мы считаем эту статью полезной, так как в ней описываются последствия недостаточно активной (использующей только материальные стимулы) государственной политики в сфере демографии.

Пристальное внимание к населению России в конце 20 - начале 21 века связано с тем, что население страны и «научное сообщество» содрогнулось от ужаса после информации о депопуляции (сокращении населения) страны. Появились высказывания о связи трудностей в экономике страны и данной демографической обстановки. Обществу упорно навязывалось и навязывается представление, что когда экономическая обстановка улучшится демографическая обстановка выправится. Более того, после стабилизации, население России начнет расти. При этом упор делается на то, что современные жители России смогут обеспечить подобную стабилизацию и рост.

Однако обратимся к данным науки – демографии. Демография сформировалась после оформления концепции «демографического перехода». Концепция гласит: что с улучшением условий жизни, увеличением социальных гарантий, развитием медицины, распространением образования, активным вовлечением женщин в общественные институты, урбанизацией и т.д. происходит быстрое снижение смертности, а потом постепенное снижение рождаемости. Это единственный путь динамики демографических показателей. Если социальная группа вступила в демографический переход, она его пройдет до конца, обратного пути у нее нет. Одни группы вступили в переход раньше, другие позже. В настоящее время все страны мира вступили в демографический переход, а некоторые уже полностью прошли. Для России можно сказать, что большинство ее населения переход прошло и поднять или даже поддержать свою численность за счет собственных социумов наше государство не в состоянии.

Характерно, что Россия имеет значительные различия в демографической ситуации для разных регионов. Это связано со значительным разнообразием, проживающих в России, социальных групп. Подобное социальное разнообразие является важнейшей особенностью России, в сравнении с

большинством других стран мира. Сравнение данных переписей разных годов позволяет проследить важные изменения в роли разных регионов в населении России. Наиболее ярко видны изменения места одних регионов, относительно других.

Наблюдается резкое снижение численности и соответственно рейтингового места в регионах с тяжелыми климатическими условиями и старопромышленных регионах. Например, понять, почему в Киркенесе (Норвегия) – 15 тыс. человек, а в соседнем Мурманске в 1989 году было 470 тыс. невозможно. Вообще полумиллионный город в тундре за гранью человеческого разума. Правда ситуация по этим городам выравнивается, в 2002 в Мурманске уже – 340 тыс. Практически неизбежно, что население таких населенных пунктов, с тяжелыми условиями жизни, будет падать и дальше. Также сложно представить наличие 5 миллионов человек в Санкт-Петербурге. Этот регион уступил в 1920-е 1 место – Москве, в 1940-е 2 место – Московской области, в 1980-е 3 место – Краснодарскому краю и дальше будет терять позиции. Аналогичные примеры можно указать и для других регионов, рейтинг которых среди российских регионов неуклонно снижается. На этом фоне показателен рост населения в южных регионах России. Эти объективные процессы перераспределения населения внутри страны значительно затрудняют анализ общей демографической ситуации в стране. Значительная контрастность динамики населения серьезно осложняет «сглаженные» данные по стране в целом. Соответственно при демографических исследованиях следует уделять большее внимание межрегиональным изменениям демографической обстановки. Также следует помнить, что межрегиональные отличия не случайные флуктуации общего тренда, а мощные самостоятельные процессы, которые характерны для многих стран.

Особенно замечателен «взлет» в рейтинге таких регионов, как республики Северного Кавказа. Бриллиантом «взлета» можно назвать Дагестан.

Рассмотрим динамику населения, наличную и прогнозируемую, в этом регионе. В 1989 году – 27 место, в 2002 году – 21 место, в 2007 году – 14 место. Если демографические процессы сохранятся, то к 2014 году республика займет 9 место, а к 2080 (гипотетический сценарий), вообще 1 место.

Сложно представить какие последствия для российского общества будут иметь такие изменения. Рост рейтингового места Дагестана неизбежно должен сказаться в отношении к населению этой республики и ее значимости для страны в целом. Например, многие думают, что Ставропольский край или Волгоградская область имеют большее население, чем Дагестан. Раньше так было, но сейчас ситуация изменилась. Следующий на очереди Красноярский края, уступит свои позиции ориентировочно к концу 2008 года. Через 7 лет впереди Дагестана будут только Москва, Московская обл., Краснодарский край, Ростовская обл., Санкт-Петербург, Свердловская обл., Башкирия и Татария, то есть очень крупные и чрезвычайно значимые для страны регионы. В такой обстановке и дагестанцы и остальные россияне должны по-новому взглянуть на место

республики в Российской Федерации. Неизбежным следствием подобное смены лидеров, будет возрастающее значение региона в соседних с Дагестаном субъектах федерации. Практически уже сейчас можно очертить зону влияния республики. Неизбежным является усиление влияние республики в этой зоне и расширение ее границ. Данные процессы приведут к существенной перестройке социальных и межэтнических отношений в крупном регионе. Практически весь восток Южного федерального округа, является потенциальной зоной воздействия Дагестана. В качестве отдаленной аналогии можно привести густонаселенные провинции северо-востока Китая и почти безлюдный Дальний Восток России, в сравнении с густо населенным Дагестаном и почти безлюдной республикой Калмыкия и Астраханской областью.

Еще более впечатляющий рывок в российском рейтинге населения совершают города Дагестана, особенно столица – Махачкала. Положительным моментом ускоренного роста столицы этого региона является относительно небольшая доля от общей численности населения республики (18%). Особенно в сравнении с остальными регионами Северного Кавказа. В Чечне доля столицы (после существенного спада численности в 1990-е) – 21%, в Ингушетии (для Назрани) – 27%, в Северной Осетии – 44%, в Кабардино-Балкарии – 30%, в Карачаево-Черкессии – 26%, в Адыгее – 35%. Что говорит о значительных внутренних резервах Дагестана для поддержки ускоренного роста населения своей столицы. Практически при достижении «нормальной» для республик Северного Кавказа доли столицы от населения региона, уже сейчас численность населения Махачкалы, может быть в два раза больше.

В общероссийском рейтинге городов Махачкала в 1989г с 317 тысячами жителей занимала 57 место. В 2002г население достигло 467 тысяч, и город занял уже 37 место (в Махачкалинской агломерации около 700 тысяч человек). За 13 лет этот город обогнал 20! городов конкурентов и стремительный рост населения и рейтингового места не остановить. За прошедшие с переписи пять лет (к концу 2007 года), население столицы Дагестана выросло ориентировочно до 540 тысяч и обогнало: Тулу, Кемерово, Томск, Липецк, Астрахань, Набережные Челны, Тюмень, Пензу, Рязань. В настоящее время город вышел на 28 место в России. К концу 2009 года население Махачкалы, практически неизбежно, обгонит Оренбург, Новокузнецк, Хабаровск, Владивосток, Иркутск. Все эти города являются важными региональными центрами и их значимость в современной России трудно переоценить, но, тем не менее, Махачкала уже в ближайшее время будет больше всех этих городов!

В южном федеральном округе непокоренными «остались» Ростов-на-Дону, Волгоград и Краснодар, а все остальные города столица «страны гор» оставила далеко позади. Если предположить дальнейший рост населения Дагестана, то можно предположить дальнейший рост Махачкалы. Практически и то и другое неизбежно. У Махачкалы есть только одно будущее – быстрое увеличение собственного населения. В такой обстановке место Махачкалы в рейтинге

российских городов будет только повышаться. Важным аспектом данной проблемы появления потенциального города миллионера, является отсутствие в Дагестане и окрестностях других крупных центров, в которые могло бы стягиваться население этого бурно растущего региона. Грозный, Астрахань, Владикавказ, Ставрополь и небольшие дагестанские, ставропольские, осетинские и чеченские города-села и города-курорты на эту роль не подходят. Сверхбыстрый рост Махачкалы неизбежно приведет к существенной перестройки демографической и социальной ситуации на юге России. В дальнейшем возможны и более существенные последствия данного процесса. Потенциальное стягивая население Дагестана, Чечни, Ингушетии, Калмыкии, Астраханской обл., Ставропольского края, плюс мигранты из Закавказья, Средней Азии, возможно из Южной и Юго-западной Азии в Махачкалу, предполагает возможность достижения этим городов чрезвычайно высоких показателей численности населения уже в ближайшее время.

К важным сторонам вопроса может стать использование Махачкалы, как «перехватывающей парковки» мигрантов из ближнего зарубежья. Необходимость упорядочивания миграции из нового зарубежья является важной задачей современной России. Напряженность современных отношений «коренного» и «пришлого» населения во многих российских регионах, на фоне неизбежного притока новых мигрантов, существенно ограничивает возможности большинства российских регионов по приему новых мигрантов. В решении данного вопроса многонациональный Дагестан и его мультинациональная столица в данном направлении могут решить многие проблемы.

В случае гипотетической перестройки политических структур на Среднем Востоке масштаб потенциальной миграции трудно оценить. Схожие климатические, религиозные, общекультурные, языковые и т.д. условия неизбежно способствуют лучшей адаптации мигрантов в Махачкале, чем в остальных российских городах. Для примера, можно привести мигрантов из Латинской Америки концентрирующихся в самых южных регионах США. Потенциально такой путь развития можно предположить и для Махачкалы. Полиэтничное население этого города сможет впитать неограниченные объемы мигрантов любых этнических и конфессиональных групп. При этом не возникнут сложности адаптации мигрантов, характерные для многих городов других российских регионов с резким господством какой либо одной группы. В Махачкале просто нет такой господствующей группы, соответственно некому «отстаивать свои права, как коренного населения», под коренным обычно понимается господствующая группа.

Законы демографии и история развития России (и других стран находящихся и прошедших демографический переход) предполагают сохранение существующего положения вещей, а именно: быстрое снижение численности населения регионов с неблагоприятными климатическими условиями, снижение населения длительно развивавшихся регионов, увеличение населения столицы, неизбежное увеличение населения южных регионов за счет северных. Российской спецификой является быстрый рост населения республик Северного Кавказа,

которые вступили в переход позже и находятся на юге страны, что еще больше ускоряет их рост.

В этой связи российское общество должно твердо усвоить, что направить вспять демографические процессы никакими финансовыми вливаниями нельзя, сохранить или увеличить численность населения России за счет потомков современных россиян нельзя, «заморозить» место российских регионов и городов в общегосударственном рейтинге нельзя. Неизбежные изменения «живого» демографического организма страны были, есть и будут. К ним нужно быть готовым и их нужно изучать.

ИНФОРМАЦИОННО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКАЯ ИНФРАСТРУКТУРА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ НАСЕЛЕНИЮ И ОРГАНИЗАЦИЯМ КАК НЕОТЪЕМЛЕМАЯ КОМПОНЕНТА «ЭЛЕКТРОННОГО ГОСУДАРСТВА»

Матюхин В.Г., д.т.н., руководитель Федерального агентства по информационным технологиям

«Главное – это качество услуг, хочу еще раз подчеркнуть, их доступность большинству граждан, их реальное влияние на социально-экономический прогресс в стране».

В.В. Путин «Послание Федеральному Собранию Российской Федерации» от 25 апреля 2005 года

В принятых за последние годы документах самого высокого уровня — ежегодные Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, Хартия саммита на Окинаве — говорится об «информационно-технологической революции». Уже в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 2000 года Президент ориентировал органы государственной власти (далее — ОГВ) на принятие всех необходимых мер, дабы «не проспать разворачивающуюся в мире информационную революцию», одними из приоритетных комплексных составляющих которой, вне всякого сомнения, являются построение национального «электронного государства» и его последующее полноценное и равноправное вхождение в Глобальное электронное сообщество.

В утвержденной Правительством Российской Федерации в январе 2002 года федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)» (далее — ФЦП «Электронная Россия») был заложен механизм последовательной реализации государственной политики в сфере использования информационных технологий (далее — ИТ) в деятельности федеральных органов государственной власти Российской Федерации.

На первом этапе реализации этой программы в 2002–2004 годах в основном фрагментарно решались задачи информатизации отдельных ОГВ и развития телекоммуникационной инфраструктуры, хотя изначально предполагалось, что именно в этот период будет создана основа единой информационно-технологической инфраструктуры (далее — ИТИ) ОГВ. Однако преобладание ведомственного подхода к разработке новых и развитию унаследованных информационных систем (далее — ИС) не позволило тогда в полной мере выработать единый подход к созданию ИТИ и интеграции ведомственных автоматизированных ИС. Этот факт имеет свои как субъективные, так и

объективные причины. Известно, что процесс информатизации исторически развивался при помощи внедрения информационных технологий (далее — ИТ) не «сверху», а «снизу». Первый компьютер, который получали организация или предприятие, устанавливался в финансовом подразделении, второй и третий использовались в кадрах и делопроизводстве, соответственно. И лишь потом, если руководству соответствующего уровня компетенции требовалось быстро получать обобщенную информацию, волевым усилием создавались локальные и ведомственные сети, совместимые на уровне лаборатории или цеха, организации или предприятия, подотрасли или отрасли. Но при таком подходе «снизу» практически отсутствовал сетевой обмен информацией между различными отраслями народного хозяйства, что приводило к созданию отраслевых барьеров на пути свободного межотраслевого обмена информацией.

Кстати, будет справедливым подчеркнуть, что в данном контексте среди органов исполнительной власти (далее — ОИВ) субъектов Российской Федерации и муниципальных образований сепаратизм проявляет себя еще более ярко. Для многих из них внутренняя информационная обособленность, нежелание взаимодействия как непосредственно между собой, так и при помощи федеральных ОГВ, является нормой поведения.

Итак, отсутствие согласованного подхода к использованию ИТ в федеральных, а также региональных и муниципальных ОИВ породило ряд серьезных проблем. Создано и эксплуатируется большое количество автоматизированных систем ОИВ, но они практически не взаимодействуют между собой только потому, что при их создании основной целью являлось решение только специализированных задач «конечного пользователя» — собственно заказчика и владельца системы, и практически не учитывались возможность и необходимость автоматизированного информационного взаимодействия указанных систем. К сожалению, приходится констатировать, что эта тенденция не преодолена полностью до настоящего времени и ее рудименты прослеживаются, в том числе при создании крупных ИС. Вследствие этого практически невозможно оказание дистанционных государственных услуг населению и организациям, требующих четкого взаимодействия систем сразу нескольких министерств или ведомств. Кроме того, разработка и внедрение вновь создаваемых ИС зачастую по-прежнему носят ведомственный характер и не ориентированы на комплексное решение межведомственных задач в сфере предоставления государственных услуг населению и организациям. В таких условиях решение данной проблемы может быть получено только за счет создания и использования соответствующей общегосударственной ИТИ.

Здесь следует отметить, что еще во второй половине 2004 года Росинформтехнологии, практически сразу после своего создания, проанализировало опыт работ по реализации первого этапа ФЦП «Электронная Россия». Результаты проведенного исследования позволили сделать объективный вывод о необходимости выработки и безотлагательного применения единого

системного подхода в интересах технико-технологической, экономической и организационной интеграции, обеспечения интероперабельности унаследованных и вновь создаваемых ведомственных ИС, а также успешной реализации не только отдельных проектов, но и всей ФЦП «Электронная Россия» в целом.

Более того, с учетом изучения опыта ряда стран Западной Европы, Юго-Восточной Азии и США в качестве основного системного подхода к интеграции ведомственных ИС нами был выбран путь на реализацию функций «электронного государства». При этом безусловно учитывался фактор необходимости оптимизации бюджетных затрат, поскольку расчеты, выполненные, например, Институтом инженеров по электротехнике и электронике (IEEE) свидетельствуют, что вложения в проекты «электронного государства» в мире до 2010 года составят порядка 500 млрд долларов США в рамках частно-государственного партнерства. Кстати, а может ли бизнес самостоятельно, без участия государства, решить поставленную выше задачу? Зарубежная практика однозначно дает отрицательный ответ, так как это «длинные» деньги, колоссальные вложения и необходимость единовременной концентрации различных видов ресурсов. Отсюда возникает следующий вопрос: что реально может предложить бизнес в рамках частно-государственного партнерства? Проведенный анализ опыта указанных выше стран позволил Росинформтехнологии сделать вывод о том, что отечественный бизнес способен, к примеру, создать систему социальных карт в отдельно взятом субъекте Российской Федерации или платежную систему в банке, электронную торговую площадку для отдельно взятой области или края. В связи со сказанным был сделан следующий вывод: инвестиции частного сектора национальной экономики в построение «электронного государства» в рамках частно-государственного партнерства следует признать положительным фактором, но общенациональные задачи по созданию соответствующей ИТИ должно решить государство, а затем предоставить бизнесу широкие возможности по эффективной работе с ее использованием. Хотелось бы добавить, что именно такая постановка задачи в плане эффективного расходования бюджетных ассигнований была принята Росинформтехнологии к исполнению, начиная со второй половины 2004 года.

Подчеркнем также, что актуальность решения задач по интеграции ведомственных ИС многократно возросла в связи с проводимой в Российской Федерации административной реформой. Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 года № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» Правительственной комиссией по проведению административной реформы была разработана и одобрена Правительством Российской Федерации «Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах», в которой основными целями реформы определены повышение эффективности деятельности ОИВ, а также качества и доступности государственных услуг. Таким образом, сформулированная в апрельском послании 2005 года Президента Российской Федерации Федеральному

Собранию Российской Федерации задача повышения показателей качества и доступности государственных услуг, а также соответствующие решения Правительственной комиссии по проведению административной реформы и положения Концепции административной реформы стали основными, можно сказать, постулирующими требованиями, предопределившими основные направления всей дальнейшей работы Росинформтехнологии в период с 2004 года по настоящее время.

Концепцией административной реформы однозначно определены три основные задачи в части информационно-технологической поддержки её реализации.

Первой из них является разработка и внедрение стандартов предоставляемых ОИВ государственных услуг, а также административных регламентов в ОИВ, включая отработку механизмов дистанционного предоставления государственных услуг на основе современных информационно-коммуникационных технологий. Здесь можно отметить, что хотя в настоящее время пока нет ни бумажных, ни электронных действующих административных регламентов, работы на этом направлении развернуты и проводятся нарастающими темпами. Особо подчеркнем, что поставленная задача инициировала Комиссию по административной реформе на проведение комплекса масштабных подготовительных организационных мероприятий и сейчас работы по вопросам выработки регламентов и созданию необходимых нормативных документов, в том числе и национальных стандартов по предоставлению государственных услуг, ведутся весьма активно и плодотворно.

Под второй основной задачей подразумевается модернизация системы информационного обеспечения ОИВ. Эта весьма лаконичная формулировка затрагивает важные аспекты проблемы эффективной организации и совершенствования всего процесса массового дистанционного предоставления государственных услуг в электронном виде на основе современных информационных и коммуникационных технологий. Сразу скажем, что решение этой задачи неординарно, но крайне необходимо, в том числе для успешной борьбы с коррупцией и взяточничеством, — тем более что применение других средств до сих пор не отличалось особой результативностью. Вместе с тем просто получение услуги дистанционно не может автоматически гарантировать потребителю минимизацию его затрат на получение государственной услуги, оградить его от дополнительных поборов. К примеру, мы все неоднократно сталкивались с навязыванием ненужных нам «сопутствующих» услуг и различными формами косвенных доплат различным ЗАО и ООО, которые широко распространились и, зачастую, откровенно паразитируют «под крышей» соответствующих контор и ведомств. В плоскости второй задачи лежит целый комплекс проблем, связанных прежде всего с юридической значимостью дистанционного предоставления государственных услуг. Задача, безусловно, сложная и многогранная, имеющая, кроме всего прочего, чисто юридическую

подоплеку. Ведь практическая реализация термина «юридическая значимость услуги» означает, что эта услуга представляет собой некий продукт информационного взаимодействия, с которым гражданин или организация может и имеет право обратиться в суд. Причем, суд обязан приять иск к судебному рассмотрению и вынести соответствующее законное решение. Следовательно, в этом случае должны быть предусмотрены соответствующие процедуры как досудебного разбирательства, так и рассмотрения подобных тяжб.

Между прочим, часто слушаешь доклады об архитектуре «электронного государства», юридически значимых дистанционных услугах и при этом невольно ловишь себя на мысли: «О чем идет речь?» Ведь стартовые условия в России значительно отличаются от отправной точки наиболее экономически развитых стран. Поэтому у нас другие проблемы, и стоит подумать о том, что танцевать нужно от «своей печки». Рассмотрим, например, реальную контору, которая до сих пор предоставляет государственные услуги «традиционным» способом. В типичном случае услуга предоставляется следующим образом: клиент приходит в контору и показывает свой паспорт, его идентифицируют и регистрируют, заносят запись в специальную книгу, делается соответствующая выписка и уполномоченное лицо ставит свою подпись. Ясно, что указанную книгу кто-то ведет, и будем считать, что существует процедура актуализации информации, а вся контора работает по принятым правилам и инструкциям, иными словами, у нее есть регламент. Причем, вся деятельность такой конторы описывается в журнале учета и периодически подвергается независимому аудиту. Со временем в таких конторах появились электронные базы данных, а несколько позднее появилось дистанционное взаимодействие. Именно тогда и возник вопрос о том, как обеспечить юридически значимую услугу на расстоянии. Ответ очевиден — такую услугу способна предоставить ИТ, известная под общепринятым сегодня термином «электронная цифровая подпись» (далее — ЭЦП). Но в этом случае необходимо создать единое ведомственное пространство ЭЦП, то есть у каждого ведомства должен быть свой идентификационный элемент, к примеру интеллектуальная карта, как у тех, кто актуализирует данные, так и у тех, кто их получает. Отсюда можно сделать заключение о том, что: необходимым и достаточным условием комплексного функционирования такого решения будет создание действующего пространства ЭЦП в каждом без исключения заинтересованном министерстве и ведомстве.

Третья основная задача, на которую указывает Концепция административной реформы, это повышение эффективности взаимодействия ОИВ и гражданского общества, а также прозрачности деятельности ОИВ, включая создание системы обратной связи с потребителями государственных услуг для использования полученной информации при выработке решений и коррекции целевых значений показателей результативности деятельности ОИВ. Данная постановка задачи означает установление прямой зависимости и оценки деятельности ОИВ, а также наделение их бюджетными средствами в зависимости от объема и качества предоставления государственных услуг населению или

организации. Интересно, что в этом пункте в качестве граждан «кровно» заинтересовано все население страны, так как желание проживания в государстве с высокими стандартами обеспечения жизнедеятельности вполне естественно для любого человека.

Из сказанного выше можно сделать общий вывод о том, что государственная услуга должна быть реальной, поддаваться стандартизации и контролироваться при помощи оценки качества конечного продукта ОИВ. Кстати, хотелось бы выделить словосочетание «конечный продукт», так как обеспечение механизма его оптимального предоставления на основе использования инновационных ИТ — важнейшая функция любого современного «электронного государства». Кроме того, ясно, что уже само инициирование проекта по созданию «электронного государства» позволило приступить к практической реализации задачи трансформации сложившейся системы осуществления властных полномочий, а также общественных взаимодействий, направленных на оздоровление социально-политической и нормативной правовой среды, демократизации и повышения транспарентности всей сферы административных процедур, регламентирующих общественные взаимосвязи.

Очевидно, что не должен остаться вне рассмотрения и порядок предоставления государственных услуг. Здесь можно выделить две составляющие — общие процедуры, характерные для большинства услуг и специфичные процедуры предоставления услуг разными ведомствами. В результате анализа перечня государственных функций и услуг, закрепленных за ОГВ Российской Федерации, Правительственной комиссией по проведению административной реформы (Протокол заседания от 8 ноября 2005 года №45) были сделаны выводы о том, что государственные функции и услуги, реализуемые ОГВ, можно классифицировать таким образом, как это показано на рис.1.

Правительственная комиссия по административной реформе, проведя масштабную и скрупулезную работу, устранила продублированные и избыточные функции федеральных ОГВ, резко сократив их общий перечень. В итоге на настоящий момент на федеральном уровне из почти четырех тысяч функций в качестве значимых выделено порядка 500, а из их числа, в свою очередь, было отобрано около 300 первоочередных государственных услуг. Вместе с тем следует подчеркнуть, что если сюда добавить функции ОГВ субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, то количество услуг вновь превысит все разумные пределы. Более того, чтобы абстрактно взятому клиенту иметь доступ ко всем услугам из любой географической точки страны, ему придется обзавестись «чемоданом» идентификационных элементов и возить его с собой. Ясно, что такой подход крайне непрактичен и, кроме того, фактически неосуществим, например, по

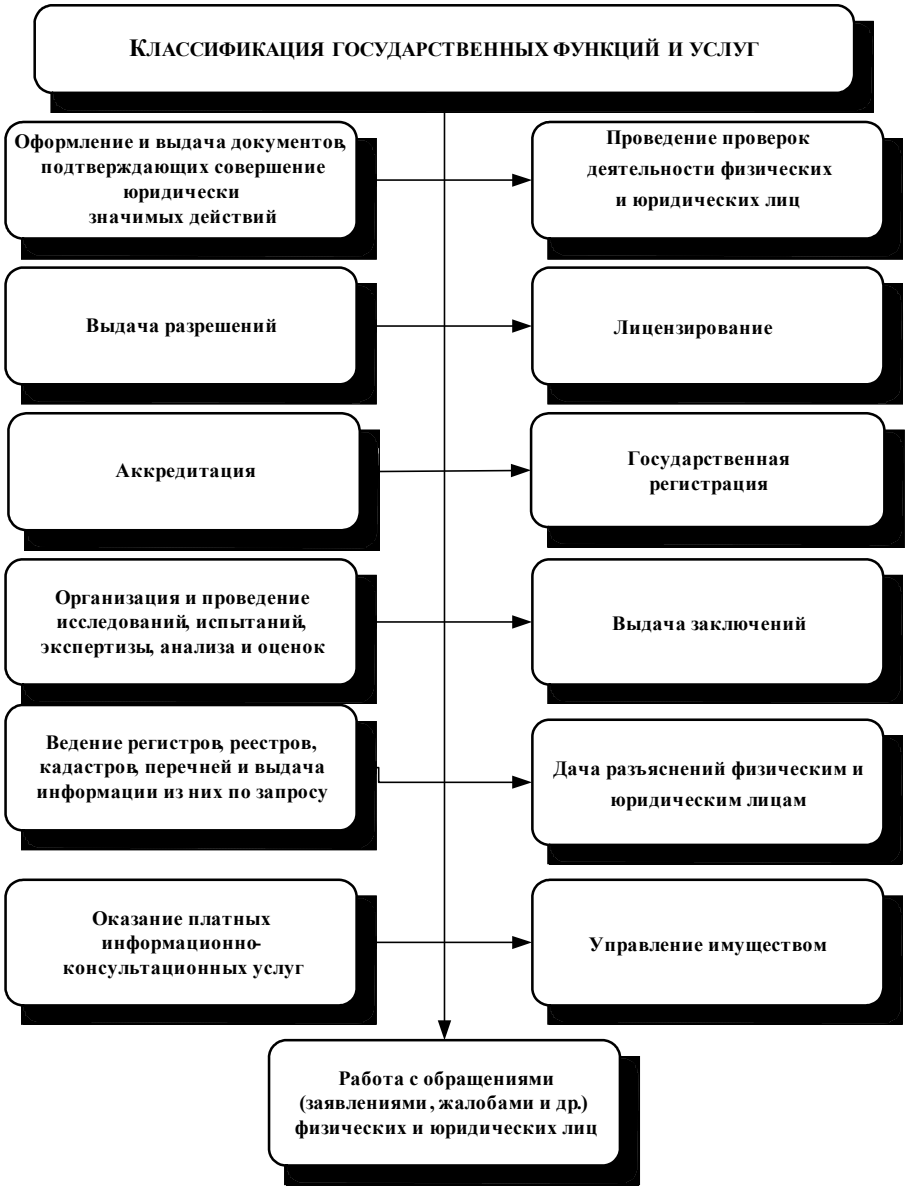


Рис. 1

чисто экономическим причинам, так как способен разорить даже самое богатое и процветающее государство. Вследствие этого Росинформтехнологии выдвинуло предложение, нацеленное на сосредоточение усилий в области разработки и реализации на общенациональном уровне технологии так называемой «доверенной третьей стороны» (ДТС), которая позволяет решить указанную проблему в интересах всех ведомств на основе принципа унификации идентификационных элементов.

Следует особо подчеркнуть, что в данном случае единое ведомственное пространство ЭЦП отходит на задний план и появляется единое национальное пространство, единая национальная информационная система на базе ЭЦП для предоставления юридически значимых государственных услуг. Чем же характеризуется ДТС в современной формулировке с позиций предоставления

государственных услуг? Это безусловное предоставление государственных услуг и гарантия того, что электронные сообщения своевременно доставляются требуемому получателю с фиксацией времени и обеспечением целостности, подлинности, авторства и конфиденциальности, а также соответствующих процедур предоставления необходимых свидетельств, имеющих юридическую силу и позволяющих восстановить ретроспективный ход событий. Из данного определения становится понятным, что ДТС это инфраструктура, позволяющая решить те задачи, которые до настоящего времени у нас в стране практически не рассматривались.

Чтобы потом не возвращаться обратно, давайте попутно ответим еще на один вопрос: что собой в целом представляет предложение Росинформтехнологии по созданию ДТС?

Мы все хорошо знакомы с пространством Интернет, бесспорно, самым широким, емким и доступным пространством. Но у него есть своя специфика — Глобальная сеть анонимна, и поэтому практически никто и никогда не несет должной ответственности, а процесс предоставления дистанционных государственных услуг накладывает особые требования. Поэтому мы создаем за счет тех структур, о которых уже говорили выше, пространство использования ЭЦП и, плюс к тому, еще и некоторое подпространство в этом пространстве, — авторский Интернет, который так необходим для успешного решения многих актуальных задач. Если такая ИТИ будет создана, то она, несомненно, станет основой для развития у нас в стране эффективно действующих: национальной электронной коммерции и телемедицины, национальных платежных систем и дистанционного образования, электронного депозитария ценных бумаг, электронных библиотек, хранения электронных счетов-фактур, социальных карт и т.д. и т.п.

С целью определения функциональности, реализуемой ИТИ «электронного государства» при дистанционном предоставлении государственных услуг, Росинформтехнологии был проведен анализ возможностей их информационно-технологического обеспечения в части реализации общих процедур. Функциональное моделирование процессов предоставления типовых государственных услуг показало, что для их дистанционного предоставления ИТИ должна обеспечивать для различных услуг общие технологические операции, приведенные на рис. 2.

Учитывающий результаты выполненных в 2005–2006 годах работ анализ позволил Росинформтехнологии структурировать объекты ИТИ, необходимые для обеспечения дистанционного оказания государственных услуг, и определить их задачи и функции. Рассматривая ИТИ «электронного государства» как объект практической реализации, можно выделить его уровни, базовые элементы и функции. Для наглядности данная иерархическая структура оформлена в виде таблицы 1.

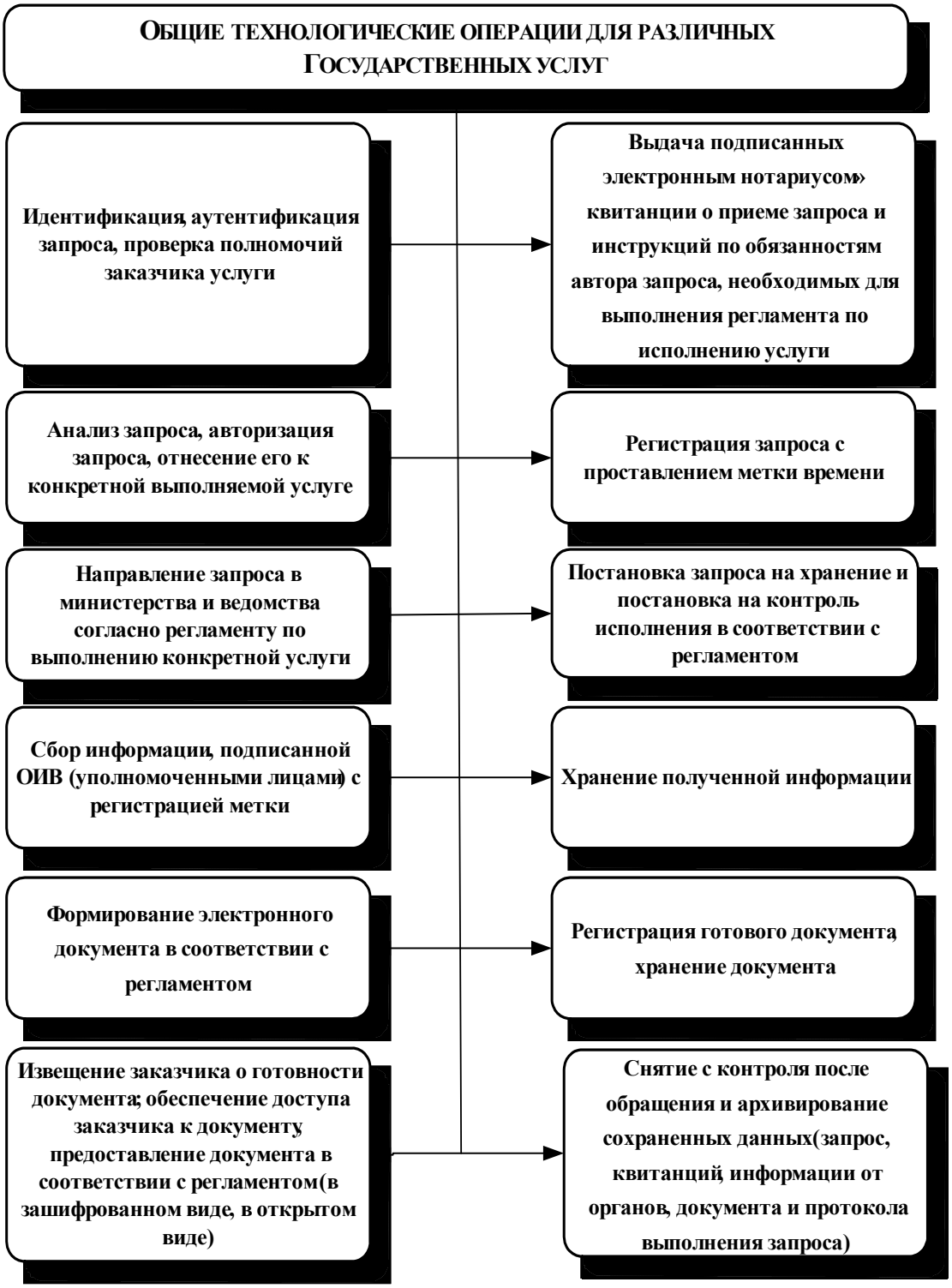

Общие технологические операции для различных Государственных услуг
Идентификация, аутентификация запроса, проверка полномочий заказчика услуги
Выдача подписанных электронным нотариусом» квитанции о приеме запроса и инструкций по обязанностям автора запроса, необходимых для выполнения регламента по исполнению услуги
Анализ запроса, авторизация запроса, отнесение его к конкретной выполняемой услуге
Регистрация запроса с проставлением метки времени
Направление запроса в министерства и ведомства согласно регламенту по выполнению конкретной услуги
Постановка запроса на хранение и постановка на контроль исполнения в соответствии с регламентом
Сбор информации, подписанной ОИВ (уполномоченными лицами) с регистрацией метки
Хранение полученной информации
Формирование электронного документа в соответствии с регламентом
Регистрация готового документа, хранение документа
Извещение заказчика о готовности документа; обеспечение доступа заказчика к документу, предоставление документа в соответствии с регламентом(в зашифрованном виде, в открытом виде)
Снятие с контроля после обращения и архивирование сохраненных данных(запрос, квитанций, информации от органов, документа и протокола выполнения запроса)

Рис. 2

Таблица 1

Высший уровень **(общеполитический и законодательный)**
Президент Российской Федерации и Федеральное Собрание Российской Федерации Формирование и законодательное утверждение приоритетных задач
Первый уровень **(организационно-административный)**
Правительственная комиссия по административной реформе организационно-административные и координирующие функции ***Минэкономразвития России*** головное министерство, разработка концепций, программ проектов и т.п., оценка их реализации ***Министерства и ведомства*** разработка нормативных правовых документов, электронных регламентов и иных нормативных документов
Второй уровень **(информационно-технологическая платформа — непосредственная реализация электронных регламентов и обеспечение процессов предоставления государственных услуг)**

1. Создаваемая общая ИТИ, образующая национальный домен доверия и выполняющая функции общероссийской ДТС.

ДТС: гарантирует, что сообщения и транзакции своевременно передаются требуемому получателю с обеспечением целостности, подлинности и авторства, и что в случае возникновения любых разногласий существуют соответствующие методы подготовки и доставки требуемых свидетельств, позволяющих восстановить ретроспективный ход событий; обеспечивает функцию уполномоченного государством посредника при межведомственном – межрегиональном – межкорпоративном – трансграничном информационном взаимодействии, а также при предоставлении дистанционных государственных услуг населению и организациям. ДТС позволяет осуществлять проведение внешнего аудита своих действий; представляет собой совокупность взаимодействующих федеральной, региональных и корпоративных элементов ДТС.

Российский национальный домен доверия базируется на единстве пространства ЭЦП и единстве пространства унифицированных идентификационных элементов, взаимодействует с доменами доверия других стран в соответствии с порядком и правилами, установленными международными нормативными правовыми актами. Российские корпоративные ИС, входящие в национальный домен доверия, могут взаимодействовать с корпоративными ИС других стран на основании соглашений между корпорациями.

Создание ДТС должно основываться на международных стандартах и рекомендациях в целях обеспечения ее интероперабельности с иностранными аналогами с учетом национальных требований по информационной безопасности. Количество рекомендованных Международным союзом электросвязи (серия X.842, 2000 год) служб ДТС составляет 13, однако все они могут быть сведены к трем основным компонентам: базы данных (хранение информации), цифровая подпись (обеспечение достоверности и авторства) и алгоритмы (регламенты) их применения. Эти основные компоненты определяют технологическую структуру построения системы дистанционного оказания государственных услуг.

2. Унаследованные и вновь создаваемые ИС федеральных, региональных и муниципальных ОИВ.

Обеспечивают выполнение функций по формированию государственных услуг, предоставляемых населению и организациям на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Унаследованные системы взаимодействуют с общей ИТИ через шлюзы, основанные на подписании ЭЦП электронных документов уполномоченными лицами ОИВ. Вновь создаваемые системы взаимодействуют с общей ИТИ на основе единых принципов построения.

3. Унаследованные и вновь создаваемые корпоративные ИС.

Принимают участие в предоставлении государственных услуг населению и организациям, взаимодействуют с общей ИТИ на тех же принципах как и ИС ОИВ.

4.Российские компоненты унаследованных и вновь создаваемых международных, межгосударственных ИС.

Взаимодействуют с российской общей ИТИ и зарубежными ИС через Службу трансграничного взаимодействия с использованием процедур проставления «электронного апостиля» в соответствии с порядком и правилами, установленными международными нормативными правовыми актами и основанными на них соглашениями.

5. Изолированные специальные или корпоративные ИС.

Не требуют организации взаимодействия с общей ИТИ.

Третий уровень
(Центры — ФЦУ, РЦУ, МЦУ, КЦУ и Система обеспечения юридически значимого взаимного перевода электронных и бумажных документов)

1. Федеральный центр управления межведомственным информационным обменом и доступом к данным государственных ИС (ФЦУ).

ФЦУ: обеспечивает регламентированное предоставление юридически значимой информации населению и организациям, информационно-технологическую поддержку межведомственного взаимодействия и является иерархической территориально-распределенной автоматизированной ИС, состоящей из федерального, регионального и муниципального уровней, объединенных отказоустойчивой телекоммуникационной составляющей. С целью обеспечения катастрофоустойчивости всей системы, а также снижения затрат на межрегиональный телекоммуникационный трафик, компонента ФЦУ федерального уровня размещается в центре и федеральных округах. Центральная компонента ФЦУ федерального уровня должна состоять их двух взаимодействующих модулей, расположенных на достаточном удалении.

2. Региональные и муниципальные центры управления информационным обменом и доступом к данным государственных ИС.

РЦУ и МЦУ обеспечивают регламентированное предоставление юридически значимой информации населению и организациям, а также информационно-технологическую поддержку при взаимодействии ОИВ. Они создаются на принципах построения ДТС федерального уровня и являются иерархической территориально-распределенной автоматизированной ИС, состоящей из регионального и муниципального уровней, объединенных отказоустойчивой телекоммуникационной составляющей. Учитывая, что во многих субъектах Российской Федерации уже созданы ИС, предложенные принципы ДТС предоставляют возможность сохранить программно-аппаратную платформу для предоставления государственных услуг, дополнив ее шлюзом ЭЦП, и обеспечить при этом взаимодействие с общей ИТИ с обязательным вхождением в единое пространство ЭЦП и унифицированных идентификационных элементов.

3. Корпоративные центры управления информационным обменом.

Выполняют функции корпоративных ДТС при взаимодействии с федеральными ОГВ и органами власти субъектов Российской Федерации, а также при использовании информационных ресурсов КЦУ для предоставления государственных услуг. КЦУ, входящие в общую ИТИ, создаются на принципах построения ДТС федерального, регионального и муниципального уровней.

4. Система обеспечения юридически значимого взаимного перевода электронных и бумажных документов (система электронно-бумажного нотариата) под управлением уполномоченных государством лиц.

Система состоит из программно-аппаратных комплексов, реализующих сервисы и процедуры перевода электронных документов в бумажные и наоборот с проверкой подлинности ЭЦП издателя электронного документа и заверением электронных документов с проставлением меток времени.

Четвертый уровень
(ФИЦ, Службы ДТС, Служба внешнего аудита, Система доступа)

1. Федеральный информационный центр.

Предназначен для обеспечения регистрации информации, её хранения и обработки, раскрытия и архивирования юридически значимой информации, в процессе оказания ОИВ услуг населению и организациям, в том числе межведомственного взаимодействия с использованием инфраструктуры ФЦУ. Для обеспечения функций, реализуемых ФИЦ, каждый из его территориально-распределённых центров включает в свой состав.

Публичный контур, обеспечивающий реализацию следующих типовых операций:

регистрация поступившей в ФЦУ информации, в том числе запросов от населения и организаций на получение государственной услуги;

ведение метабазы информации, хранимой и обрабатываемой во всех компонентах ФИЦ, а также ИС министерств и ведомств;

ведение базы электронных регламентов технологического обеспечения услуг, реализуемых на ФЦУ;

хранение и обработка информации, осуществляемые в рамках реализации электронных регламентов технологического обеспечения оказания услуг;

обеспечение доступа потребителя услуги к запрашиваемому документу или информации через информационный портал, в соответствии с регламентом в зашифрованном или открытом виде;

архивирование данных о реализованном запросе (запроса, квитанции, документов или полученной информации, а также протокола выполнения запроса);

журналирование событий в процессе реализации электронных регламентов.

В публичном контуре также возможно размещение и поддержка функционирования ИС ОИВ, реализующих государственные услуги или функции в установленной сфере деятельности. Одной из задач публичного контура является обеспечение раскрытия документированной информации, издаваемой в ведомствах в электронном юридически значимом виде для открытого доступа к ней населения и организаций.

Межведомственный контур для технологической поддержки межведомственного юридически значимого обмена информацией и документами, обеспечивающий: временное хранение поступившей юридически значимой информации межведомственного обмена; преобразование форматов сообщений или фрагментов баз данных; регистрацию и временное хранение юридически значимой информации в конвертированном формате; обеспечение доведения юридически значимой информации адресату, включая получение квитанции о доставке ее адресату и корректном ее получении.

Телекоммуникационный узел, обеспечивающий: взаимодействие ведомственных ИС ОИВ по выделенным каналам связи, а также сетям общего пользования, с обеспечением криптографической защиты информации в процессе предоставления государственных услуг с использованием ФЦУ; взаимодействие между территориально распределёнными компонентами ФЦУ по выделенным каналам связи с обеспечением канальной криптографической защиты; поддержку удалённого доступа к государственным услугам (предоставляемым с использованием ФЦУ) по сетям общего пользования с установлением соединений, защищённых криптографическими средствами.

2. Службы ДТС.

Предназначены для придания свойств юридической силы процедурам электронного документооборота в ходе предоставления государственных услуг, обеспечения субъектов электронного взаимодействия идентификационной информацией и ключами ЭЦП, фиксации событий в системе и их свидетельствования в любой момент времени. Службы ДТС включают:

Федеральный удостоверяющий центр (далее — ФУЦ), обеспечивающий взаимодействие системы аккредитованных удостоверяющих центров (далее — СУЦ) на базе служб управления жизненным циклом ключей и сертификатов ключей подписей. СУЦ имеет иерархическую структуру с ФУЦ в качестве корневого элемента;

службу доверенного времени, обеспечивающую фиксацию юридически значимых документов во времени и позволяющую синхронизировать во времени бизнес-процессы предоставления услуг путем распределения временных синхронных маркеров между объектами системы;

службу трансграничного взаимодействия с использованием процедур проставления «электронного апостиля», предназначенную для обеспечения технологической реализации на основе международных стандартов и рекомендаций юридически значимого информационного взаимодействия российского национального домена доверия с доменами доверия других стран при наличии соответствующих международных нормативных правовых актов. Она позволяет реализовать технологическую интероперабельность национальных пространств ЭЦП, основанных на различных криптографических алгоритмах;

другие службы и вспомогательные компоненты, реализованные в соответствии с международными рекомендациями (в том числе рекомендациями МСЭ X.842), выполняющие отдельные функции ДТС и в совокупности, обеспечивающие возможность оказывать государственные услуги в юридически значимом виде.

Службы ДТС работают во взаимодействии с системой доступа и обеспечивают:

надежное и безопасное управление сертификатами и ключами ЭЦП на всем протяжении их жизненного цикла в соответствии с международными стандартами и рекомендациями при соблюдении национальных требований в области криптографии с открытыми ключами;

формирование персонализированных информационных блоков, подтверждающих ролевой признак участников информационного обмена, в том числе и в соответствии с политиками безопасности служб ДТС ;

выработку политик безопасности удостоверяющих центров адекватно сфере применения сертификатов;

осуществление процедур выдачи сертификатов лицам в соответствии с политиками безопасности;

ведение системы российских идентификаторов информационных объектов в соответствии с международными требованиями по построению дерева имен;

гарантии использования только доверенных, доступных источников времени при проставлении ЭЦП уполномоченного лица на легитимные запросы;

синхронизацию и фиксацию времени всех технологических процессов на основе гарантированно доверенного по отношению ко всем участникам информационного взаимодействия источника времени;

доступную публикацию сертификатов открытых ключей подписи;

гарантированную проверку подлинности и достоверности электронных сообщений, а также подтверждение подлинности сертификатов ключей подписей их владельцев;

возможность регламентированного по длительности хранения юридически значимых электронных свидетельств (квитанций);

строгое соблюдение регламентов своего функционирования.

3. Служба внешнего аудита.

Предназначена для проведения независимой экспертизы соответствия функционирования ФЦУ установленным регламентам, а также для реализации механизмов досудебного обжалования действий и решений органов власти и их должностных лиц. Служба внешнего аудита использует результаты архивирования и журналирования действий, осуществляемых в ФЦУ и предоставляет их для проведения аудита уполномоченными лицами.

4. Система доступа.

Предназначена для осуществления авторизованного доступа граждан, организаций и работников ОГВ к информационным ресурсам и услугам в соответствии с регламентами доступа, установленными владельцами информационных ресурсов. Система доступа во взаимодействии со службами ДТС осуществляет идентификацию пользователей на пунктах удаленного доступа с помощью единых идентификационных элементов на основе гарантированной криптографической аутентификации (проверки подлинности). Единые идентификационные элементы, реализованные в соответствии с требованиями по информационной безопасности, позволяют осуществлять доступ граждан к своим персональным данным и используются для юридически значимого взаимодействия населения, организаций и государства с помощью ЭЦП. Взаимодействие системы идентификационных элементов со службами ДТС осуществляется на всем протяжении жизненного цикла идентификационных элементов. В систему доступа входят пункты дистанционного доступа населения, организаций и ведомств к государственным услугам и информационным ресурсам, позволяющие обеспечить идентификацию пользователей, а также, в случае необходимости, обеспечить абонентское шифрование передаваемой информации. Для идентификации населения и организаций на пунктах дистанционного доступа используются единые идентификационные элементы. Пункты дистанционного доступа к информационным ресурсам и услугам реализуются в индивидуальном, коллективном, корпоративном, ведомственном исполнении, а также в виде «общественных приемных населения» (с идентификацией по паспорту). В систему доступа входят шлюзы ЭЦП, обеспечивающие юридически значимое информационное взаимодействие общей ИТИ с унаследованными и создаваемыми ведомственными, региональными, муниципальными и корпоративными ИС, не входящими в национальный домен доверия.

Вполне понятно, что все уровни описанной нами в таблице иерархической структуры не статичны, постоянно взаимодействуют между собой и между ними существуют как положительные, так и отрицательные обратные связи. Также очевидно, что общая ИТИ должна обеспечивать информационно-технологическую поддержку комплексного, событийного представления государственных услуг (рождение или смерть человека, вступление в права собственности, оформление гражданства и т.п.), их доступность, адресность и простоту получения для пользователей. Реализация данного требования направлена на обеспечение массовости и достижение объективной востребованности представляемых государственных услуг. В общем случае при дистанционном предоставлении государственных услуг общая ИТИ должна обеспечивать: юридическую значимость услуг, минимизацию трудоемкости и затратности получения услуги со стороны потребителя, конфиденциальность процесса получения услуги и минимизацию времени получения услуги, полноту «решения вопроса», достоверность услуги на момент ее получения, а также простоту получения услуги в бумажном виде при наличии электронных документов (и наоборот) и получения копии (услуги, полученной ранее). Перечисленные качества предоставления государственных услуг обязательно должны быть детализированы по мере разработки стандартов качества на государственные услуги.

В 2006 году Росинформтехнологии совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами существенно переработало ФЦП «Электронная Россия», полностью переориентировав ее на наиболее неотложные и приоритетные задачи, и сейчас можно утверждать, что все научно-технические проблемы, которые были, мы решили и готовы создавать необходимую информационно-технологическую инфраструктуру. Сейчас готовится постановление Правительства Российской Федерации о Государственном информационном центре обеспечения межведомственного информационного обмена и доступа к данным государственных ИС для обеспечения предоставления государственных услуг в электронном виде. Это постановление в настоящее время согласовано со всеми заинтересованными ведомствами, что вообще-то бывает достаточно редко, и в настоящее время находится в аппарате Правительства.

Успешная реализация информационно-технологической поддержки оказания государственных услуг на базе общей ИТИ должна обеспечить государству решение целого комплекса важнейших задач (рис. 3).

Кроме перечисленных на рис. 3 задач, информационно-технологическая поддержка оказания государственных услуг должна обеспечивать ОГВ Российской Федерации возможность регламентного оказания государственных услуг, в том числе на принципах «одного окна», и документирование процессов реализации услуг, повышение дисциплины и производительности труда работников органов власти, а также экономичную интеграцию унаследованных ИС ОГВ.

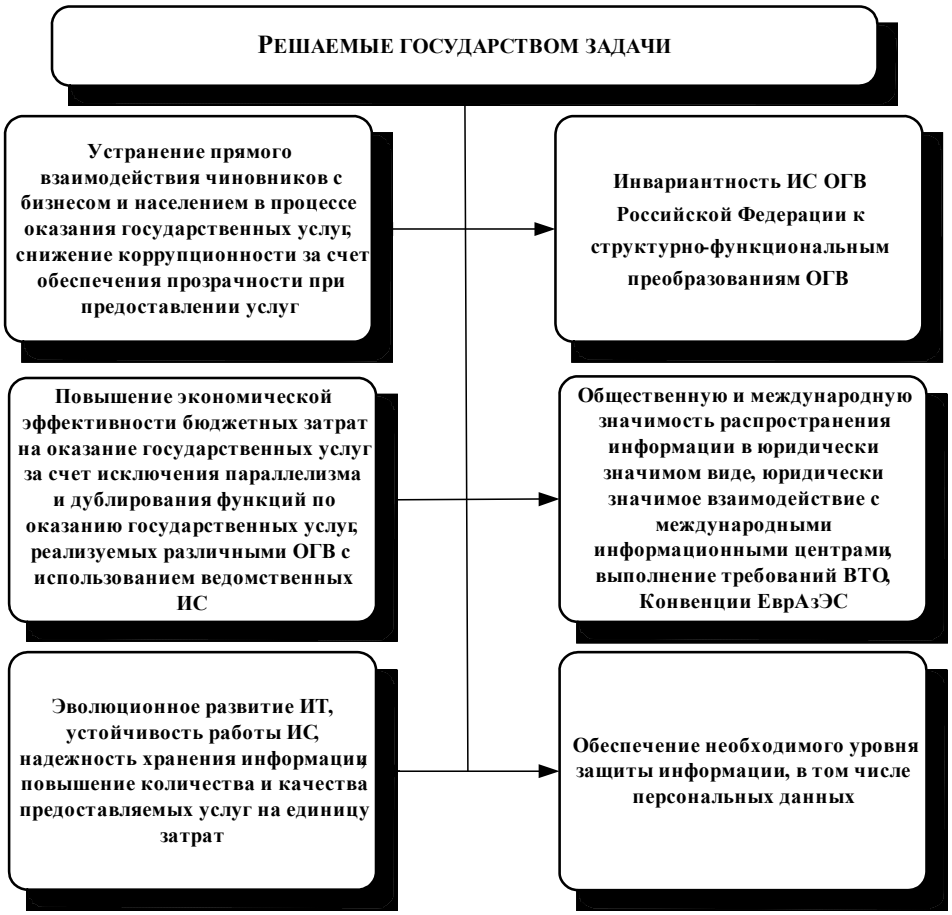


Рис. 3

Таким образом, предлагаемые и реализуемые Росинформтехнологии информационно-технологические решения позволяют обеспечить надежное адресное и качественное предоставление широкой номенклатуры государственных услуг, а также эффективное использование государственных информационных ресурсов. Субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям будут предоставлены разработанные на доброкачественной основе типовые решения по информационно-технологическому обеспечению государственных услуг, полностью совместимые с решениями федерального уровня. Указанные информационно-технологические решения откроют новые возможности для эффективной интеграции унаследованных автоматизированных ИС органов власти Российской Федерации в интересах предоставления государственных услуг и помогут снизить затраты на реализацию дистанционного предоставления государственных услуг. За счет тех же решений будет обеспечена консолидация финансовых ресурсов и существенное сокращение бюджетных затрат в рамках согласованных федеральных целевых программ, ведомственных и региональных программ, а также использования механизмов частно-государственного партнерства для оказания государственных услуг населению и организациям. Кроме того, предлагаемые информационно-технологические решения должны стать эффективным инструментом построения в нашей стране современного «электронного государства» вследствие осуществления разработки проектов нормативных правовых актов на основе согласованных общих подходов.

Цивилизационно-ценностные основания выбора экономических решений

Багдасарян В.Э.,
доктор исторических наук

В представляемом исследовании решалась проблема соотнесения на уровне стратегического целеполагания экономической политики государства со страновой цивилизационной спецификой. Исследовательская задача заключалась в верификации гипотезы об обусловленности экономического успеха уровнем цивилизационной адаптивности системы хозяйствования. Результатом исследования явился вывод о существовании неучитываемого в традиционном научном дискурсе и управленческой практике особого цивилизационного ресурса экономического развития.

Методология подхода

Вопрос об экономической стратегии России тесно увязан с методологией осмысления мирового исторического развития в целом. В определенном смысле можно даже говорить об историософской парадигме экономического целеполагания. Сообразно с принятием той или иной версии мегаистории типологизируются три основные модели онтологии макроэкономики:

1. существует единый для всего человечества, универсальный путь экономического развития;
2. существует два или несколько путей экономического развития (популярностью одно время пользовалась дихотомия экономик либерального и тоталитарного типов);
3. существует множество вариантов организации национальных экономик, соотносимых с их цивилизационной идентичностью.

В соответствии с такой классификацией экономическая стратегия предстает:
– при первой модели как подражание и управленческая экстраполяция;
– при второй – выбор альтернатив;
– при третьей – самоидентификация.

Полученное на основании историко-странового анализа доказательство вариативности путей достижения национального экономического успеха обуславливает апелляцию к последней из методологических моделей. Сам факт

тысячелетней истории России, экономическая система которой, имея принципиальные отличия от западной, позволила обеспечить ей статус мировой державы, противостоять полчищам внешних агрессоров, осуществить хозяйственное освоение крупнейшего территориального пространства в мире, говорит об уместности обращения к цивилизационным основам конструирования современной российской экономической политики.

Согласно мнению бельгийского традиционалиста Р. Стойкерса, все экономические концепции могут быть выражены либо «метафорой часов», либо «метафорой дерева». Исходя из первой дефиниции, общество представляет собой искусственную конструкцию, состоящую из атомарных и дискретных частиц - «эгоистических индивидуумов», конкурирующих друг с другом в погоне за личным благосостоянием. Это линия Адама Смита, контекстуализируемая с механистическим мировосприятием XVIII века.[59] «Часовые» концепции уязвимы в этиологическом ракурсе. Экономика в них производна от самой экономики. Между тем, чтобы привести часовой механизм в действие, его требуется завести. Ход стрелок по размеченному циферблату определяется часовым мастером. В качестве часовщика экономических механизмов выступает государство.

«Метафора дерева» строится на постулате, что и человек, и общество есть явления органические, а не механические, что они не полностью описываются с помощью эгоистических, материалистических параметров. Выразителями идей альтернативной экономики являлись в разные эпохи: Ф. Лист, Ж. Сисмонди, В. Рошер, Г. Шмоллер, М. Вебер, В. Зомбарт, И. Шумпетер, Ф. Перру. [60] Из российских мыслителей в этом ряду стоит фигура С. Булгакова, доказывавшего, что хозяйствование есть явление духовной жизни, в такой же мере, в какой и все другие стороны человеческой деятельности.[61] Экономика есть производное от совокупности действий исторических, религиозных, национальных, государственных, ментально-аксиологических, идейно-духовных, природных факторов. Их совокупное рассмотрение позволяет ввести новую для экономического дискурса интегральную категорию цивилизационного ресурса (интегрированного цивилизационного фактора). Доказательство его наличия дает основания для пересмотра универсализма мировой экономики в пользу модели ее вариативности. Место, отводимое цивилизационному ресурсу в выстраивании экономической политики, видится в ракурсе формирования специфических механизмов организационно-управленческих и мотивационных оснований трудовой деятельности. (См. рис. 1). Насколько бы теоретически ни была проработана доктрина развития экономики, при нежелании человека трудиться она будет нереализуема.

---

[59] *Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М., 1962.*

[60] *Вебер М. Протестантская этика и дух капитализма // Избр. произведения. М., 1990; Зомбарт В.; Буржуа. М., 1994; Шумпетер Й. Теория экономического развития. (Исследование предпринимательской прибыли, капитала, процента и цикла конъюнктуры). М., 1982;*

[61] *Булгаков С. Очерки по истории экономических учений. М., 1913. С. 68.*

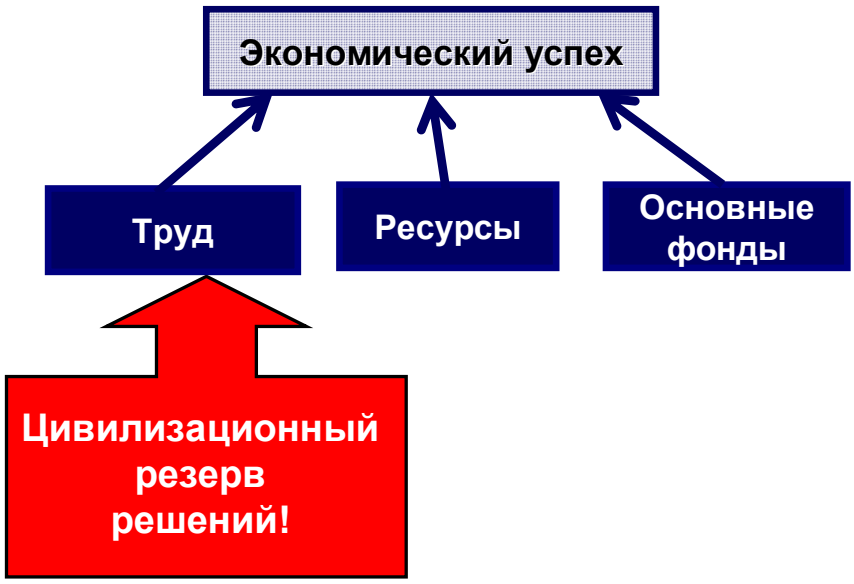


Рис. 1. Цивилизационный резерв решений в экономической политике: управленческая модель

Проиллюстрируем ниже преломление феномена экономической деятельности через отдельные составляющие цивилизационного ресурса.

Религиозное преломление

Традиционные религии сакрализируют природу труда, возводят его этологию до уровня божественной заповеди. Как показал в свое время М. Вебер, экономический прорыв Запада определялся установлением соответствующего религиозного миропонимания, вне которого прорыв попросту бы не состоялся. Но отражается ли конфессиональная принадлежность на экономике современного типа? Страново-статистический анализ, построенный на соотнесение религиозной идентичности с различными параметрами экономического развития, позволяет ответить на данный вопрос утвердительно. Прослеживается удивительно точное совпадение конфессиональных границ с рассматриваемыми экономическими индикаторами.

Дифференцируя экономическое поведение протестантов и католиков, М. Вебер отмечал особую ориентированность первых на индивидуально-предпринимательскую деятельность и склонность вторых к коллективистским формам хозяйственной организации. Что же сегодня?

По сей день, несмотря на глобализационную нивелировку культурной специфики, протестантские страны явно опережают католические по различным показателям индивидуальной трудовой ориентированности. Протестанты по-прежнему более экономически активны, чем католики. Факт нахождения Италии,

являвшейся историческим символом католицизма, на последнем месте по рассматриваемому показателю среди стран Западной Европы весьма иллюстративен (См. рис. 2).[62]

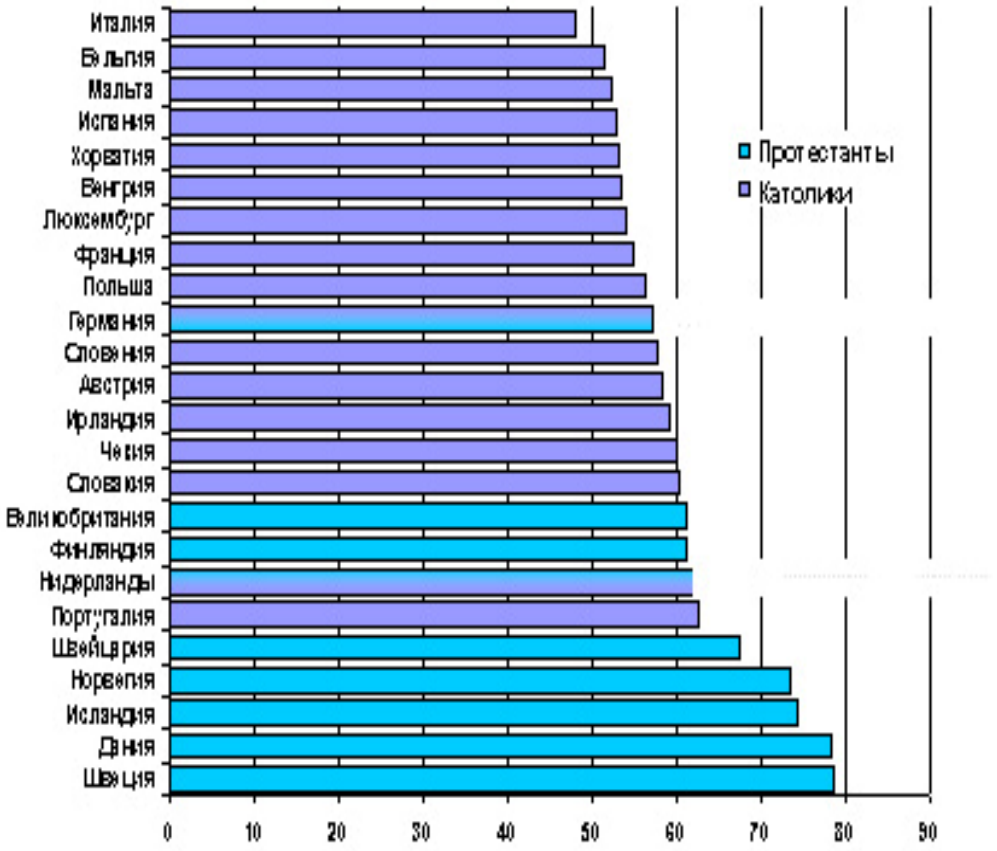


Рис. 2. Сопоставление уровня экономической активности населения протестантских и католических стран современной Европы, 15 лет и старше, в процентах.

Ту же тенденцию подтверждают статистические данные о наличии второй работы у населения европейских стран. Протестант обнаруживает гораздо более высокую склонность к поиску дополнительного заработка, чем католик. Уровень достигнутого материального благополучия не является в этом отношении сдерживающим обстоятельством. Даже испытывающие проблемы переходного периода католические народы Восточной Европы в целом (за исключением Польши) оказались менее ориентированны на поиск приработка, нежели протестантское население материально благополучных государств (См. рис. 3).[63]

---

[62] *Тенденции в странах Европы и Северной Америки. Статистический ежегодник ЕЭК ООН, 2003. М., 2004. С. 153.*
[63] *Тенденции в Странах Европы и Северной Америки. С. 160.*

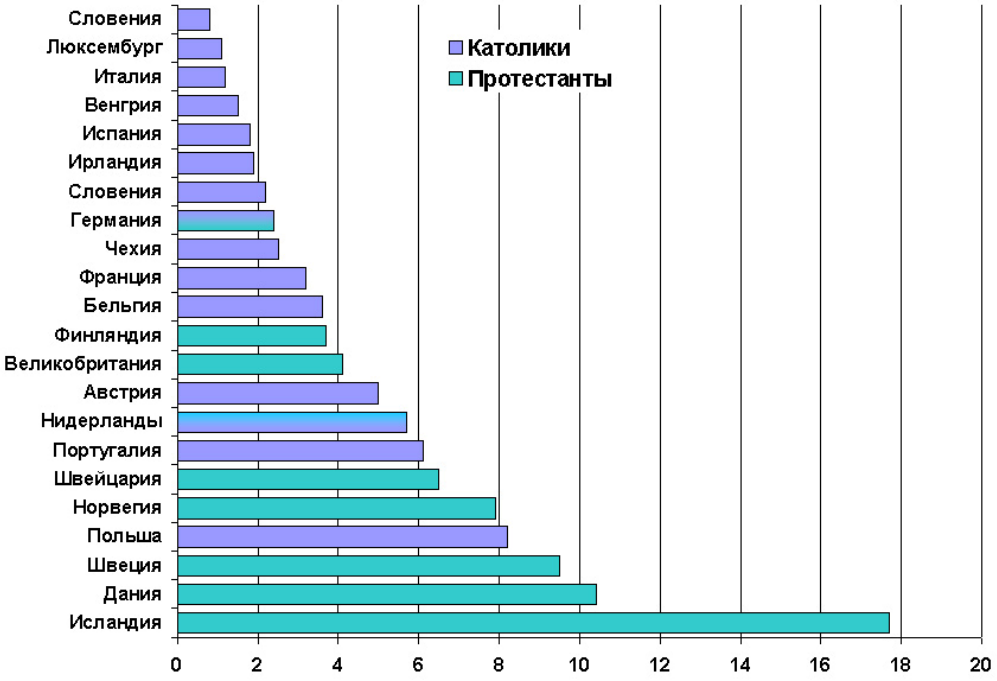


Рис. 3. Сопоставление доли лиц в структуре занятости католических и протестантских стран Европы, имеющих вторую работу, в процентах.

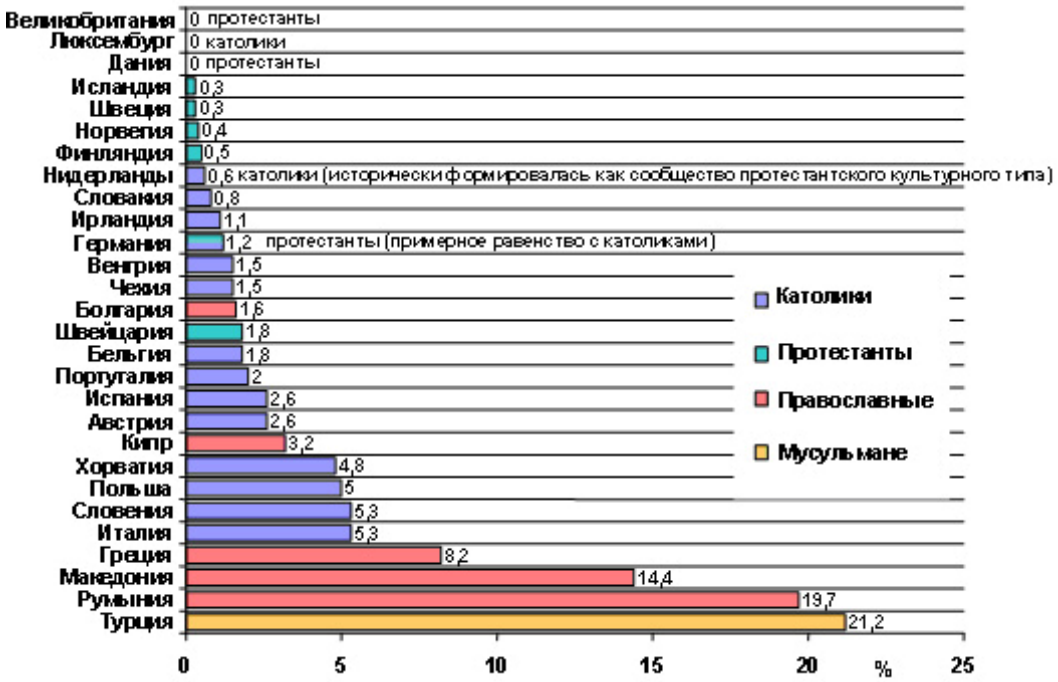


Рис. 4. Конфессиональное сопоставление доли современных рабочих и членов кооперативов в структуре занятости населения европейских стран[64].

---

[64] *Во Франции члены кооперативов, работающие за свой, счет включены в категорию*

С другой стороны, католики по-прежнему обнаруживают более высокую склонность к коллективистским формам хозяйственной самоорганизации. Об этом можно судить, в частности, по показателям долевого представительства семейных рабочих и членов кооперативов в общей структуре трудовой занятости. Еще более высокую склонность к общинным формам организации экономики демонстрируют страны православного культурного ареала. Только в современной России, в диссонанс с собственной конфессиональной идентичностью, доля семейных рабочих и членов кооперативов крайне невелика – 0,7%.[65]

Ментально-аксиологическое преломление

Доказательству существования различных типов экономического менталитета было посвящено проведенное еще в 1970-е гг. социометрическое исследование голландского ученого Г. Хофстеда. Начав свою работу с анализа 40 стран мира, он затем расширил их число до 70, включив в него и относящиеся к началу 1990-х гг. сведения о России. Основной решаемой проблемой являлся вопрос о приемлемости рыночной модели экономики для различных национальных ментальных типов. Индекс рыночности рассчитывался Г. Хофстедом по трем основным параметрам: дихотомия «индивидуализма» и «коллективизма»; дистанция от власти (коррелирует с приверженностью к госпатернализму и антикоррелирует с автономностью индивидов); избегание неопределенности (коррелирует с приверженностью сложившимся стереотипам экономического поведения и антикоррелирует со склонностью к риску). Согласно полученным результатам, аксиология рыночности у россиян почти в 3 раза ниже, чем у американцев, но несколько выше, нежели у латиноамериканцев (См. рис. 5).

На основании полученных данных можно выделить три группы стран, имеющих сходный уровень индексации ценностных параметров:

1. страны высокого уровня рыночности – индекс более 200 баллов (Дания, Великобритания, Ирландия, Новая Зеландия, США, Австралия);

2. страны низкого уровня рыночности – индекс менее 100 (Венесуэла, Португалия, Греция, Югославия, Перу, Колумбия, Мексика, Россия, Китай, Турция, Пакистан, Тайвань, Тайланд, Бразилия, Филиппины);

3. страны смешанной модели экономики – индекс от 100 до 200 баллов. Из последнего группового объединения выделяются подгруппы, заметно тяготеющие к либеральной (Австрия, Канада, Нидерланды, Норвегия, Швейцария, Финляндия) или государственно-патерналистской (Япония, Испания, Аргентина, Бельгия, Франция, Иран, Гонконг, Индия) модели.

самозанятых, куда входят также и работодатели – 8,9%.

[65] *Тенденции в странах Европы и Северной Америки. Статистический ежегодник ЕЭК ООН, 2003. М., 2004. С.157.*

Рис. 5. Базовые ценностные экономические характеристики в мире. Общий индекс рыночности (по методике Г. Хофстеда).

Характерно, что среди рыночно-ориентированных фигурантов таблицы Г. Хофстеда явно доминируют страны протестантского культурного ареала. Напротив, все государства православной традиции оказались в группе госпатернализма. Другой обнаруживаемой закономерностью является антикорреляция с принципами рыночной экономики национального менталитета тех католических стран, в которых сохранены сильные позиции Церкви, а также приверженных традиции сообществ Востока. Необходимо отметить, что в группе госпатерналистов оказались государства с весьма различным уровнем экономического развития и динамикой роста, что указывает на некорректность интерпретации антирыночности как проявления социально-экономической неразвитости[66].

Идейно-духовное преломление

Идейно-духовный ресурс в традиционной теории экономического ресурсообеспечения не рассматривается. Однако идейная мотивация не раз становилась решающим фактором экономического развития. Либеральный подход,

---

[66] *Экономические субъекты постсоветской экономики. (Институциональный анализ). М., 2001. С.103; Рязанов В. Экономическая культура и национальная идентификация // Мировой общественный форум «Диалог цивилизаций». Вестник. М., 2006. №1. С.373-376.*

построенный на противопоставлении командной организации труда и его исключительно материальной мотивации, неоправданно упрощает факторное многообразие побудительных мотивов трудовой деятельности[67]. Вариант, что человек может трудиться без принуждения государства и без материального стимулирования, попросту не допускается.

Между тем вне мировоззренческого (идейно-ценностного) осмысления труд как исторический феномен не мог бы состояться. Трудовая деятельность – это прежде всего по своему генезису деятельность общественно-полезная. В противном случае устанавливается деформированное представление, при котором организационные средства воспринимаются в качестве цели.

Всякий раз при актуализации идейно-духовных мотивов труда соответствующие хозяйственные общности показывали значительно более высокие результаты, чем конкурирующие с ними экономические системы.

На основании представленных группой экспертов количественных оценок характеристик событий истории России XX столетия по 38 критериям идентификации идейно-духовного состояния была получена достаточно сложная нелинейная кривая. Идейная духовность российского общества имела подъемы и спады в зависимости от деятельности государства в вопросах идеологии и национальной (цивилизационной) идентичности. Делался вывод о том, что формирование идейно-духовного ресурса можно и должно рассматривать в качестве государственной управленческой задачи. Особого внимания в контексте вопросов формирования экономической политики требует построенная на экспертной сессии зависимость от времени отношения в российском обществе к труду. Характерно, что ее историческая изменчивость в целом совпадает с подъемами и спадами национальной экономики (См. рис. 6)[68].

Проведенный эксперимент позволил также ответить на вопрос, какой из двух факторов – идейно-духовные основания или материальное стимулирование имеет более весомое значение для показателей экономического развития в России. Для этого по методике парной корреляции был рассчитан уровень причинно-следственной связи (коэффициент корреляции) роста валового промышленного производства с материальным уровнем (накопленные, суммированные блага, определяющие качества жизни человека), идейно-духовной развитостью, а также с ценностью труда в общественном сознании.

---

[67] *Ойкен В. Основы национальной экономии. М., 1996; Ойкен В. Теория хозяйственного порядка: фрайбургская школа и немецкий неолиберализм. М., 2002.*

[68] *Якунин В.И., Сулакшин С.С., Багдасарян В.Э. и др. Государственная политика вывода России из демографического кризиса. М., 2007; С. 303-324; Симчера В.М. Развитие экономики России за 100 лет: 1900-2000. Исторические ряды, вековые тренды, институциональные циклы. М., 2006. С. 134-136, 166-168.*

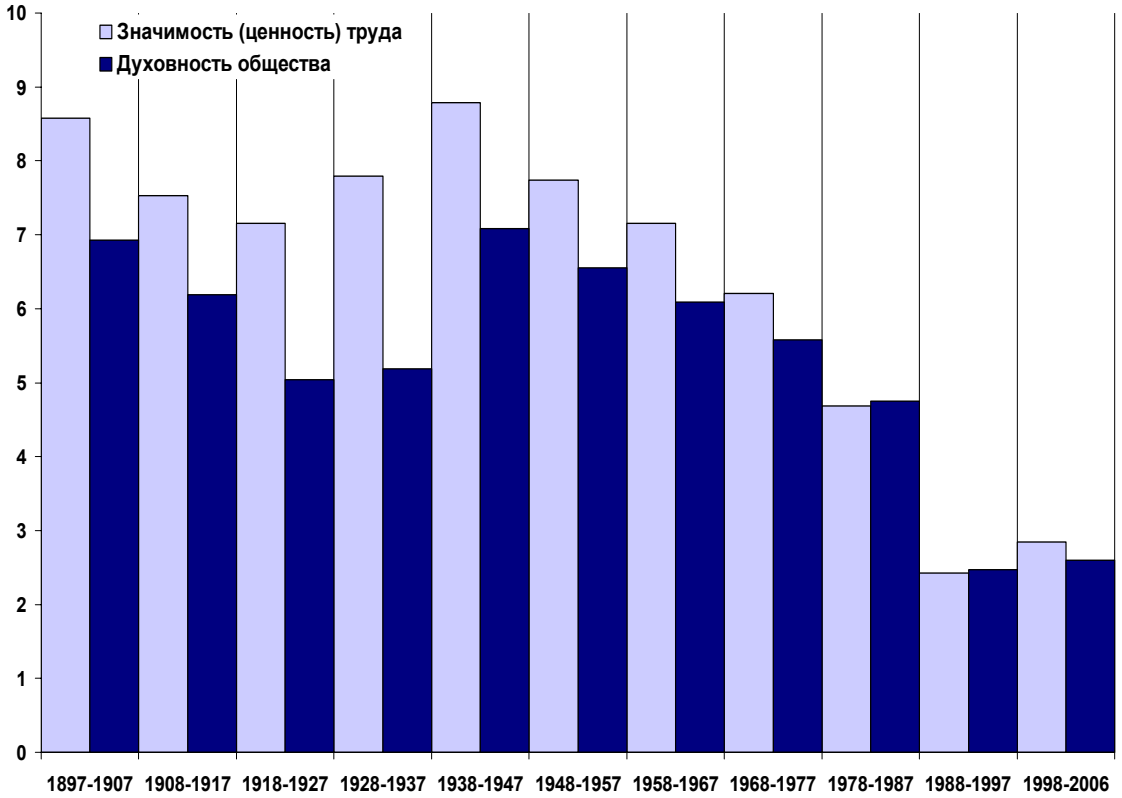


Рис. 6. Идейно-духовный фактор в истории России XX столетия и отношение к труду в российском обществе в XX в.

В целях чистоты расчетов был взят временной интервал второй половины XX века (1946-1950 гг.), исключающий приходящиеся на первую половину форс-мажорные события масштабных войн (1904–1905, 1914–1920, 1941–1945 гг.), революций, когда на показатели экономического развития оказывал воздействие третий – внешний фактор.

Полученные результаты с позиций неолиберальной теории выглядят просто обескураживающими. Коэффициент корреляции идейно-духовной развитости общества и роста валового промышленного производства составил +0,59. Еще более весомой оказалась зависимость от фактора ценности труда в общественном сознании – коэффициент корреляции +0,69.

Полученные данные с наглядностью доказывают значимость для экономики стимулов духовного содержания. А вот суммарный материальный фактор и рост валового промышленного производства находятся в России, судя по результатам проведенного анализа, в состояние антикорреляции, давая значение – минус 0,7.

Природно-климатическое преломление

Еще одним фактором выстраивания цивилизационной экономической специфики России явились ее особые климатические условия, предопределившие характер трудовой ритмики традиционного крестьянского хозяйства. Европейский работник трудился равнодинамично в течение почти всего года. Сравнительно мягкая европейская зима нивелировала сезонные различия трудовых затрат. Совсем другое дело – контрастный континентальный климат России. Доля труда в летнем бюджете времени русского крестьянина была более чем в два раза выше, чем в

зимнем. Крестьянское хозяйствование функционировало в режиме календарных рывков. Ниже приводятся расчеты бюджета времени русских крестьян, полученные по проводимым по инициативе Г.С. Струмилина в 1923 г. материалам обследования Воронежской губернии. Традиционный уклад в то время еще не был окончательно разрушен, а потому созданная модель крестьянского дня может считаться репрезентативной по отношению к национальной традиции (См. рис. 8)[69].

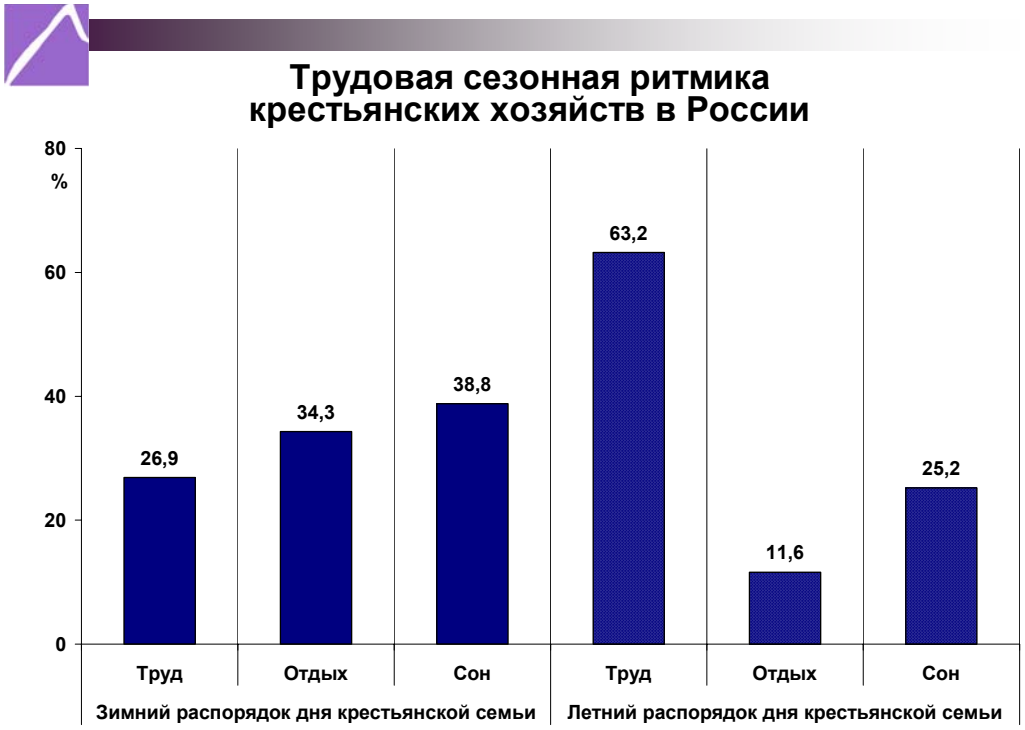


Рис. 8. Трудовая сезонная ритмика крестьянских хозяйств в России (бюджет времени, в %)

Исследователи, занимающиеся моделированием русского крестьянского мира, пишут о закреплении сезонной ритмики труда в структуре национального менталитета в целом. Весь ход отечественной истории развертывался по существу в режиме рывков[70]. Указанная специфика национальной ментальности дает реалистические основания для выработки стратегии форсированных экономических прорывов. Далеко не ко всем мир-экономикам она ментально применима. Режим рывков предполагает особый формат управления, соотносящийся с традициями сильного государства и коллективистско—общинных механизмов организации труда. Нужен особый командный импульс, пробуждающий Россию от зимней хозяйственной спячки.

---

[69] *Струмилин С.Г. Проблемы экономики труда. М., 1957. С236-259.*
[70] *Милов Л.В. Великорусский пахарь и особенности российского исторического процесса. М., 1998.*

Историко-государственное преломление

Ф. Бродель противопоставлял «мировую экономику», простираемую в планетарном масштабе, и «мир-экономики», под которыми подразумевались самодостаточные в хозяйственном отношении историко-культурные организмы. Для каждой из мир-экономик характерны собственные принципы и законы самоорганизации. Чрезмерная интеграция такого рода системы в мировую экономику может привести ее к гибели[71]. Если мир–экономика целиком входила в единую государственную систему, то, согласно терминологии Ф. Броделя, следовало говорить об экономической империи, классическим образцом которой он считал историческую Россию[72].

Русская история развивалась подобно маятнику, по ходу которого парадигма западнических реформ неизбежно приводила к консервативному отторжению. Полюса амплитуды задавались определением роли государства в управлении экономическими процессами. Последовательно сменяли друг друга в рамках обозначенной дихотомии вектора этатизации и разгосударствления, автаркизации и открытости. Интересно было сопоставить эту траекторно устойчивую колебательную динамику с периодами наибольшей экономической успешности. Удивительно точным образом они совпали с интервалами преобладания сил государственнической направленности. Одним из иллюстративных примеров такого рода может послужить сравнительный анализ экономической политики периодов правления Александра II (историографический маркер либерала) и Александра III (маркер консерватора).

Темпы развития национальной экономики в период правления Александра II в сравнении с передовыми странами Запада оказались столь незначительны, что уместнее было бы говорить о провале. Занимая к середине XIX в. второе после Великобритании место по объемам промышленного производства, Российская империя, в результате стремительного рывка своих конкурентов, безвозвратно утратила былые позиции. К концу правления Александра II ее доля в мировом промышленном производстве составляла лишь 2,9 %, что соответствовало пятой строчке в экономической иерархии государства. Вновь на второе место выведет ее в очередной раз ценой неимоверных усилий советская индустриализация.

В 1873 - 75 гг. российская экономика была поражена первым за ее историю «капиталистическим кризисом». Характерно, что он сказался прежде всего на мелкой промышленности, фактически не затронув государственный сектор[73]. Экономический итог правления Александра II выражался, согласно констатации энциклопедического словаря Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона, в истощении платежных сил и всеобщем понижении благосостояния населения[74].

---

[71] *Бродель Ф. Время мира. М., 1992. Т.3. С. 13-18.*
[72] *Там же. Т. 3. С. 48 – 51.*
[73] *История СССР, 1861-1917 / Под ред. В.Г. Тюкавкина. М., 1989. С. 66-67.*
[74] *Россия: Энциклопедический словарь. Л., 1991. (Репринт изд. Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. СПб, 1898). С. 190-192.*

Вопреки распространенному в советской историографии мнению о депрессивном состоянии российской экономики 1881-1887 гг., статистика фиксирует резкий прирост за данный период по всем промышленным направлениям. По оценке английских историков А. Милворда и С. Саула, начиная с 1880 г. «промышленный рост России был самым быстрым в Европе»[75]. Сравнительный анализ последнего десятилетия правления Александра II с первыми десятью годами царствования Александра III не оставляет сомнений, какая из экономических моделей была более предпочтительной для России (См. рис. 9).

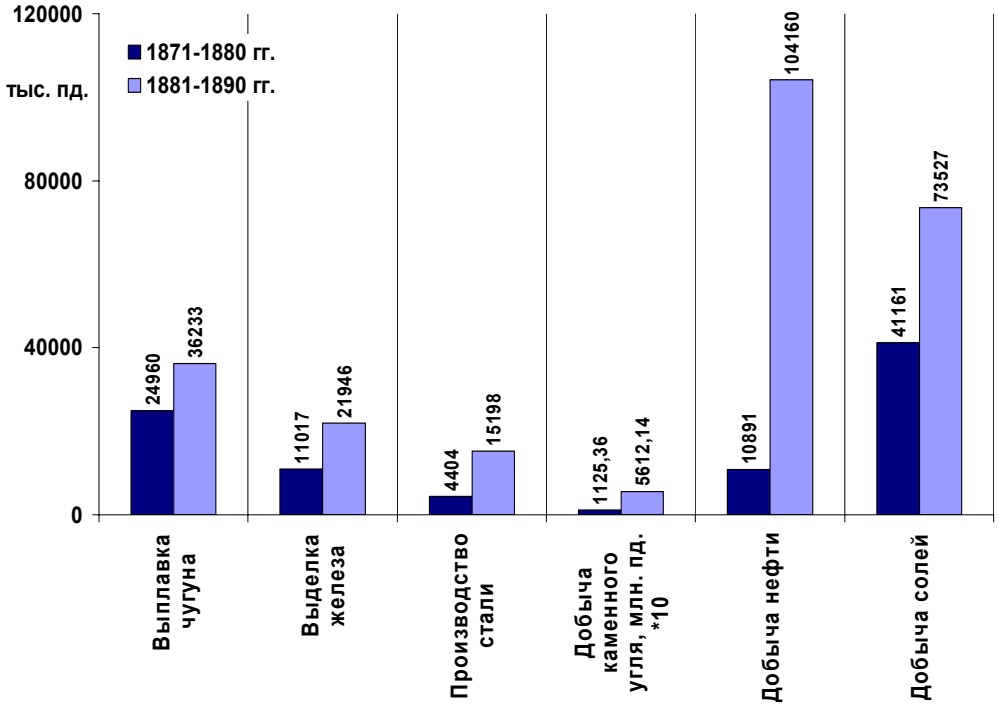


Рис. 9. Рост промышленного производства в Российской империи в 1871-1890 гг. (в среднем за год, в тыс. пд)[76].

С 1893 г. в Российской империи вообще начался небывалый экономический подъем, характеризуемый зачастую в исторической литературе как «русское экономическое чудо». Среднегодовой прирост в промышленности составил 9 %. Доля России в мировом промышленном производстве возросла к концу XIX в. до 7% (что позволило ей сравняться по валовым экономическим показателям с Францией)[77].

Основу экономической стратегии при Александре III составил таможенный протекционизм. Повышение пошлин по различным статьям ввоза и вывоза осуществлялось фактически на всем протяжении его царствования. Многие виды товаров, в целях поддержания отечественного производителя, вовсе запрещались

---

[75] *Milward A.S., Saul S.B. The Development of the Economics of Continental Europe. 1850-1974. L., 1977. P. 424.*
[76] *Россия: Энциклопедический словарь. С. 305-309.*
[77] *История СССР, 1861-1917. С. 195.*

для ввоза в страну. Причем размер таможенных сборов снижался при торговле с «благоприятствующими России» государствами[78].

Ниже приводимый рисунок иллюстрирует принципиальные различия в таможенной политике периода правлений Александра II и Александра III (см. рис. 10). В первом случае происходило устойчивое снижение таможенных тарифов, во втором – подъем. Значительно более высокие темпы экономического развития при Александре III есть весомый исторический аргумент в пользу оправданности для России активного протекционистского курса[79].

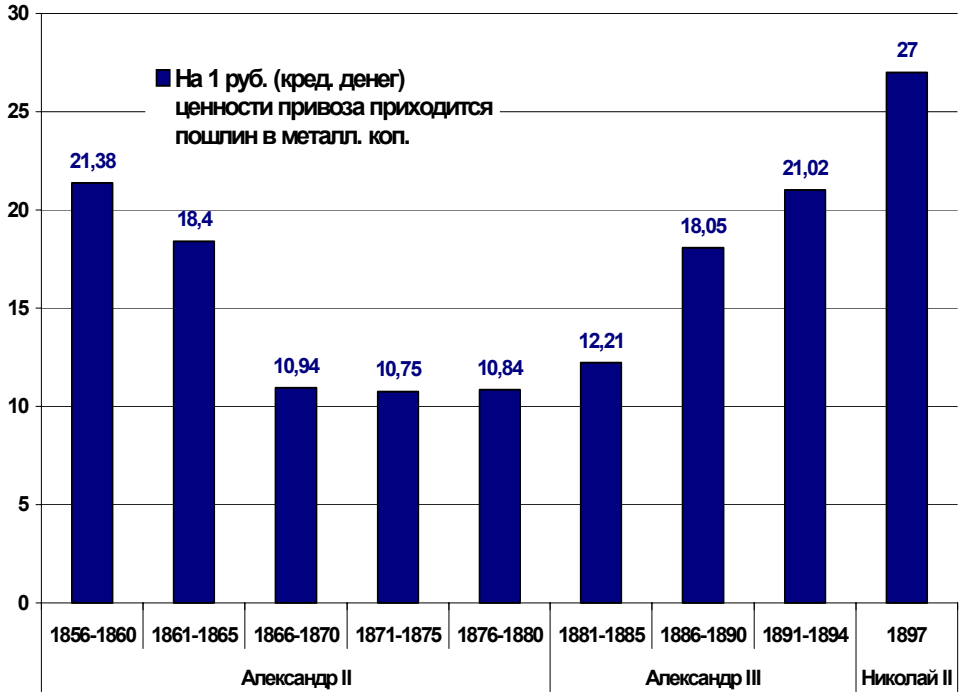


Рис. 10. Динамика кредитных пошлин в Российской империи во второй половине XIX в.

Установка на расширение внешнеторговых связей России периода правления Александра II, сменяется при Александре III курсом по их частичному свертыванию. Наблюдается не просто долевое сокращение импорта в российском торговом балансе, а даже уменьшение по основным статьям абсолютных цифр ввоза товаров. Еще более удивительно, что в целом внешнеторговый оборот, при переводе его в денежную массу, не только не возрос, или хотя бы остался на прежнем уровне, но уменьшился (См. Рис. 11). И это при том, что, как было показано выше, по всем направлениям шел активный экономический рост. Следовательно, взамен ориентации на внешнего потребителя, шло преимущественное насыщение внутреннего рынка. В результате ограничительной политики правительства реализовывались вовне только те товары, которые не

[78] *Россия: Энциклопедический словарь. С. 192-196, 282-283.*
[79] *Русское хозяйство. М., 2006. С. 248.*

находили сбыта внутри страны. В этом собственно и заключается экономический эффект автаркийной оптимизации.

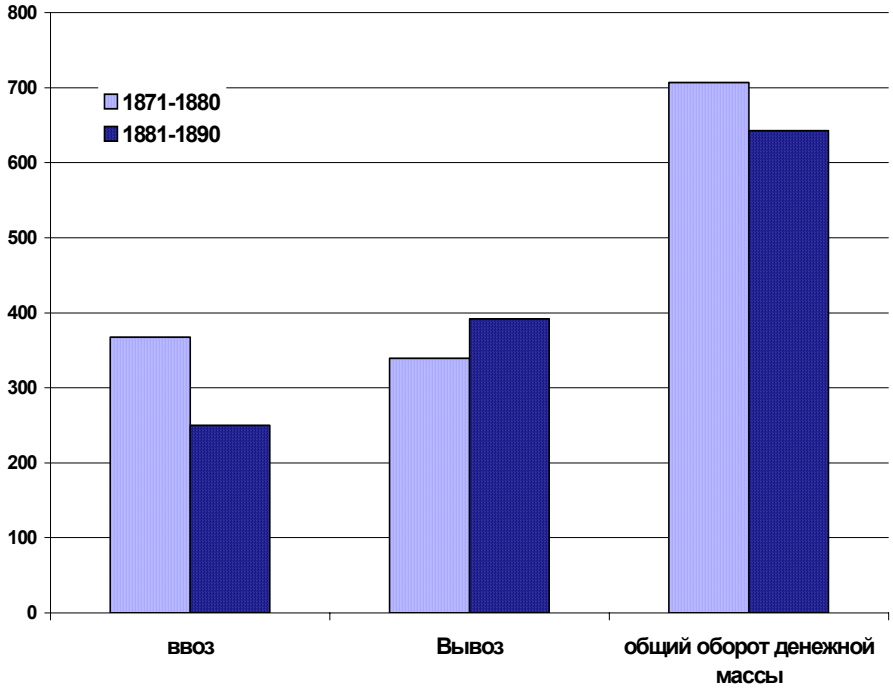


Рис. 11. Внешнеторговый оборот Российской империи в 1871-1890 гг. (в среднем за год, в млн руб. зол.) [80].

Научной теории известен ряд «чистых», «идеальных моделей». В основе каждой из них лежит парадигма полярности образа. Естественно, что ни одно из реальных исторических государств не имело абсолютного соответствия критериям моделей. Каждое из них включало в себя в той или иной мере иносистемные компоненты. Так, за ширмой командно-административной системы СССР действовали элементы рыночных механизмов. Американский же капитализм никогда не исключал государственного регулирования экономикой и этатизации общественной жизни. Никогда не существовало ни чистой автаркии, ни абсолютно открытой экономики. Но развитие систем могло быть направлено как в сторону соответствия идеальной модели, так и отступления от нее. Задача заключается в поиске специфичного для каждой цивилизации оптимума, меры этатичности и автаркийности. В России, судя по ее историческому опыту, они несколько выше нежели, к примеру, на Западе.

Мировые экономические тренды и фактор цивилизационной идентичности

Утверждение цивилизационных оснований экономического развития выглядит на первый взгляд как диссонанс по отношению к глобализационным процессам современного мира. В действительности же, за ширмой глобализации скрывается соперничество за гегемонию ряда мир-экономических систем. Успех в этой борьбе

[80] *Россия: Энциклопедический словарь. С. 328.*

прямо соотносится с уровнем реализации ими цивилизационного ресурса. Именно на этих основах зиждилась экономическая доминация Запада.

Современный Запад пережил цивилизационную инверсию. Протестантская трудовая этика в значительной степени выхолостилась в менталитете западного человека. Этический императив труда вытеснила мораль потребительства. Такого рода инверсионные трансформации трудовой этики выступали в мировой истории индикатором заката цивилизаций (классический пример – исторический опыт упадка ригорических нравов в Древнем Риме). Цивилизационный надлом Запада пришелся на 1960-е гг., когда на волне направленного на высвобождение из под социального пресса молодежного движения, протестантская аксиология каждодневного стоического труда стала замещаться культом развлечений, кальвинистская бережливость – парадигмой жизни сегодняшним днем. Произошедшие изменения не замедлили сказаться на мировых макроэкономических показателях. Если ранее динамика развития экономики Запада была значительно выше, чем в любых других (за исключением СССР) хозяйственно-культурных сообществах, и этот разрыв устойчиво в течение длительного периода времени возрастал, то теперь дистанция стала стремительно сокращаться. Точное хронологическое совпадение ментальной трансформации со сменой мирового тренда геоэкономического распределения сил не могло быть случайным. Оно доказывает существование прямой причинной зависимости между сохранением национальной ценностной традиции и экономической динамики. На эти же шестидесятые годы пришелся демографический надлом Запада, установившего тренд репродуктивного упадка.

В настоящее время Запад, во главе с США, еще сохраняет за собой роль экономического лидера. Но шансы его на сохранение существующего статуса, при девальвации национальных ценностных традиций труда, в долгосрочной перспективе представляются довольно призрачными.

Эпоха однозначного хозяйственного доминирования Запада фактически завершена. Для иллюстрации этого положения достаточно сопоставить в масштабе мегаисторического рассмотрения пропорции его развития применительно к совокупно представленному азиатскому миру. В 1820 г. на долю мир-экономики западного сообщества (США, Европа, Австралия, Канада) приходилось 25% мирового национального продукта, тогда как Азия аккумулировала 58%. К середине XX в. пропорции статистической конъюнктуры в мире были прямо противоположны. Запад давал 56% мирового дохода, в то время как Азия – только 19%. Однако после этого направленность экономического распределения сил в мире поменялась. К началу 1990-х гг. доля Азии в мировом национальном доходе составляла уже 33%, а Запада – 45%. Согласно же прогнозам Института международного развития Гарвардского университета, по истечении первой

четверти XX в. на азиатские страны будет приходиться 55-60% общемирового валового национального продукта, тогда как на западные – 20-30%[81].

При этом доля Азии в распределении рабочей силы в мире хотя и возросла, но не настолько, чтобы быть оцененной в качестве решающего фактора обозначенного тренда. Ее рост, составивший 3,8%, явно отставал от роста азиатских объемов производства в мировой экономике. Следовательно, экономический прорыв Азии имел в своей основе не увеличение численности рабочей силы, а интенсификацию труда[82]. Об этом свидетельствуют, в частности, пропорции ведущих азиатских геосубъектов – Китая и Индии, взятые по отношению к экономике США не в абсолютных величинах, а в среднедушевых показателях. (См. рис. 12).

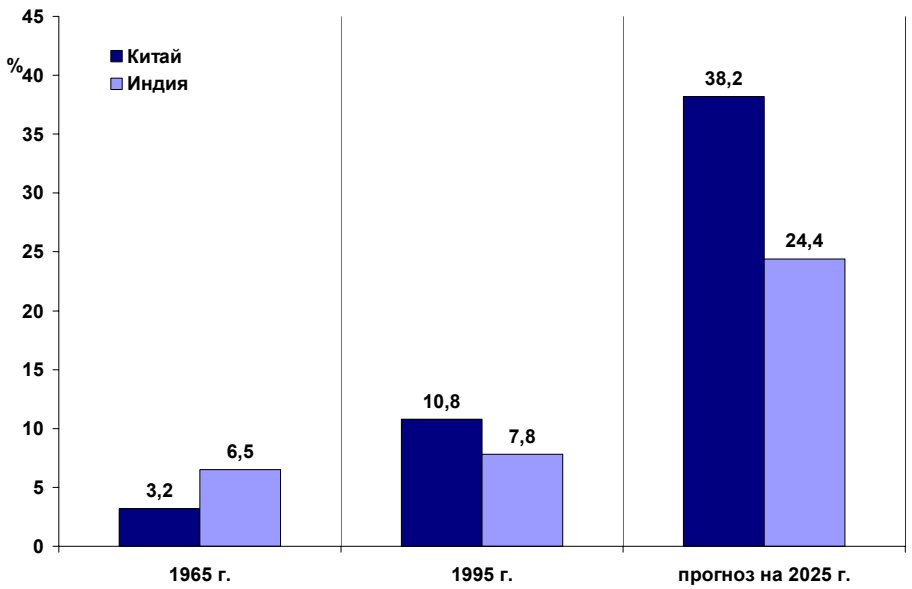


Рис. 12. ВВП на душу населения в Китае и Индии по отношению к ВВП на душу населения в США, в %.

Апелляция российских реформаторов к экономической системе Запада, таким образом, не соответствует существующим историческим тенденциям. За эталон была взята исторически отжившая модель, уступающая в настоящее время новому модельному подходу в экономике. Специфика этого подхода определяется сочетанием инновационных технологий с фактором цивилизационной идентичности. Хозяйственная система новых геоэкономических субъектов базируется на принципиальной иной, по отношению к нелиберальной рецептуре, основе. Характерными чертами выдвинутой Востоком экономической альтернативы

---

[81] *Лунев С.И. Социально-экономическое развитие крупнейших стран Евразии. Цивилизационный контекст // Восток-Запад-Россия. М., 2002. С.161; Maddison A. Monitoning the Worlj Economy, 1820-1992. Paris, 1995. P.226-227; Radelet S., Sachs J. Asia's Reemergence // Foreign Affairs. 1997. Vol.76. №6. P.46.*

[82] *Тенденции в странах Европы и Северной Америки. Статистический ежегодник ЕЭК ООН, 2003. С. 152.*

являются госпатернализм, национальные традиции, общинный корпоративизм, мобилизующая роль государства.

Совокупность представленных аргументов подтверждает, таким образом, верифицируемую гипотезу об обусловленности экономической успешности уровнем цивилизационной адаптивности хозяйственных систем. Полученные выводы позволяют говорить о противопоказанности прямой экстраполяции в Россию западной модели экономики, как не имеющей универсальной эффективности и имманентно связанной лишь с одним вполне определенным типом цивилизации. Вместе с тем признание особого цивилизационного ресурса ставит на повестку дня вопрос о соответствующем ресурсосбережении и имплементации в государственно-управленческой практике.

Построенная на основе принципа цивилизационной корреляции новая российская экономика может стать своеобразным знаменем, посланием миру. Ее коренное преимущество в сравнении как с либеральным проектом, так и с его коммунистической альтернативой, заключается в отказе от унификации. Предлагаемое понимание развития мир-экономик заключается в концепции их цивилизационного многообразия, согласно которой программное содержание определяется императивом достижения соответствия экономической политики специфике цивилизаций. Таким образом, анализ российской цивилизационной общественно-экономической специфики показывает, что существует некий строго очерченный коридор для выбора решений в рамках экономической политики и, в особенности для выработки экономической стратегии страны.

Проблемы элитаризации государственной службы

Барон Л.И., кандидат экономических наук, генеральный директор Института социально-экономического и инвестиционного проектирования

На волне спасения коллективов кафедр политэкономии у нас создали кафедры экономической теории и создали совершенно напрасно. Видимо, те, кто принимали решение о способе спасения этих кафедр, были не выездными в советское время и к литературе спецхрана особого доступа не имели. Если бы они имели, они бы знали, что на Западе политэкономия – политический и политико-экономический анализ – является вполне развитой самостоятельной дисциплиной и в самой элитарной бизнес-школе Европы, которую я окончил и где преподавали только те дисциплины, которые нужны на практике коммерческим управленцам высшего звена, там политико-экономический анализ был отдельной дисциплиной, потому что это тот инструментарий, тот набор знаний, который нужен в практической деятельности топ-менеджеру, это один из тех инструментов, который необходим для того, чтобы спрогнозировать и просчитать выход на любой рынок, в любую новую страну, территорию, регион. Еще более важен этот инструментарий, естественно, для управленцев государственного сектора.

Соответственно, профессионализация государственной службы и профессионализация подготовки государственных служащих, с моей точки зрения, вообще является ключевым аспектом национальной безопасности страны, потому что то, каких управленцев государственного сектора мы подготовим, именно таковыми будут решения во всех сферах жизни общества в следующее 10-15-летие, и те управленческие ошибки государственного уровня, которые сейчас привели к тем результатам и к той необходимости коррекции экономической доктрины, является как раз следствием неподготовленности людей к той деятельности, к тем решения, которые они вынуждены были по роду своей работы и статуса принимать. Именно поэтому проблема элитаризации государственной службы мне кажется ключевой в этом аспекте. Потому, что то, каким образом будет формироваться сама государственно-управленческая элита и отношение к ней общества, ключевым образом влияет на то, каким образом, собственно, буду формироваться эти управленческие решения.

Я не хочу говорить о теории, я буду говорить исключительно о практическом опыте организации госслужбы и подготовки госслужащих тех стран, с которыми пришлось работать именно на уровне взаимодействия с госаппаратом. Когда я работал в Правительстве, я входил в три ключевых межправительственных комиссии по вопросам торгово-экономического, научно-технического сотрудничества: РФ - США, РФ - Германии и РФ - Японии. В Российско-

Американской комиссии я был ответственным секретарем подкомиссии по финансовым и банковским услугам, и мы напрямую взаимодействовали с министерством торговли США, и аппарат этот изнутри в течение пяти лет своей госслужбы я достаточно хорошо знал. Еще о двух странах, где мне пришлось учиться и работать, я скажу поподробнее: это Франция и Сингапур. Есть наверняка многие другие модели госслужбы и подготовки госслужащих, я просто не хочу говорить о том, с чем не соприкасался на практике лично.

В начале хотелось бы сказать о более общей проблеме: сейчас идет некая тенденция вестернализации всех наших аспектов жизни, она не вчера началась, она продолжается уже 15-17 лет и связана с тем, что мы планомерно разрушаем то, что было создано в период советский и заменяем это неким таким усредненным западным стандартом. Это касается перехода на западные стандарты учета и отчетности в бухгалтерии, это касается перехода на западные социальные стандарты программирования в пенсионной сфере, в социальном страховании, в здравоохранении, это же касается и образования – тот самый переход на 4+2, то, что есть в некоторых западных странах, не во всех, например в Германии другая система, в Англии также система отличается. 4+2 - это в большей степени все-таки американская система. Эта абсорбция, причем неселективная и далеко не всегда оправданная абсорбция некоторых западных тенденций в разных сферах жизни. Например, при переходе на западную систему учета и отчетности мы столкнулось с тем, что нет единых западных стандартов аккаутинга, а есть определенные подходы, которые мир пытается согласовать и сделать более-менее общеупотребимыми, чтобы легче было транслировать отчетность из одной страны в другую. Но в Японии, например, совершенно другие стандарты бухгалтерской отчетности, отличные от IAS, которые тем не менее позволяют японским компаниям быть вполне конкурентоспособными, то есть нет «абсолютного единого» западного стандарта практически ни в чем в мире и когда мы говорим, что мы переходим на западные стандарты образования в подготовке госслужащих, мы должны четко отдавать себе отчет в том, о чем мы говорим - есть ли такие универсальные западные стандарты? Мне кажется, что отнюдь нет, и я попробую на примерах этих пяти стран проанализировать те аспекты, причем как положительные, так и отрицательные, которые сложились в системе подготовки госкадров в этих странах. Что имеет смысл нам учитывать, а что имеет смысл сначала изучить, чтобы не повторить ошибки.

Скажем, Германия, это профессиональная чиновничья среда, обычно у них нет специальных программ профессиональной подготовки в области государственного управления, чиновники очень стабильны, имеют базовое экономическое и юридическое образование, как правило, и то и другое, получаемое за государственный счет, долго работают на одном месте. С приходом другой партии меняется обычно 2-3 человека на министерство, не более, аппарат очень стабильный, очень высокий уровень социальной защиты и постоянная корпоративная переподготовка, поскольку они знают, что они там всерьез и

надолго, на 20-30 лет. Они профессионально переподготавливаются по тем узкоспециализированным направлениям, которыми в данный момент руководят, поэтому очень узкоспециально ориентированны и подготовлены лишь на те задачи, которые перед ними стоят и совершенно не разбираются в чем-то за пределами их непосредственной компетенции.

Во Франции другая модель: госуправление – это отдельная профессия, отдельная каста, соответственно, есть отдельное профессиональное образование в области госуправления. Высшая школа государственного администрирования создана приблизительно по такой модели.

США – это, пожалуй, единственная страна, где госчиновники не являются отдельной, замкнутой элитаризованной кастой, это открытая система, и Public Administration, который очень развит в ведущих американских университетах, скорей, готовит деятелей для публичной политики, чем всех остальных чиновников и госуправленцев. Квалификация американских чиновников, кстати, очень средняя, престиж госслужбы достаточно низкий, и, фактически, это открытая система для миграции кадров из бизнеса, поэтому специального госуправленческого образования не требуется. Как правило, это люди с бизнес-образованием, с подготовкой в области тех или иных специальных дисциплин, которые просто пересиживают несколько лет, чтобы набраться связей и скакнуть обратно в бизнес на более высокую ступень карьерной лестницы – такая модель американская.

Японская – прямо противоположная система. Это супер-элитарная, супер-престижная чиновничья профессия, и, опять же, полное отсутствие специальной подготовки кадров в области госуправления. В чиновники в Японии идут выпускники самых престижных университетов, причем самые лучшие выпускники. Первый цикл собеседований выпускников в Тодай (самый престижный в стране Токийский университет) - это как раз отбор для работы в правительстве, в министерствах и ведомствах. Те, кого не отобрали туда, идут на собеседования в крупнейшие корпорации, то есть японская бюрократия акцептует в себя самую элитарную часть студенчества из самых элитарных вузов. Никакой специализированной подготовки здесь нет, потому что они берут самых лучших из всех, из кого только можно, и это исторически сложившаяся традиция престижности госслужбы.

И наконец, Сингапур – еще одна, совершенно другая модель бизнес-управления государством. Фактически, система профподготовки госслужащих эквивалентна бизнес-образованию, государство управляется так же, как частная корпорация. В этой связи практически все госслужащие имеют степени в бизнес управлении и, соответственно, реализуют на практике полученные там умения и навыки.

Вот пять моделей организации госуправления и подготовки кадров для госаппарата, с которыми я сталкивался на практике напрямую, и, наверняка, есть и другие модели, отличающиеся от вышеописанных. Теперь давайте подумаем, какова наша современная Российская среда, наша ситуация, и что нам из этого международного опыта релевантно, а что нет.

Новые книги

Социальная политика в современной России: реформы и повседневность / под ред. П. Романова, Е. Ярской-Смирновой / М.: ЦСПГИ, Вариант, 2008.

Книга посвящена обсуждению актуальных проблем социальной политики российского общества. Предмет дискуссии — противоречивые и неоднозначные эффекты социального реформирования, формы и траектории социального исключения, новые виды социального неравенства, механизмы взаимодействия социальных субъектов, участвующих в процессах социальных преобразований в России и реализующих практики социальной заботы. Ученые обсуждают, в каком направлении, под влиянием и в результате взаимодействия каких социальных сил переопределяются социальные проблемы и способы их решения, меняются институциальная инфраструктура и идеологическая база социальной политики, какова роль науки и образования в осуществлении социальных перемен

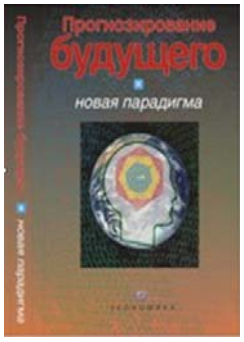
Альберт Гор. Атака на разум. Издательство: М.: Амфора. 2008.

Бывший вице-президент США Альберт Гор — автор нашумевшей книги «Земля в равновесии: Экология и человечность» (1992), а также альбома «Неудобная правда» (2006), созданного в дополнение к одноименному документальному фильму. Последняя работа стала бестселлером и была удостоена премии «Квилл» («Перо»). В 2007 году за предпринятые усилия по привлечению внимания мирового сообщества к проблеме глобального потепления Альберт Гор стал лауреатом Нобелевской премии мира. Книга «Атака на разум» принесла Альберту Гору еще одну премию «Квилл». Она посвящена политике администрации Буша-Чейни и кризису американской демократии.

.

Пьер Розанваллон. Утопический капитализм. История идеи рынка. М.: Новое литературное обозрение. 2007.

Автор - профессор Коллеж де Франс, один из самых авторитетных европейских политических теоретиков, специалист по истории и теории демократии. В книге, выдержавшей во Франции три издания, Пьер Розанваллон описывает процесс возникновения в европейской социальной и политической мысли одной из наиболее влиятельных идей эпохи современности, идеи общества как рынка - саморегулирующегося, гармоничного, прозрачного для самого себя. Эта созданная политической экономией XVIII века утопия до сих является одной из основ современного либерального мировоззрения.



Фетисов Г.Г. Бондаренко В.М. Прогнозирование будущего: новая парадигма. М.: Экономика, 2008.

В книге анализируется и обобщается российский и мировой опыт использования различных методологических подходов прогнозирования будущего и устойчивого развития России и глобального мира. Эта работа проведена как в рамках существующей парадигмы мышления, так и в новой парадигме: прогнозирование будущего рассмотрено через призму новой методологии познания закономерностей в развитии человеческого общества. Новая методология познания - разработка научного руководителя исследовательского коллектива данной книги.

CONTENTS

Economic politics
ECONOMIC DOCTRINE AS A TOOL FOR PUBLIC ADMINISTRATION IN MODERN RUSSIA
S.S. Sulakshin, Doct. Sci, director-general of Governance and Problem Analysis Center.

Why the decisions made by the financial block of the government and the funds used for achieving the announced goals do not lead to improvement of the foremost economic characteristics? The reason is that there are announced goals, and there are true (shadow) goals, for achievement of which the whole actual economic policy is built. However the author does not limit himself to criticizing (which is done with the use not only of facts, but of mathematical methods as well). He proposes the Economic Doctrine of RF, and discussed the methodology for its development……..5

Formation of the civil society
AN ANALYSIS OF THE INTERACTION OF THE CIVIL SOCIETY AND THE STATE IN RUSSIAN FEDERATION
Yu. V. Irkhin, Doct. Sci, Russian Academy of Public Service under the President of the Russian Federation, member of Russian Academy of Humanities.

A socially oriented democracy is not possible without existence of a strong civil society. The stages of formation of such a society, its structure, the forms of its interaction with the state – this is a by far not complete list of the topics discussed in the paper. Special attention is paid to the problems of formation of the civil society in Russia, where, as in the other countries having lived under an authoritarian regime, this process proceeds in a complex and contradictory fashion……44

Regional politics
PROMISING DIRECTIONS OF FORMATION OF REGIONAL INNOVATIVE ENVIRONMENT
S.V. Kumakova, PhD, P.A. Stolypin Volga Region Civil Service Academy

Having generalized the not always successful experience of innovative programs in Volga region, the author formulates the most important problems needing solution for building the infrastructural innovative complex and creating conditions and methods for attracting funds to the innovation sphere. However solving this problems requires a coordinated federal and regional policy…….62

Demographic politics
INTERREGIONAL DYNAMIC OF RUSSIA POPULATION
I.A. Idrisov, PhD, Institute of Geology of Dagestan Scientific Center RAS

In the author's opinion one of the specific features of Russia demographic development is the fast growth of population in the republics of Northern Caucasus. He claims that no financial injections will help to conserve or increase the Russia population with descendants of modern Russians. Therefore the changes in the "live demographic organism" of the country are inevitable. It is necessary to be prepared to them and to study them……..74

Information technologies
INFORMATION-TECHNOLOGICAL INFRASTRUCTURE FOR PROVIDING PUBLIC SERVICES TO PEOPLE AND ORGANIZATIONS AS AN INHERENT COMPONENT OF "ELECTRONIC STATE"
V.G. Matyukhin, Doct. Sci., head of Federal Agency for Information Technologies.

Investigation of the international experience and the problems that arose during the realization of the first stage of the Federal Program "Electronic Russia" has helped Rusinformtechnology together with other interested ministries and departments to substantially redevelop this program by entirely reorienting it to the most urgent and important tasks. Today we can claim that practically all previous scientific and engineering problems the program had have been resolved and that the conditions for building the necessary information-technological infrastructure have been created. Successful realization of information-technological support for providing public services should ensure solving a whole complex of most important problems……..79

The origins of Russian culture
VALIUE-CIVILIZATIONAL FOUNDATIONS FOR CHOOSING ECONOMIC SOLUTIONS
V.E. Bagdasaryan, Doct. Sci., Moscow State University of Service.

The economy is a derivative of the aggregate of effects of historic, religious, ethnic, national, mental-axiological, moral and nature factors. Considering them in totality allows one to introduce a (new for the economic discourse) integral category of civilizational resource, which gives shape to specific mechanisms of organizational-administrative and motivational foundations of labor activities. A proof of the existence of such a resource gives grounds to claims about the variability of models of the world economy and the necessity of taking into account the civilizational component in developments of economic doctrines and concepts……..……93

Essay
PROBLEMS OF ELITARIZATION OF THE PIUBLIC SERVICE
L.I. Baron, PhD, Director-General of Institute for Social-Economic and Investment Projects.

In the author's opinion, practically in all areas of our home policy we are moving to some averaged Western standards whereby destroying everything built in the Soviet time. But there is no universal Western standard: every country has its own peculiarities – in the system of accounting, in the system of ensuring, etc, including the sphere of administration. By the example of five countries the author shows the differences in the system of preparation of public administration personnel……...111