



**Научный
журнал**

Социология и право

№ 1 (7) • 2011

РЕДАКЦИЯ

Главный редактор

*доктор экономических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ
В. А. ГНЕВКО*

Заместитель главного редактора

*доктор экономических наук, профессор
Б. Б. КОВАЛЕНКО*

Редакционный отдел

*доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ
П. П. ГЛУЩЕНКО
доктор социологических наук, профессор
Я. А. МАРГУЛЯН*

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

заместитель Генерального секретаря

*Германской службы академических обменов (DAAD),
Уполномоченный руководитель проекта
«Германский дом науки и инновации» при посольстве ФРГ в России,
доктор юридических наук, профессор
В. БЕРГМАНН*

*директор Социологического института РАН,
доктор экономических наук, профессор,
член-корреспондент РАН
И. И. ЕЛИСЕЕВА*

*вице-президент Торгово-промышленной палаты РФ,
доктор юридических наук, профессор
В. Б. ИСАКОВ*

*президент Ассоциации юридических вузов России,
доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ
М. Н. МАРЧЕНКО*

*директор Института социально-экономических проблем
народонаселения РАН, доктор экономических наук, профессор
А. Ю. ШЕВЯКОВ*

СОДЕРЖАНИЕ

Социальные проблемы общества

| | |
|---|----|
| <i>С. С. Бразевич.</i> Специфика современных подходов в социологии к понятиям «общество» и «социальное действие» | 5 |
| <i>К. М. Оганян.</i> Анализ концепций построения интеллектуального капитала в структуре активов организаций | 12 |
| <i>А. С. Тер-Арутюнян, А. В. Атанесян.</i> Культура содействия граждан силовым ведомствам и спецслужбам в системе обеспечения национальной безопасности | 25 |
| <i>В. В. Карпов.</i> Социальные и психологические проблемы успешности профессиональной деятельности госслужащих | 34 |
| <i>В. И. Лихацкий.</i> Управление текучестью кадров в организации | 50 |
| <i>Н. В. Живенок.</i> Человеческий капитал как фактор социально-экономической модернизации | 62 |

Право в жизни государства и личности

| | |
|---|-----|
| <i>Е. Г. Драпеко, С. О. Азаров.</i> Совершенствование уголовно-процессуального кодекса и правоприменительной практики — показатель стабильности государственного устройства | 74 |
| <i>В. В. Бондуровский, А. В. Тутина.</i> Функции конфедеративного и федеративного государств: сравнительно-правовой анализ сущности и содержания | 77 |
| <i>В. М. Баранов.</i> Гражданская самозащита в правозащитной системе государства | 86 |
| <i>Н. В. Бугель, П. Б. Кокорев.</i> Механизм обеспечения реализации и защиты субъектов государственно-управленческих правоотношений | 103 |
| <i>С. А. Никитин.</i> Права человека. Правовое государство и человек | 113 |
| <i>С. О. Азаров.</i> Юридическая сущность конфедерации и федерации | 118 |

CONTENTS

Social problems of a society

| | |
|---|----|
| <i>S. S. Brazevich.</i> Specific features of modern approaches in sociology to notions “society” and “social action” | 5 |
| <i>K. M. Oganyan.</i> The concepts analyses of building intellectual capital in the of organizational structure assets | 12 |
| <i>A. S. Ter-Arutyanian, A. V. Atanesian.</i> Culture of civil assistance to law enforcement departments and special services in the national security system | 25 |
| <i>V. V. Karpov.</i> Social and psychological issues in professional efficiency of government employees | 34 |
| <i>V. I. Likhatskiy.</i> An organization’s employee turnover management | 50 |
| <i>N. V. Zhivenok.</i> Human capital as a factor of social and economic modernization ... | 62 |

The law in a state and person life

| | |
|--|-----|
| <i>E. G. Drapeko, S. O. Azarov.</i> Improvement of the code of criminal procedure and enforcement practice as a stability index of state structure | 74 |
| <i>V. V. Bondurovsky, A. V. Tutinas.</i> Functions of confederative and federative states: comparative and legal analysis of the essence and substance | 77 |
| <i>V. M. Baranov.</i> Civil self-defense in the human rights system of the state | 86 |
| <i>N. V. Bugel, P. B. Kokorev.</i> Remedies to secure and protect the rights of parties to a governmental-administrative legal relationship | 103 |
| <i>S. A. Nikitin.</i> Human rights. Law-governed state and an individual | 113 |
| <i>S. O. Azarov.</i> Legal essence of confederation and federation | 118 |

СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЩЕСТВА

УДК 316.444

С. С. Бразевич

Специфика современных подходов в социологии к понятиям «общество» и «социальное действие»

*S. S. Brazevich. Specific features of modern approaches in sociology
to notions “society” and “social action”*

В статье анализируются современные подходы к понятиям «общество» и «социальное действие». Рассматриваются концептуальные установки западных социологов У. Аутвейта, Р. Бхаскара, Г. Тернборна, Н. Лумана.

Ключевые слова: общество, системный подход, социальная система, социальная структура, социальное действие, социальное взаимодействие, ценности.

Контактные данные: 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44; (812) 575-02-87; e-mail: brazevichss@km.ru.

The paper overviews modern approaches to notions “society” and “social action.” Consideration has been given to conceptual attitudes of western sociologists, such as W. Autweight, R. Bhaskar, G. Ternborn, and N. Luman.

Key words: society, systems approach, social system, social structure, social action, social interaction, values.

Contact details: 190103, Saint-Petersburg, Lermontovsky pr., 44; (812) 251-72-77; e-mail: brazevichss@km.ru.

Базовыми категориями социологии являются: действие и взаимодействие, анализ которых позволяет выйти на другие уровни социологического знания, в частности социальную систему и общественные отношения, в том числе и управления. Известно, что взаимодействие, возникающее между двумя индивидами, может называться социальным взаимодействием. Оно может быть устойчивым, прерывным, эпизодическим. Но возможно рассматривать эту кажущуюся прерывность в целостном общественном потоке, и тогда это взаимодействие приобретает характер устойчивости, следовательно, значимости и видимости, это уже новое состояние, которое, в свою очередь, оказывает влияние на систему.

Святослав Станиславович Бразевич — заведующий кафедрой социологии и управления персоналом Санкт-Петербургской академии управления и экономики, доктор социологических наук, профессор.

© С. С. Бразевич, 2011.

Также известно, что любое взаимодействие возникает при действии субъектов, причем субъектов разного уровня, организованности, масштабности, значимости и т. д. Главным выступают человеческие действия, спектр и вектор которых весьма широк и разнообразен. Часть такого действия направлена во внешний мир, а часть концентрируется или ограничивается рамками внутреннего мира человека.

Особое внимание проблеме действия находим у М. Вебера: «Действием называется действие человека (независимо от того, носит ли оно внешний или внутренний характер, сводится ли к невмешательству или терпеливому приятию), если и поскольку действующий индивид или индивиды связывают с ним субъективный смысл» [1, с. 602]. Причем, действие социально, если оно ориентировано на поведение других [там же, с. 625].

М. Вебер проводил типологию социального действия [там же, с. 628], выделял признаки, которые позволяют называть действие социальным: это, во-первых, рациональное осмысление и, во-вторых, сознательная ориентация на других людей. В основе социального действия рассматривается «смысловая ориентация на ожидание определенного поведения других и в соответствии с этим (субъективная оценка шанса на успех собственных действий)» [там же, с. 509]. Подчеркивается, что «социальное действие не идентично единообразному поведению; ни тому, на которое влияет поведение других» [там же, с. 626].

Согласно идеям Т. Парсонса, действие и взаимодействие отождествляются с понятием «отношение» [2, с. 76]. Объединяющим началом перечисленных выше взглядов является то, что речь не идет об абстрактном взаимодействии или влиянии чего-либо, речь идет о взаимодействии, которое возможно только между индивидами, что и составляет сущность понятия социального действия. Однако классификационное основание определения категориальной сущности понятия у названных исследователей разное, несмотря на то что преобладающим началом у них выступают субъективные характеристики индивида как определяющие его действия.

Современные подходы к понятиям «общество» и «социальное действие» представлены в трудах Уильяма Аутвейта, Роя Бхаскара, Герана Терборна, Никласа Лумана.

Модель У. Аутвейта предполагает отнесение понятия «общество» к теоретическому конструкту, «иными словами, говорить о скоплении людей (в одной или более географических областях, с разнообразными формами материального оснащения, etc.) как об „обществе“ — значит вступать в особую языковую игру, в которой разрешаются одни теоретические ходы и не разрешаются другие и, в частности, вводится элемент абстракции» [3, с. 143].

По мнению У. Аутвейта, элементарной единицей общества является индивид, суть первого описывается через «онтологию индивидуальных лиц и их действий и тут социальные структуры суть по отношению к ним просто суммарные, метафорические вторичные описания (redescriptions)» [там же, с. 144]. Как следствие, элементарные структуры общества по Аутвейту «не просто интерпретированы, но суть не что иное, как интерпретации» [3, с. 145].

У. Аутвейт расклассифицировал понятие «социальное действие» по признаку отношений, возникающих между базовыми категориями «общество» — «действие» — «индивид» — «структура», на два направления: первое — это противопоставление «действия» «системе» или «структуре».

Второе направление представлено социологией социального действия, которое строит понятие «социальной системы как производное от социального действия и взаимодействия, социальный мир как создаваемый его членами,

которые тем самым обрисованы как активные, целенаправленные, индивидуально и социально творческие существа» [4, с. 160].

Р. Бхаскар продолжает идеи К. Маркса о том, что общество не есть сумма индивидов, что нашло отражение в работе «Экономические рукописи 1857–1895 годов» («общество не состоит из индивидов, а выражает сумму тех связей и отношений, в которых эти индивиды находятся друг к другу» [5, с. 214], полагая, что «общества — это сложные реальные объекты, несводимые к более простым, таким как люди» [6, с. 220].

Суть концепции Р. Бхаскара преобразовательной (трансформационной) модели социальной деятельности в том, что «общество есть и вездесущее условие (материальная причина), и непрерывно воспроизводимый результат человеческой деятельности. И практика выступает и как работа, т. е. сознательное производство, и как (в норме бессознательное) воспроизводство условий производства, т. е. общество» [там же, с. 228].

По мнению Р. Бхаскара, «люди в своей сознательной деятельности по большей части бессознательно воспроизводят (и попутно преобразуют) структуры, направляющие их самостоятельные «производства» [там же, с. 228]. То есть речь идет о самонастраивании общества и его структур, возможность «творить общество» исключается, но в качестве механизма преобразований условий деятельности предлагается рассматривать структуры, «люди в своей социальной деятельности должны исполнять двойную функцию: не только производить социальные продукты, но и производить условия их производства, т. е. воспроизводить (или в большей или меньшей степени преобразовывать) структуры, направляющие их самостоятельные сферы производственной деятельности» [там же, с. 231].

Структуры есть социальный продукт, который может быть подвержен изменениям, и так как структуры «существуют только благодаря видам деятельности, направляемым ими, они не могут существовать независимо от идей» [там же, с. 231]. Получаем замкнутый круг, сходящийся на индивиде, его способности генерировать идеи.

Модель Г. Терборна предполагает определение понятия «действия» в плоскости: 1) обоснования характеристики совокупности действующих; 2) характеристики совокупности ситуации. В качестве основополагающей характеристики совокупности действующих им предлагается культура, культурная принадлежность действующих — «...это именно то, что наделяет их индивидуальной, способной изменяться, движущей силой» [7, с. 83]. При этом «принадлежность к определенной культуре означает, что действующий — часть особого универсума смысла и особого способа конструирования и передачи смысла» [там же, с. 84]. Принадлежность к культуре проходит в системе координат «тождественности» и «отличия» с другими людьми.

Вторым блоком, составляющим понятие «действия», по мнению Г. Терборна, является структура, причем «...влияние структуры можно рассматривать либо в качестве ресурса, либо ограничения действия (или того и другого), при этом соответствующая система координат — это совокупность действующих, а не «общество» или «группа». То есть Г. Терборн, рассматривая феномен действия, обходит понятие «общество», явление первого порядка возникает в границах совокупности действующих. В связи с чем возникает вопрос о том, что это за совокупность, когда она возникает, каковы ее цели и т. д.

Основное внимание в модели Г. Терборна обращено на то, что «местоположение действующего в структуре означает местоположение по отношению к более или менее стабильно распределяемым ресурсам и ограничениям дей-

ствия в популяции действующих» [там же, с. 86]. Местоположение в структуре предопределяет дифференциацию интересов в данной обстановке, в рамках данной культуры [там же, с. 88]. И «универсальным, хотя и не самым важным, является другой тип местоположения в структуре. Речь идет о позициях центральности или периферийности, не определяемых, а существующих *de facto*» [там же].

У Н. Лумана понятия «система» и «общество» тождественны и определяются через различие образования «система / окружающий мир». Причем познание общества происходит не через само общество, а через наблюдателя — абстрактное понятие, которое не тождественно процессам познания, в чем видится спорность предложенного Н. Луманом подхода. Согласно модели Н. Лумана, «наблюдение означает просто различие и обозначение» [8, с. 212], а ограничение «система / окружающий мир» в случае социальных систем «происходит через коммуникации» [там же, с. 215].

Можно согласиться с предложенным Н.Луманом трехуровневым анализом общества [там же, с.213]. Однако теорию аутопойетических систем необходимо рассматривать только как часть, а не общее концептуальное определение общества как социальной системы. Коммуникация — это часть, характеристика системы, суть в действии как основы воздействия и взаимодействия в процессе социальных отношений, т. е. коммуникация — это только часть этого процесса.

Н. Луман отказывается от обоснования социологии как науки о действии [там же, с. 216], обосновывая это тем, что «социальные системы (включая общество) могут осуществиться только как наблюдающие сами себя системы» [там же].

На наш взгляд, более приемлемы взгляды представителей социологии социального действия, рассматривающие систему как производную социального действия и взаимодействия, а индивида — в качестве активного творца, как социального действия, так и системы.

«Социальные действия, из которых складывается социальное взаимодействие, проявляется прежде всего в жизнедеятельности индивидов, из которой, в конечном счете, вырастают все макросоциальные образования и процессы» [9, с. 28].

Общество тождественно понятию «социальная система» и является объективной реальностью. Этой реальности присущи объективные законы и закономерности, действие которых проявляется через действия и взаимодействия индивидов, т. е. через те условия, которые сам создает индивид, оказывая влияние на ход развития истории, общества, тем самым дистанцируется от фатальности общественных законов, но и, не уничтожая, действует в их границах. Данная установка позволяет говорить, что общество творится и создается человеком. Вопрос лишь в том, что является главным побудителем его социальных действий.

Особую значимость приобретает определение тех оснований, которые выступают в качестве репрезентативных побудителей социального действия.

Прежде всего изменяются формы жизнедеятельности человека, в менее заметной форме изменяются интересы и потребности, которые подвержены изменениям, но все же в большей степени сохраняют некий консерватизм и устойчивость, возможно, эта закономерность и позволяет сохранять некую стабильность жизни, процессов и явлений.

К настоящему времени определилось несколько подходов к понятию «потребности», которые можно классифицировать в соответствии с традиционным дисциплинарным разделением общественных наук.

Для экономического подхода характерно смещение акцента на вещественную сторону удовлетворения потребностей. Сами потребности определяются через объекты, с помощью которых они удовлетворяются. Потребность рассматривается как экономически обоснованный спрос на те или иные блага или услуги. Но спрос характеризует не только потребности, но и возможности их удовлетворения, механизм распределения в данном обществе. Если эти понятия отождествить, то получится неверная картина реальной действительности. Удовлетворение потребностей напрямую зависит от тех условий, которые составляют основу возможности удовлетворения потребностей.

Социологи обращают внимание на это несоответствие и утверждают, что спрос только опосредованно может характеризовать потребности населения. Кроме того, социологи указывают на необходимость учета не только материальных потребностей, но и социальных, духовных, на социальную заданность этих потребностей, что дает объективный критерий для оценки их рациональности, нормативности и открывает возможность их научного прогнозирования, исходя из тенденции развития общества.

Потребности можно определить как встречные требования человеком определенных условий для выполнения той роли и тех задач, что ставит перед ним общество. Возникает вопрос: как расклассифицировать истинные и ложные потребности, определить границы между ними и их сущностные характеристики?

Например, если следовать идеям Г. Маркузе, то удовлетворение всех потребностей всеми членами индустриального общества есть «сохранение существующего (рабского) положения вещей», т. е. удовлетворение потребностей человека никак не тождественно высвобождению человека, а лишь создаются условия по сохранению имеющейся системы. Усиливается контроль за индивидом через механизм удовлетворения потребностей, формирующихся технологическим обществом, которое само по себе иррационально [10, с. 121, 132].

В то же время, согласно положению системной парадигмы, «индивидуальные предпочтения являются главным образом продуктами самой системы. Если система меняется, меняются и предпочтения» [11, с. 11]. Данное утверждение еще раз подтверждает тезис о возможности управления теми явлениями социальной жизни, которые неразрывно связаны с сущностными характеристиками личности и, на первый взгляд, не могут быть подвергнуты какому бы то ни было внешнему воздействию.

Для экономистов потребности населения тождественны понятию «блага» [12, с. 112] и рассматриваются через удовлетворение, прежде всего, общественных благ, так как они, по сути, выражают общественный, политический характер. Причем, по мнению А. Маршалла, «...хотя на ранних стадиях развития человека его деятельность диктовалась его потребностями, в дальнейшем каждый новый шаг вперед следует считать результатом того, что развитие новых видов деятельности порождает новые потребности, а не того, что новые потребности вызывают к жизни новые виды деятельности» [12, с. 152].

М. Вебер связывал ценность с действием, рассматривал понятия «ценность» и «блага» как тождественные [1, с. 11–12].

Т. Парсонс рассматривал ценности как высшие принципы, которые составляют основу существования системы [2, с. 84–85], но как они обеспечивают нормальное функционирование системы, никто до сих пор не знает.

Д. Белл считает ценности этосом социальной системы, которые стали «символами веры, справедливостью вознаграждений, нормами поведения, воплощенными в самой ее структуре» [13, с. 515].

Критикуя теорию управления обществом посредством идей, Н. Луман четко выразил основной недостаток данной теории, а именно необходимость установления границы, порога, «ненарушаемого уровня», за который нельзя переступать, рассматривая данное явление через понятие «ценности». По мнению Н. Лумана, «ценности суть „слепые пятна“, которые вооружают способностью к наблюдению и действию» [14, с. 206]. Он же определял понятие «ценности» как «...те предпочтения, из которых можно исходить в социальной коммуникации, не оказываясь перед необходимостью считаться с противоречием. Это, так сказать, апробированные „собственные ценности“» („Eigenvalues“) системы, которые оказываются стабильными даже при использовании их в контексте самореферентных операций» [там же, с. 207].

Однако данное утверждение противоречит высказываниям самого Н. Лумана, его критики определения «ненарушаемого уровня», так как «собственные ценности» системы также требуют своей артикуляции и определения. Нельзя согласиться с утверждением, что ценности не несут на себе оценочного характера только потому, что «...нет никакого транзитивного порядка ценностей, который бы на деле быть применен безотносительно к обстоятельствам как устойчивая иерархия» [там же, с. 208]. Время, обстоятельства и эпохи могут оказывать влияние на набор ценностей, но это не исключает возможность их отнесения к положительным или отрицательным, по крайней мере относительно.

Утверждая, что ценности «...воспроизводятся и конденсируются через непрямую коммуникацию» [там же, с. 207], Н. Луман в качестве «ценности достаточно высокого уровня» [там же] предлагал использовать такое понятие, как страх, «как точка фиксации „новых ценностей“». Страх, как тема, становится эрзац-априори. Он не может быть оспорен, опровергнут, излечен. В коммуникации он всегда выступает аутентично» [там же, с. 208].

Ценности как норма и как инструмент, позволяющий управлять и выстраивать определенную систему координат общества, его систему социального действия в настоящем и влиять на вектор развития в будущем, присутствует и у Р. Мертона.

Ценности рассматриваются как некий ориентир верификации действия в определенной общественной системе координат в настоящем и влияющий на вектор развития в будущем (что согласуется с идеями Р. Мертона), потребности и интересы рассматриваются как индикатор состояния общества. Однако потребности не могут выступать в качестве *единственного основания* определения перспектив развития общества, вследствие их субъектно-объектной природы, сочетания в них общего и частного, рационального и иррационального, наличия характеристик и свойств подвижности, непостоянства и неопределенности проявления. Поэтому требуется обращение к идеям М. Вебера об идеальном типе.

Веберовская трактовка идеального типа предполагает, что эта «конструкция целерационального действия — вследствие своей понятности и основанной на рациональности однозначности — служит в социологии *типом* (идеальным типом)» [1, с. 606]. При этом мы можем рассматривать идеальный тип как определенную норму, которую можно использовать в исследовательской работе в качестве ориентира, определенной аналитической модели для обоснования, артикуляции как самой социальной реальности, так и норм,

образца, с которым можно сверять случающиеся отклонения, считывать их, изучать в динамике, что позволит найти факторы, оказывающие влияние на отклонения, и, возможно, управлять этим процессом посредством прогнозируемых, проектируемых способов и средств.

Построение такой модели необходимо рассматривать в качестве методологического инструментария по изучению объективной реальности, при этом сама модель не является идеальным ее отражением. Она скорее является идеальным образом долженствования того, что должно быть и к чему необходимо стремиться, изменяя реальный объект, используя спроектированный инструментарий, способы и этапность достижения.

Инструментально важной является посылка М. Вебера о том, что в ходе построения идеального типа исследователь идет по пути выделения определенных ценностей, которые определяют изучаемое социальное явление и уже на данном этапе осуществляют оценивание и обособление отдельных элементов из объективной реальности. Таким образом, происходит процесс акцентуации на них как в ходе исследования, так и в реальной жизни и, соответственно, оказывает прямое или косвенное влияние на происходящее.

Литература

1. Вебер М. Избранные произведения: пер. с нем. / сост., общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова / предисл. П. П. Гайденко. М.: Прогресс, 1990. 804 с.
2. Парсонс Т. О социальных системах / под ред. В. Ф. Чесноковой и С. А. Белановского. М.: Академический проект, 2002. 832 с.
3. Аутвейт У. Реализм и социальная наука // Сборник. Социо-Логос: пер. с англ., нем., фр. / сост., общ. ред. и предисл. В. В. Винокурова, А. Ф. Филиппова. М.: Прогресс, 1991.
4. Аутвейт У. Действие, структура и философия реализма // Сборник. Социо-Логос: пер. с англ., нем., фр. / сост., общ. ред. и предисл. В. В. Винокурова, А. Ф. Филиппова. М.: Прогресс, 1991.
5. Маркс К., Энгельс Ф. Экономические рукописи 1857–1859 годов // Соч. 2-е изд. Т. 37.
6. Бхаскар Р. Общества // Сборник. Социо-Логос: пер. с англ., нем., фр. / сост., общ. ред. и предисл. В. В. Винокурова, А. Ф. Филиппова. М.: Прогресс, 1991.
7. Тернборн Г. Принадлежность к культуре, местоположение в структуре и человеческое действие: объяснение в социологии и социальной науке // Теория общества / пер. с нем., англ. / вступ. ст., сост. и общ. ред. А. Ф. Филиппова. М.: КАНОН-пресс-Ц; Кучково поле, 1999.
8. Луман Н. Теория общества // Теория общества / пер. с нем., англ. / вступ. ст., сост. и общ. ред. А. Ф. Филиппова. М.: КАНОН-пресс-Ц; Кучково поле, 1999.
9. Волков Ю. Е. Базисные понятия и логика социологической парадигмы // Социологические исследования. 1997. № 1.
10. Маркузе Г. Одномерный человек // Американская социологическая мысль: Тексты / под ред. В. И. Добренькова. М.: Изд-во МГУ, 1994.
11. Корнаи Я. Системная парадигма // Вопросы экономики. 2002. № 8.
12. Маршалл А. Принципы экономической науки. Т. 1 / пер. с англ. М.: Издательская группа «Прогресс», 1993. 415 с.
13. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования / пер. с англ. М.: Academia, 1999. 956 с.
14. Луман Н. Тавтология и парадокс в самоописаниях современного общества // Теория общества / пер. с нем., англ. / вступ. ст., сост. и общ. ред. А. Ф. Филиппова. М.: КАНОН-пресс-Ц; Кучково поле, 1999.

К. М. Оганян

Анализ концепций построения интеллектуального капитала в структуре активов организаций¹

К. М. Oganyan. The concepts analyses of building intellectual capital in the of organizational structure assets

В статье анализируются различные концепции построения интеллектуального капитала в структуре организации, при этом сравниваются такие понятия, как интеллектуальный капитал, нематериальные активы, человеческие ресурсы, человеческий капитал. Для эффективного управления интеллектуальными ресурсами организации необходимо постоянно проводить мониторинг по методике элементов интеллектуальных ресурсов организации.

Ключевые слова: интеллектуальный капитал, активы интеллектуальной собственности, мониторинг нематериальных активов, организационный капитал, структурный капитал, социальный капитал, структура интеллектуального капитала, организационное знание, кодификация знания.

Контактные данные: 198005, Санкт-Петербург, 7-я Красноармейская ул., д. 6/8; (812) 332-56-84; e-mail: dept.ksoc@engec.ru.

The paper focuses on various concepts of how to construct intellectual capital in the framework of organization, while comparing notions such as: intellectual capital, intangible assets, human resources, and human capital. To efficiently manage an organization's intellectual resources we need to carry out monitoring by using componentry methods as based on an organization's intellectual resources.

Key words: intellectual capital, intellectual property assets, monitoring of intangible assets, organizational capital, structural capital, social capital, structure of intellectual capital, organizational knowledge, knowledge codification.

Contact details: 198005, Saint-Petersburg, 7th Krasnoarmeyskaya, 6/8; (812) 332-56-84; e-mail: dept.ksoc@engec.ru.

Встает вопрос, являются ли понятия «нематериальные активы» и «интеллектуальный капитал» тождественными? Иными словами: все ли немате-

Каджик Мартирович Оганян — заведующий кафедрой социологии Санкт-Петербургского государственного инженерно-экономического университета, доктор философских наук, профессор.

© К. М. Оганян, 2011.

¹Статья является результатом комплексной НИР на тему: «Методы и модели когнитивной экономики в информатизации корпоративного управления» (2010–2014). По результатам научного исследования опубликовано: *Оганян К. М.* Модель формирования и динамика развития интеллектуальных ресурсов организации // Вестник ИНЖЭКОНА. Серия: Гуманитарные науки. Вып. 4. 2010. С. 124–131; *Окладникова Е. А., Оганян К. М., Добрынин В. Н.* Инновационные социальные технологии в управлении антикризисной социально-экономической деятельностью. Коллективная монография. СПб.: ИД «Петрополис», 2010. 188 с.; *Оганян К. М., Багрецов С. А.* Интеллектуальные ресурсы организации: Методы и оценки управления / под ред. К. М. Оганяна. СПб.: Петрополис, 2010. 370 с.; *Оганян К. М., Бойко С. В., Маргулян Я. А.* Управление развитием социальной сферы региона: социологический анализ. Череповец: ИНЖЭКОН-Череповец, 2010. 557 с.; *Оганян К. М.* Модели воспроизводства интеллектуальных ресурсов организации. Вестник БПА. Вып. 98. 2010. С. 6–10; *Оганян К. М.* Современные экономические парадигмы социальной сферы // Санкт-Петербургский социологический ежегодник. СПб.: Изд-во СПбГУСЭ, 2010. С. 29–38; *Оганян К. М.* Состояние исследований в области информационного обеспечения процессов управления ресурсами социального развития региона // Вестник ИНЖЭКОНА. Сер.: Гуманитарные науки. 2009. Вып. 4. С. 106–114.

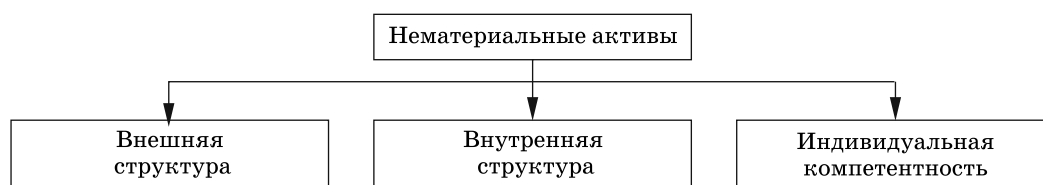


Рис. 1. Структура нематериальных активов (К.-Э. Свейби)

риальные активы являются знанием, способным приносить выгоды при их использовании?

Анализ концепций интеллектуального капитала. В поиске ответа на эти вопросы обратимся к существующим в литературе таксономиям интеллектуального капитала. Первые из них появились еще в 1960-е годы в работах экономистов-неоклассиков. М. Фридман [14] выделил в составе активов предприятия так называемый гуманитарный капитал и определил его некоторые особенности по отношению к другим составным частям капитала фирмы. Прежде всего, возможность его хотя бы частичной замены другими материальными фондами предприятия весьма ограничена, так же как и возможность его обмена на материальные активы. Гуманитарный капитал очень трудно при необходимости перевести в ликвидную, денежную форму, так как главный источник будущего дохода от гуманитарного капитала заключен в индивидууме. По этим причинам экономика предприятия с высокой долей гуманитарного капитала существенно отличается от экономики тех предприятий, где эта доля низка. Последние имеют относительно большую потребность в денежных средствах вследствие низкой ликвидности части своих активов. Кроме того, рынок гуманитарного капитала значительно менее развит, чем рынки других капитальных благ. Поэтому для формирования гуманитарного капитала фирмы требуются большие затраты.

В конце 1980-х годов К.-Э. Свейби разработал развернутую структуру интеллектуального капитала.

Нематериальные активы, которые автор неоднократно отождествляет с интеллектуальным капиталом, включают три основных компонента: индивидуальную компетентность, внутреннюю структуру фирмы и ее внешнюю структуру (рис. 1).

Индивидуальная компетентность — это, по определению Свейби, способность людей действовать в различных ситуациях. Она тождественна традиционному определению человеческого капитала и включает умения, образование, опыт, ценности, социальные навыки.

Внутренняя структура фирмы состоит из внутренних переменных фирмы, к которым относятся цели, задачи, модели, технологии, компьютерные и административные системы. Они созданы специалистами и, таким образом, находятся в собственности организации. К внутренней структуре относятся также неформальные организации, внутренние сети, «культура» или «дух» организации. Внутренняя структура и люди вместе составляют то, что вообще называют «организацией».

Внешняя структура фирмы состоит из связей с заказчиками и поставщиками, конкурентов, торговых марок, репутации или имиджа.

Новаторское исследование Свейби во многом предопределило последующие попытки систематизации интеллектуальных ресурсов.

В частности, практически все исследователи восприняли выделение наряду с человеческим капиталом, который Свейби называет индивидуальной компетентностью внутренних и внешних ресурсов.

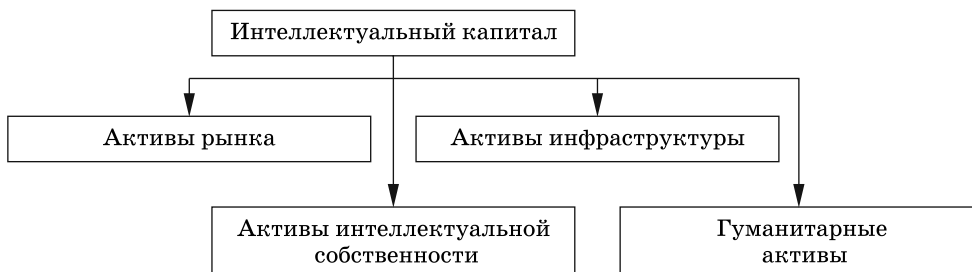


Рис. 2. Структура интеллектуального капитала

В более детализированном виде эта схема предстает в структуре интеллектуального капитала, предложенной Лейфом Эдвинссоном, который стал, по-видимому, первым в истории менеджером высшего звена, непосредственно отвечающим за управление интеллектуальным капиталом фирмы (страховая компания Skandia). Разрабатывая для нее систему мониторинга интеллектуальных ресурсов Skandia Navigator (1993), он использовал следующую схему.

Особая ценность данного подхода состоит в достаточно четком разделении понятий человеческого и структурного капитала и определении содержания последнего [4].

Человеческий капитал, по Эдвинссону, это «совокупность знаний, практических навыков и творческих способностей сотрудников компании, приложенная к выполнению текущих задач. Другие его составляющие — моральные ценности компании, культура труда и общий подход к делу» [15].

Структурный капитал — это «все, что остается в компании, когда сотрудники уходят домой». Это «все» включает, в свою очередь, капитал потребителей и организационный капитал. Капитал потребителей, или клиентов, складывается из базы потребителей, характера связей с ними и их потенциала. Существование категории капитала потребителей особенно наглядно проявляется для страховых компаний и других финансовых предприятий, где основой деятельности является портфель договоров с клиентами, определяющий масштабы, структуру и динамику деятельности.

Организационный капитал — это систематизированная и формализованная компетентность компании плюс системы, усиливающие ее творческую эффективность, а также организационные возможности, направленные на создание продукта и стоимости.

Соответственно, организационный капитал включает капитал инноваций и капитал процессов. К первому из них относятся защищенные коммерческие права, интеллектуальная собственность и другие нематериальные активы и ценности, которые обеспечивают способность компании к обновлению. Вторым представлен, например, системами производства, сбыта, послепродажного сервиса и др., в процессе деятельности которых формируется стоимость продукта.

Другим примером может служить структура интеллектуального капитала, используемая фирмой ТВ Brocker (рис. 2).

К интеллектуальному капиталу фирмы исследователи [16] относят рыночные активы, активы интеллектуальной собственности и инфраструктуры и гуманитарные активы. Активы рынка (Market Assets) — это нематериальные активы компании, определяющие ее положение на рынке (марка, название, дистрибутивные каналы, различного рода благоприятные для компании соглашения и контракты и т. д.).

Активы интеллектуальной собственности (Intellectual Property Assets) определяются как интеллектуальная собственность, которая принадлежит компании и защищается законом (торговая и сервисные марки, патенты, авторские права и пр.).

Активы инфраструктуры (Infrastructure Assets) представляют собой интеллектуальные активы, обеспечивающие функционирование компании (философия управления, общая культура, процессы управления, бизнес-процессы и др.).

Гуманитарные активы (Human-Centred Assets) — используемые компанией интеллектуальные активы, прежде всего знания и умения, которые принадлежат сотрудникам фирмы и ее партнерам.

Включение интеллектуальных ресурсов в состав нематериальных активов не вызывает сомнений. Но являются ли эти понятия тождественными?

По мнению многих ученых, это также относящийся к числу нематериальных активов социальный капитал. В свое время, говоря о том, что капитал бесплатно присваивает достижения науки, К. Маркс добавлял «так же как разделение труда». Разделение труда как элемент общественной организации, несомненно, является составной частью социального капитала, эффект от существования которого в разной степени присваивается разными субъектами хозяйствования.

Сегодня категория социального капитала находит все более широкое признание в экономической литературе (см. работы [17; 18]). Социальный капитал как экономическая категория может быть кратко определен как некоторый набор общественных отношений, который минимизирует операционные затраты информации в пределах всей экономики. Данная категория характеризуется следующими признаками. Во-первых, социальный капитал — это всегда продукт организованного взаимодействия, поэтому он имеет общественную, а не индивидуальную природу. По этому поводу М. Портер отмечает, что экономический капитал находится на народных банковских счетах, человеческий капитал — в головах людей, социальный капитал присущ структуре их отношений. Чтобы обладать социальным капиталом, человек должен быть связан с другими, и эти «другие» — фактический источник его преимущества [10]. Во-вторых, социальный капитал как эффект функционирования социально организованной общественной системы не может находиться в частной собственности и является общественным благом. «Социальный капитал вложен в социальную структуру и имеет характеристики общественного блага» [19]. Правомерно поставить вопрос о месте социального капитала в структуре активов фирмы и о связи данного понятия с категорией интеллектуального капитала. Не являясь собственностью отдельной фирмы, социальный капитал используется в меру возможности каждым предприятием. Одна из первых попыток введения категории социального капитала в структуру факторов производства принадлежит Ж. Кулеману [18].

Несколько модернизировав структуру активов фирмы, предложенную Кулеманом, ее можно представить следующим образом (рис. 3).

Биофизический капитал включает, согласно Кулеману, землю, природные ресурсы. По-видимому, к этой категории можно отнести не только эксплуатируемые, но и разведанные запасы природных ресурсов.

Финансовый капитал наряду с собственно финансовыми активами включает физический капитал (здания, оборудование и т. д.).

Социальный капитал Кулеман определяет как внешние и внутренние связи организации. Но поскольку «капитал» — это категория не только текущего состояния, но и потенциальных возможностей, то к социальному капиталу, на наш взгляд, имеют отношение все те факторы, которые создают возможность возникновения и развития социальных связей и обеспечивают их сохранение.

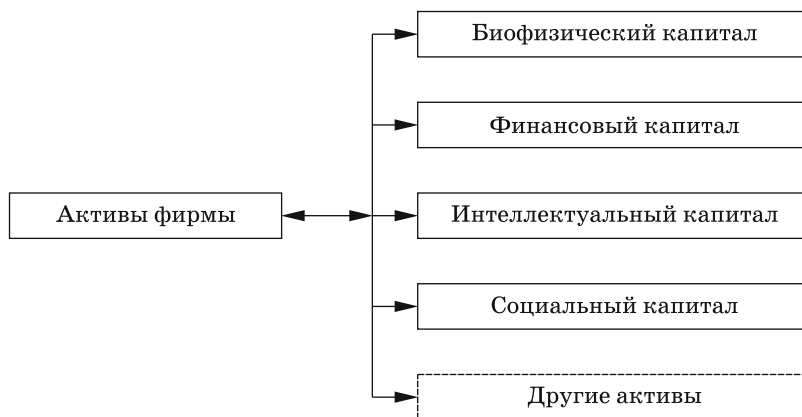


Рис. 3. Структура активов фирмы

Следует допустить, что список, предложенный Кулеманом, не является исчерпывающим. Он может быть расширен как за счет включения новых категорий (например, некоторые исследователи говорят об организационном капитале), так и за счет дробления уже имеющихся (например, выделение в социальном капитале политического, этического и других компонентов).

Ресурсы фирмы взаимодействуют. Так, основной вклад социального капитала в интеллектуальную эффективность фирмы состоит в усилении сетевого эффекта.

Все рассмотренные подходы к оценке стоимости нематериальных активов выводят их величину как разницу между рыночной стоимостью и стоимостью материальных активов.

Безусловно, рыночная стоимость компании включает стоимость как материальных, так и нематериальных активов. Но если баланс оценивает и суммирует стоимость отдельных ресурсов компании, то рынок рассматривает и оценивает компанию как целое.

Известно, что свойства системы (целого) больше, чем сумма свойств образующих ее частей. Соответственно, стоимость целого должна превышать сумму стоимостей его элементов. Данное утверждение справедливо для любого набора ресурсов. Если можно было бы представить компанию, которая объединяет только традиционные ресурсы (капитал и труд), то и в этом случае синергетический эффект, возникающий в результате объединения ресурсов, должен привести к повышению ее рыночной стоимости над балансовой стоимостью активов. То же самое справедливо и для системы, включающей материальные и нематериальные активы. И в этом случае рыночная стоимость компании должна включать некую «системную добавку», или «системный коэффициент». Нам представляется, что именно с этой добавкой связана готовность покупателя, приобретающего тот или иной бизнес, заплатить за него сверх стоимости активов последнего. В этом случае рыночную стоимость компании можно представить следующим образом:

$$M = B + I + GWBI.$$

Вместе с тем указанный синергетический эффект не всегда проявляется в превышении рыночной стоимости бизнеса над балансовой стоимостью активов. В хозяйственной практике нередки случаи, когда предприятия, имеющие убытки или весьма невысокую доходность, продаются по ценам намного ниже балансовой стоимости их основных фондов, даже при хорошем состоянии послед-

Таблица 1

Мониторинг нематериальных активов отдела маркетинга фирмы

| Индикаторы | Нематериальные активы | | |
|---------------|---|--|---|
| | Внешняя структура | Внутренняя структура | Индивидуальная компетентность |
| Рост | Число новых клиентов | Чистые инвестиции в ИТ-системы, долл. | Индекс компетентности |
| Обновление | «Творческое» восприятие клиента (отчет). Новые изделия (программы) или предоставленные услуги | Число вновь введенных внутренних процессов | Индекс гибкости. Образование: дни на человека |
| Эффективность | Доход на клиента | Издержки маркетинга на нового клиента, долл. | Структурное отставание |
| Стабильность | Индекс удовлетворенности клиентов. Оборот клиентов | Внутриведомственный индекс удовлетворенности | Оборот персонала отдела. Индекс взаимоотношений |

них. Причиной является именно низкая доходность предприятия. Приобретая такой производственный комплекс, инвестор надеется получить иной системный эффект, используя факторы производства для выпуска иной продукции или для иного вида деятельности. Уровень дохода, фактического или потенциального, всегда используется как масштаб для оценки капитала фирмы².

Методики мониторинга нематериальных активов. Нематериальные активы, как и другие составные части капитала предприятия, должны обеспечивать ему получение дохода. Поэтому одной из задач менеджмента фирмы является оценка состояния интеллектуальных ресурсов и эффективности их использования.

Для анализа состояния нематериальных активов организации Свейби разработал технологию мониторинга нематериальных активов (Intangible Assets Monitoring (IAM)). В нем для каждого из трех видов активов определялось четыре типа показателей: рост, обновление, эффективность, стабильность.

В таблице 1 в качестве примера приведен IAM для отдела маркетинга фирмы [6].

Для каждого вида нематериальных активов разработаны свои индикаторы состояния. В частности, собственно человеческий фактор, входящий в состав нематериальных активов как «индивидуальная компетентность», оценивается следующей системой показателей.

Рост характеризуется индексом компетентности, обновление — индексом гибкости и, косвенно, числом дней повышения квалификации и уровня образования в расчете на человека. Эффективность использования данного фактора оценивается через индекс структурного отставания, а стабильность —

² Н. М. Ромашевская по поводу качественного потенциала населения выделяет три фундаментальные компоненты: здоровье физическое, психическое и социальное; профессиональные образовательные способности людей, образующие их интеллектуальный потенциал; культурно-нравственные ценности и духовность граждан и их социально-культурная активность [11]. У И. В. Соболевой ключевым понятием для характеристики человеческого потенциала является запас здоровья, компетентностей, активностей). Для этого автора человеческий потенциал — это создание, сохраняемые, отложенные и используемые — здоровье, компетентности, активности [12].

через показатели текучести или оборота персонала и индекс взаимоотношений в коллективе. Большинство этих показателей конструируются на основе использования методов тестирования, что делает их достаточно условными и специально приспособленными для персонала данного предприятия или его подразделения.

Состояние внешней структуры характеризуется увеличением числа клиентов, внедрением новых продуктов и услуг. Эффективность использования данного фактора оценивается динамикой дохода в расчете на клиента, а стабильность — коэффициентом сменяемости или оборота клиентов. В качестве дополнительных индикаторов предлагается использовать показатель творческого восприятия клиента со стороны персонала фирмы, конструируемый на основе анализа отчетов работников, и индекс удовлетворенности клиентов услугами фирмы, определяемый на базе опросов.

Состояние фактора внутренней структуры характеризуется показателями чистых инвестиций на эти цели, числом вновь введенных внутренних процессов. Эффективность использования внутренней структуры оценивается через издержки маркетинга на нового клиента, а стабильность данного фактора — через оценки удовлетворенности персонала состоянием внутренней структуры. Примечательно, что в мониторинге данного вида нематериальных активов, как и для индивидуальной компетентности, увеличивается значение условных оценочных показателей. Отметим также, что эффективность использования этих двух видов нематериальных активов оценивается по принципу «от противного», т. е. через выделение признаков их неэффективного использования.

Мониторинг нематериальных активов не предполагает какого-то завершенного и идентичного для всех случаев набора индикаторов. Например, для характеристики индивидуальной компетентности часто используются такие показатели, как «возраст», «стаж работы по профессии», «стаж работы в фирме» и др., для характеристики внешней структуры — «доля наиболее престижных клиентов», «процент клиентов, приносящих определенную долю дохода» и т. д.

Несмотря на кажущуюся простоту (мониторинг предприятия по количеству индикаторов незначительно отличается от мониторинга подразделения), проведение мониторинга является достаточно сложным из-за большого количества индексов и широкого использования опросов.

Несколько иная методика анализа состояния нематериальных активов разработана специалистами страховой компании Skandia Navigator. Она отличается от IAM жесткой привязанностью к объективным показателям деятельности компании и ее дочерних фирм и подразделений.

В качестве примера приведем данные Skandia Navigator для входящей в ее состав компании Skandia Link, ведущего страховщика жизни на шведском рынке (табл. 2).

Оценка состояния интеллектуальных активов проводится в динамике по трем направлениям: клиент, персонал, процессы. Для каждого из этих направлений анализа используются вполне объективные показатели. Использование условных оценочных индикаторов сведено до минимума.

Так, работа внешней структуры оценивается по состоянию клиентской базы: числу контрактов и проценту отказов в заключении договоров. Состояние персонала характеризуется динамикой числа сотрудников и их составом по образованию и стажу работы. Качественная характеристика персонала устанавливается на основе индекса человеческого капитала, разработанного Институтом общественного мнения Швеции; этот индекс учитывает образование, мотивацию, удовлетворенность работой и другие показатели. Эффективность внутренней

Таблица 2

Данные мониторинга по схеме Skandia Navigator компании Skandia Link*

| | 2001 г. | 2002 г. | 2003 г. | 2004 г. |
|--|---------|---------|---------|---------|
| Финансы | | | | |
| Брутто-ставка страхового взноса, % | 2,413 | 2,087 | 1,874 | 1,145 |
| Операционные результаты, тыс. долл. | 179 | 176 | 132 | 137 |
| Управляемые авуары | 9,202 | 5,699 | 3,670 | 2,273 |
| Клиенты | | | | |
| Количество контрактов | 182,900 | 153,100 | 115,000 | 74,300 |
| Частота отказов, % | 1,7 | 1,5 | 1,0 | п. а. |
| Персонал | | | | |
| Число сотрудников, чел. | 45 | 48 | 51 | 52 |
| Индекс человеческого капитала (максимальное значение = 1,000) | 426 | 493 | 534 | п. а. |
| Доля сотрудников со средним или высшим образованием, % | 73 | 73 | 74 | п. а. |
| Доля сотрудников с 3 или более годами обслуживания клиентов, % | 92 | 88 | 62 | п. а. |
| Процессы | | | | |
| Управленческие расходы / брутто-ставка страхового взноса, % | 4,1 | 5,0 | 4,5 | 5,7 |
| ИТ-расходы / управленческие расходы, % | 26,3 | 27,1 | 28,0 | 26,0 |
| Число контрактов на 1 сотрудника | 4,064 | 3,180 | 2,253 | 1,439 |
| Средства, переведенные через Telelink | 50 | 40 | 22 | п. а. |

* Источник: Skandia Navigator (2005).

структуры организации оценивается показателями доли управленческих расходов в структуре страховой брутто-премии и количеством заключенных договоров страхования в расчете на одного сотрудника.

Анализ состояния интеллектуальных активов по указанным трем направлениям дополняется некоторыми финансовыми показателями, которые в той или иной степени отражают эффективность функционирования нематериальных активов. В частности, для органов местного самоуправления. Одним из показателей эффективности работы муниципальных служб ряд исследователей используют показатель производительности их труда. Динамика производительности по многим видам деятельности определяется методом построения индексов производительности. Для его определения сопоставляется число работников, которые в текущем году произвели полученный объем услуг, с числом работников, которые потребовались бы для осуществления того же объема услуг, на основе затрат труда в расчете на единицу результата в базовом году. Формула этих расчетов представляется в следующем виде:

$$p_i = \left[\sum (q_i \cdot L_0) - L_i \right] \cdot 100 ,$$

где: p_i — индекс производительности, т. е. объем продукта на одного работника в текущем году; q_i — объем продукции (услуг) в текущем году; L_i — общая чис-

Таблица 3

Структура персонального капитала

| Персональный капитал | |
|----------------------|--------------------------|
| Отчуждаемые ресурсы | Неотчуждаемые ресурсы |
| Физический капитал | Биофизический капитал |
| Финансовые ресурсы | Интеллектуальный капитал |
| | Социальный капитал |

ленность работников в текущем году; L_0 — затраты труда в базовом году на единицу каждого продукта.

Сопоставление всех этих групп данных позволяет сделать определенные выводы. В частности, при сокращении числа сотрудников на 13% за три года клиентская база возросла в 2,5 раза, а управляемые авуары — более чем в 4 раза. И хотя нельзя полностью отнести полученные результаты на эффект интеллектуального капитала (например, за анализируемый период произошло существенное увеличение ставки страхового тарифа), рост числа договоров является несомненной заслугой интеллектуального капитала фирмы.

Мониторинг человеческого капитала. Основу интеллектуальных ресурсов организации, ее интеллектуального капитала составляют знания, умения, навыки персонала, соответствующие характеру деятельности данной организации. Часто их называют человеческим капиталом.

Однако интеллектуальный и человеческий капитал — это не тождественные, а пересекающиеся понятия.

С одной стороны, в качестве носителей интеллектуального капитала могут рассматриваться не только отдельные индивиды, но также их группы, организации, объединения, общество в целом. С другой стороны, «релевантными экономической активности» компонентами человеческого капитала являются не только интеллектуальные ресурсы личности. Человеческий капитал, в отличие от интеллектуального, — это более персонифицированное понятие, относящееся к отдельной личности. Его структуры приведены в таблице 3.

Неотчуждаемые ресурсы личности и представляют собой человеческий капитал. В состав этих неотчуждаемых человеческих ресурсов включены три компонента: биофизический, интеллектуальный и социальный капитал. Все эти виды ресурсов тесно связаны с личностью, составляют ее физическую и духовную сущность и не могут быть отчуждены без разрушения самой личности. Отчуждаемые ресурсы — это биофизический капитал и финансовые ресурсы, принадлежащие человеку.

Биофизический капитал — это жизненные ресурсы личности, ее физический и психологический потенциал, рассматриваемые в контексте способности к созданию стоимости

Другим важным компонентом человеческого капитала являются социальные ресурсы личности, т. е. заложенный в человеке потенциал социального взаимодействия.

Различные виды человеческого капитала и средства их формирования взаимодействуют. Долгое время источником социального капитала было богатство в натуральной или денежной форме. Образование давало и дает не только знания и умения, составляющие основу интеллектуального капитала, но и определенный престиж в обществе, причем тем больший, чем большим социальным капиталом обладает соответствующее образовательное учреждение.

Структура и свойства интеллектуального капитала личности. Интеллектуальные ресурсы личности — это сформированные в процессе формального, неформального обучения знания, информация и креативные способности человека. Достаточно полный их перечень дает К. Виг [21–24].

Интеллектуально богатыми и эффективными являются сотрудники организации, которые демонстрируют эффективные черты личности, обладают хорошей общей и профессиональной подготовкой, хорошими тактическими способностями, умеют принимать правильные решения стоящих перед ними проблем и обеспечивать их выполнение. Каждое из этих пяти свойств может быть разложено на составляющие компоненты, как это представлено в таблице 4.

Структура и характеристики знаний в интеллектуальных ресурсах организации. Организационное знание хозяйствующего субъекта управления. Организационное знание — это система, объединяющая интеллектуальные ресурсы, которыми обладают члены организации. Но так же как функционирование мозга нельзя свести к работе отдельных клеток или нейронов, проявление организационного знания нельзя свести к функционированию интеллектуальных ресурсов работников.

Важно понять, каким образом знания и информация существуют и функционируют в составе ресурсов организации.

Можно дать следующую характеристику уровней организации деятельности С. Винтера, А. Н. Леонтьева [7; 8] и в классификации DICW (табл. 5).

Нижний, рутинный, уровень деятельности организации основан на повторении стандартизированных по формам и содержанию операций, интенсивность которых меняется в зависимости от поступающей оперативной информации. Средний уровень организации деятельности передается в знаниях, позволяющем принимать стратегические решения при наличии в потоке внешней информации факторов, заставляющих скорректировать поведение. Высший уровень организации деятельности заключается в способности создания новых концепций поведения в условиях изменяющейся среды, для чего необходимо не просто наличие определенных знаний, но и приведение их к новому качеству целостного понимания причинно-следственных связей в рамках данного вида деятельности.

К. Виг классифицировал производственные и деловые процессы по сложности и частоте повторяемости и представил результаты в виде диаграммы. По его мнению, в структуре деятельности доминируют стандартные ситуации, связанные с незначительными изменениями по сравнению с привычными рутинными. На втором месте по частоте стоят ситуации, отличные от рутин, вызванные влиянием внешних факторов, которые можно предусмотреть исходя из устойчивых тенденций.

Обе эти группы, вместе взятые, составляют около двух третей всей деятельности организации. Рутинные операции занимают менее половины остатка, почти столько же, сколько и непредвиденные ситуации, которые вдруг выбиваются из рутинных под влиянием внешних факторов. Еще меньше приходится на полностью неожиданные ситуации, возникающие в рамках данной сферы деятельности и не связанные с рутинными изменениями. Наконец, мизерная часть ситуаций связана с так называемыми непредвиденными вызовами вне сферы данной деятельности.

Приведенные структурные параметры опровергают устоявшееся представление о доминировании рутинных операций в деятельности организации. Реально в ней преобладают действия и ситуации, несущие в себе элемент изменений, отклонений от стандартов вчерашнего дня. Однако большая часть этих изменений

Таблица 4

Компоненты эффективных черт личности сотрудников организации

| Демонстрация эффективных черт личности | |
|---|---|
| Инициативность Способность принятия ответственности Способность делегирования полномочий Действуют в соответствии с ситуацией Гибкость и отзывчивость | Думают перед действием Постоянны Хорошие слушатели Независимы Склонность к идеализму Принципиальность Способность к самокоррекции |
| Хорошая подготовленность | Выбор соответствующей тактики |
| Приобретение знания из всех источников и организация его в интегрированное конгруэнтное целое | Предвосхищение будущего развития и, соответственно, планирование деятельности |
| Разносторонность Информированность | Вкладывание усилий пропорционально важности ситуации |
| Планирование своей деятельности, на основе объединения, по-видимому, не связанной информации | Координация своих действий со всеми релевантными сторонами и обеспечение, когда требуется, согласия |
| Понимание окружающего мира | Выбор уместных действий |
| Обеспечение наилучшего варианта решения проблем | Выработка выполнимых решений |
| Использование всех релевантных знаний | Принятие вызова и готовность к риску |
| Рассмотрение всей доступной информации, но использование только той, которая является уместной | Идентификация цели при наступлении ситуации Анализ всех уместных альтернатив |
| Реконструкция проблемы и анализ различных перспектив | Предвидение последствий Установление приоритетов |
| Способность к воображению, новаторству, творчеству | Учет степени реальности лучших альтернатив |
| Анализ ситуации с учетом не только очевидных, но и скрытых характеристик | Выбор лучшей альтернативы с учетом всех ограничений, условий и неопределенности |
| Выделение и определение важнейших факторов процесса | Убедительность в обосновании решения |
| Рациональность рассуждений, минимум ошибок | Эффективное осуществление решения |

Таблица 5

Уровни организации деятельности

| Авторы | Уровни организации деятельности | | |
|----------------|---------------------------------|----------------------|----------------|
| | Высший уровень | Средний уровень | Низший уровень |
| А. Н. Леонтьев | Деятельность | Действия | Операции |
| Дж. Билленгер | Мудрость | Знания | Информация |
| С. Винтер | Парадигмы | Эвристика, стратегия | Рутин |

выражается первоначально через незначительные отклонения от стандартов и недооценивается традиционным менеджментом.

Все это позволяет предположить, что в большинстве случаев деловые процессы связаны с передачей информации, а знание присутствует лишь в более высоких структурах и часто запаздывает с осознанием необходимости стратегических изменений в деятельности организации.

Кодифицированное знание организации. Важное место в структуре интеллектуальных ресурсов организации занимает кодифицированное знание.

Оно может быть представлено в виде устных текстов и письменных документов, коллекций данных (базы данных, картотеки и т. д.), в символьной (математический текст, программный код) и графической (графики, схемы и т. д.) форм. Для сохранения и передачи кодифицированного знания могут использоваться различные носители. Например, лекция может существовать не только в устной форме, но и фиксироваться в виде стенограммы, конспекта, записываться на аудио- и видеоносители, храниться в электронной форме.

Кодификация знания выполняет три основные функции: креативную, коммуникативную и культурную.

Во-первых, кодификация знания — это креативный процесс [10].

Во-вторых, кодификация знания имеет коммуникативную функцию, делая знания одного человека доступными другим людям. Наиболее ярко коммуникативная функция кодифицированного знания проявляется в процессе образования.

Третья функция кодификации знания — культурная. Благодаря кодификации знание сохраняется в памяти людей, организаций, общества.

Многообразие функций обеспечивает многообразие социальных ролей кодифицированного знания. Благодаря кодификации знание приобретает форму, в которой оно может стать объектом интеллектуальной собственности, товаром и капиталом. Особенности знания как экономического блага и объекта интеллектуальной собственности подчеркиваются Э. Дайсоном, считающим, что интеллектуальная собственность существует и как капитал, и как товар, который может быть тиражирован без одновременного использования.

Как тиражируемый товар интеллектуальная собственность существует в потенциально не ограниченном количестве, но имеет потенциально ограниченный спрос. Как капитал интеллектуальная собственность редка и уникальна, ее ценность в ее уникальности.

Преобразование знания в капитал означает, что владение им позволяет получать от его использования регулярный доход. Можно сказать, что кодификация знания как момент его движения в качестве интеллектуального капитала ставит во главу угла креативную и коммуникативную функции. Фиксация идей, включение их в научный оборот оказываются здесь на первом плане.

Кодификация знания как момент создания интеллектуального товара, ориентирующегося на те или иные потребности покупателя, выполняет наряду с коммуникативной культурную функцию.

Товары и услуги, создаваемые на основе кодифицированного знания (информационные), имеют ряд особых экономических и организационных характеристик. Это прежде всего их уникальность. В условиях идеальных конкурентных рынков товары рассматриваются как гомогенные. Это свойство не характерно для информационных товаров или услуг или характерно для них в значительно меньшей степени.

Для информационных товаров и услуг свойствен чрезвычайно короткий жизненный цикл, начиная с момента введения товара на рынок до его выведения из него. Эта особенность объясняется давлением научно-технического прогресса,

поскольку кодифицированное и представленное в виде продукта или услуг знание само представляет собой элемент научно-технического развития и текущего информационного потока жизнеобеспечения.

Стоимость интеллектуальной продукции существенно отличается от стоимости обычных товаров или услуг. Для последних она определяется общественно необходимыми затратами труда, связанными с их воспроизводством. Для интеллектуальной продукции понятие воспроизводства трансформируется в понятие тиражирования уникального продукта.

Информационные технологии дают новые уникальные возможности для создания, хранения и использования знания. Однако далеко не все инновации, связанные с компьютерами и компьютерными сетями, затрагивают процессы, касающиеся интеллектуальных ресурсов, по существу. Во многих случаях они играют хотя и важную, но вспомогательную роль.

Можно выделить два основных направления, по которым электронные технологии действительно вносят вклад в интеллектуальные процессы. Во-первых, это новые, более эффективные способы хранения и обработки больших массивов информации и знания, их сбора и распространения. Это базы данных, хранилища знаний, веб-сайты и т. п. Во-вторых, выполнение некоторых собственно интеллектуальных функций. Примером могут служить встроенные в Microsoft Word системы проверки орфографии и грамматики текста, экспертные системы, широко используемые в медицине, менеджменте и т. д. Особенность этих систем состоит в том, что в них знание не только хранится, но и функционирует автономно от их создателей, экспертов. Именно эти две группы электронных продуктов составляют главный компонент кодифицированного знания в составе интеллектуальных ресурсов организации.

Основные задачи дальнейшего исследования можно сформулировать так:

- определить место интеллектуальных ресурсов в системе ресурсов организации;
- выделить основные подсистемы интеллектуальных ресурсов;
- проанализировать на этой основе интеллектуальное взаимодействие организации с окружающей средой;
- рассмотреть внутренние факторы, способствующие (препятствующие) формированию и использованию интеллектуальных ресурсов;
- на основе перечисленных выше шагов сформулировать основные принципы управления интеллектуальными ресурсами организации.

Литература

1. Беккер Г. С. Человеческое поведение: экономический подход // Избр. тр. по экономической теории: пер. с англ. М.: Изд-во ГУ — ВШЭ, 2003.
2. Данилин А. О проблематике управления знаниями // Computerworld Россия. 1999. № 31.
3. Дайсон Э. Интеллектуальная собственность в Сети. Публикация 2.0 // CompuTerra Online. 1996. № 196.
4. Заславская Т. Н. Человеческий потенциал в современном трансформационном процессе // Общественные науки и современность. 2005. № 3.
5. Иванов О. И. На пути к теории человеческого потенциала // Социальные проблемы. 2009. № 1–2.
6. Иванцевич Д., Лобанов А. Человеческие ресурсы управления. М., 2008.
7. Леонтьев А. Н. Деятельность. Сознание. Личность. 2-е изд. М.: Политиздат, 1977.
8. Леонтьев А. Н. Философия психологии. М.: Изд-во МГУ, 1994.
9. Мескон М., Альбер М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. М.: Дело ЛТД, 1995.

10. Портер М. Конкуренции. М.: ИД «Вильямс», 2000.
11. Ромашевская Н. М. Качественный потенциал населения России, взгляд в XXI век // Проблемы прогнозирования. 2001. № 3.
12. Соболева И. В. Человеческий потенциал российской экономики. Проблема старения и развития. М., 2007.
13. Ядов В. А. Социологические исследования: методология, программа, методы. Самара, 1995.
14. Friedman M. The Basic Postulates of the Demand Theory // Economic Studies Quarterly. Vol. 14. 1963.
15. Edvinsson L., Malone M. Intellectual capital: Realizing your company's true value by finding its hidden brainpower. N. Y.: Harper Collins Publishers Inc., 1997.
16. Brooking A., Motta E. A. Taxonomy of Intellectual Capital and Methodology for Auditing It // 17th Annual National Business Conference, McMaster University, Hamilton, Ontario, Canada. January 24–26. 1996.
17. Coleman J. S. Social Capital in the Creation of Human Capital // American Journal of Sociology. Vol. 94. 1988.
18. Coleman J. S. Foundations of Social Theory. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1990.
19. Narayan D. Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty // Working Paper, World Bank. Poverty Group — World Bank, 1997.
20. Sveiby K.-E., Lloyd T. Managing Knowhow. London: Bloomsbury, 1987.
21. Wiig K. Assessment of the State of Intellectual Capital in XY Corp. // Working Paper, Knowledge Research Institute, Inc., 1999. No 3.
22. Wiig K. Comprehensive knowledge management // Working Paper, Knowledge Research Institute, Inc., 1999. No 4.
23. Wiig K. Knowledge Management Methods: Practical Approaches to Managing Knowledge. Arlington (TX, USA): Schema Press, 1995.
24. Wiig K. On Information, Knowledge, Understanding, and Discontinuity: The Need for Crisp Definitions // Working Paper, Knowledge Research Institute, Inc., 1999. No 2.

УДК 351.862.44

А. С. Тер-Арутюнян, А. В. Атанесян

**Культура содействия граждан
силовым ведомствам и спецслужбам
в системе обеспечения национальной безопасности**

*A. S. Ter-Arutyunian, A. V. Atanesian. Culture of civil assistance
to law enforcement departments and special services
in the national security system*

В статье рассматриваются в историческом и социологическом аспектах вопросы культуры содействия граждан деятельности силовых

The paper deals with historical and sociological aspects of the culture of civil assistance to law enforcement departments and

Артем Сергеевич Тер-Арутюнян — сотрудник Службы национальной безопасности Республики Армения, кандидат технических наук, юридических наук.

Артур Владимирович Атанесян — заведующий кафедрой социологии Ереванского государственного университета, доктор политических наук, профессор.

© А. С. Тер-Арутюнян, А. В. Атанесян, 2011.

вых ведомств и специальных служб, призванных обеспечивать национальную безопасность как систему защиты интересов государства в военно-политической, экономической и иных сферах. На широком международном материале авторы показывают факторы, препятствующие развитию взаимодействия общества с правоохранительными органами и спецслужбами, что создает угрозу национальной безопасности.

Ключевые слова: национальная безопасность, государственные интересы, специальные службы, структуры государственной безопасности, сотрудничество с правоохранительными органами.

Контактные данные: А. С. Тер-Арутюнян: Республика Армения, 375001, г. Ереван, ул. Налбандяна, д. 104; (37410) 56-35-15; e-mail: press@sns.am | А. В. Атанесян: Республика Армения, 375049, г. Ереван, ул. Алекса Манукяна, д. 1; (37410) 55-52-40; e-mail: info@ysu.am.

special services that have to ensure national security as a system of protection of state interests in military, political, economic, and other spheres. Using a variety of international materials, the authors show factors, preventing development of interaction of society with law enforcement agencies and special services, which threatens national security.

Key words: national security, state interests, special services, state security structures, cooperation with law enforcement agencies.

Contact details: A. S. Ter-Arutunian: Republic of Armenia, 375001, Yerevan, ul. Nalbandiana, b. 104; (37410) 56-35-15; e-mail: press@sns.am | A. V. Atanesian: Republic of Armenia, 375049, Yerevan, ul. Aleksa Manukiana, b. 1; (37410) 55-52-40; e-mail: info@ysu.am.

Национальная безопасность, как качество и вместе с тем как необходимое условие существования и функционирования любого государства, основывается на двух фундаментальных несущих — государстве с его институтами и обществе с его потребностями и поддержкой. Государственные институты власти, а также структуры государственной безопасности функционируют постольку, поскольку пользуются доверием общества; государство создается обществом, пользуется его поддержкой и осуществляет защиту его интересов. В свою очередь, общество должно постоянно заботиться о государстве как механизме защиты его интересов, поддерживать его решения, формировать содержание властных структур, заботиться об имидже своего государства на уровне индивидуального и коллективного поведения, содействовать успешности реализации единой стратегии безопасности и развития государства и общества.

Национальная безопасность традиционно рассматривалась как система защиты интересов государства преимущественно в военно-политической и экономической сферах с использованием соответствующих средств. И сегодня можно встретить ряд профессиональных трудов в области безопасностной политики государства, в которых государственная безопасность рассматривается преимущественно как система защиты госинтересов силовыми методами, включая военную, экономическую, политическую силу государств в сравнительном сопоставлении [1]. Современная теория неореализма также концентрируется на потенциале силы государства как на источнике его места и роли в системе международной и региональной безопасности, где под силой государства понимается жесткая сила (наличие у государства и использование им военно-политической мощи, военно-технических ресурсов, энергоресурсов и др. с целью подавления врага и предупреждения потенциальных соперников), а также мягкая сила (умение государства «уговаривать» других, убеждать их в целесообразности предлагаемой им политики, в том числе и силой аргумента, за которой опять же стоит сила кулака) [2].

В данном контексте почти не уделяется внимание роли общества как субъекту обеспечения национальной безопасности, а также безопасности общества

как одной из составляющих национальной безопасности любого государства. В этом смысле принципиально важными являются работы Бари Бузана и его коллег, в которых проблемы безопасности общества выделяются в отдельную сферу «социетальной безопасности» [3]. Тем не менее о взаимоотношениях между институтами государственной власти и обществом как источником поддержки деятельности этих институтов в обеспечении национальной безопасности вспоминают в основном в критические для страны моменты, когда необходимо мобилизовать общество на защиту страны от врага, или же в пропагандистских целях, в частности в предвыборной агитации, когда та или иная партия пытается апеллировать к витальным интересам безопасности общества как причине, по которой необходима смена власти.

Между тем эффективность деятельности государственных институтов и служб безопасности, в частности правоохранительных органов и специальных служб, напрямую зависит от степени участия в них общества с его поддержкой, доверием и заинтересованностью.

Участие общества в функционировании государственных институтов и служб безопасности может быть как прямым (содействие правоохранительным органам и спецслужбам), так и косвенным (доверие деятельности государственных институтов и служб безопасности, идеологическая поддержка, правовое поведение граждан, уважение закона и др.). Причем сложно сказать, что важнее — успешная агентурная деятельность в составе спецслужб или воспитание гражданина страны в духе уважения и соблюдения закона. Однако можно с уверенностью сказать, что одно без другого существовать и быть эффективным не может.

Суть агентурного метода сводится к непосредственному функционированию различных категорий конфиденциальных помощников (агентов) в представляющей интерес (например, криминальной) среде. Как справедливо отмечает большинство авторов — исследователей проблем теории и практики оперативно-розыскной деятельности, это обусловлено замкнутостью такой среды, блокированием ею каналов утечки информации о преступной деятельности, строгой внутригрупповой дисциплиной и конспирацией действий преступников. Благодаря агентурному методу становится возможным получение сведений о противостоящей силе, достижение целей выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, документирования конкретных преступных действий. Без такого участия и такой помощи немыслимы успешная борьба с преступностью, обеспечение безопасности личности, общества, государства [4, с. 208].

С древнейших времен в обеспечении безопасности монархов, а также церкви и государства в целом использовался институт негласного сотрудничества (содействия) [5, с. 75].

Одним из первых археологических источников, свидетельствующих о применении агентов и даже факте их использования в межгосударственных отношениях в качестве заложников, является обожженная дощечка с древними письменами, найденная на территории Сирии и датированная XIII веком до н. э. В них правитель одного города-государства жалуется правителю другого на то, что хотя он и отпустил его соглядатаев согласно уговору, однако выкупа за них до сих пор не получил.

Первые исторические памятники на территории Древней Армении, содержащие сведения о разведывательной деятельности и ее отдельных составляющих, датируются урартским периодом (Ванское царство, IX–VI в. до н. э.). Анализ содержания клинописных памятников указанного периода, а также других источников свидетельствует, что в Ванском царстве данный вид деятельности, а также борьба против засланных иноземных шпионов были поставлены на госу-

дарственную основу. В частности, в содержании одной из клинописей (VII в. до н. э.), представляющей собой разведывательное донесение, говорится о задержании двух ассирийских лазутчиков по имени Халдипуру и Уради, шпионивших на территории Урарту. Последние были посланы неким Цыпой, а после задержания были доставлены наместнику города Тейшебаини, где дали правдивые показания [6].

Знаменитый китайский военный теоретик Сунь-Цзы, живший в одно и то же время с одним из величайших мыслителей Конфуцием (VI в. до н. э.) и прославившийся своим трактатом «Искусство войны», особое значение придавал разведывательной деятельности. Сунь-Цзы утверждал, что работа с агентами требует соблюдения строжайшей секретности и что необходимо не просто их наличие, но и умелое использование. Он рассматривал отказ военных руководителей от применения агентурного метода как «верх глупости, так как подлинная гуманность — воевать с возможно меньшим числом жертв» [7, с. 5].

Считается, что значительную лепту в становлении агентурного метода внес царь-завоеватель Митридат VI Понтийский (I в. до н. э.), который, по свидетельству его современников, неоднократно лично выступал в роли секретного агента. Агенты Митридата неумолимо действовали во многих азиатских владениях Рима и Греции, используя недовольство местных жителей [8].

В работах известного философа и мыслителя Геродота, датируемых 480 г. до н. э., также указывается на использование древними греками агентов из Персии. Активно использовали агентуру царь Александр Македонский и карфагенский генерал Ганнибал, который, согласно записям Плутарха, засылал соглядатаев в лагерь противников и получал от них секретную информацию. Практически всегда Ганнибал засылал десятки и сотни агентов впереди своей армии, вторгшейся в Италию, для сбора сведений о римском войске и укрепленных местностях. Античные историки Полибий и Ливий утверждают, что карфагенский полководец и сам не раз, надев парик и нацепив фальшивую бороду, проникал в римский стан для сбора разведывательной информации. К VI в. н. э. разведывательная служба Византийской империи приобрела главенствующую роль в Константинополе и государстве в целом. Агентов посылали в зарубежные страны под видом торговцев, чтобы они добывали информацию о планах потенциальных врагов Византии.

Об использовании агентурного метода свидетельствуют также и армянские исторические памятники более позднего времени. В Судебнике известного правоведа и баснописца XII в. Мхитара Гоша встречаем следующее смелое выражение: «Не гоже царю и князю иметь дело с ворами и разбойниками, а только лишь с соглядатаями, которые являются разведчиками» [9].

В книге «Ворогайт Парац» (подготовленной Мадраасским кружком в XVIII в. и представляющей из себя свод законов, своего рода проект Конституции для будущей освобожденной от ига Армении) в системе управления государством была предусмотрена должность начальника агентуры. Последний должен был иметь в мирное время 12, а в военное время 36 подготовленных служащих, которые должны были тайно собирать необходимые сведения как на территории Армении, так и на территориях соседних и, особенно, вражеских государств [10].

Немало нового в организацию секретной службы и тактику агентурной работы привнесли монгольские правители. Известно, к примеру, как ценил и активно использовал агентуру Чингисхан (1155–1227).

Агентурный метод получил широкое распространение при Генрихе VII Тюдоре (1457–1509), создавшем разветвленную агентурную сеть с целью получения исчерпывающей информации о своих врагах.

В период Средневековья даже церковь почти во всех странах Европы имела свою разветвленную агентурную сеть — от сельского священника, собиравшего и докладывавшего вышестоящим церковным чинам сведения о настроениях деревенских жителей, до представителя монарха при господском дворе, имевшего возможность выведывать тайные планы царей. Римский престол тогдашнего христианского мира вплоть до эпохи Возрождения оставался самым осведомленным о положении дел в других государствах мира.

Большую роль в развитии церковной разведки сыграл в первой половине XVI в. орден иезуитов — Общество Иисуса, — созданный с целью борьбы против успехов Реформации. Агентами ордена могли стать как его члены, так и светские лица, действующие внутри своих стран и за их пределами [11, с. 4].

К XVI в. большинство европейских стран овладели агентурным методом, являющимся по сути организационной формой оперативной работы. С XVII в. наблюдалось расширение сфер применения агентурного метода. Кроме чисто разведывательных начали создаваться самостоятельные структуры, впоследствии именуемые контрразведывательными службами.

В России для обеспечения безопасности императорской семьи и царского режима в 1826 г. была организована политическая полиция в виде Третьего отделения личной канцелярии императора. Позднее эти функции были переданы системе безопасности Министерства внутренних дел. Полицейская охранка активно вербовала агентов и осведомителей для получения информации о многочисленных лицах, подозреваемых в нелояльности к царскому режиму.

Мало кто знает, что первые сотрудники Всероссийской чрезвычайной комиссии (ВЧК) напрочь отвергали возможность использования в своей деятельности негласного аппарата, поскольку данные методы работы ассоциировались у них с царскими карательными службами (охранными отделениями и корпусом жандармов) и назывались «методом провокаций». Считалось, что специальная служба нового пролетарского государства должна строить свою работу лишь на основе «чисто идейного содействия советских граждан». Однако уже к концу первого года существования ВЧК ее руководитель Ф. Э. Дзержинский и его соратники пришли к однозначному выводу, что без агентуры о какой-либо серьезной работе по пресечению деятельности подпольных белогвардейских организаций не может быть и речи [12, с. 67].

Негласную оперативную деятельность, проводимую соответствующими органами за более чем 70 лет существования советской власти, а также развитие регулирующего ее законодательства можно разделить на несколько самостоятельных этапов:

- первый этап (1918–1927) — это период возникновения и становления оперативно-розыскной деятельности (ОРД) в Советской стране и правовых основ ее регулирования. Точную дату отсчета данного периода установить достаточно сложно, так как в начале своей деятельности органы ВЧК не имели агентурного аппарата. Его создание было официально разрешено только после решения президиума ВЧК в феврале 1918 г., и лишь спустя несколько месяцев органы ВЧК начали устанавливать внутреннее агентурное наблюдение в антисоветских партиях, организациях, группах и на особо важных объектах. Поэтому условно начало этого этапа определено с середины 1918 г.;
- второй этап (1928–1953) — это период реакции и ее господства над правами и свободами человека как на практике, так и в правовых актах. Хотя уже со второй половины 1920-х гг. организационно-правовые изменения в органах госбезопасности были подчинены интересам становления и развития тоталитарного политического режима, однако точкой отсчета данного этапа

негласной работы можно считать законодательное закрепление ужесточения карательной политики путем изменения Уголовного кодекса РСФСР (в редакции 1926 г.);

- третий этап (1954 — середина 1970-х гг.) — в этот отрезок времени происходит постепенный отказ власть имущих от порочной практики закрепления произвола в нормативных актах, регламентирующих оперативно-розыскную деятельность, что являлось характерным для периода культа личности И. Сталина;
- четвертый этап (середина 1970-х — август 1991 г.) — это период определенной стабилизации правового регулирования ОРД и одновременно подготовки «революционных» изменений в ее правовой регламентации [13, с. 23–30].

Во времена политики перестройки в средствах массовой информации функционирование института негласных помощников советских правоохранительных органов и специальных служб подвергалось жесткой и, как правило, односторонней критике. Это привело к некоторой недооценке важности самого института негласной работы в оперативно-розыскной деятельности¹. По оценке некоторых специалистов, в этот период было утрачено около трети агентуры. И только после трагических взрывов в Москве осенью 1999 г. многие «противники осведомительства» осознали, что получить информацию, необходимую для предотвращения преступлений террористического характера и других тяжких и особо тяжких преступлений, можно только при наличии агентуры среди организаторов, пособников и (либо) исполнителей таких деяний [15, с. 68].

После терактов 11 сентября 2001 г. американские специальные службы усилили агентурную работу и значительно расширили свой негласный аппарат. Необходимость создания на территории страны обширной агентурной сети из числа информаторов, по роду своей профессиональной деятельности активно контактирующих с населением, обсуждалась на уровне администрации президента и Конгресса США. Во многих зарубежных странах разработаны и в течение длительного времени применяются различные организационные формы взаимодействия полиции и населения (например, в США, Японии, Германии, Китае). В органах полиции функционируют специальные структурные подразделения, основной функцией которых является работа среди населения. Взаимодействие полиции и населения осуществляется и в широко распространенных совещательных советах, состоящих из представителей профсоюзных, религиозных и других общественных организаций. Заинтересованность в искоренении преступности вызывает закономерные попытки населения своими силами организовать охрану собственной жизни, здоровья, прав, свобод и имущества.

В Японии, например, где отмечается более низкий уровень преступности по сравнению с другими развитыми зарубежными странами, в качестве одной из причин успеха в этой области специалисты называют широкое сотрудничество населения с полицией. Еще в 1980-е гг. на уровне полицейских участков и префектур созданы отделения и объединения так называемой Ассоциации по предупреждению преступности. Членом Ассоциации может стать любой гражданин, желающий на деле участвовать в борьбе с преступностью. В его обязанности

¹ В современном понимании оперативно-розыскная деятельность — это вид деятельности, осуществляемый гласно и негласно оперативными подразделениями государственных органов, уполномоченных на то соответствующим законодательным актом, в пределах их полномочий посредством проведения оперативно-розыскных мероприятий в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств [14, с. 264].

входит сообщение полиции о совершенных преступлениях, а также патрулирование по улицам в вечернее и ночное время в составе так называемых отрядов бдительности [16, с. 121–123].

В Соединенных Штатах наряду с другими действенными методами применяется и такой: полицейские оставляют жителям свои визитные карточки, таким образом, их у населения накапливается достаточное количество, что позволяет им самим выбирать конкретного полицейского, которому они захотят сообщить те или иные сведения. Большую роль при этом играет установленный психологический контакт.

Взаимодействие полиции с населением возникает и по инициативе самих граждан, когда они считают, что полиция не может самостоятельно обеспечить на улицах порядок, или желают оказать ей помощь в борьбе с конкретными видами преступлений. В этой ситуации законопослушное население объединяется в различные общества, союзы, ассоциации. Так, в США создана Национальная ассоциация городских дозоров. В своих выступлениях ее руководители отмечали, что преступники составляют менее 1% всего населения, и просто смешно, что население, пребывая в испуге от них, отсиживается за дверьми, оснащенными системами сигнализации самой сложной конструкции, держит злых собак и т. п. Движение объединило более 10 млн американцев в 25 тыс. населенных пунктах. Такого рода организации существуют в Великобритании, Канаде и других странах [17, с. 6].

За почти 4 тыс. лет, прошедших с момента первых упоминаний в Ветхом Завете об агентурных приемах работы [18], сотни тысяч людей по всему миру ежегодно вовлекаются в агентурную деятельность в качестве добровольных помощников правоохранительных и специальных служб либо в качестве штатных сотрудников, обеспечивающих разведывательные, контрразведывательные и оперативно-розыскные (сыскные) функции.

После провозглашения независимости 21 сентября 1991 г. армянский народ 5 июля 1995 г. принял новую Конституцию, провозгласившую Республику Армения суверенным, демократическим, социальным и правовым государством (27 ноября 2005 г. в нее внесены изменения и дополнения). Становление и укрепление армянской государственности в современных условиях немислимо без эффективной деятельности правоохранительных органов и специальных служб. И хотя в XXI в. под воздействием научно-технического прогресса в деятельность этих органов все активнее внедряются новые информационные технологии для сбора, анализа и хранения информации, проверенный временем агентурный метод остается одним из эффективных средств борьбы с посягательствами на безопасность личности, общества и государства.

Институт содействия граждан правоохранительным органам и специальным службам в Республике Армения имеет сравнительно короткую историю, однако, несмотря на это, основные вопросы, касающиеся функционирования этого института, законодательно регламентированы. Правовую основу сотрудничества граждан с правоохранительными органами и спецслужбами РА составляют положения: Конституции РА; законов РА «Об органах национальной безопасности», «О полиции», «О налоговой службе», «О таможенной службе», «Об оперативно-розыскной деятельности»; ведомственных нормативных актов правоохранительных органов и специальных служб. В п. 1 ст. 8 Закона РА «Об оперативно-розыскной деятельности» перечислены органы (субъекты), которым предоставлено право в рамках своих полномочий осуществлять оперативно-розыскную деятельность. К ним относятся: полиция; органы национальной безопасности; налоговые органы; таможенные органы; уголовно-исполнительная служба; военная полиция.

Вопросы сотрудничества лиц с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, регулируются соответствующими положениями ст. 12 закона. В частности, п. 1 ст. 12 устанавливает порядок привлечения лиц к негласному сотрудничеству с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность. Сотрудничество может осуществляться как безвозмездно, так и на контрактной основе. Пункты 2 и 3 указанной статьи устанавливают соответствующие права и обязанности органов, осуществляющих ОРД, по привлечению лиц к негласному сотрудничеству. Соответствующие положения ст. 13 данного закона регулируют вопросы, связанные с безопасностью и социальной защитой лиц (а также членов их семей, лиц, находящихся на их попечении), сотрудничающих с органами, осуществляющими ОРД [19].

Законом РА «Об органах национальной безопасности» регулируются отношения этих органов с сотрудничающими с ними лицами. В частности, в ст. 23 данного закона перечислены права и обязанности лиц, сотрудничающих с органами национальной безопасности [20]. Возможность привлечения граждан к сотрудничеству предусмотрена также ст. 3, 7 и 28 Закона РА «О полиции», ст. 11 (п. 1.10) и ст. 36 Закона РА «О налоговой службе», а также ст. 23 (п. 1 и 23) Закона РА «О таможенной службе» [21].

Анализ основных закономерностей развития института содействия (сотрудничества) свидетельствует о том, что во все времена отношение общества к нему в целом было неоднозначным. Всегда находились как сторонники, так и противники использования агентурного метода. С течением времени он трансформировался под воздействием общемировых процессов, подстраивался под конкретные политико-правовые режимы отдельных государств, злбодневные потребности различных политических и социальных групп.

В целом эффективность функционирования института содействия (сотрудничества) граждан с правоохранительными органами и специальными службами зависит, на наш взгляд, прежде всего от степени доверия к ним со стороны общества. Первоочередной задачей для указанных органов должно стать активное содействие укоренению и развитию государственного образа мышления среди разных слоев общества, особенно среди молодежи.

Как правило, популяризацию взаимодействия между правоохранительными органами и обществом осуществляют СМИ на уровне показа различных блокбастеров и сериалов с участием так называемых хороших парней — полицейских, разведчиков, спецагентов, а также плохих парней — представителей преступного мира. Согласно логике подобного показа, люди в основном ассоциируют себя с добром, а значит, после просмотра тысяч подобных фильмов будут содействовать хорошим парням — полицейским, военным, спец-агентам — и всячески препятствовать деятельности криминальных элементов, врагов, коррупционеров и т. д.

Практика создания и повторного показа отечественных фильмов постсоветского производства на тему борьбы добра (в роли правоохранительных органов, военных, спецагентов) со злом (в роли представителей преступного мира) частично продолжает аналогичные и очень успешные традиции советского кинематографа, однако следует учесть, что в годы развала СССР в кинопрокат выходили фильмы с противоположным посылом: в них в качестве положительных персонажей фигурировали именно представители воровского мира, тогда как милиционеры представали в образе коррумпированных и связанных с криминалом лиц. На подобном негативе воспитывалось поколение 1990-х, которое во дворах и переулках демонстрировало соответствующее поведение, пополняя ряды криминальных групп и криминализованных госструктур.

Сегодня, когда криминализация постсоветских обществ достигла критической черты, в кинопрокат вновь стали выходить фильмы, в которых в роли героев выступают стражи порядка и служители закона, а в роли негодяев — представители криминальных групп.

В действительности корреляция между положительными персонажами медиапродукции и желанием людей ассоциировать себя с ними не всегда прослеживается, так как во многих подобных медиапродуктах образы негативных характеров показаны как более заманчивые и геройские, нежели образы представителей правоохранительных органов, и в результате определенная группа телезрителей копирует поведение именно негативных персонажей, препятствуя деятельности правоохранительных органов и спецслужб.

Кроме того, на постсоветском пространстве прослеживается криминализация самого государства как единого института безопасности общества. Криминальные структуры в той или иной степени участвуют в управлении государством, лоббируют собственные интересы, что нередко происходит за счет обеспечения интересов общества. Воровская субкультура по-прежнему притягательна в среде молодежи, часть которой успела усвоить воровской жаргон и принципы решения вопросов на основе внутригрупповой сплоченности и недоверия правоохранительным органам, сопротивления их деятельности. Сотрудничество с правоохранительными органами и спецслужбами в контексте воровской субкультуры считается постыдным и наказывается другими членами группы.

Очередным немаловажным фактором, препятствующим взаимодействию общества с правоохранительными органами и спецслужбами, а значит, препятствующим эффективному обеспечению защиты национальных интересов, является низкое правовое сознание граждан. Большинство людей в постсоветских странах не знакомо со своими правами и обязанностями, не знает законов, воспринимая их как нечто бессодержательное, к ним не относящееся. В действительности именно правосознание и активная гражданская позиция населения наполняет законы реальным содержанием, заставляет их работать на общество, служить интересам людей. Между тем анемичность общества и безразличное отношение к правам и обязанностям лишает людей реальной правовой защищенности, создает почву для манипулирования законодательной деятельностью отдельными группами лиц, представляющими узкие политические или экономические интересы, проникающими в органы законодательной, исполнительной и судебной власти и действующими от имени общества.

Безусловно, определяющее значение в деле взаимодействия госструктур безопасности и общества будет играть личный пример руководящих и рядовых сотрудников этих государственных структур. В этом смысле факты коррумпированности отдельных представителей правоохранительных органов, их участия в криминальной деятельности и крышевание криминальных структур, злоупотребление властью и подобные случаи бросают тень на госструктуры в целом, отдаляют от них общество, лишают легитимности и общественного доверия. Все подобные факторы следует рассматривать как угрозу национальной безопасности государства через призму потенциала взаимодействия госструктур безопасности и общества.

Литература

1. См., напр.: *Snow D. M. National Security: Defense Policy in a Changed International Order.* N. Y.: St. Martin's Press, 1998. 344 p.
2. См., напр.: *Nye J. S. Jr. The Paradox of American Power.* Oxford: Oxford University Press, 2002.
3. См., напр.: *Buzan B., Wæver O., de Wilde J. Security: A New Framework for Analysis.* London: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1998. 237 p.

4. Теория оперативно-розыскной деятельности / под ред. К. К. Горянинова, В. С. Овчинского, Г. К. Синилова. М., 2008.
5. См. об этом подробнее: *Тер-Арутюнян А.* Институт содействия граждан правоохранительным органам и специальным службам // 21-й век. 2010. № 4.
6. См., в частности: *Дьяконов И. М.* Урартские письма и документы. М.; Л., 1963.
7. Энциклопедия шпионажа. М., 1998.
8. Теория оперативно-розыскной деятельности / под ред. К. К. Горянинова, В. С. Овчинского, Г. К. Синилова. М., 2008. С. 2; *Черняк Е. Б.* Пять столетий тайной войны. Из истории секретной дипломатии и разведки. 5-е изд., доп. М., 1991.
9. *Гош М.* Судебник. Изд. еженедельника «Рейтинг». Ереван, 2001. Раздел 2. Глава «Б».
10. *Ворогайт Парац.* Ереван: Айастан, 2002. Т. 2. Глава 65.
11. Теория оперативно-розыскной деятельности / под ред. К. К. Горянинова, В. С. Овчинского, Г. К. Синилова. М., 2008.
12. *Доронин А. И.* Бизнес-разведка. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2003.
13. Теория оперативно-розыскной деятельности / под ред. К. К. Горянинова, В. С. Овчинского, Г. К. Синилова. М., 2008.
14. См.: *Котенев А. А., Лекарев С. В.* Современный энциклопедический словарь. Секьюрити. М., 2001.
15. *Доронин А. И.* Бизнес-разведка. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2003.
16. *Титов В. Н., Танцоров Л. П.* О формах организации и методах работы общественности в зарубежных странах // Вопросы совершенствования деятельности участковых инспекторов милиции. 1989. № 2.
17. См.: Аргументы и факты. М., 1986. № 7.
18. Библия. Книги Ветхого Завета. Chicago, USA. SGP, Vox 516. 1989.
19. Закон РА «Об оперативно-розыскной деятельности» от 22.10.2007 г. // Официальный бюллетень РА. 2007. № 59.
20. Закон РА «Об органах национальной безопасности» от 28.12.2001 г. // Официальный бюллетень РА. 2002. № 6.
21. Закон РА «О Полиции» от 16.04.2001 г. // Официальный бюллетень РА. 2001. № 15; Закон РА «О налоговой службе» от 03.07.2002 г. // Официальный бюллетень РА. 2002. № 33; Закон РА «О таможенной службе» от 03.07.2002 г. // Официальный бюллетень РА. 2002. № 32.

УДК 316.334.22

В. В. Карпов

Социальные и психологические проблемы успешности профессиональной деятельности госслужащих

V. V. Karпов. Social and psychological issues in professional efficiency of government employees

В статье рассматриваются теоретико-методологические и социологические проблемы труда человека в обществе и проводится анализ профессиональной деятельности ру-

The paper examines theoretical, methodological and sociological problems of human labor in society and reviews professional activity of municipal units' managers, as well

Владимир Васильевич Карпов — профессор кафедры психологии СПБАУЭ, доктор педагогических наук, профессор.

© В. В. Карпов, 2011.

ководителей муниципальных образований, а также психологических особенностей управленческой деятельности в системе госслужбы. Оцениваются влияние новых информационных технологий на характер труда госслужащего, ведущие мотивы труда и источники профессионального стресса. Выделяются приоритеты в успешной деятельности руководителей муниципальных образований, предлагается модель успешной профессиональной деятельности госслужащего.

Ключевые слова: муниципальное образование, управленческая деятельность, субъект управленческой деятельности, объект управленческой деятельности, новые информационные технологии, профессиональные стрессы, ролевой конфликт, мотивация, модель.

Контактные данные: 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44; (812) 313-02-36; e-mail: karvv16@mail.ru.

as psychological features of management activity in the government service system. Effects of new information technologies on the nature of government employee's labor, principal motives of labor and sources of professional stress have been adequately estimated. Priorities have been highlighted in the efficient activity of municipal units' managers, and a model has been proposed for efficient professional activity of government employee.

Key words: municipal unit, management activity, subject of management activity, object of management activity, new information technologies, professional stresses, role conflict, motivation, model.

Contact details: 190103, Saint-Petersburg, Lermontovsky pr., 44; (812) 251-72-77; e-mail: karvv16@mail.ru.

Государственная власть — это обусловленная объективными условиями жизни общества способность официальных структур подчинять поведение людей воли всего общества или его части при помощи государственного принуждения. Государственная власть реализуется во властных отношениях, складывающихся в силу необходимости регулирования поведения людей.

Требования к успешности управленческого персонала государственной, муниципальной службы, престиж чиновников в обществе диктуют необходимость качественного обновления данной категории работников, вовлечения в управленческую деятельность наиболее талантливых, имеющих высокий личностный потенциал, профессионально состоятельных людей.

Решение задачи успешности профессиональной деятельности напрямую зависит прежде всего от социального и психологического исследования структуры органов муниципального образования и выявления профессионально важных качеств руководителей муниципальных образований. А также от разработанности проблемы успешности профессиональной деятельности госслужащих и ее оценки.

Разработка данной проблемы в специальной литературе осуществлялась по следующим направлениям.

Нормативно-правовое обеспечение местного самоуправления изучалось в трудах В. И. Васильева, И. В. Выдрина, А. Н. Кокотова, О. Е. Кутафина, И. И. Овчинникова, А. А. Торшенко, В. И. Фадеева, Е. С. Шугриной, В. С. Четверикова, В. А. Ясюнаса.

Особенности организации муниципальных образований и обеспечения муниципальной реформы в России освещалось в монографиях и статьях А. Н. Бурова, Л. В. Гильченко, В. С. Вильямского и В. М. Дедяева, А. Лаврова, В. Лексина, Е. В. Мирошниченко, Н. И. Мироновой, В. С. Мокрого, Е. А. Незнамовой, Н. Редяновой, С. И. Рыженкова, А. А. Уварова, С. Шевердина, А. Н. Широкова, С. Н. Юрковой.

Проблемы совершенствования и развития местного самоуправления рассмотрены в работах С. А. Авакьяна, С. С. Алексеева, А. П. Алехина, Н. С. Бондаря,

В. И. Васильева, Л. А. Велихова, И. В. Выдрина, В. Д. Горобца, Н. А. Игнатюк, Ю. М. Козлова, А. Н. Кокотова, А. Н. Костюкова, М. А. Краснова.

Интенсивное исследование проблем, связанных с различными сторонами профессиональной деятельности госслужащих, тем не менее оставляет без пристального внимания вопрос о критериях успешности их профессиональной деятельности, так как этот фактор является и в социальном, и в личностном плане важным в движении госслужащего к планируемому им акмерезультату в трудовой деятельности и жизни [1]. Попытаемся это сделать.

Теоретико-методологические проблемы труда человека в обществе

Исходным положением является понятие труда как главной цели в жизни. Большая часть активной жизни взрослого человека занята повседневным трудом, а значительная часть времени уходит на подготовку к нему. Работа и любая деятельность, имеющая к ней отношение, занимают особое место в жизни индивида индустриально развитых стран. Однако теоретические аспекты значения труда и его субъективного смысла, позволяющие априорно судить о различной значимости предшествующей и текущей деятельности, пока еще недостаточно проработаны.

Потребность в труде неизбежно возникает у большинства членов современного общества, что легко проиллюстрировать примерами и обосновать результатами научных исследований. Труд определяет структуру распределения личного времени, разделяя его на дни, недели, месяцы и годы. Он проводит грань между продуктивной и воспроизводящей видами активности, а также их внутренней и внешней детерминацией. Труд социально узаконивает этапы биографии человека: обучение, собственно трудовая жизнь, уход на пенсию.

Изучение процесса жизненного приобретения или утраты неактуальных, двигательных, эмоциональных способностей, системы человеческих взаимоотношений и компетентности в разных областях показывает, какое существенное влияние оказывают особенности личностной позиции и трудовой ситуации.

Для многих людей труд — насущная необходимость, обеспечивающая получение доходов, удовлетворяющих потребности человека в питании, жилище, образовании, досуге, социальном положении, престиже и т. п. Для большинства из нас работа, которую мы выполняем, является средством формирования самосознания и личностной индивидуальности.

По-видимому, основой для формирования когнитивных систем оценки, связанных с трудовой жизнью, должна выступать функция ориентации. Их нормативный аспект не может рассматриваться вне социальных и культурных норм, принятых в подобных системах. Эмоциональная же оценка в таких системах, вероятно, будет подобна общепринятым социальным ценностным эталонам, сформированным в процессе исторического и культурного развития общества. Общечеловеческое и индивидуальное приятие этих эталонов осуществляется в процессе повседневного труда или же косвенно — через социализированных членов семьи и школы. Для понимания современных социокультурных основ субъективной значимости труда необходимо рассмотреть некоторые особенности его исторического становления.

В Древней Греции господствовало негативное отношение к повседневной обязательной работе. Особенно презирался поденный физический труд, считавшийся низменной работой для рабов. Труд для себя был социально значим только при условии, что в результате его создавалось нечто «вечное», и тогда являлся символом человеческих достижений. В этом смысле труд известных философов

древности (Аристотель, Платон) укладывался в «прокрустово ложе» таких представлений и мог считаться достойным.

Труд в Ветхом Завете (Книга Бытия, 3:1749) представлен как тяжелое испытание, наложенное Господом в наказание за первородный грех. Труд — это искупление, и он необходим потому, что позволяет разделить плоды своих достижений с другими людьми в нужде и горести. Труд оценивался положительно, если вызывал Божье расположение и благословение.

Толкование труда как возмездия, или кары, продолжается и в последующих христианских традициях, где он (**учение Фомы Аквинского**) истолковывается как «трудное благо». Смысл этого — переделать и усмирить естество и таким образом способствовать самореализации человека по образу и подобию Божьему. Так, например, в моральных нормах ордена Св. Бенедикта труд считался всеобщей обязанностью и выступал как средство борьбы с враждебными внешними силами. Аскетический взгляд на труд секуляризован в средневековых гильдиях, где труд был воплощением религиозного служения.

Реформация подчеркнула и возвысила роль труда как особой формы обязанности и долга, самопожертвования во имя Божье. Труд должен был способствовать «построению Царства Божьего — работа была благодатью, и чем тяжелее труд, тем было лучше». Вебер (1920) использовал эту идею в своей основной работе «Протестантская этика и сущность капитализма», где он анализирует религиозные и мотивационные основы этики буржуазного труда.

Промышленное производство в XVIII–XIX вв. потребовало более высокого уровня организации труда, породив класс пролетариев, что вызвало к жизни новые социальные и идеологические конструкции. Если прежде организация труда опиралась на насилие, то теперь по мере роста производства возникала все большая необходимость в замене принуждения такими общепринятыми добродетелями, как подчинение, дисциплина, надежность, пунктуальность и лояльность.

Усиливались формы организации труда, формировавшие иное самосознание работника, появилось понятие социального статуса работника, новый толчок получила традиционная для религии этика труда. Став средством самовыражения и удовлетворения социальных и собственных потребностей, труд получил и иное осмысление. Появилась потребность в субъективном переосмыслении труда. Этот процесс развития назван субъективным переопределением труда и связан с неизбежной потребностью в источнике положительного самоутверждения, который помогает работающему создать внутреннюю мотивацию труда, даже несмотря на плохие условия работы.

Приведенный краткий обзор западной истории развития понятий «смысл» и «значимость труда» проливает свет на некоторые истоки традиционной трудовой этики. Если буржуазная этика обращала внимание прежде всего на реализацию индивидуальных и профессиональных целей личности, то в ремесленном производстве осмысление этого понятия работниками определялось самим трудом и измерялось прибавочной стоимостью произведенного продукта, а для пролетария в индустриальный период развития общества эквивалентную функцию выполнял коллектив.

Определим концептуальные составляющие понятия «значимость труда». Очевидно, что с объективной точки зрения труд в жизни людей занимает важное место, но, как уже было отмечено, из этого совершенно не обязательно следует, что люди придают ему адекватное субъективное значение. Более того, исторический обзор понятий значимости и смысла труда наглядно демонстрирует смену доминирующих идеологий труда и различное отношение к нему среди разных социальных слоев и категорий.

Любой человек, интересующийся фактическим распределением трудовых ролей и современных эталонов труда, неизбежно столкнется с необходимостью описания основных признаков того, что подразумевается под понятием «субъективная значимость или смысл труда».

Особое внимание необходимо уделить субъективному пониманию труда. Повсеместное распространение явления не всегда позволяет дать ему точное и простое определение, не выходя за рамки семантической коннотации. Примером тому является феномен труда. Так, Американской словарь для университетских колледжей (American College Dictionary) содержит около 50 определений труда, сформулированных в различных дисциплинах: физике, теологии, философии, социологии, антропологии, причем этот список не претендует на исчерпывающую полноту. Дальнейшего обогащения наших представлений о существующих различных определениях труда можно ждать от эмпирических исследований того, когда и при каких условиях люди называют свою деятельность «трудом».

Социологическая литература в основном рассматривает теоретические подходы к определению труда, тогда как существующие эмпирические исследования в этой области достаточно редки. Часть необходимых признаков, позволяющих охарактеризовать некоторую деятельность как «труд» или «работу», приведены ниже:

- физическое или интеллектуальное напряжение;
- целенаправленная ориентация в контексте задания, имеющего временные или пространственные ограничения;
- социальная интеграция и взаимодействие групп;
- неприязнь или нежелательность переживания нагрузок;
- получение дохода и обеспечение существования;
- зависимость объема производимых товаров и услуг от изменений в заработной плате;
- влияние социальных норм, включая чувство долга;
- обмен труда как товара на заработок в условиях эксплуатации.

Социальный и психологический анализ профессиональной деятельности руководителей муниципальных образований

Муниципальное образование относится к органам государственной власти. Государство, как одна из форм политической организации общества, призвано осуществлять управление обществом на основе права с помощью специальных органов государственной власти. Система государственных органов и учреждений, посредством которых осуществляются задачи и функции государства, именуется государственным аппаратом. Для выполнения своих функций и задач органы государственной власти наделены властными полномочиями. На структуру государственного аппарата и принципы его формирования оказывают влияние различные факторы исторического, культурного, экономического, политического и иного характера. На каждом этапе исторического развития общества, в зависимости от тех конкретных задач и функций, которые выполняет государственная власть, могут меняться характер и структура государственного аппарата, его органов. В демократическом правовом обществе сущность государства, его органов выражается в обеспечении прав и свобод личности, безопасности граждан и общества в целом.

Основным структурным элементом государственного аппарата является государственный орган. Каждый орган государственной власти представляет собой относительно самостоятельное, структурно обособленное звено государственного

аппарата, осуществляющее строго определенные функции, регламентируемые законодательством.

Органы государственной власти обладают рядом таких характерных качеств или признаков, которые позволяют отличать их от других органов негосударственных общественно-политических организаций.

Во-первых, порядок организации и деятельности органов государственной власти основан на единстве правовых принципов, закрепленных в конституции страны и других законодательных актах.

Во-вторых, органы государственной власти для выполнения возложенных на них функций и задач наделены государственно-властными полномочиями.

В-третьих, между органами государственной власти и функциями государства существует тесная обратная связь.

В-четвертых, органы государственной власти для обеспечения возложенных на них задач и функций располагают необходимыми материальными средствами.

Государственный аппарат включает в себя систему органов государственной власти, посредством которых осуществляется государственное управление обществом. Органы государственной власти выступают от имени государства, представляя государство в целом как в международных, так и во внутригосударственных отношениях. Решая конкретные задачи и выполняя функции в определенных областях общественной жизни, органы государственной власти таким образом участвуют в решении наиболее общих задач государства в осуществлении его функций. Органы государственной власти взаимосвязаны общими правовыми принципами. Они выполняют функции и задачи государства в соответствии со своими полномочиями. Органы государства имеют единую правовую базу, а порядок их организации и деятельности определяется конституцией страны и другими нормативно-правовыми актами.

По своему содержанию деятельность руководителей МО относится к управленческой деятельности. **Управленческая деятельность** — тип профессиональной деятельности, специфика которого определяется ее основной и наиболее общей задачей — *необходимостью координации деятельности* других людей в направлении достижения общих целей [16].

Рассмотрим психологические особенности управленческой деятельности.

1. Субъект управленческой деятельности. Управленческая деятельность по определению предполагает наличие ряда «управленческих» субъектов, т. е. является совместной. Она не перестает быть и индивидуальной. Кроме того, субъектом управленческой деятельности может быть не только руководитель, но и члены организации. Исходя из этого управленческая деятельность является **синтетической**, т. е. индивидуально-совместной.

2. Объект управленческой деятельности характеризуется многообразием. Управленческая деятельность специфична и по объекту управления: а) люди. Ввиду того, что объектом управления является личность, возникает специфичность управленческой деятельности, которая проявляется в том, что ее предметом являются субъекты как объекты воздействия. В этой связи управленческая деятельность обладает уникальной особенностью: в ней субъект и объект управления являются не только идентичными по сложности своей организации, но и тождественными по своим основным, т. е. психологическим особенностям; б) отношения между людьми. При этом существует особый тип отношений — управленческие отношения. В связи с этим управленческую деятельность относят к субъект-субъектному классу, более сложному, нежели субъект-объектный класс; в) управленческий процесс — организация деятельности других людей, т. е. «деятельность по организации деятельности»

(деятельность «второго порядка», метадеятельность). Эта особенность управленческой деятельности рассматривается как основная, атрибутивная, организованная деятельность); г) «технологический процесс» — целью управленческой деятельности является обеспечение эффективного функционирования организацией. Последняя принадлежит к особому типу систем — социотехническим. Она качественно разнородна по составу своих компонентов и включает как минимум две составляющие: технологическую и человеческую. Поэтому труд руководителя предполагает не только согласование с технологическим процессом, но и взаимосогласование технического и человеческого компонентов; д) экономическая составляющая результативности функционирования организацией, ее прибыльность. В этой связи, как считает В. Г. Афанасьев, организация — это социально-экономическая система. И если экономическая составляющая результативности — прибыльность, то социальная — благополучие людей; е) правовые характеристики функционирования организации, так как организация есть часть более сложной системы, общества, кроме того, она вступает в отношение с другими организациями. Отсюда возникает необходимость в правовом регулировании отношений как внутри организации, так и вне ее.

3. Управленческая деятельность характеризуется не прямой, а опосредованной через других людей **связью с конечными результатами функционирования организации**. Руководитель обычно непосредственно сам не только не участвует, но и не должен участвовать в создании продуктов или оказании услуг. По данному признаку управленческой деятельности дифференцируется от исполнительского труда.

4. Управленческая деятельность по своему **содержанию** характеризуется рядом особенностей: а) она представляет собой реализацию определенных универсальных функций, т. е. присущих любой управленческой деятельности, независимо от ее конкретного вида, хотя степень их выраженности может быть различной; б) так как целью управленческой деятельности является эффективное функционирование организаций, которую можно рассматривать как социотехническую, то управленческая деятельность включает два аспекта — социальный и технологический; в) управленческая деятельность протекает в организации, которая существует в определенной социально-политической и экономической среде. В связи с этим управленческая деятельность включает экономический и политический аспекты.

5. Управленческая деятельность специфична и по организационному статусу ее субъекта — руководителя. Этот статус двойствен: а) руководитель и член организации; б) руководитель и стоит как бы вне ее, а точнее, над другими ввиду иерархичности структуры организации. Исследования показывают, что эффективность управленческой деятельности тем выше, чем в большей мере руководитель является не только формальным начальником и тем самым «держит дистанцию», но и является неформальным лидером (один из нас, но лучший).

6. Управленческая деятельность специфична и по условиям: а) **внешние условия:** жесткие временные ограничения; хроническая информационная неопределенность; высокая ответственность за конечный результат деятельности; нерегламентированность труда; нехватка ресурсов; частое возникновение экстремальных ситуаций; б) **внутренние условия:** необходимость одновременного выполнения многих действий и решения многих задач — совмещенный характер; противоречивость нормативных, в том числе и законодательных предписаний, их неопределенность, а часто и отсутствие; несформулированность в четком и явном виде оценочных приемов эффективности деятельности, а иногда их от-

существование; множественная подчиненность руководителя различным вышестоящим инстанциям и обусловленная этим противоречивость требований с их стороны; практически полная неалгоритмизованность деятельности и др.

Исходя из психологического содержания управленческой деятельности, можно определить профессиональные требования, предъявляемые к личности руководителя муниципального образования.

Исследования управленческого персонала государственной, муниципальной службы, социального положения и престижа чиновников в обществе определяется необходимостью качественного обновления данной категории работников, вовлечения в управленческую деятельность наиболее талантливых, имеющих высокий личностный потенциал, профессионально состоятельных людей. По мере демократизации политической жизни общества, правового регулирования кадровых вопросов изменяется отношение к работе с персоналом.

Это открывает возможности для выработки научных подходов к анализу состояния кадров местной администрации: критериев, методов процедур оценки качеств работников, требований, предъявляемых государственному, муниципальному служащему. Однако в местных органах власти и управления до сих пор отсутствуют технологии оценки кадров, на основе которых можно было бы определить квалификационный уровень руководителя и специалиста. Ниже предлагается модель, которая позволит нам комплексно представить руководителя муниципального образования и выделить основные блоки, обеспечивающие успешность его деятельности.

Модель формирования государственного, муниципального служащего. Качества личности государственного, муниципального служащего — обобщенные, наиболее устойчивые характеристики, которые оказывают решающее влияние на управленческую деятельность. Это сложные образования, включающие в себя социальные, социально-психологические и психологические свойства. Социальные свойства определяются общественными функциями служащего, характеристиками его управленческой деятельности (профессионализм и компетентность, организаторские способности, предприимчивость и др.). Социально-психологические свойства определяются формами общения, взаимодействия и поведения (ответственность, доброжелательность, требовательность, склонность к взаимопомощи, сотрудничеству и т. д.). Психологические свойства определяются характером человека (сдержанность, уравновешенность, честность, порядочность, принципиальность и т. п.). Близкими к личностным качествам являются способности государственного, муниципального служащего. Способности государственного, муниципального служащего — особенности, являющиеся субъективными условиями успешного осуществления управленческой деятельности. Эти особенности имеют комплексную структуру, позволяющую проявляться компенсаторному механизму, благодаря которому сильно выраженные способности могут возмещать в управленческой деятельности недостаточное развитие других. Качества и способности личности тесно взаимосвязаны между собой, разделить их порой практически невозможно. И все же качества личности государственного, муниципального служащего представляют собой результат реализации его способностей в процессе управленческой деятельности. Стало быть, способности являются как бы скрытыми возможностями личности, которые проявляются и раскрываются при определенных условиях. К профессиональным навыкам служащего можно отнести: знания государственного, муниципального служащего — результат мыслительной деятельности, включенной в процесс управления и означающий усвоение фактов, понятий, законов и т. д. Уро-

вень знаний, их неустанное пополнение — один из критериев эффективности управленческого труда. Принято различать знания научные и обыденные, полные и неполные, системные и бессистемные. Особая роль в приобретении, закреплении и пополнении знаний, в выработке на их основе необходимых умений и навыков принадлежит системе непрерывного образования служащих, стимулирующей творческий подход к делу.

Умения государственного, муниципального служащего — относительно устойчивые характеристики, зависящие от способностей, знаний и самого характера управленческой деятельности. По сути своей умения служащего — это знания, воплощенные в решении конкретных управленческих проблем, т. е. освоенная и реализованная на практике модель деятельности. К ним относятся: умение руководителя быстро вникнуть в суть дела, всесторонне проанализировать ситуацию, выделить ключевую проблему, найти ее конструктивное решение и т. д. Навыки руководителя муниципального образования — это умения, доведенные до автоматизма, зачастую осуществляемые без продумывания. Они приобретаются в условиях, когда в практической деятельности служащий постоянно имеет дело с типичными управленческими ситуациями. Навыки позволяют экономить время, действовать с минимумом ошибок и просчетов.

Итак, обобщая результаты социального и психологического анализа деятельности руководителей муниципальных образований, можно прийти к выводу, что эта деятельность является управленческой. Как и любая другая, управленческая деятельность предъявляет следующие требования руководителям муниципальных образований:

- умение работать в условиях внешнего и внутреннего нормирования, регламентирования;
- знание расстановки политических сил в своем районе;
- умение вести политические диалоги с другими политическими деятелями;
- умение анализировать экономическую, политическую, социальную ситуацию, которая происходит в районе, городе, мире;
- изучение потребностей различных групп населения в своем округе;
- умение собирать информацию, необходимую для успешной деятельности;
- владение методиками анализа информации;
- умение прогнозировать изменения экономической, политической, социальной ситуаций;
- умение вести переговоры с политическими деятелями и партнерами;
- проектирование путей достижения желаемого результата;
- определение важнейших точек контроля в округе;
- умение выделять административные аспекты ситуации, через которые на нее можно воздействовать;
- организация и координация работы аппарата;
- организация собственного труда деятельности;
- оценка деловых и личностных качеств персонала и партнеров;
- организация понимания, освещения и популяризации деятельности государственных, муниципальных органов власти, создание мотивации для ее поддержки;
- координация взаимодействия прямо не подчиненных руководителю структур;
- знание основ мирового и российского государственного, муниципального устройства, мировой, российской и региональной истории.

Влияние новых информационных технологий на характер труда госслужащего

Значимость труда и новые технологии

В настоящее время мало известно о взаимосвязи между субъективной значимостью труда и внедрением новых информационных технологий. Поэтому скорее можно предположить, что труд в условиях использования новых информационных технологий может быть более привлекательным с точки зрения его технологичности и успешности. Конечно же, отношения между новыми технологиями и трудом не могут быть однонаправленными, однозначно определяющими, что внедрение новой техники влияет на смысл труда. Внедрение новых информационных технологий и значимость труда для госслужащего могут не находиться в прямой зависимости друг от друга и преломляться сквозь призму других сторон привлекательности труда.

Индивид и новые технологии

Внедрение новых технологий обычно происходит не сразу, а представляет собой продолжительный процесс. Следовательно, при модернизации труда требуется привести уровень компетентности сотрудников в соответствие с изменениями технологий. Традиционное профессиональное обучение и тренировки, устаревая, обычно не в состоянии обеспечить уровень знаний, требующийся для выполнения работы. Непрерывное обучение становится неотъемлемой частью трудовой деятельности. Труд, лежащий в основе социализации человека в обществе, все больше становится и способом повышения образовательного уровня работающего, ареной непрерывного обучения и повышения квалификации.

Естественное следствие этих тенденций — снижение престижности традиционных профессий и занятий, например в сфере обслуживания и торговли, что предполагает значительное уменьшение возможности выбора в рамках традиционного образа профессии, но при одновременном появлении новых возможностей: иная организация труда, специфически новая система задач, выполнение деятельности вне традиционных рабочих помещений и пр. Примеры показывают, что с применением новых информационных технологий значимость труда, субъективное понимание труда и осознаваемое отношение к труду изменяется.

Социальная группа и новые технологии

Использование компьютеров породило особые технологии их применения, характеризующиеся стандартизацией и введением определенных ограничений. Эти тенденции, включающие и развитие многофункциональных рабочих мест в офисах, приводят к возрастающему сокращению потребности в прямых связях между людьми. Нам многое известно о развитии личности в процессе межличностного взаимодействия, но мы почти ничего не знаем о последствиях ослабления социальных контактов в труде и влиянии возрастающих требований к формализации связей в таких важных аспектах работы, как межличностные связи. Возникла проблема актуализации хороших взаимоотношений среди членов коллектива, отвлечения от их формализации как отражения виртуального воздействия новых информационных технологий.

Другой пример потенциального влияния новых технологий на смысл труда — это вероятность того, что работа в домашних условиях с использованием телекоммуникаций вместо традиционных рабочих мест станет повсеместным явлением. Создание подобия коллективной работы облегчит ее возникновение для выявления общих интересов. Это очень важно для того, чтобы сохранить значи-

мость труда в жизни человека, и в особенности значимость в таких структурах, как телекоммуникационные связи [3].

Организация труда и новые технологии

На смысл труда будут потенциально влиять две проблемы, связанные с новыми информационными технологиями: способ их внедрения и степень разделения труда.

Способ решения любой из проблем через всестороннее или через ограниченное участие работающих станет определять меру эффективности реального воздействия работников и организации на условия своего труда. Можно утверждать, что различия в способе принятия решения проявятся в разных оценках работающими характера и особенностей организации труда. Это наблюдается сейчас, когда компьютеризация стала неотъемлемой в профессиональной деятельности госслужащего, да и большинства городского населения России.

Социальный уровень населения и новые технологии

В периоды, когда новые технологии способствуют подъему производства или, скорее, стабилизации уровня безработицы, субъективная значимость труда снижается, а действие обязательных норм может приостанавливаться, что можно рассматривать как опережающую стратегию, охраняющую индивидов от возможных травм при потере работы, снижении их социального уровня. Но это же позволяет подготовить почву для создания более гибкой и адаптивной ориентации с помощью более широкой информированности людей посредством Интернета, направленного на смену взглядов о труде.

Ведущие мотивы труда госслужащих

Почему люди выполняют работу и что они хотят получить от нее? Этот вопрос связан с разумным объяснением необходимости труда (трудовых функций), а также наличием специфических ожиданий или предпочтений в различных сторонах трудовой деятельности.

Исследования мотивации к труду было проведено американцами еще в 1974 г. [19]. Субъектам, принимавшим участие в исследовании, был предложен перечень предполагаемых значимых функций, в которых труд может выступать для людей. Они должны были оценить, насколько точно каждая функция отражает их субъективное мнение по поводу того, что дает работа.

Многочисленные исследования показали, что ведущими мотивами к труду являются следующие:

- положение и престиж;
- необходимый материальный доход;
- занятость;
- интересные социальные контакты;
- хороший способ служения обществу;
- значимый интерес и удовлетворение от деятельности.

Как выяснилось, совершенно необходимо включить в понятие «значимость труда» по крайней мере две характеристики, относящиеся к источникам мотивации: разумное объяснение трудовой деятельности и привлекательность отдельных сторон труда в выбранной сфере.

Разумное объяснение является основой для понимания необходимости труда, а привлекательность его отдельных сторон отражает более специфичные индивидуальные оценки, связанные с частными характеристиками труда.

Социальные нормы и значимость труда

Социальные ожидания в отношении поведения членов групп в социальных системах являются достаточно важными, и это обуславливает прочность системы и ее жизнеспособность. В процессе социальных взаимодействий их регуляторная функция характеризуется «отношениями взаимности». Неудивительно, что нормы труда стали, как показано в приведенном историческом обзоре, важнейшей теоретической темой социологического отражения. При важности субъективно-го смысла труда нельзя не принять во внимание роль и интернациональный характер социальных нормативов.

Исходя из традиционной этики труда легко определить, что одно из направлений социального нормирования — это индивидуальная или коллективная обязанность трудиться на благо общества независимо от основы социальных норм — религиозной или какой-либо другой. Это в значительной мере относится к труду государственного служащего. Второе направление социального нормирования дополняет нормативные обязанности социальными стандартами, отражающими права и обязанности работающего индивида, что связано с трудом государственного служащего полностью. Это направление часто основывается на предположениях о равнозначном обмене затраченного труда на справедливое вознаграждение.

Как уже было отмечено выше, есть существенные доказательства того, что ожидание адекватного вознаграждения за труд не обязательно должно иметь денежное выражение, это могут быть условия работы, автономность и наличие возможности для самовыражения. Нормативные обязанности и права могут рассматриваться как тип социальных стандартов или ожиданий, на основе которых может оцениваться работа и вознаграждение. В обоих случаях необходимо выработать оценки для выражения смысла труда.

Личность может быть слабо ориентирована на трудовую деятельность, но при определенных жизненных обстоятельствах такой фактор, как хорошая оплата труда, может оказаться столь значимым по сравнению с другими аспектами труда, что в своем поведении человек отдаст другим сторонам жизни второе место. Другой человек может считать автономность наиболее важной стороной труда, но он готов поступиться своей независимостью, если заработок существенно возрастет.

Иными словами, концепция смысла труда должна рассматриваться как система взаимодействующих характеристик, а не как перечень независимых величин. Системными характеристиками смысла труда часто пренебрегают в традиционных социологических обзорах. Они часто основываются лишь на одной из перечисленных характеристик. При этом изменение частоты реакций от изменения к измерению часто трактуется как изменение этических норм труда или даже как определенный отказ от нее.

Приоритеты в успешности деятельности руководителей муниципальных образований

В современной психологии выделяют четыре основные формы успеха: результативный успех, приносящий личности некоторое социальное признание и популярность; успех, выражающийся в признании личности со стороны «значимых других»; успех как преодоление трудностей в форме личностного самоопределения и успех как реализация призвания, когда прежде всего значим не деятельностный результат, а сама деятельность в ее содержательной и процессуальной самоценности.

В психологической науке существует как минимум два направления, в рамках которых анализируются механизмы успешного поведения и деятельности личности.

К первому направлению относятся авторы, которые считают, что существенную роль в процессе обретения успеха играет интеллект. Поэтому для успешного поведения и деятельности у человека должна быть развита так называемая мотивация компетентности, но не в смысле простого накопления и усвоения знаний, а в смысле потенциальной готовности человека решать поставленные задачи со знанием дела.

Представители второго направления, которое наиболее разработано и в зарубежной, и в отечественной психологии, придерживаются мнения, что успешность поведения и деятельности зависит не только от способностей человека, его подготовленности, но и от уровня мотивации, от характера целей деятельности. Следовательно, успешность человека напрямую зависит от наличия в его личностной сфере мотивации достижения. При этом важно, чтобы мотивация достижения была системно связана с волевыми качествами личности и, в частности, обусловлена интернальным локусом контроля и личностной каузальности, позволяющим личности брать ответственность за достижение успеха в поведении и деятельности на себя, а не полагаться на случай, везение и т. д.

В зарубежной психологии понятие «успешность» рассматривают в контексте феномена личности, в отечественной же психологической науке большинство специалистов сосредоточены на изучении различных аспектов успешности индивидуальной и совместной деятельности — учебной, спортивной, трудовой, управленческой и т. д. Изучение объективной стороны деятельности позволило обогатить психологическую теорию представлениями о результатах успешной деятельности человека, при этом в научном обороте при обозначении личностной успешности используются такие понятия, как результативность, продуктивность, эффективность деятельности.

Успешность деятельности личности предполагает наличие обратной связи, которая проявляется в подтверждении или отрицании этой успешности. Эта обратная связь может выступать в виде оценок окружающими результатов и способов деятельности личности (в виде социальных ожиданий, требований и т. д.), а также в различных формах собственной оценки личностью своих удачных (или неудачных) способов, средств и результатов самовыражения.

Реализованная в общении и деятельности активность личности может быть оценена окружающими как бессмысленная, неуспешная. В этой связи возникает вопрос о внутренних результатах возникшей обратной связи: проявляет ли личность в дальнейшем свою активность или подавляет ее, способна ли корректировать свои поведение и деятельность с целью достижения конечного успеха.

Проведенный анализ выполненных исследований позволил нам констатировать, что **успешной деятельностью можно считать такую деятельность, когда ее результаты обладают необходимой социальной и личностной значимостью и в целом соответствуют первоначально поставленным деятельностным целям.** В этом случае успешная деятельность выступает как реализованная направленность личности на успех в конкретной сфере деятельностной активности в социуме.

Последующий анализ проблемы потребовал изучения соотношения понятий «успешное поведение личности» и «успешная деятельность личности». Нами было показано, что поведение человека всегда социально обусловлено и обретает характеристики сознательной, коллективной, целеполагающей,

произвольной и созидательной деятельности. Несомненная смысловая близость данных понятий позволила понимать под успешностью личности определенные положительно значимые характеристики ее поведения и деятельности в их системном единстве.

Исходя из требований к профессиональным и личностным качествам руководителя нами были выделены общие признаки успешного профессионального поведения управленца:

- высокий уровень исполнительской дисциплины, обеспечивающий эффективное выполнение стоящих перед управленцем служебных задач и справедливое применение санкций;
- наличие социально признанных достижений, являющихся фундаментом к дальнейшему профессиональному совершенствованию и карьерному росту;
- продуктивное деловое взаимодействие;
- субъективная удовлетворенность процессом и результатом собственной профессиональной деятельности.

Модель успешной профессиональной деятельности госслужащего

Успешность личности всегда проявляется в поведении и деятельности человека и детерминирована субъективными и объективными диалектически взаимообусловленными факторами.

Субъективные факторы представляют собой личностные образования, которые являются результатом взаимодействия личности с деятельностной средой и развития сущностных сил самого человека, а также одновременно выступают в качестве причины успешного преобразования сферы поведения и деятельности человека.

Объективные факторы определяются социально-профессиональной успешностью личности государственного служащего.

Трудовая активность муниципального руководителя не обязательно является трудом в психологическом значении этого слова. Для того чтобы являться таковой, названная активность должна характеризоваться четырьмя признаками (Е. А. Климов). Если при анализе труда хотя бы один признак не идентифицируется, трудовая активность управленца трудом в полном психологическом смысле являться не будет. Данными признаками труда являются:

- сознательное предвосхищение социально ценного результата (ясное знание о продукте своей деятельности; осознание социальной ценности продукта труда; выраженный аффективный тон соответствующих знаний, представлений, образов);
- осознание того, что достижение социально фиксированной цели управленческой деятельности обязательно, т. е. обязательно наличие внешних по отношению личности руководителя форм социального санкционирования, фиксирующих цели его деятельности. Данный признак включает в себя компоненты: осознание субъектом ответственности перед людьми; наличие воли в достижении цели;
- сознательный выбор, применение, совершенствование или создание новых средств управленческой деятельности. Данный признак включает в себя следующие компоненты: гностический (ориентировка в средствах труда, знание их тонкостей); операторный (владение средствами труда, умения и навыки); аффективный (положительное эмоциональное отношение к труду);

- осознание деловых межличностных отношений, что предполагает наличие когнитивного компонента (знания о сущности соответствующих отношений), аффективного компонента (эмоциональное сопровождение межличностных отношений).

Теоретическая модель профессиональной успешности личности муниципального руководителя представляет собой целостную систему взаимосвязанных компонентов, к которым относятся специфические характеристики управленческой деятельности, соответствующие личностные качества, деловое поведение и профессиональная деятельность руководителя, а также компонент целенаправленного, организованного психолого-педагогического обеспечения процесса развития профессиональной успешности личности управленца.

Социальная и профессиональная успешность личности муниципального руководителя обусловлена специфическими условиями особого вида профессионального труда — управленческой деятельности. Данные условия в контексте профессионального развития личности руководителя имеют как положительную, так и отрицательную значимость. При этом достижение успешности руководителя в своей профессиональной сфере представляет взаимосвязанный двусторонний процесс. С одной стороны, личность руководителя должна успешно противостоять деструктивным влияниям специфических условий управленческой деятельности, а с другой (используя перспективные возможности профессии управленца) — активно развивать свой творческий потенциал.

Профессиональная успешность руководителя муниципального учреждения включает в себя две основные составляющие:

- субъективную;
- объективную.

Субъективная составляющая представляет собой систему личностных качеств, которые можно классифицировать исходя из основных личностных сфер человека.

Объективный компонент профессиональной успешности личности руководителя муниципального учреждения обусловлен поведенческими и деятельностными проявлениями его личности в системе социально-профессиональной управленческой деятельности.

Субъективная составляющая профессиональной успешности личности муниципального руководителя представлена:

- мотивационными;
- нравственными;
- эмоционально-волевыми;
- интеллектуальными;
- социально-групповыми компонентами.

Объективная составляющая профессиональной успешности обусловлена:

- эффективностью процессов делового общения и руководства;
- конечным социально-профессиональным результатом управленческой деятельности.

Последняя выражается в эффективности и результативности деятельности муниципального учреждения.

Психологическое обеспечение профессиональной успешности

Процесс развития профессиональной успешности личности руководителя муниципального учреждения подчиняется ряду закономерностей и является эффективным при его специальном, целенаправленном психологическом обеспечении.

Психологическое обеспечение представляет собой целостную систему средств психологического воздействия. В контексте сущностной специфики управленческой деятельности психологическое воздействие является двойственным:

- с одной стороны, оно обеспечивает раскрытие личностных и творческих возможностей руководителя;
- с другой — оптимизирует условия социально-экономической среды, в которой осуществляет свою профессиональную деятельность управленец.

Психолого-педагогическое обеспечение процесса развития профессиональной успешности обусловлено системой основных структурных компонентов:

- системой практико-ориентированных целей и задач;
- содержанием, принципами организации и осуществления психолого-педагогического воздействия;
- конкретными формами и методами, осуществляющими успешность личности.

Субъективные факторы представляют собой личностные образования, которые являются результатом взаимодействия личности с деятельностной средой и развития сущностных сил самого человека, а также одновременно выступают в качестве причины успешного преобразования сферы поведения и деятельности человека.

Таким образом, исследование психологических критериев успешности профессиональной деятельности госслужащих позволило предложить модель успешной профессиональной деятельности последнего.

Профессиональная успешность руководителя муниципального учреждения включает в себя две основные составляющие:

- субъективную;
- объективную.

Субъективная составляющая представляет систему личностных качеств, которые можно классифицировать исходя из основных личностных сфер человека.

Объективный компонент профессиональной успешности личности руководителя муниципального учреждения обусловлен поведенческими и деятельностными проявлениями его личности в системе социально-профессиональной управленческой деятельности.

Субъективная составляющая профессиональной успешности личности муниципального руководителя представлена:

- мотивационными;
- нравственными;
- эмоционально-волевыми;
- интеллектуальными;
- социально-групповыми компонентами.

Объективная составляющая профессиональной успешности обусловлена:

- эффективностью процессов делового общения и руководства;
- конечным результатом управленческой деятельности.

Последняя выражается в эффективности и результативности деятельности муниципального учреждения.

Литература

1. Акмеология: учеб. пособие / А. Деркач, В. Зазыкин. Сер. «Учебное пособие». СПб.: Питер, 2003. 256 с.: ил.
2. Акофф Р. Л. Акофф о менеджменте / пер. с англ. под ред. Л. А. Волковой. Сер. «Теория и практика менеджмента». СПб.: Питер, 2002. 448 с.: ил.

3. *Куантанилла Р. Антонио, Вилперт Б.* Психология профессионала: индивид, личность, группа. М., 1999.
4. *Алексеева М. И.* Планирование деятельности фирмы: учеб.-метод. пособие. М.: Финансы и статистика, 2001. 248 с.
5. *Берн Э.* Игры, в которые играют люди: психология человеческих взаимоотношений. Люди, которые играют в игры: психология человеческой судьбы / пер. с англ. М.: ФАИР-ПРЕСС, 2001. 480 с.: ил.
6. *Бишоп С.* Тренинг ассертивности. (Сер. «Эффективный тренинг».) СПб.: Питер, 2001. 208 с.: ил.
7. *Бодалев А. А.* Вершина в развитии взрослого человека: характеристики и условия достижения. М.: Флинта; Наука, 1998. 186 с.
8. *Бурлачук Л. Ф., Морозов С. М.* Словарь-справочник по психодиагностике. (Сер. «Мастера психологии».) СПб.: Питер Ком, 1999. 528 с.
9. *Владимирова Л. П.* Прогнозирование и планирование в условиях рынка: учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ИД «Дашков и К», 2001. 308 с.
10. *Гибсон Дж. Л., Иванцевич Д. М., Донелли Д. Х.-мл.* Организации: поведение, структура, процессы / пер. с англ. 8-е изд. М.: ИНФРА-М, 2000. 662 с.
11. *Дафт Р. А.* Менеджмент. (Сер. «Теория и практика менеджмента».) СПб.: Питер, 2002. 832 с.: ил.
12. *Драчева Е. Л., Юликов Л. И.* Менеджмент: учеб. пособие. 2-е изд., стер. М.: Изд. центр «Академия», 2002. 288 с.
13. *Елисеев О. П.* Конструктивная типология и психодиагностика личности / под ред. В. Н. Панферова. Псков: Изд-во Псковского областного института усовершенствования учителей, 1994. 280 с.: ил.
14. *Женщина на работе.* Ростов н/Д: Феникс, 1996. 480 с.
15. *Забродин Ю. М.* Психология личности и управление человеческими ресурсами. М.: Финстатинформ, 2002. 360 с.
16. *Карпов А. В.* Психология менеджмента. Ростов н/Д, 2003. 240 с.
17. *Cragin J.* The nature on importance perceptions. A test of a cognitive model // *Organizational Behaviour and Human Performance*. 1983. No 31. P. 262–276.
18. *Dubin T. R.* Industrial worker's world; study of the "Central Life Interests" of industrial workers // *Social Problems*. 1956. No 3. P. 131–142.
19. *Kaplan H. R., Tauskay C.* The meaning of work among the hard core unemployed // *Pacific Sociological Review*. 1974. No 17. P. 185–198.

УДК 331:005.95

В. И. Лихацкий

Управление текучестью кадров в организации

V. I. Likhatskiy. An organization's employee turnover management

В статье рассмотрены причины неудовлетворенности работников обстановкой в организации и способы снижения текучести кадров как средства формирования стабильного трудового коллектива и повышения

The paper examines reasons why employees are dissatisfied with the situation in an organization and ways to reduce employee turnover as a means for formation of a stable labor collective and improvement in man-

Владимир Иванович Лихацкий — профессор кафедры социологии и управления персоналом управления Санкт-Петербургской академии управления и экономики, доктор военных наук.

© В. И. Лихацкий, 2011.

эффективности управления кадровыми ресурсами организации.

Ключевые слова: управление, текучесть кадров, обновление кадровых ресурсов, уровень текучести кадров, естественная текучесть кадров — желание сотрудников найти лучшие условия и оплату труда, повышенная текучесть кадров — частая сменяемость руководителей и специалистов.

Контактные данные: 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44; (812) 575-02-87; e-mail: lvilvitai@yanex.ru.

agement efficiency of an organization's manpower resources.

Key words: management; employee turnover; renewal of manpower resources; level of employee turnover; natural employee turnover — employee's desire to find better conditions and remuneration of labor; higher employee turnover — frequent replacement of managers and specialists.

Contact details: 190103, Saint-Petersburg, Lermontovsky pr., 44; (812) 575-02-87; e-mail: lvilvitai@yanex.ru.

Стабильный состав трудового коллектива практически всегда способствует улучшению взаимопонимания между сотрудниками и росту эффективности результатов деятельности организации. При удовлетворенности условиями труда каждый работник стремится сохранить свое рабочее место в организации, повышая квалификацию и производительность труда. Вместе с тем движение кадровых ресурсов в организации неизбежно и может иметь как положительные, так и негативные последствия.

Так, продвижение работников на должности вне трудового коллектива или увольнение в связи с достижением пенсионного возраста, а также движение кадров из-за большого объема сезонных работ представляют собой для организации вполне нормальное явление. Такое движение кадров принято оценивать с помощью количественного показателя — коэффициента текучести — и относить к естественной текучести кадров. Естественная текучесть кадров обычно заранее прогнозируется и регулируется руководством в определенных пределах.

Коэффициент текучести кадров — это отношение числа уволенных работников организации, выбывших за данный период по различным причинам, не вызванным производственной необходимостью, к среднесписочной численности работников за тот же период.

В частности, естественная текучесть кадров (3–5% в год) способствует своевременному обновлению трудового коллектива и не требует особых мер со стороны руководства и кадровой службы, за исключением сохранения рационального возрастного состава для исключения периодических массовых явлений «смены поколений». Следовательно, естественная текучесть кадров имеет определенные положительные черты:

- обновление кадровых ресурсов отражается на росте уровня кадрового потенциала трудового коллектива за счет привлечения из внешних источников комплектования опытных руководителей и специалистов;
- текучесть кадров способствует профессиональному продвижению молодых сотрудников и уменьшает вероятность кадрового застоя в организации;
- открываются возможности для кадровых перестановок и карьерного роста лучших сотрудников, что является для них дополнительным стимулом для повышения квалификации.

Регулярное увольнение работников из организации, обусловленное их неудовлетворенностью условиями труда или инициативой руководства, во многом зависит от качества управления и проводимой кадровой политики, их принято относить к повышенной текучести кадров. Сегодня повышенная текучесть кадров (свыше 5%) — одна из многих проблем, с которыми сталкиваются современные организации в условиях рыночных отношений. Высокий уровень текучести ка-

дров почти всегда указывает на серьезные недостатки в управлении, это своего рода индикатор неблагополучия в организации [1].

В частности, расторжение трудового договора по инициативе работника (ст. 80 ТК РФ), т. е. его увольнение «по собственному желанию», являются чаще всего следствиями следующих основных причин:

- опасные и тяжелые условия труда, приводящие к аварийности, травматизму и профессиональной заболеваемости;
- неудовлетворенность уровнем оплаты труда, задержками выплат или нерациональной их структурой;
- деспотичный или попустительский стиль руководства, порождающий негативный морально-психологический климат в трудовом коллективе;
- ограниченные возможности для повышения квалификации, накопления опыта и карьерного роста;
- нерациональный режим труда, транспортные проблемы для работника и другие факторы личного характера.

Руководство организации при наличии желания сохранить стабильный трудовой коллектив и наличии соответствующих ресурсов в состоянии устранить данные причины, т. е. факторы повышенной текучести кадров в большинстве являются регулируемыми, т. е. зависящими от качества управления.

Расторжение трудового договора по инициативе работодателя (ст. 81 ТК РФ) может происходить по многочисленным объективным и субъективным причинам. Объективные негативные рыночные обстоятельства, такие как сокращение спроса на продукцию, работы и услуги, в малой степени зависят от руководства и могут привести к сокращению численности или штата работников, ликвидации организации или прекращению деятельности индивидуального предпринимателя.

Вместе с тем значительная часть причин повышенной текучести кадровых ресурсов организации обусловлена субъективными факторами, такими как:

- несоответствие работника занимаемой должности или выполняемой работе вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации;
- неоднократное неисполнение работником без уважительных причин трудовых обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание;
- однократное грубое нарушение работником трудовых обязанностей (прогул более четырех часов подряд; появление на рабочем месте в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения; разглашение охраняемой законом тайны; хищение, растрата, умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества по приговору суда; нарушение работником требований охраны труда, повлекшего за собой тяжелые последствия в виде несчастного случая на производстве, аварии, катастрофы);
- утрата доверия работодателя к работнику, непосредственно обслуживающему денежные или товарные ценности;
- аморальный поступок работника, выполняющего воспитательные функции;
- принятие необоснованного решения, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или ущерб организации.

Инициатива работодателя по прекращению трудового договора с работниками реализуется администрацией организации, в частности специалистами кадровой службы, в строгом соответствии с положениями действующего трудового законодательства. Такие кадровые действия нередко воспринимаются трудовым

коллективом как избавление организации от некоторых недостаточно квалифицированных и недисциплинированных личностей, что обычно оказывает положительное влияние на морально-психологический климат и результаты производственной деятельности остальных работников.

В то же время прекращение трудового договора по инициативе работодателя по своей сущности представляет собой исправление ранее допущенных ошибок при комплектовании организации кадровыми ресурсами, результат низкой требовательности руководства и пассивности основного состава трудового коллектива по формированию организационной культуры, которые необходимо устранять в будущей деятельности кадровой службы.

Текучесть кадров как социально-экономическое явление нельзя признать однозначной. Согласно основному закону страны — Конституции РФ — труд свободен и каждый человек имеет право на перемену места работы. В результате он может достигнуть положительных социальных или экономических результатов, удовлетворяя свои потребности продвижения, в более привлекательной для себя работе, повышении заработка, улучшении условий труда и быта. В то же время работник, часто меняющий место работы, теряет часть заработка, тормозится его квалификационный рост и имидж на рынке труда.

Организация также может получить определенный положительный эффект и освободиться от не лучшей части работников, а трудовой коллектив даже повысить свой трудовой потенциал за счет привлечения опытных руководителей и квалифицированных специалистов.

Таким образом, нельзя отрицать наличие некоторых положительных качеств от высвобождения организации от работников, которые не в полной мере соответствуют ее требованиям к кадровым ресурсам. В то же время повышенная текучесть кадров в организации, независимо от причин их возникновения, вызывает значительные экономические потери, а также создает организационные, кадровые, технологические, психологические трудности.

Во-первых, снижается производительность труда, так как неудовлетворенный работник заблаговременно готовится к увольнению и теряет мотивацию к труду, а новому работнику, независимо от уровня его квалификации, также необходимо время для полного освоения рабочего места. В результате непредвиденных увольнений работников ухудшается использование оборудования, нарушается ритмичность производства.

Наибольший ущерб от текучести кадров выражается в потере части фонда рабочего времени, что обусловлено временным неучастием в производстве определенного числа работников, меняющих место работы.

Во-вторых, организация несет прямые и косвенные финансовые потери от текучести кадров. В частности, требуются дополнительные финансовые затраты на поиск кандидатов, проведение их отбора и адаптации в трудовом коллективе, на налаживание необходимых организационных связей, возникает необходимость в расходовании сил и средств на найм и профессиональную подготовку новых работников.

Существует опасность, что с увольнением того или иного специалиста в организацию-конкурент попадет не только информация, но и конкретные разработки. Опасным является уход профессионала с высокого поста к прямому конкуренту. Поэтому крупные компании предлагают особо ценным сотрудникам денежную компенсацию за то, что они в течение оговоренного времени после увольнения не будут работать на конкурента.

В-третьих, в организации нарушаются привычные организационные связи. В условиях высокой текучести кадров представляется затруднительным прове-

дение мероприятий, реализация которых рассчитана на продолжительный срок, и возможность проведения какой-либо целостной кадровой политики. Следствием текучести является ситуация, когда идеи одних людей приходится претворять в жизнь совсем другим. Тем временем сами идеи и механизмы их реализации далеко не всегда соответствуют собственным взглядам исполнителей. В конечном итоге это может привести к тому, что весь процесс придется начинать сначала.

Опасно, если уходит лидер (формальный и неформальный в одном лице), а на его место приходит руководитель с другим стилем работы. В этом случае коллективу понадобится время и значительные усилия для того, чтобы сработаться с новым начальником.

В-четвертых, ухудшается морально-психологический климат в организации среди остальных работников, которые могут последовать примеру поиска более выгодных условий для реализации своего трудового потенциала. С уходом опытных сотрудников разваливаются сложившиеся связи в трудовом коллективе, и текучесть может приобрести лавинообразный характер. Нарастает опасность явления ухода из организации «командами», когда по примеру опытного работника, увольняющегося по собственному желанию, могут уходить другие сотрудники, связанные с ним налаженными партнерскими связями. За увольнением сотрудника, занимавшего руководящую должность, тем более являвшегося лидером в трудовом коллективе, может последовать постепенный уход к конкуренту всего коллектива.

В-пятых, повышается нагрузка на специалистов кадровой службы по подготовке и оформлению движения кадровых ресурсов, необходимости кадровых перестановок и обучения кадров. Создаются условия для совершения кадровых ошибок в дальнейшем.

Следовательно, подавляющее большинство причин повышенной текучести кадров являются следствиями недооценки значения работы с кадровыми ресурсами организации, причины которых подлежат специальному анализу и устранению в целях обеспечения стабильности трудового коллектива.

Управление текучестью кадров в организации представляет собой сложную и многоплановую задачу руководства и специалистов кадровой службы при активном участии трудового коллектива и представителей профсоюзного выборного органа. Только совместными усилиями заинтересованных органов управления и отдельных должностных лиц организации представляется возможным объективно провести анализ и выявить основные причины текучести кадров [2].

Современные кадровые технологии предполагают четыре основных направления анализа текучести кадров организации: обобщение причин неудовлетворенности работников, сравнение уровня текучести кадров в отдельных подразделениях, разработка обобщенного портрета увольняемого; индивидуальная работа с увольняющимися работниками.

Обобщение причин неудовлетворенности работников представляет собой превентивную меру заблаговременного упреждения массовых увольнений работников из состава трудового коллектива и текучести кадров. Известно, что увольнение работников по собственному желанию редко является спонтанным поступком, а чаще всего — результатом накопления нежелания мириться с положением в трудовом коллективе.

Мотивы неудовлетворенности могут лежать на поверхности и быть известны руководству, которое известный период недооценивает их серьезность и поэтому не принимает мер по устранению причин будущих массовых увольнений работников. Своевременное их обобщение по результатам периодических индивидуальных встреч и бесед должностных лиц с работниками непосредственно на

рабочих местах или проведения коллективных мероприятий (собраний, конференций) позволяет специалистам кадровой службы и представителям профсоюза напомнить руководству о реальных настроениях работников и даже сформулировать конкретные предложения по улучшению социальной атмосферы в трудовом коллективе.

Другая часть причин неудовлетворенности работников носит скрытый характер, поэтому в целях изучения реального морального настроения работников может проводиться регулярное анонимное анкетирование с отражением в анкетах принципиальных вопросов состояния социально-трудовых отношений.

Содержание вопросов в анкетах зависит от специфики производственной деятельности, однако некоторые вопросы являются типовыми для многих организаций, в том числе условия и охрана труда, стиль руководства и взаимоотношения с руководством, оплата труда и стимулирование творчества, состояние бытовых условий на производстве. В анкетах обычно предусматривается возможность выразить работнику свое мнение о других аспектах социально-трудовых и экономических отношений в организации.

Анкетирование целесообразно проводить не чаще чем один раз в год, а также перед внедрением существенных изменений в производственную деятельность организации, что может способствовать подготовке работников к инновациям и даже заручиться их поддержкой вместо шокового состояния от внезапности преобразований.

Эффективности анкетирования способствует гласность обобщенных результатов с участием актива с коллективом и выступлениями руководителей различного уровня с объективной оценкой состояния работы с кадровыми ресурсами и планируемыми мерами по устранению причин недостатков.

В некоторых организациях практикуется сбор предложений, пожеланий и претензий работников к руководству в специально отведенных местах. Такая мера особенно эффективна при высокой организационной культуре трудового коллектива и внимательном отношении руководства к творческой активности работников.

На практике не должно быть особых иллюзий по поводу достижения полного социального согласия между руководством (работодателем) и наемными работниками в трудовом коллективе, так как существуют принципиальные различия в специфике условий и оплате труда, взаимоотношениях между менеджерами и подчиненными, что предполагает реализацию второго направления — анализа реального движения кадровых ресурсов в подразделениях.

Сравнение уровня текучести кадров в подразделениях целесообразно проводить ежемесячно по результатам оформления документов по увольнению работников в кадровой службе. Кадровая статистика может позволить выявить в масштабе организации наиболее неблагополучные подразделения или участки работ.

Конечно, в любом подразделении могут происходить всплески увольнений работников по каким-либо случайным или закономерным причинам. Однако при выявлении постоянных или периодических массовых увольнений работников эти подразделения становятся объектом целенаправленного анализа состояния социально-трудовых отношений.

В первую очередь проверке подлежит стиль руководства и взаимоотношения между руководящим составом и подчиненными, наличие злоупотреблений служебными полномочиями, которые могут стать причиной дальнейших массовых увольнений. К проведению такого анализа привлекаются специалисты кадровой службы, представитель выборного профсоюзного органа, а в дальнейшем по ме-

ре выявления злоупотреблений или халатности могут подключаться высшее руководство, инспекторы труда и даже правоохранительные органы.

Более длительные и дорогостоящие меры потребуются в случаях, когда постоянная и повышенная текучесть кадров выявляется на каких-либо участках работ по причинам тяжелых условий труда, слабого уровня механизации производства и низкой оплаты труда, что в принципе взаимосвязано из-за недостаточно развитой инфраструктуры [3].

Выборочный анализ текучести кадров в отдельных подразделениях организации или отстающих участках работ позволяет целенаправленно реагировать на отдельные проявления неблагополучия в трудовом коллективе, которые могут служить примером для других подразделений в целях недопущения подобных явлений.

Поэтому обнаруженные недостатки в работе с кадровыми ресурсами, типовые причины повышенной текучести кадров в проблемных подразделениях и принимаемые меры доводятся до всего руководящего состава организации как текущие превентивные профилактические меры.

Разработка обобщенного портрета увольняемого — это достаточно трудоемкая творческая работа, которую следует проводить по необходимости при наличии симптомов повышенной текучести кадров в организации в целом. Для этого обобщается кадровая статистика за год в целях выявления не только неблагополучных подразделений с высоким уровнем текучести кадров и типовых причин увольнений работников, но также характеристик личностей уволившихся работников. В качестве таких характеристик работников рекомендуется использовать:

- должностной статус;
- образование и уровень квалификации;
- пол, возраст, семейное положение, число детей;
- общий стаж работы и стаж работы в организации;
- заработная плата за последние три месяца;
- место жительства и обеспеченность жильем;
- трудовое поведение и наличие дисциплинарных взысканий.

В зависимости от полученного типового портрета увольняемого могут вноситься соответствующие коррективы в кадровую политику организации или в некоторые кадровые технологии.

В частности, повышенная текучесть руководителей и специалистов высокой квалификации чаще всего свидетельствует о трудностях кадрового роста из-за кадрового застоя и необходимости омоложения руководящих кадров.

Типовой кадровой проблемой многих российских производственных трудовых коллективов в современных условиях становится удержание молодых специалистов, которые после накопления практического опыта стремятся уйти в коммерческие компании, и простых вариантов решения данной непростой проблемы не существует.

При высокой текучести опытных работников, которые обычно не склонны к частой смене рабочих мест, предстоит детальный анализ как условий и оплаты труда, так и социально-психологического климата в конкретном подразделении или трудовом коллективе в целом.

Особое место занимает анализ частых увольнений работников по инициативе работодателя, которые могут быть связаны с некачественным подбором кадровых ресурсов или неблагоприятным стилем руководства.

Обычно выявляются и другие причины ухода из трудового коллектива ценных работников, в качестве которых могут выступать не использование по специальности, неудовлетворенность работой, условиями и режимом труда, заработком, невозмож-

ность учиться, плохие отношения с администрацией и с коллегами, рождение ребенка, отсутствие мест в детских учреждениях, длительные поездки.

При увольнении работников по формальному признаку — по собственному желанию — истинные причины расторжения трудового договора могут остаться неизвестными, поэтому с ценными для трудового коллектива работниками целесообразно перед оформлением документов практиковать индивидуальную работу в виде живого общения с ними специалистов кадровой службы, а иногда и высшего руководителя организации.

Индивидуальная работа с работниками перед увольнением является трудоемкой и не всегда полезной, так как каждый из подавших заявление на увольнение по собственному желанию вправе скрыть истинную причину ухода из организации или же высказать сиюминутную и ни чем не обоснованную обиду на руководство.

Тем не менее в процессе собеседования нередко удается понять многие скрытые причины неудовлетворенности работников, факты злоупотреблений должностными полномочиями и предпосылки к будущим неприятным последствиям для трудового коллектива.

Результаты индивидуальной работы подлежат непредвзятому анализу и детальной проверке, в отдельных случаях по результатам переговоров после принятия оперативных мер по устранению причин неудовлетворенности работников даже удается сохранить для организации некоторых слишком справедливых руководителей или специалистов высокой квалификации.

Следует иметь в виду, что индивидуальная работа с увольняемыми работниками по сравнению с другими методами анализа текучести кадров, которые основаны лишь на изучении кадровой статистики, является единственным способом живого общения. Поэтому наряду с проведением анонимного анкетирования эту работу можно отнести к превентивным мерам сокращения текучести кадров, к реализации которых необходимо привлекать все категории руководящего состава, включая линейных менеджеров, представителей выборного профсоюзного органа, государственных инспекторов труда, а иногда и правоохранительные органы.

Система формирования стабильного трудового коллектива предусматривает целенаправленную работу должностных лиц организации по реализации комплекса мероприятий (табл. 1), направленных на повышение производительности труда, удовлетворенности работников трудом, рост квалификации и профессиональное продвижение сотрудников, улучшение культурно-бытовых условий на производстве. В их реализации принимают участие высшее руководство органи-

Таблица 1

Характеристика способов сокращения текучести кадров

| Способы | Цель | Содержание мероприятий |
|---|--|--|
| 1 | 2 | 3 |
| 1. Оптимизация состава трудового коллектива | Соответствие деловых и моральных качеств кандидатов требованиям рабочего места | Организация эффективного конкурсного или профессионального отбора из достаточного числа кандидатов |
| 2. Создание современных условий труда | Высокая производительность, отсутствие аварийности и травматизма | Внедрение инновационных технологий, аттестация рабочих мест, проверка техники безопасности |

Окончание табл. 1

| 1 | 2 | 3 |
|---|--|--|
| 3. Высокая оплата труда работников | Заинтересованность работника и социальная справедливость в сфере труда | Прямая зависимость оплаты от результатов труда, распределение руководителем премиального фонда с участием актива |
| 4. Рациональный стиль и методы руководства | Сочетание требовательности руководства и деловой этики | Высвобождение коллектива от одиозных личностей, формирование команды, опора на здоровый актив |
| 5. Формирование здорового морально-психологического климата | Создание атмосферы взаимной требовательности и поддержки | Деловые взаимоотношения между руководителями и подчиненными, с потребителями и хозяйственными партнерами |
| 6. Умелое управление конфликтами и стрессами | Предупреждение и правовое разрешение конфликтных ситуаций | Выявление и устранение причины конфликта, поиск компромисса между сторонами, уступка или подавление недовольства |
| 7. Внимательное отношение к нуждам сотрудников | Решение социальных и бытовых проблем на производстве | Доставка на работу, обеспечение питанием и форменной одеждой, создание условий для лечения и отдыха |
| 8. Реализация потенциальных способностей | Возможность обучения, повышения квалификации и кадрового роста | Объективная оценка способностей и карьерных устремлений при найме, помощь в развитии и продвижении в организации |
| 9. Реакция на анализ текучести кадров | Изучение и устранение причин повышенной текучести кадров | Особое внимание проблемным подразделениям, отдельным категориям работников, молодому поколению |

зации, кадровая служба, линейные менеджеры при содействии выборного профсоюзного органа и актива трудового коллектива.

1. Оптимизация состава трудового коллектива

Стабильность трудового коллектива зависит прежде всего от качества комплектования организации кадровыми ресурсами с учетом соответствия деловых и моральных качеств кандидатов требованиям рабочего места. Для этого от специалистов кадровой службы требуется организация эффективного конкурсного отбора из достаточного числа кандидатов. При необходимости организуется профессиональный отбор кандидатов на особо ответственные должности с привлечением профессиональных специалистов узкого профиля (психологов, медицинских работников, юристов), а иногда с проверкой кандидатов на полиграфе (детекторе лжи).

При комплектовании состава трудового коллектива следует также учитывать семейное положение кандидатов, наличие собственной жилой площади, а также место жительства. Известно, что семейные молодые люди, имеющие свою жилую площадь, менее склонны к перемене мест работы, а чем дальше сотрудник живет от работы, тем больше риск его ухода из организации.

Немаловажное значение приобретает рациональный возрастной и квалификационный состав трудового коллектива с равномерным распределением работников по возрасту и квалификации. Известно, что наиболее рискованный возраст для перехода на другую работу составляет до 25 лет, работники

низкой квалификации также чаще меняют работу. После трех лет стажа работы на предприятии происходит резкое снижение текучести, что объясняется фактором возраста, роста квалификации, а также адаптацией работника в своем трудовом коллективе.

2. Создание современных условий труда

Снижению текучести кадров способствует создание благоприятных и безопасных условий труда, обеспечивающих высокую производительность труда, низкий уровень или полное отсутствие аварийности и травматизма.

Главными задачами руководства становятся внедрение инновационных технологий на основе оснащения производства высокопроизводительным оборудованием, контроль охраны труда и техники безопасности, периодическая аттестация рабочих мест по условиям труда, что создает возможность привлечения работников высокой квалификации и обеспечения их удовлетворенности трудом. В то же время появляется заинтересованность специалистов в освоении нового оборудования и повышении своей квалификации.

Необходимо периодически анализировать условия труда на предприятии, включая часы работы, гибкость смен, новизну оборудования, эргономику рабочих мест, состояние систем отопления, кондиционирования, освещения. В результате будет получена полная информация о том, чем именно и какими аспектами труда не удовлетворены сотрудники.

При наличии проблемных вопросов следует разработать меры по улучшению условий труда с применением гибкого графика работы, удобного размещения мебели, своевременного оснащения и ремонта помещений.

3. Высокая оплата труда работников

Как показал опыт большинства зарубежных стран, высокая и дифференцированная оплата труда работников в соответствии с уровнем их квалификации является средством роста заинтересованности в труде и преданности интересам организации, проявлением социальной справедливости и сдерживающим фактором от увольнений. Прямая зависимость оплаты от результатов труда должна сочетаться с наличием достаточного премиального фонда, распределяемого руководителем среди лучших работников с участием актива трудового коллектива.

Неудовлетворенность работников заработной платой, нередко обусловленной условиями и производительностью труда, проявляется в росте увольнений по собственному желанию. Сотрудники, которые остаются в организации, видят в этом пример решения накопившихся проблем и тоже готовы покинуть организацию. Следовательно, низкая заработная плата сказывается на производительности труда не только тех работников, которые намерены уходить, но и тех, которые продолжают работать, т. е. на жизни всей организации.

4. Рациональный стиль и методы руководства

Снижению текучести кадров способствуют рациональный стиль и методы руководства, которые должны быть основаны на сочетании высокой требовательности руководства к трудовому коллективу и соблюдении деловой этики. Увольнение за низкое качество работы и недисциплинированность следует проводить открыто с учетом мнения актива трудового коллектива, что станет предупреждением остальным одиозным личностям.

В то же время при увольнении сотрудников по инициативе работодателя необходимо соблюдать стандарты деловой этики, дать возможность исправить

ошибки, проявлять нетерпимость, опираться на поддержку членов профсоюза, строго соблюдать законодательство о труде.

Лучшим способом удержания в трудовом коллективе способных и инициативных работников является формирование сплоченной команды специалистов высокой квалификации во главе с руководителем-лидером и с опорой руководства на здоровый актив трудового коллектива.

5. Формирование здорового морально-психологического климата

Эффективность работы трудового коллектива во многом зависит от состояния морально-психологического климата, создания деловой атмосферы взаимной требовательности и поддержки. Для этого осуществляются специальные мероприятия, направленные на деловые взаимоотношения между руководителями и подчиненными, взаимное уважение с потребителями и хозяйственными партнерами.

Благоприятный психологический климат является условием роста производительности труда, удовлетворенности работников трудом и коллективом, он представляет собой итог систематической воспитательной работы с членами коллектива.

Создание благоприятного климата является делом не только ответственным, но и творческим, требующим знаний его природы и средств регулирования, умения предвидеть различные ситуации во взаимоотношениях членов коллектива. Формирование психологического климата требует, особенно от руководителей и психологов, понимания психологии людей, их эмоционального состояния, настроения, отношений друг с другом.

Даже в случае увольнения сотрудников по инициативе работодателя требуется соблюдение стандартов деловой этики, так как цель такой крайней меры воспитательная для других членов трудового коллектива. Если же при этом руководитель проявляет нетерпимость и применяет необоснованно жесткие меры — это может губительно сказаться на внутренней атмосфере в трудовом коллективе.

6. Умелое управление конфликтами и стрессами

Любая организация в процессе общественно полезной деятельности, как правило, не может избежать конфликтных ситуаций, которые могут носить как позитивный, так и разрушительный характер. В этих условиях главными задачами кадрового менеджмента становятся заблаговременное прогнозирование и предупреждение конфликтов или их правовое разрешение в целях минимизации ущерба.

Первоочередной задачей руководства становится выявление истинной, зачастую скрытой причины конфликтной ситуации и ее устранение, а при невозможности — поиск компромисса между конфликтующими сторонами. В отдельных случаях потребуются применять уступки справедливым требованиям или же подавлять неоправданное недовольство.

Наиболее сложные проблемы складываются при затяжном конфликте, когда из-за невмешательства руководства сформировались конфликтующие группировки и в конфликт втянулся весь трудовой коллектив. В таком случае руководству необходимо продемонстрировать честность и открытость, а также готовность разобраться с создавшейся ситуацией со всеми сторонами при участии профсоюзной организации или инспекции труда.

Крайней мерой устранения конфликта может стать увольнение одиозных личностей при поддержке актива, представителя профсоюзного выборного органа или постановления суда.

7. Внимательное отношение к нуждам сотрудников

Большинство людей стремятся работать в стабильных и благополучных организациях, руководство которых заботится о своих сотрудниках, поэтому каждый руководитель должен внимательно относиться к социальным и бытовым проблемам своих подчиненных на производстве, так как нередко повышенная текучесть кадров обусловлена социальной и бытовой неустроенностью работников.

В связи с тенденцией выноса производства за пределы крупных городов предприятия вынуждены применять бесплатную доставку работников на работу, так называемую развозку. В крупных компаниях организуется бесплатное питание на рабочем месте горячей пищей и выдача привлекательной форменной одежды, обеспечивается ведомственное медицинское обслуживание, могут выдаваться льготные кредиты для приобретения жилья или автомобиля.

Внимание к нуждам работников может заключаться также в выдаче путевок для отдыха или абонементов в спортивные учреждения или бассейн. В некоторых случаях организуются ведомственные детские учреждения. Эти и другие дополнительные социальные льготы формируют привлекательный образ компании в глазах ее работников, позволяют привлечь в нее наиболее квалифицированные и перспективные кадры, обуславливают высокий конкурс на рабочие места и приводят к снижению текучести кадров.

8. Возможности карьерного роста

Молодые перспективные сотрудники наряду или даже вместо высокой оплаты труда нередко в большей мере ценят возможность реализации своих потенциальных способностей. Поэтому специалисты кадровой службы при приеме на должность с учетом оценки уровня способностей кандидатов и их карьерных ожиданий ориентируют таких личностей в области накопления профессиональных знаний и навыков с последующим продвижением.

В целях самореализации или самоутверждения молодых перспективных сотрудников в организации необходимо создавать понятную и обоснованную систему должностного продвижения, возможность карьерного роста сотрудников после накопления знаний и достаточного практического опыта работы. В этих целях может применяться помощь руководства в получении высшего образования перспективным сотрудникам с оплатой образовательных услуг организацией на условиях ученического договора.

Профессиональный и должностной рост является важнейшим мотивом в деятельности большинства работников. Он обеспечивает необходимую уверенность работнику, создает чувство перспективы. В этом проявляется устойчивость организационной культуры, когда руководство не боится напрасно потратить финансовые средства, а выгодно вкладывает их в выращивание собственных руководящих кадров и стабильность трудового коллектива.

9. Реакция на результаты анализа текучести кадров

Руководству организации не всегда удается предупредить повышенную текучесть кадров, поэтому так важно по результатам регулярно проводимого анализа своевременно выявить и принять эффективные меры по устранению ее причин. В первую очередь обращается внимание на проблемные подразделения и личность

их руководителей, на определенные категории работников, которые чаще всего в зоне риска.

К ним относятся прежде всего молодые работники, потребности которых существенно превышают возможности организации. С каждым из них проводится индивидуальная работа в зависимости от уровня потенциала и значимости личности для организации в будущем. Проблемными являются также лица в период прохождения процедуры адаптации в трудовом коллективе.

Введение в должность даже самого опытного и идеально подходящего нового работника затруднено без налаженной системы адаптации, которая может быть как детально разработанной процедурой для определенной должности, так и стандартными правилами ввода в любую должность, закрепленные во внутренних документах компании. Особенно нужна система адаптации для новых сотрудников, которые еще не имеют опыта работы или не работали ранее на аналогичной должности.

Литература

1. *Егоршин А. П.* Управление персоналом: учебник для вузов. Н. Новгород: НИМБ, 2001. 720 с.
2. *Веснин В. Р.* Управление персоналом: учеб. пособие. М.: Юристъ, 2009. 760 с.
3. *Кибанов А. Я.* Управление персоналом: учебник. М.: Наука, 2004. 560 с.

УДК 316.334.22

Н. В. Живенок

Человеческий капитал как фактор социально-экономической модернизации

*N. V. Zhivenok. Human capital as a factor of social
and economic modernization*

В статье рассматриваются проблемы влияния человеческого капитала на различные стороны социально-экономической жизни российского общества, анализируются важнейшие факторы его трансформации в условиях инновационной модернизации страны.

Ключевые слова: человеческий капитал, модернизация, инновационное развитие, развитие региона, образование, потенциал.

Контактные данные: 236000, г. Калининград, ул. Карла Маркса, д. 17; (4012) 66-20-14; e-mail: secretar@kanet.ru.

The paper deals with the effects of human capital on various aspects of social and economic life of the Russian society, and overviews principal factors of its transformation under innovative modernization of the country.

Key words: human capital, modernization, innovative development, regional development, education, potential.

Contact details: 236000, Kalinigrad, ul. K. Marksa, 17; (4012) 66-20-14; e-mail: secretar@kanet.ru.

Надежда Владимировна Живенок — профессор кафедры информатики и общеобразовательных дисциплин Калининградского института экономики Санкт-Петербургской академии управления и экономики, доктор социологических наук, доцент.

© Н. В. Живенок, 2011.

Модернизация российской экономики и поставленная правительством задача ее «инновационного прорыва» актуализировали проблему исследования роли человеческого капитала, его взаимосвязи с другими видами капиталов. В связи с трансформацией экономики индустриального общества в экономику постиндустриальную, называемую еще экономикой знаний, изменилось отношение к роли человека в формировании национального богатства государства. Человек перестал быть просто рабочей силой, одним из факторов производства. Важнейшей целью развития экономики становится удовлетворение разнообразных потребностей человека и общества в целом. В то же время уровень благосостояния общества, характер развития экономики во многом определяются знаниями, образованием, качеством жизни, характером трудовой мотивации человека, т. е. человеческим капиталом.

Понятие «человеческий капитал», введенное в научный оборот во второй половине XX столетия представителями американской неоклассической экономической теории, изначально рассматривалось как интенсивный производительный фактор развития экономики, как «мера воплощенной в человеке способности приносить доход». А в производительный фактор включалась прежде всего совокупность получаемых в процессе образования и повышения квалификации знаний, умений и навыков [1]. Впоследствии содержание данного понятия значительно расширилось и кроме общего и специального образования, приобретенного профессионального опыта, в него стали включать такие показатели, как морально-психологическое и физическое здоровье, культура труда, мотивы деятельности и творческий потенциал работника, обеспечивающие возможность приносить доход в виде заработной платы, процента или прибыли [2, с. 21–22].

Важнейшим критерием, выражающим суть человеческого капитала, является его накопление. Человек не может родиться с уже готовым капиталом. Его необходимо создать в процессе жизнедеятельности каждого индивидуума. Основоположник теории человеческого капитала Г. Шульц подчеркивал, что человек — это природное богатство, которое может быть увеличено путем инвестиций [3, с. 45]. Затраты на развитие воспроизводственного потенциала человека, повышение качества рабочей силы ведут к росту производительности труда, в том числе и к росту зарплаты. Вследствие чего происходит «кумулятивное накопление доходов с помощью человеческих способностей, что и превращает их в особую форму капитала» [4]. Поэтому в экономической литературе проблема человеческого капитала рассматривается в основном в двух направлениях: исследование объема и качества личных и государственных инвестиций в его развитие и расчеты методик эффективности данных инвестиций [5].

В качестве основных инвестиций в человека рассматриваются затраты на образование и профессиональные навыки рабочей силы. Однако, учитывая, что капитал постоянно конвертируется в различные формы: экономический в человеческий, физический, культурно-символический, политический и т. д., социальные аналитики, как правило, расширяют исследование сфер деятельности, формирующих человеческий капитал. К затратам на образование добавляются расходы семьи и государства на производственную подготовку, охрану здоровья, рождение и воспитание детей, миграцию [6]. Этот контекст исследования человеческого капитала лежит в основе и данной статьи.

Уровень влияния экономики на развитие человеческого капитала и воздействие последнего на характер ее модернизации в каждом регионе имеет свою специфику. Исследование региональных особенностей формирования, накопления человеческого капитала не только дает эмпирический материал для охвата полноты проблемы, но и выявляет общие закономерности, тенденции данного про-

Таблица 1

**Сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток)
государственных общеобразовательных учреждений**

| Показатели | 2004 г. | 2005 г. | 2006 г. | 2007 г. | 2008 г. |
|--|---------|----------|---------|----------|---------|
| В фактически действующих ценах, млн руб. | 5672,4 | 10 646,3 | 7544,3 | 12 324,9 | -1789,2 |
| Коэффициент прибыли | 0,5 | 5,8 | 11,9 | 5,2 | -5,3 |

Таблица 2

**Коэффициент обеспеченности собственными оборотными средствами
(на конец года, %)**

| Показатели | 2004 г. | 2005 г. | 2006 г. | 2007 г. | 2008 г. | Норматив |
|----------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|------------|
| Образовательные учреждения | 9,4 | 14,5 | 20,1 | 7,7 | 0,6 | >0,1 (10%) |

Таблица 3

Коэффициент автономии (на конец года, %)

| Показатели | 2004 г. | 2005 г. | 2006 г. | 2007 г. | 2008 г. | Норматив |
|----------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------------------------|
| Образовательные учреждения | 58,7 | 62,4 | 52,2 | 39,1 | 40,2 | Min: 1,0 (оптимально 2,0) |

цесса. В рамках нашего исследования, на материалах Калининградской области, рассматриваются главным образом такие сферы формирования человеческого капитала, как образование и здоровье.

Поскольку инкорпорированным состоянием человеческого капитала является профессионализм, знания, представляется целесообразным проанализировать тенденции образовательного процесса как основного способа их накопления и передачи. Анализ статистических материалов свидетельствует о неоднозначности и сложности данного процесса. В частности, отчет консолидированного бюджета Министерства финансов области показывает, что расходы на образовательную сферу за последнее десятилетие в абсолютном выражении значительно увеличились: если в 2005 г. они составили 3443 млн руб., то в 2008 г. — 8470 млн руб. В то же время динамика показателя «сальдированный финансовый результат деятельности» организаций сферы образования свидетельствует о снижении платежеспособности организаций данной сферы и увеличивающейся потребности во внешних источниках финансирования (табл. 1).

О проблемах финансовой составляющей общеобразовательных учреждений говорят и такие показатели, как обеспеченность их собственными оборотными средствами, уровень автономности (табл. 2 и 3).

Увеличивается и коэффициент износа основных фондов образовательных учреждений области: в конце 2008 г. он составлял 50,4%, особо актуальна эта проблема для небольших районных и сельских школ.

Как видим, налицо проблема недостаточного финансирования муниципальных общеобразовательных учреждений, которая наиболее рельефно стала проявляться с переходом на подушевое финансирование учреждений системы образования и здравоохранения, введенной в области с 2007 г. Предлагаемый правительством переход на автономное финансирование общеобразовательных учреждений еще более усугубит ее. А для многих школ станет причиной закрытия. И прежде всего это коснется районов области с низким уровнем доходов населения. По словам директора одной из сельских школ Краснознаменского района, 75% уче-

ников школы — дети из неблагополучных семей. Вряд ли они смогут оплачивать дополнительные образовательные услуги.

Изменившаяся система финансирования образовательных учреждений области в значительной мере сказалась и на сокращении количества государственных общеобразовательных учреждений. Если в 2004 г. их насчитывалось в области 295, то в 2008-м это число сократилось до 207. Несомненно, сокращению числа учебных заведений способствовал демографический спад, что отразилось на численности учащихся: их состав уменьшился с 103,9 тыс. человек (2004) до 87, 2 тыс. (2008). Однако этот объективный фактор не следует абсолютизировать. Так, если численность учеников сократилась за исследуемый период на 17%, то сокращение числа учителей — на 30% (табл. 4), а это уже, скорее, следствие финансовых проблем. В результате значительно возросла нагрузка на учителя. Возможно, этим объясняется увеличение числа детей, поступающих в негосударственные общеобразовательные учреждения, где почти в четыре раза меньше нагрузка на учителя, а следовательно, пропорционально улучшается и качество обучения.

Говоря о качестве обучения в общеобразовательных учреждениях, хотелось бы обратить внимание на некоторые проблемы, возникающие в связи с укрупнением общеобразовательных учреждений. Проявившаяся тенденция ликвидации небольших, отдаленных школ и перевод детей в крупные образовательные учреждения под предлогом возможности последних получить более качественный уровень образования, имеет и ряд негативных последствий. Перевозка детей автобусами требует дополнительного времени, поэтому после 5–6 уроков по обязательным дисциплинам основная часть учеников стремится домой, а не на изучение дополнительных дисциплин (на что и ориентировано укрупнение школ). Кроме того, обучение в более крупной школе требует и соответствующего внешнего «имиджа» учеников, который далеко не все родители сельских мест могут обеспечить. В результате определенная часть учеников «потеряется» для школ и изначальная депривация молодежи из этих слоев населения законсервируется институтами образования. Неслучайно в постперестроечный период наметилась тенденция к увеличению «контингента образовательных аутсайдеров» — молодых людей, не получивших обязательного образования. Если в 1989 г. доля тех, кто не получил обязательного образования в возрасте 15–19 лет, составляла 4,6%, а среди молодежи в возрасте 20–24 лет — 1,0%, то в 2002 г. аналогичные показатели были выше — 5,8 и 1,7% соответственно [6].

Осуществляемая реформа школьного образования, в которой существенно увеличился элемент платных услуг, еще более усугубит эту тенденцию, как и в целом тенденцию поляризации образования: увеличится число граждан как с очень высоким (зачастую зарубежным), так и с очень низким образованием. Не следует забывать, что около 60% населения страны — это малообеспеченные слои населения. В Калининградской области процент населения, доходы которого ниже прожиточного минимума, несколько выше, чем по России: в 2008 г. по РФ он равнялся 13,1%, в регионе — 14%. Надо полагать, что этот показатель существенно не улучшился, если уровень средней заработной платы в регионе в конце 2010 г. составил 17,7 тыс. руб.; по России средний показатель — 20,5 тыс. руб. [7]. Поэтому среди социальных проблем, волнующих население, одной из актуальных остается проблема недостатка денег для получения образования детьми. При этом следует отметить, что динамика показателей в области существенно меняется в лучшую сторону: если в 2003 г. 58% респондентов «малых городов» и 47% областного центра заявили, что недостаточно средств на образование детей, то в 2010 г. ее актуальность отметили 35% жителей Калининграда.

Таблица 4

**Характеристики деятельности общеобразовательных учреждений
Калининградской области**

| Показатели | Учебный год | | | | |
|--|-------------|---------|---------|---------|---------|
| | 2004/05 | 2005/06 | 2006/07 | 2007/08 | 2008/09 |
| <i>Государственные общеобразовательные учреждения</i> | | | | | |
| Число учреждений (на начало учебного года, единиц) | 295 | 290 | 277 | 235 | 207 |
| Численность учащихся (на начало учебного года, тыс. человек) | 103,9 | 96,9 | 92,2 | 89,5 | 87,2 |
| Численность учителей (на начало учебного года, тыс. человек) | 9,8 | 8,2 | 8,2 | 7,9 | 6,8 |
| Нагрузка учителя — количество учеников на одного учителя (человек) | 10,6 | 11,8 | 11,2 | 11,3 | 12,8 |
| <i>Негосударственные общеобразовательные учреждения</i> | | | | | |
| Число учреждений (на начало учебного года, единиц) | 7 | 8 | 8 | 8 | 8 |
| Численность учащихся (человек) | 518 | 587 | 489 | 525 | 559 |
| Численность педагогических работников (человек) | 126 | 173 | 165 | 144 | 151 |
| Нагрузка педагогического работника (человек) | 4,1 | 3,4 | 3 | 3,6 | 3,7 |

С одной стороны, надо полагать, это следствие повышения общего уровня жизни населения: в 2003 г. доходы 35% жителей области находились за пределами прожиточного минимума. С другой стороны, значительное увеличение числа коммерческих учебных заведений снижает ценовые барьеры обучения.

Усиление процесса коммерциализации высшего образования наблюдается не только в увеличении набора на платную форму обучения в государственных вузах, но и в четко просматривающейся тенденции увеличения поступающих в негосударственные вузы. Доля студентов государственных вузов в общем числе обучающихся постепенно сокращается: если в 2004 г. она составляла 84,1% от общего числа студентов, то в 2008 г. — 79,9%. Последняя тенденция свидетельствует, с одной стороны, о растущем стремлении молодежи получить высшее образование, а с ним и более высокооплачиваемую работу, а с другой — о большей ценовой доступности обучения и более облегченных условиях поступления. Безусловно, это также способствует значительному росту числа студентов высших учебных заведений. Так, с 2004 по 2008 г. общая численность студентов в регионе увеличилась с 30,2 тыс. человек, до 41,7 тыс. Коммерциализация вузов и резкое увеличение числа обучающихся в них, безусловно, снижают уровень подготовленности определенной их части. С другой стороны, изолированность области и ориентация на собственные кадры стимулирует ее вузы к повышению качества образования. Этот факт был отмечен и в выводах Комиссии ЕС по Калининградской области: «Уровень базового образования в Калининградской области является весьма высоким. Калининградский государственный университет и пять других высших учебных заведений области по-прежнему отвечают высоким стандартам подготовки» [8, р. 8]. Опыт общения со студентами различных вузов города и студентами других стран дает авторам статьи основания полагать,

что указанный вывод не утратил своей значимости за последнее десятилетие, в том числе и по отношению ко многим коммерческим образовательным структурам. Молодежь понимает, что переизбыток специалистов ведет к девальвации диплома и возрастает значимость качества знания. О стремлении молодежи к качеству знаний может свидетельствовать и рост числа аспирантов в вузах региона: в 2004 г. — 616 человек, в 2008 г. — 680 человек. При этом по численности аспирантов лидируют технические науки. В области за последнее десятилетие значительно увеличилась численность кандидатов и докторов наук.

Еще благоприятнее выглядит образовательная структура занятого населения области — уровень образования занятого населения выше, чем в РФ: около 60% имеют высшее и среднее профессиональное образование.

Таким образом, анализ образовательных параметров населения Калининградской области позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, на всех уровнях образовательного процесса усиливается тенденция сокращения инвестиций в образовательный капитал со стороны общественного сектора (где основную роль играет, безусловно, государство) и увеличение расходов семьи, индивида. При существующем уровне доходов населения это законсервирует социальное неравенство молодежи. Во-вторых, и это главное, несмотря или вопреки экономическим проблемам, уровень образования в области (по формальным показателям) остается достаточно высоким, что создает благоприятные возможности для развития наукоемких видов производства с учетом отраслевых особенностей области.

Эффективность превращения образовательного ресурса в капитал, приносящий доход, во многом определяется характером и темпами его физического износа: состоянием здоровья, уровнем смертности населения.

Анализ статистических данных показывает, что за последнее десятилетие уровень смертности населения области несколько снизился, и активный процесс сокращения численности населения приостановился (табл. 5). Причиной тому стало увеличение рождаемости и приток миграционного населения в область. В ходе реализации национальной программы по реорганизации медицинского обслуживания, социальной поддержки новорожденных наметилась определенная тенденция сокращения смертности, особенно детской, увеличения числа рождаемости. Однако следует учитывать, что увеличение рождаемости наблюдается прежде всего в неблагополучных семьях. В частности, в сельской местности, где очень слабая производственная инфраструктура и где рождаемость выше, чем в городе, многие живут за счет пособий на детей.

Уровень смертности в области при этом существенно не меняется: умерших на 1000 человек населения в 2000 г. было 15,2, в 2007 г. — 15,4, в 2009 г. — 14,7 [9, с. 129]. При этом просматривается устойчивая тенденция резкого увеличения смертности после 20–25 лет как у женщин, так и у мужчин; у последних этот показатель более ярко просматривается: так, в 2007 г. на 1000 умерших мужчин в возрасте 15–19 лет приходилось 160,6 человека, а в возрасте 25–29 лет — 615,9 человека, далее эта тенденция усиливается [10, с. 18]. К основным причинам высокой смертности молодежи, безусловно, относятся высокий уровень алкоголизма, наркомании и СПИДа в регионе. Эти заболевания являются важнейшим основанием самой распространенной причины смерти — болезни системы кровообращения.

Росту заболеваемости, как показывают исследования, способствуют психологические перегрузки, «беспокойство и тревоги». Исследования ВЦИОМ выявили следующую закономерность: чем выше уровень образования россиян, тем «чаще они отмечают, что причина болезней — слишком частые „бес-

Таблица 5

Динамика основных показателей демографической ситуации

| Показатели | 2000 г. | 2003 г. | 2005 г. | 2006 г. | 2007 г. | 2008 г. |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Численность населения (тыс. человек) | 957,5 | 955,2 | 939,9 | 937,3 | 937,4 | 937,4 |
| Естественный прирост, убыль (-) населения на 1000 человек | -7,3 | -8,4 | -9,2 | -7,2 | -4,5 | -4,0 |
| Ожидаемая продолжительность жизни всего населения | 63,57 | 63,69 | 61,49 | 64,13 | 65,79 | 65,23 |
| Мужчины | 57,46 | 57,84 | 54,99 | 58,19 | 59,86 | 59,17 |
| Женщины | 70,72 | 70,92 | 69,26 | 70,75 | 72,26 | 72,24 |
| Миграционный прирост, убыль (-) населения на 1000 человек | 6,0 | 4,0 | 3,8 | 4,4 | 4,6 | 4,0 |

покойства и тревоги» [11]. Данный феномен, вероятно, можно объяснить более высоким порогом саморефлексии, боязнью потерять работу, несоответствием запросов и возможностей их реализации. Одним из серьезных показателей психологического здоровья общества является суицид: в регионе смертность от самоубийств примерно в полтора раза выше, чем от убийств. Это соответствует общероссийской тенденции: в Калининградской области на 100 тыс. человек населения в 2009 г. самоубийств — 26,0, убийств — 13,5, по РФ соответственно 26,5 и 15,1 [12].

Следствием высокого уровня заболеваемости и смертности населения в трудоспособном возрасте является низкий уровень продолжительности жизни населения. Поскольку Калининградская область позиционируется правящими элитами как «пилотный» регион интеграции с европейским пространством, целесообразно сравнить этот показатель с европейскими «соседями»: в 2007 г. продолжительность жизни в регионе составила 59 лет у мужчин и 72 года у женщин, соответствующие показатели в Германии — 76 и 81, а во Франции — 77 и 84.

Анализ опросов населения свидетельствует и о значительной неудовлетворенности населения качеством медицинского обслуживания. От 30 до 73% из опрошенных нами в 2010 г. 420 жителей областного центра (в зависимости от возраста и социального статуса) указали на плохое медицинское обслуживание и недостаток средств на качественное платное обслуживание. В «рейтинге» причин наиболее актуальны следующие: плохая диагностика заболеваний, рост цен на лекарства и платные услуги, нехватка средств. Только 26% от числа опрошенных жителей Калининграда заявили, что они могут в полном объеме оплачивать платные медицинские услуги.

Ухудшению медицинского обслуживания, росту как хронических, так и острых заболеваний в значительной мере способствовало опять же подушевое финансирование поликлиник и перенос акцентов в медицинском обслуживании на профилактику заболеваемости. На практике это привело к сокращению числа медицинских учреждений, больничных коек, к увеличению числа острых заболеваний, поскольку поликлиники, не заинтересованные в отчислении средств больницам, затягивают процесс госпитализации населения. Сократился медицинский персонал и увеличилась нагрузка на врачей (табл. 6).

Таблица 6

**Основные показатели развития здравоохранения
Калининградской области**

| Показатели | 2000 г. | 2001 г. | 2002 г. | 2003 г. | 2004 г. | 2005 г. | 2006 г. | 2007 г. | 2008 г. |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Число больничных учреждений | 71 | 70 | 72 | 70 | 71 | 70 | 61 | 63 | 56 |
| Число больничных коек на 10 000 человек населения | 112,8 | 112,0 | 111,1 | 107,4 | 108,7 | 104,6 | 103,8 | 90,6 | 81,7 |
| Для справки: по России | 115,0 | 114,4 | 112,6 | 111,6 | 112,5 | 111,3 | 109,2 | 107,2 | 98,5 |
| Мощность врачебных амбулаторно-поликлинических учреждений на 10 000 чел. населения | 207,8 | 209,3 | 209,6 | 209,6 | 219,8 | 216,4 | 218,8 | 225,7 | 213,2 |
| Для справки: по России | 241,5 | 243,6 | 247,8 | 248,7 | 251,3 | 256,9 | 256,4 | 258,7 | 257,2 |
| Заболеваемость населения, тыс. человек | 573,7 | 578,9 | 597,8 | 609,7 | 633,7 | 656,2 | 701,6 | 689,3 | 711,0 |
| Численность инвалидов, тыс. человек | 58,5 | 61,0 | 63,0 | 62,1 | 69 | 78 | 83 | 84 | 78 |

Как видим, недостаток индивидуальных, семейных инвестиций в данный вид человеческого капитала приводит к росту заболеваемости и депопуляции населения. Государство же не компенсирует необходимых затрат на поддержание здоровья нации: по уровню расходов на здравоохранение Россия занимает 112–114-е место в мире (3,9% ВВП) вслед за Марокко (5,3% ВВП) и Эквадором (3,9% ВВП) и 75-е место из 100 по состоянию здравоохранения [13].

В рамках Калининградской области это сказывается на снижении платежеспособности организаций данной сферы, увеличении степени износа их основных фондов, которая за последние пять лет выросла до 53%. Доля убыточных предприятий в сфере здравоохранения и предоставления социальных услуг возросла в 5,8 раза с 6,7% (2004) до 38,9% (2008). При этом данные Министерства финансов области свидетельствуют о непрерывном увеличении выделяемых средств на развитие здравоохранения и спорта: так, если в 2005 г. расходы консолидированного бюджета региона на эти цели составляли 2152 млн руб., то в 2008 г. — 4824 млн.

Поэтому, как представляется, проблема заключается не только в недостатке финансирования, но и в неэффективном или просто нецелевом использовании выделяемых средств, широким распространением так называемых откатных механизмов при закупках медицинского оборудования. Подтверждением чего является нашумевшая история с приобретением Министерством здравоохранения области томографа по двойной стоимости. А это уже системная проблема, проблема коррумпированности и низкой эффективности работы организации. Количество врачей у нас в два раза больше на душу населения, чем в Японии, а эф-

фективность здравоохранения и продолжительность жизни населения совсем иные. Нельзя не согласиться с А. Вишневым, который отмечает, что если продолжительность жизни в России существенно не меняется с 1960-х гг., то значит «система здравоохранения живет отдельно, а население живет и умирает отдельно» [9, с. 165].

Высокий уровень заболеваемости и смертности населения в трудоспособном возрасте существенным образом ускоряет процесс износа человеческого капитала, эффективность его капитализации, да и просто ведет к сокращению.

Данную проблему — недостатка рабочей силы — руководство области, как и многие другие субъекты федерации, пытается решить за счет притока мигрантов. Регион вошел в федеральную программу поддержки переселения соотечественников, с помощью которой планировалось увеличить численность населения к 2012 г. до 1 млн 200 тыс. человек. Данная тема не является предметом нашего исследования, тем не менее следует отметить, что практика региональной миграции «вскрыла» ряд общенациональных социально-демографических проблем.

Прежде всего, она показала, что миграционные потоки с постсоветского пространства имеют ограниченный характер и их «пик» прошел, и даже материальная поддержка государства уже не меняет ситуации: за два года реализации программы переселения соотечественников в область переселилось чуть более 8 тыс. семей. Следовательно, основной путь решения проблемы — внутренний: укрепление здоровья сограждан и мотивации их труда. Следует заметить, что в советский период значительно меньшее число трудоспособного населения обеспечивало гораздо более высокий экономический потенциал региона. Безусловно, объективные процессы глобализации не снимают проблему миграции, но физически и морально здоровому обществу гораздо проще будет решать экономические и культурные проблемы внешней миграции.

Кроме того, миграционные потоки (особенно нелегальные), способствовали притоку главным образом неквалифицированной, дешевой рабочей силы, которая не может быть движущей силой модернизации, но способна приносить мало-затратную прибыль бизнес-сообществу.

В связи с этим встает другой вопрос: насколько серьезно бизнес заинтересован в модернизации экономики, которая предполагает серьезные затраты в обновление основных фондов, изменение технологических процессов? Анализ статданных показывает, что степень износа основных фондов высока не только в образовании и здравоохранении, но и в таких системообразующих отраслях, как рыболовство (63%), транспорт и связь (55,8%), производство машин и оборудования (39,1%) (2008). Примечательно, что и без того невысокий коэффициент их обновления в таких отраслях, как сельское хозяйство, строительство за период 2004–2008 гг. даже снизился. В целом по всем отраслям экономики к 2008 г. коэффициент обновления достиг всего лишь 15% против 44% износа [14]. Как не вспомнить здесь оценку деятельности калининградского автозавода «Автодор» бывшим губернатором В. Боссом, заметившим, что за 8 лет работы завод в качестве собственных комплектующих деталей (изготовление которых предполагалось довести до трети от общего числа комплектующих) изготовил сумку для инструментов. Как видим, бизнес ориентирован в большинстве своем не на капиталоемкие проекты, а на принцип «минимум расходов — максимум доходов».

И эта тенденция носит общенациональный характер, на что в достаточно резкой форме обратил внимание Президент Д. Медведев: «Основная проблема заключается в том, что руководство корпораций, да и профильные министерства в Правительстве, до сих пор не воспринимают... задачу инновации как самую

приоритетную» и «наша промышленность продолжает внедрять заготовки прежних лет» [15]. Проблема, думается, не в отсутствии нужных кадров и идей. В условиях нестабильной экономики и коррумпированности российских чиновников бизнесу гораздо выгоднее эксплуатировать по максимуму имеющееся оборудование и дешевую рабочую силу.

Сложившаяся система получения ими огромных прибылей не только сохраняет за Россией «периферийный» статус, но и усугубляет социальное неравенство. Так, распределение общего объема денежных доходов по 20%-ым группам населения Калининградской области за последние годы выглядит следующим образом (табл. 7).

Возможность получения сверхприбылей на основе использования природных ресурсов и дешевой рабочей силы является главным «тормозом» модернизации экономики. Она лишает инновационной мотивации как работодателя, так и работника. Если у первых — это монополия на ресурсы, обеспечивающая и без того высокие доходы, то у последних — характер оплаты их труда.

Важнейшим показателем дохода человеческого капитала является характер заработной платы его носителей, она же является одним из главных стимулов получения знаний, творческой активности. Уровень оплаты современного высококвалифицированного специалиста в регионе вряд ли может способствовать высокой мотивации труда: в 2010 г., по официальным данным Госкомстата области, средняя начисленная зарплата в сфере здравоохранения составила 14,1 тыс. руб., в образовании — 10,7 тыс.

В реальной практике эти цифры существенно трансформируются. В ходе осмотра больницы Скорой медицинской помощи в ноябре 2010 г. глава региона поинтересовался у одной из сотрудниц, какова ее зарплата. «Восемь тысяч рублей», — ответила ему врач-невропатолог. «У вас, очевидно, здесь частичная занятость?» — удивился названной сумме Н. Цуканов. Специалист пояснила, что работает в больнице за восемь тысяч в месяц на условиях полной занятости. «Я хорошо помню, что в документах фигурировала средняя зарплата врачей в размере двадцати с лишним тысяч рублей, — сказал губернатор. — Будем разбираться, почему на бумаге одни цифры, а в жизни — совсем другие» [16].

Частный пример в данном случае «высвечивает» системную проблему — социального имиджа интеллектуального труда, уровня его мотивации государством. В результате подавляющая часть квалифицированных работников, в том числе и студентов, ориентированы на психологию «выживания»: поиском дополнительных средств существования, а не на творческое самовыражение.

Подводя итог вышесказанному, можно сделать вывод, что инновационный потенциал области, как и страны в целом, вряд ли может сдерживать количественная нехватка квалифицированных, научных кадров. Россия была и остается в десятке мировых лидеров по доле лиц с высшим образованием, с опытом исследовательской работы. Но чтобы этот ресурс успешно конвертировался в экономический капитал, следует модернизировать сам человеческий капитал через серьезные капиталовложения в образовательные проекты, здравоохранение, создание достойных условий жизни и работы.

Чтобы психологию «выживания» перевести в состояние активности и креативности, общество должно видеть, что власть выстраивает с ним долгосрочные перспективы развития, отражающие не клановые интересы крупного капитала и бюрократии, а каждого в отдельности и общества в целом.

Структурные перекосы в системе образования в «экономико-юридическую» сторону (о которых много говорят в качестве предлога сокращения образовательных учреждений), самоликвидируются с изменением структуры экономики.

Таблица 7

**Распределение денежных доходов
по группам населения Калининградской области**

| | 2004 г. | 2005 г. | 2006 г. | 2007 г. | 2008 г. | 2008 г. по РФ |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|------------------|
| Денежные доходы — всего, % | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| в том числе по 20% -м группам населения: | | | | | | |
| первая (с наименьшими доходами) | 7,3 | 7,0 | 6,6 | 6,0 | 6,3 | 5,1 |
| вторая | 12,2 | 11,9 | 11,7 | 10,8 | 11,1 | 9,7 |
| третья | 16,8 | 16,6 | 16,2 | 15,7 | 15,9 | 14,8 |
| четвертая | 23,1 | 23,1 | 23,0 | 22,9 | 22,9 | 22,5 |
| пятая (с наибольшими доходами) | 40,6 | 41,4 | 42,8 | 44,6 | 43,8 | 47,9 |
| Коэффициент Джини | 0,331 | 0,364 | 0,359 | 0,383 | 0,373 | 0,423 |

Поэтому, актуализируя задачу экономической модернизации, следует, на наш взгляд, выделять не проблему недостатка компетентных, активных и заинтересованных кадров, а проблему увеличения производственных мощностей, развития и расширения приоритетных, наукоемких отраслей экономики. Перераспределения сырьевых капиталов в развитие человеческого капитала и достойного образа жизни. Это возможно только в рамках системной модернизации социально-экономической и политической жизни. В противном случае все модернизаторские начинания закончатся, как и начинались, разработками программ, проведением совещаний и растрачиванием государственных средств.

Литература

1. Фишер С., Дорнбуш Р., Шмалензи Р. Экономическая теория. М., Юнити, 2002; Радаев В. Понятие капитала, формы капиталов и их конвертация // Экономическая социология. 2002. Т. 3. № 4.
2. Стратегический ответ России на вызовы нового века / под ред. Л. И. Абалкина. М.: Экзамен, 2004.
3. См.: Щетинин В. Человеческий капитал и неоднозначность его трактовки // Мировая экономика и международные отношения. 2001. № 12.
4. Смирнов В. Т., Скоблякова И. В. Классификация и виды человеческого капитала в инновационной экономике // Креативная экономика. URL: <http://creativeconomy.ru/library/prd165.php>; Волчкова Н., Сулова Е. Человеческий капитал, промышленный рост и ресурсное проклятие // Экономический журнал ВШЭ. 2008. № 2.
5. Добрынин А. И., Дятлов С. А., Цыренова Е. Д. Человеческий капитал в транзитивной экономике: формирование, оценка, эффективность использования. СПб.: Наука, 1999; Армстронг М. Практика управления человеческими ресурсами. 8-е изд. / пер. с англ. под ред. С. К. Мордовина. СПб., 2004; Аширова Г. Т. Современные проблемы оценки человеческого капитала // Вопросы статистики. 2003. № 3.
6. Капелюшников Р. И. Записка об отечественном человеческом капитале // Отечественные записки. 2007. № 3. URL: http://www.socpolitika.ru/rus/social_policy_research/applied_research/document6913.shtml.
7. URL: <http://kaliningrad.rfn.ru/rnews.html?id=67433&cid=6>.

8. The EU and Kaliningrad. Communication from the Commission to the Council. Brussels, 2001.
9. Калининградская область в цифрах. 2009. Калининград: Облгоскомстат, 2009.
10. Здравоохранение в Калининградской области. 2008. Калининград: Облгоскомстат, 2008.
11. Национальный диагноз — 2008. ВЦИОМ. Пресс-выпуск № 1054. URL: <http://wciom.ru>.
12. URL: http://www.gks.ru/bgd/free/b10_00/IssWWW.exe/Stg/d05/8-0.htm.
13. Бедные и больные. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=269&uid=13871>.
14. Вишневский А. До 2030 г. мы потеряем не менее 11 млн человек, и это оптимистический прогноз. URL: <http://slon.ru/articles/349716/> 07.04.10.
15. Стенографический отчет о заседании Комиссии при Президенте по модернизации и технологическому развитию экономики России. 31.01.2011 г. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/10187/work>.
16. Сколько получают врачи? URL: <http://www.kaliningradka.ru/lenta.php#010d18a1aeff169f741b6fe97fdd6a1d>.

Е. Г. Драпеко, С. О. Азаров

Совершенствование уголовно-процессуального кодекса и правоприменительной практики — показатель стабильности государственного устройства

*E. G. Drapeko, S. O. Azarov. Improvement of the code of criminal procedure
and enforcement practice as a stability index of state structure*

Настоящая статья в качестве содоклада была представлена на слушаниях в Государственной Думе Федерального Собрания РФ 07.06.2010 г. Статья посвящена показу несоответствия ст. 90 УПК РФ Конституции, Арбитражному процессуальному и Гражданско-процессуальному кодексам РФ как заведомо ставящей в неравные условия рядовых и богатых граждан страны. Авторы представляют обоснование доказательств необходимости внесения изменений в содержание ст. 90 УПК РФ, подкрепленные соответствующими примерами из судебной практики.

Ключевые слова: правовая защищенность, уголовно-процессуальный, арбитражный процессуальный, гражданский процессуальный кодексы, презумпция невиновности, обжалование, пересмотр, кассация, кодификация, кассационная жалоба, объективность, судебная практика.

Контактные данные: Е. Г. Драпеко: 103265, Москва, ул. Охотный Ряд, д. 1; (495) 692-73-31 | С. О. Азаров: 191187, Санкт-Петербург, Гагаринская ул., д. 6а; (812) 275-10-71; e-mail: mka-spb@yandex.ru.

This paper has been presented as a co-report at RF Federal Assembly State Duma hearing on 07.06.2010. The focus is on non-compliances in Article 90 of RF CCP with the RF Constitution, Code of arbitration procedure and Code of civil procedure as deliberately placing ordinary and rich individuals of the country in unequal conditions. Rationales have been provided for the necessity to introduce amendments to Article 90 of RF CCP, as based on the relevant examples from court practice.

Key words: legal protection, criminal procedure, arbitration procedure, code of civil procedure, presumption of innocence, appeal, review, cassation, codification, cassational appeal, objectivity, court practice.

Contact details: E. G. Drapeko: 103265, Moscow, ul. Okhotniy Riad, 1; (495) 692-73-31 | S. O. Azarov: 191187, Saint-Petersburg, Gagarinskaya ul., 6a; (812) 275-10-71; e-mail: mka-spb@yandex.ru.

Елена Григорьевна Драпеко — заместитель председателя Комитета Государственной Думы ФС РФ по культуре, кандидат социологических наук, почетный профессор СПбАУЭ.

Сергей Олегович Азаров — адвокат Международной коллегии адвокатов «Санкт-Петербург».

© Е. Г. Драпеко, С. О. Азаров, 2011.

По мнению специалистов, существующее в настоящее время уголовно-процессуальное законодательство России в силу своего несовершенства порождает серьезные проблемы. Они не позволяют выносить справедливые приговоры, как этого прямо требует УПК РФ.

Подтверждением этому является следующее:

С 29.01.2010 г. действует новая редакция ст. 90 УПК РФ, которая закрепила положение о том, что, в случае существования решения арбитражного суда или суда общей юрисдикции по гражданскому делу, такие решения являются преюдиционными, т. е. обстоятельства, изложенные в них, являются окончательно доказанными и, поэтому, не подлежащими проверке при расследовании уголовных дел.

По нашему мнению, данная норма закона является по сути дела «подарком» для мошенников, так как:

а) Арбитражный процессуальный кодекс РФ (АПК РФ) и Гражданский процессуальный кодекс РФ (ГПК РФ) предусматривают порядок судебного рассмотрения дела таким образом, что обязанность доказывания своей позиции в судебном споре лежит исключительно только на сторонах по делу. Таким образом, получается, что побеждает тот, кто умнее и энергичнее. Суд не обременен обязанностью самостоятельно осуществлять сбор доказательств. При этом необходимо понимать, что более **слабый** в судебной дискуссии не то же самое, что **неправый!** (Представьте ситуацию, когда одной стороной является олигарх местного значения, а другой стороной в гражданском споре — многодетная мать, живущая на пособие от государства. Ответьте себе на вопрос: у кого из них больше возможностей для сбора и предоставления в суде доказательств?);

б) АПК РФ и ГПК РФ предусматривают значительно более простую процедуру сбора доказательств, нежели чем это предусмотрено уголовно-процессуальным законодательством России. То есть у арбитражного суда и судьи, рассматривающего гражданское дело, меньше инструментов для сбора доказательств, нежели чем у должностных лиц (следователь, судья), проводящих расследование и судебные слушания по уголовному делу. В силу этой причины изначально создана ситуация вероятного совершения ошибки при вынесении решения по арбитражным и гражданским делам. Например, судьи, просматривающие такие дела, не правомочны проводить обыски и выемки документов для сбора доказательств, очные ставки для установления истины при противоречиях в показаниях и др.;

в) в настоящее время АПК РФ не наделяет органы прокуратуры, а тем более следственные органы правом на инициирование отмены вступивших в силу арбитражных решений в интересах юридических лиц, которые ранее проиграли арбитражные дела в силу того, что не смогли представить доказательства своей правоты, так как эти доказательства стали известны уже после вынесения судом решения по делу.

Практика показывает, что появление новых доказательств часто происходит во время проведения расследования каких-либо уголовных дел, которые возникли после вынесенных арбитражных решений. При этом УПК РФ не закрепляет **обязанность** органов следствия предоставлять материалы уголовного дела, которые могут опровергнуть выводы ошибочно вынесенного ранее арбитражного решения, юридическому лицу, заинтересованному в том, чтобы инициировать пересмотр арбитражного решения по вновь выявленным обстоятельствам.

В свою очередь такое юридическое лицо, ранее являвшееся стороной в арбитражном деле, не имеет самостоятельной возможности предоставить в арбитражный суд доказательства, которые находятся только в материалах уголовного

дела. И, таким образом, лишены возможности отменить преюдиционное решение и, как следствие этого, в дальнейшем привлечь к уголовной ответственности виновных лиц. Например, в настоящее время в Дзержинском районном суде Санкт-Петербурга рассматривается уголовное дело 1-6/2009, по которому подсудимые Егоркин и Усанов, находящиеся более двух лет под стражей, привлекаются к уголовной ответственности за вымогательство (ст. 163 УК РФ) денег у потерпевшего Макарова, который в подтверждение своего права собственности на **якобы** свои деньги предоставил судебное решение, вынесенное в его пользу. Однако уже после передачи данного дела для рассмотрения в суд во время проведения Следственным комитетом прокуратуры расследования другого уголовного дела № 392099 по факту совершенного мошенничества в отношении потерпевшего — юридического лица, представителями которого ранее являлись Егоркин и Усанов, выяснилось, что у этого потерпевшего его денежные средства путем обмана похитил тот самый Макаров. Таким образом, выяснилось, что предмет вымогательства по одному уголовному делу одновременно является предметом мошенничества по другому уголовному делу. Макаров путём обмана похитил деньги у тех, кто в настоящее время привлекается к уголовной ответственности за якобы совершенное вымогательство этих же денег у Макарова.

Все как в русской сказке: «битый небитого везет»!

Казалось бы, не существует препятствий для устранения несправедливости, но это не так, потому что на руках у Макарова имеется вступившее в законную силу арбитражное решение, вынесенное ошибочно ранее в пользу возглавляемого им юридического лица. При этом прокуратура как надзирающий орган выступить инициатором отмены этих решений **не имеет права**. Сам потерпевший по уголовному делу о мошенничестве **не имеет возможности** представить в арбитражный суд вновь выявленные доказательства, так как все они находятся у органов предварительного расследования. В свою очередь последние, с одной стороны, отказываются предоставить потерпевшему заверенные копии материалов уголовного дела для последующей их передачи в арбитражный суд, так как ссылаются на отсутствие в УПК РФ норм, которые бы обязывали их это сделать, а с другой стороны, и сами следственные органы не наделены правом прямого информирования арбитражного суда о выявленных новых доказательствах, на основании которых было бы возможным исправить совершенную ошибку.

При этом пикантность ситуации заключается в том, что и уголовное дело о вымогательстве, по которому Егоркин и Усанов длительное время находятся в тюрьме, и уголовное дело о мошенничестве расследовались Следственным комитетом при прокуратуре. И поэтому никто не хочет нести ответственность за то, что, наказывая за вымогательство, совершили ошибку и не установили собственника предмета вымогательства. Ведь все предельно просто: нельзя было вымогать деньги у Макарова, если они ему не принадлежали. Трагичность этого примера заключается в том, что в ближайшие дни Дзержинский районный суд Санкт-Петербурга, в силу требования ст. 90 УПК РФ, будет обязан вынести обвинительный приговор Егоркину и Усанову, так как в настоящее время действуют арбитражные решения, обязательные к исполнению. В свою очередь, этот в скором времени вынесенный приговор Дзержинского районного суда явится теперь уже **новым преюдиционным актом**, который узаконит, легализует похищенные деньги для Макарова, т. е. несмотря на наличие неопровержимых доказательств совершенного им мошенничества, уголовное дело № 392099 органы следствия **обязаны будут прекратить**. Вот вам и «подарок» для мошенников.

В сложившейся несовершенной правовой ситуации представляется необходимым:

- на первоначальном этапе вернуться к старой редакции ст. 90 УПК РФ;
- внести изменения в Арбитражный процессуальный и гражданский процессуальный кодексы, наделив органы прокуратуры правом на самостоятельное (помимо заинтересованных лиц), обращение в суд по отмене ранее вынесенных судебных решений на основании ставших известными новых доказательств;
- внести изменения в Уголовно-процессуальный кодекс РФ, устанавливающие обязанность органов, проводящих предварительное расследование, не только проводить проверки, несмотря на наличие существующих арбитражных решений, носящих обязательный характер до их отмены, но и в фиксированный в законе срок предоставлять необходимые сведения, составляющие материалы уголовных дел, органам прокуратуры и потерпевшим, для того чтобы они на их основе могли обращаться с заявлениями в суды для отмены решений по вновь открывшимся обстоятельствам.

Следует обратить внимание на то, что в настоящее время редакция ст. 90 УПК РФ противоречит Определению Конституционного Суда РФ № 193/О/П от 15.01.2008 г., которое прямо закрепляет обязанность правоохранительных органов, а если быть ближе к тексту — органов обвинения, не только осуществлять всесторонние проверки при проведении расследования по уголовным делам, но и способствовать отмене вынесенных ранее ошибочных арбитражных решений и решений по гражданским делам.

УДК 342.24

В. В. Бондуровский, А. В. Тутинас

Функции конфедеративного и федеративного государств: сравнительно-правовой анализ сущности и содержания

V. V. Bondurovsky, A. V. Tutinas. Functions of confederative and federative states: comparative and legal analysis of the essence and substance

В статье раскрыты понятие, сущность, содержание функций, направленности деятельности государств с конфедеративной формой устройства и государств-федераций. Дана история их зарождения, становления, совершенствования, показаны сходство и отличия, преимущества и недостатки. Ав-

The paper deals with the notion, essence and substance of functions, directed activity of confederative and federative states. The authors describe the history of their emergence, development, and improvement, while showing differences and similarities, advantages and disadvantages. An emphasis is placed on

Владимир Владимирович Бондуровский — заместитель начальника экспертно-аналитического управления Секретариата Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ, кандидат юридических наук, доцент.

Александр Винцентрович Тутинас — аспирант кафедры государственного и международного права Санкт-Петербургской академии управления и экономики.

© В. В. Бондуровский, А. В. Тутинас, 2011.

торы акцентируют внимание на том, что конфедерации как таковые практически везде заменены на федеративное устройство. Представлен сравнительно-правовой анализ законодательной и источниковедческой баз, регламентирующих устройство, статус, роль и место государств с такими формами устройств на международной арене, обеспечение защиты государственных интересов и интересов граждан.

Ключевые слова: государство, юридическое лицо, правоспособность, правосубъектность, управление, полномочия, предметы ведения, правовой статус, юрисдикция, внешние, внутренние функции, законность, законотворчество, исполнительная власть, судебная власть, государственный контроль и надзор, правопорядок, правозащитная функция, правоприменение, правоисполнение, государственно-управленческая деятельность.

Контактные данные: В. В. Бондуrowsкий: 191015, Санкт-Петербург, ул. Шпалерная, д. 47, тел. (812) 326-68-20 | А. В. Тутинас: 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44; (812) 332-02-73; e-mail: urfac_ime@rambler.ru.

the fact that confederations as such have been actually replaced everywhere with a federative system. The comparative and legal analysis focuses on the legislative and source study basis regulating the structure, status, role and position of such states in the international arena, protection of national and civil interests.

Key words: state, legal entity, legal capacity, legal personality, management, authorities, areas of responsibility, legal status, jurisdiction, external, internal functions, legitimacy, lawmaking, executive authority, judicial authority, state control and supervision, law and order, human rights function, law enforcement, law execution, governmental and managerial activity.

Contact details: V. V. Bondurovsky: 191015, Saint-Petersburg, ul. Shpalernaya, 47, tel. (812) 326-68-20 | A. V. Tutinas: 190103, Saint-Petersburg, Lermontovsky pr., 44; (812) 332-02-73; e-mail: urfac_ime@rambler.ru.

В теории государства и права под функциями государства принято понимать основные направления внутренней и внешней деятельности государства, в которых выражаются и конкретизируются его классовая и общечеловеческая сущность и социальное назначение [1]. Так, под функцией, согласно толкованию философского словаря, понимается роль, которую выполняет определенный социальный институт, или процесс по отношению к целому. Функция — это также и систематическая деятельность, обязанность кого-либо.

Категория «функция» в латинском языке обозначает «исполнение», «ответствие», «совершение», «отображение» [2]. В функциях государства воплощается и раскрывается его активная служебная роль как важнейшей части надстройки по отношению к своему базису, реализуется разносторонняя практическая деятельность внутри страны и на международной арене. Функции государства возникают и развиваются сообразно его историческим задачам и целям. Государство выполняет свое социальное назначение посредством осуществления соответствующих ему функций, представляющих собой устойчиво сложившиеся основные направления его деятельности.

Классификация функций государства может быть определена по различным критериям. В зависимости от того, в какой сфере общественной жизни — внутренней или внешней — осуществляются те или иные функции государства, разрешению каких задач они служат — внутривнутриполитических или внешнеполитических, они подразделяются на внутренние и внешние [3]. Внутренние функции государства — это деятельность государства, реализуемая через его специальные властные структуры (органы), направленная на удовлетворение внутренних общественных потребностей. Например, защита

конституционного и общественного строя от внутренних деструктивных сил; обеспечение безопасности юридических и физических лиц от противоправных посягательств и угроз природного и техногенного характера; охрана общественного порядка; обеспечение реализации социальных прав граждан; функция развития культуры науки и образования; воспитательная функция и т. п. К внешним функциям относится деятельность государства, связанная с укреплением основ самого государства, его суверенитета и целостности, поддержанием авторитета государства в международном сообществе: оборона страны; обеспечение мира и поддержание мирового порядка; развитие межгосударственного культурного, научного сотрудничества и т. п.

В свою очередь, внутренние и внешние функции государства мы предлагаем классифицировать по характеру государственной и общественной значимости как основные и вспомогательные. К основным функциям относится деятельность государства, связанная с жизненно необходимыми потребностями общественно-го строя, без осуществления которой просто невозможно само существование определенного типа государства. Иными словами, основные функции — это наиболее общие, важнейшие направления деятельности государства, ориентированные на решение коренных стратегических задач и осуществление целей, стоящих перед ним в определенный исторический период.

Основным функциям государства присущ ряд общих черт:

- во-первых, в них наиболее ярко проявляется классовая и общечеловеческая сущность государства, его социальное назначение и обязательства по отношению к его населению;
- во-вторых, в отличие от многочисленных государственных функций, осуществляемых, как правило, специально предназначенными для этого органами (например, здравоохранение, социальное обеспечение, высшее образование, финансовая деятельность, дипломатия, внешняя торговля и т. д.), основные функции относятся к государственно-властной деятельности и выполняются, хотя и в разной мере, всеми или многими звеньями государственного аппарата;
- в-третьих, с точки зрения своего содержания и структуры основные функции носят комплексный, собирательный характер, т. е. включают в себя ряд вспомогательных функций и требуют системного анализа. Они воплощают сосредоточение усилий государства на каких-либо решающих, генеральных направлениях его внутренней или внешней деятельности. Объектом воздействия основных функций государства является широкий круг обладающих известным сходством общественных отношений в какой-то важной для государства сфере (например, проведение внешней политики государства, поддержание конституционного строя государства и т. п.). Сообразно с этим, основные функции государства следует группировать по наиболее важным направлениям государственного воздействия.

Таким образом, под основной функцией государства следует понимать законодательно закрепленный вид государственной деятельности, в котором наиболее полно реализуются основные обязательства государства перед населением и мировым сообществом, проявляется сущность и назначение государства конкретного типа и разрешаются главные стратегические цели государства. Таких функций у государства значительно меньше, чем функций вспомогательных, в их числе такие функции, как обеспечение внутренней и внешней безопасности; социально-экономическое развитие общества; развитие и укрепление международных отношений; военно-техническое сотрудничество России; обеспечение социальной защиты населения, законотворческая функ-

ция; управление делами государства — организационно-координационная, распорядительная функция. Характерной особенностью для таких функций является их устойчивое историческое постоянство. Иначе говоря, основные функции представляют собой устойчивую связь с государством. Другие же функции государства условно можно назвать вспомогательными, эти функции входят в круг постоянных обязанностей конкретных государственных органов, государственных служащих и должностных лиц (например, обеспечение общественной безопасности, охрана общественного порядка, лицензионная деятельность, паспортизация населения, прокурорский надзор, судебная деятельность и т. п.). Таких функций у государства значительно больше, чем основных, они носят хотя и второстепенный, но необходимый для жизнедеятельности государства характер, в целом их можно называть вспомогательными, так как они осуществляются в целях обеспечения основных функций государства.

Вспомогательные функции государства представляют собой опосредованную деятельность государственных органов, направленную на обеспечение реализации основных функций государства и удовлетворение развивающихся общественных потребностей. Число таких функций при определенных жизненных условиях может расти (появляться новые виды) или, наоборот, упраздняться вместе с осуществляющими их субъектами.

Основные функции, включая государственную функцию управления, возникают и совершенствуются одновременно с возникновением государства и прекращают свое существование с прекращением его существования. Особого внимания, на наш взгляд, требует государственная функция управления как основная функция государства, возникшая и развивающаяся одновременно с возникновением самого государства, которой практически отводится недостаточное внимание в научной и учебной литературе по административному праву и теории государства и права. Данная функция представляет собой оперативную, организационно-координационную, регулятивную деятельность аппарата государственной власти, осуществляемую при помощи широких слоев общественности, направленную на урегулирование многообразных общественных отношений, происходящих в различных сферах государственной жизни.

Г. В. Атаманчук, определяя сущность государственного управления как направляющее, организующее и регулирующее воздействие на общественные отношения, подчеркивает возрастающее значение таких функций, как согласование, координация и интеграция на общей правовой и организационной основе [4]. Отмеченные функции, на наш взгляд, имеют второстепенное, вспомогательное значение. Применительно к понятию «государственное управление», для нас представляют определенный интерес как основные, так и вспомогательные функции государства.

Из функций государства некоторые авторы выделяют функции органов государства [5], т. е. реализацию компетенции, прав и обязанностей отдельных органов в соответствии с их местом и назначением в государственном механизме и политической системе общества. Представляется, что данное отграничение не вполне оправданно, так как не увязывается с содержанием понятия «государство». Термин «государство» является понятием обобщенным, безраздельно включающим такой обязательный элемент, как «организация публичной власти» — система органов публичной власти, которая является механизмом реализации государственных функций, без чего государство существовать не может, не может и реализовать ни одну из своих функций.

В нормативных правовых актах не содержится понятие «государство», а в теории государства и права существует множество иногда не согласующихся понятий. Позволим себе представить понятие «государство», включив в него обязательные, на наш взгляд, определяющие его содержание элементы, без которых само понятие «государство» утрачивает свое смысловое содержание.

Государство (*авт.*) — социально организованная общность людей, именуемых «народ», объединенный границами суверенного, территориально-пространственного образования, имеющий единую экономическую, политическую и правовую системы и управляемый органами публичной власти.

Организация публичной власти представляет собой систему специальных юрисдикционных и полномочных органов государства, которые и осуществляют разнообразные виды государственной деятельности. Никакой самостоятельной деятельности (функций), не свойственных именно государству или не прописанных в нормах государственного права, государственные органы осуществлять самостоятельно не могут, они обязаны строго руководствоваться в своей деятельности законом, применяемым к определенным общественным отношениям. Именно поэтому функции органов государства не следует однозначно отделять от понятия «функции государства», ибо они являются фактором обеспечения основного предназначения государства. Как нами уже и отмечалось, все государственные функции целесообразнее подразделять на основные и вспомогательные. Так, например, правотворчество и управление как виды государственной деятельности, без сомнения, следует отнести к основным функциям государства. В свою очередь, ни правотворческая, ни управленческая деятельность не могут осуществляться без ряда вспомогательных функций: сбора и анализа необходимой информации, планирования, программирования, принятия организационного решения и др., которые осуществляются специальными органами, создаваемыми законодательной и исполнительной властью государства для реализации их основных функций.

Для того чтобы любая основная функция государства могла быть реализована, необходимо создание механизма управления в лице государственно-властных органов, т. е. специальных субъектов, деятельность которых направлена на регулирование общественных отношений, но и этого еще не вполне достаточно, также необходимо наделить данные субъекты (органы публичной власти) специальным правовым статусом и определить их функции, которые мы и называем вспомогательными обеспечивающими функциями государства, при помощи которых и реализуются основные функции государства. Например, для того чтобы реализовать экономическую функцию государства, необходимо создание экономических институтов в виде банков, иных кредитных учреждений, собственно государственного характера или позволить образование частных финансово-кредитных организаций, создание которых связано с рядом формальностей, обусловленных реализацией функций иных органов государства (налоговых органов, органов внутренних дел, органов противопожарного надзора и др.). В виде второстепенной функции здесь будет выступать лицензионно-регистрационная и разрешительная деятельность государства, проводимая субъектами исполнительной власти. Иными словами, без реализации вспомогательных функций, через органы публичной власти, государство не может приступить к реализации своей основной экономической функции.

Здесь необходимо отметить, что все основные и вспомогательные функции государства имеют тесную взаимосвязь и взаимозависимость и не могут существовать

изолированно, ибо и само предназначение государства как организации публичной власти потеряет всякое смысловое содержание. Из всего сказанного следует сделать однозначный вывод: каждая из основных функций государства обеспечивается совокупностью вспомогательных функций, имеющих специфический отраслевой характер. Таким образом, осуществление основных функций государства по своему содержанию есть непрерывный процесс реализации отдельными государственными органами многочисленных вспомогательных функций.

Процесс государственного управления, как и все иные основные функции государства, включает в себя ряд специфических вспомогательных функций, которые целесообразно именовать управленческими функциями, так как и они составляют определенный вид деятельности отдельных звеньев системы государственного управления и установлены, как правило, в законах, или подзаконных актах: сбор и анализ информации. Вопросы сбора и анализа информации регулируются Федеральным законом от 20.02.1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» [6].

Доступ физических и юридических лиц к государственным информационным ресурсам является основой осуществления общественного контроля над деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных, политических и иных организаций, а также за состоянием экономики, экологии и других сфер общественной жизни.

Владельцы информационных ресурсов обеспечивают пользователей (потребителей) информацией из информационных ресурсов. В п. 2 ст. 12 указанного закона предусмотрен перечень документов, которые возлагают на тех или иных лиц обязанность по обеспечению доступа к информации. К таким документам относятся: законодательство, учредительные документы организаций, договоры на услуги по информационному обеспечению. Пример: Федеральный закон от 19.06.1998 г. № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе» и Положение об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 15.11.1997 г. № 1425.

Перечни информации и услуг по информационному обеспечению, сведения о порядке и условиях доступа к информационным ресурсам, согласно с указанным законом, владельцы информационных ресурсов и информационных систем предоставляют пользователям бесплатно. Органы государственной власти и организации, ответственные за формирование и использование информационных ресурсов, обеспечивают условия для оперативного и полного предоставления пользователю документированной информации в соответствии с обязанностями, установленными уставами (положениями) этих органов и организаций.

Порядок накопления и обработки документированной информации с ограниченным доступом, правила ее защиты и порядок доступа к ней определяются органами государственной власти, ответственными за определенные вид и массивы информации, в пределах их компетенции либо непосредственно ее собственником в соответствии с законодательством.

Многие нормативные правовые акты одновременно содержат в себе не одну, а несколько функций управления. Например, Федеральным законом от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ (ред. от 31.12.2005 г.) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [7], установлены следующие функции:

- прогнозирование (научное предвидение изменений в развитии каких-либо явлений или процессов на основе объективных данных);

- планирование (определение направлений, целей управленческой деятельности, способов и средств их достижения);
- организацию (формирование системы управления, упорядочение управленческих отношений между управляющим и управляемым субъектами управления);
- координацию и взаимодействие, представляющих ориентацию субъектов управления на наиболее эффективное достижение требуемых результатов, осуществляемых для достижения общих целей управления;
- контроль над осуществлением определенной деятельности и учет ее результатов;
- распорядительство (установление режима деятельности по достижению целей и задач управления в соответствии с заданной программой).

В основе реализации государственно-властных функций управления лежат принципы законности, гласности, доступности и др. В государствах, осуществляющих принцип законности, властные полномочия государственных органов и иных субъектов публичной власти регулируются правовыми нормами, закрепляющими их компетенцию. Заслуженный деятель науки, доктор юридических наук, профессор Д. Н. Бахрах отмечает, что эффективность деятельности аппарата публичной власти, ее слаженность во многом зависят от правильного определения компетенции органов, их структурных подразделений, должностных лиц. Урегулированность осуществления публичной власти системой правовых норм о компетенции, реализация и строгое следование этим нормам — важнейшие условия соблюдения законности [8].

Соблюдение же законности, как основной принцип, относящийся к деятельности субъектов управления, должен являться одновременно и основным принципом их правосознания и правовой культуры, о чем мы будем говорить во второй главе нашего исследования.

Процесс управления, как функция в собственном смысле, всегда представляет собой ряд определенных самостоятельных и последовательных стадий: изучение объекта управленческой деятельности; определение средств, методов и способов управленческого воздействия на требующие урегулирования общественные отношения; выработка и принятие решения; организация его исполнения; контроль исполнения решения; анализ и подведение итогов. Все основные функции государства — социально-культурная, социально-политическая, экономическая и др. — реализуются только посредством функции государственного управления.

Государственному управлению свойственны определенные характерные черты:

- осуществляется специальными уполномоченными на то субъектами управления. Компетенция органов государственного управления состоит из двух обязательных элементов: властных полномочий и подведомственности, т. е. определения предметов, объектов, на которые распространяется власть ведающего ими субъекта. «...Составные части компетенции — юридическая возможность или долженствования... выполнять определенного вида управленческую деятельность (т. е. функцию) применительно к деятельности определенного вида объектов управления» [9];
- является организующей деятельностью;
- носит исполнительно-распорядительный характер.

К числу специфических черт относят: подзаконность, подконтрольность, властьность.

Подзаконность означает, что государственное управление базируется и осуществляется на базе действующего российского законодательства. Подконтроль-

ность требует соподчинения, правомочий на проверку исполнительности предписаний вышестоящих инстанций системы государственного управления нижестоящими, т. е. подчиненными по отношению к наделенным правом требовать, приказывать и воздействовать. Властность обязывает участников управленческой деятельности лояльно, на законных началах строить отношения, не превышая властных полномочий.

Методы государственного управления подразделяют на три группы: административные, экономические, социально-психологические.

К административным методам относятся: принуждение, предписание, проверки (контроль и надзор).

К экономическим методам относятся: государственные заказы, материальные виды воздействий.

К социально-психологическим методам относятся: убеждение, согласование, оказание помощи.

Отдельные ученые к административным методам относят также такие виды, как административно-правовые, административно-организационные, нормативные, индивидуальные, обязывающие, уполномочивающие, поощряющие, поручительные и рекомендательные.

Функциями государственного управления признаются три группы: общие, обеспечивающие, специальные.

К общим функциям относятся: организация, координация, планирование, прогнозирование, информация, регулирование и контроль.

К обеспечивающим функциям относят те, которые не прямо, а опосредованно способствуют достижению целей и решению задач (материальное, техническое, информационное и иное обеспечение).

К специальным функциям относятся: правотворчество, регулятивно-управленческая, охранная, оперативно-исполнительская, административно-процессуальная.

Также к функциям государственного управления относят: разработку и реализацию политики, выражающуюся в государственных программах общенационального и регионального масштабов, установление и эффективное проведение в жизнь правовых и организационных основ хозяйственной жизни, управление учреждениями государственного сектора, регулирование функционирования различных объектов негосударственного сектора, обеспечение реализации прав и обязанностей физических и юридических лиц в сфере государственного управления, осуществление государственного контроля и надзора за процессами, происходящими в управляемой и регулируемой сферах.

Функции управления осуществляют также местные (муниципальные) органы. Органами местного самоуправления в городах, сельских поселениях, других населенных пунктах являются выборные и другие органы местного самоуправления — собрание представителей (дума, муниципальный комитет и т. п.), глава местного самоуправления (глава администрации, мэр и т. п.).

Выборный представительный орган местного самоуправления утверждает местный бюджет и отчет о его исполнении, устанавливает местные налоги и сборы, утверждает программы развития соответствующих территорий, принимает положение (устав) о местном самоуправлении, осуществляет контроль за деятельностью главы местного самоуправления.

Глава местного самоуправления непосредственно или через образуемые им органы местного самоуправления осуществляет управление муниципальным хозяйством, распоряжается имуществом и объектами муниципальной собствен-

ности, издает по вопросам своего ведения постановления и распоряжения, разрабатывает местный бюджет, обеспечивает его исполнение и выполняет другие исполнительно-распорядительные функции.

В реализации функции государственного управления активное участие принимают общественные организации и отдельные граждане, которые путем своего обращения в различные государственно-властные структуры, а также через референдум и выборы реализуют свое право на управление делами государства.

В числе специфических признаков государственного управления выделяют следующие: вертикальность системы исполнительных органов, реализацию принадлежащих этим субъектам юридически властных полномочий в административном, т. е. во внесудебном порядке, наличие полномочий по административному правотворчеству (сочетание правоприменения с правоустановлением), наделение юрисдикционными полномочиями (правом наложения дисциплинарных и административных взысканий).

Как внешнее выражение государственно-властных полномочий государственная функция управления проявляется через определенные, ранее отмеченные нами вспомогательные функции: регистрацию, лицензирование, аттестацию, заключение государственных договоров, разработку государственных программ, выработку концепций и доктрин.

Каждая из вспомогательных функций (форм деятельности) имеет свои особенности и механизм применения.

Функции государственного управления по способу применения, использования подразделяются на: целенаправленные для внутренних и внешних нужд задач, организационные, материально-технические, правотворческие, правоприменительные, регулятивные, правоохранительные, письменные, устные и конклюдентные.

Из вышеизложенного можно сделать вывод о том, что посредством государственного управления как специфического вида деятельности и основной функции публичной власти реализуются поставленные цели и разрешаются задачи, стоящие перед государством, охватывающие все сферы общественной жизни, именно поэтому государственное управление следует считать основной организационной функцией государства.

Литература

1. См.: *Байтин Т. И.* Общая теория государства и права. Академический курс в 2 т. / отв. ред. проф. М. Н. Марченко. Т. 1. Теория государства. М.: Зерцало, 1998. С. 197.
2. См.: Большой энциклопедический словарь Кирилла и Мефодия. М., 2003.
3. Там же. С. 198.
4. См.: *Атаманчук Г. В.* Управление: социальная ценность и эффективность. М., 1995. С. 19, 23.
5. См.: *Байтин Т. И.* Указ. соч. С. 199.
6. См.: *Собрание законодательства РФ.* 1995. № 8. Ст. 609.
7. *Российская газета.* 2005. 28 июля.
8. *Бахрах Д. Н.* Подведомственность юридических дел и ее уровни // *Журнал российского права.* 2005. № 4.
9. См.: *Лазарев Б. М.* Государственное управление на этапе перестройки. М.: Юридическая литература, 1988. С. 240.

В. М. Баранов

Гражданская самозащита в правозащитной системе государства

V. M. Baranov. Civil self-defense in the human rights system of the state

Статья посвящена анализу сущности, содержания и особенностей применения ст. 12 ГК РФ, предусматривающей различные способы защиты нарушенных прав граждан. Особенностью статьи является показ порядка и особенностей обращения к механизму гражданской защиты как физическими, так и юридическими лицами. В статье также представлен сам механизм реализации и защиты личных имущественных и личных неимущественных прав и законных интересов граждан.

Ключевые слова: самооборона, гражданское общество, гражданско-правовая защита, гражданское правоотношение, гражданское право, гражданский процесс, имущественные права граждан, юридическое лицо.

Контактные данные: 603600, г. Нижний Новгород, Анкудиновское шоссе, 3; (831) 465-59-76; e-mail: namvd@mail.ru.

The paper overviews the essence, substance and specifics in enforcement of Article 12 of RF Civil Code, which provides for various civil remedies. The focus is on demonstration of the procedure and specifics of how to appeal to civil remedies by both individuals and legal entities. Consideration is also given to the mechanism of enforcement and protection of personal rights, property rights, personal nonproperty rights, and legal rights of citizens.

Key words: self-defense, civil society, civil and legal protection, civil relationship, civil law, civil procedure, civic interests, legal entity.

Contact details: 603600, Nizhny Novgorod, Ankudinovskoye shosse, 3; (831) 465-59-76; e-mail: namvd@mail.ru.

Очень коротко, сюжетно напомню о двух, казалось бы, никак не связанных между собой фактах.

Первый. Сентябрь — ноябрь 2010 г. Франция. Серия акций протеста против пенсионной реформы, которые превратились в настоящие «социальные бои» [1]. Суть законопроекта — пенсионный возраст в стране постепенно будет увеличен к 2018 г. с 60 до 62 лет, а стаж, необходимый для получения пенсии, — с нынешних 40 лет до 41 года и 3 месяцев. Закон потребовал для финансового обеспечения пенсии (средняя пенсия во Франции колеблется в пределах 1000–1150 евро). Весьма примечательно, что в не менее демократичной Великобритании гораздо более радикальная пенсионная реформа протестов не вызвала.

Второй. Октябрь 2010 г. Обвинительный приговор Егору Бычкову, Виталию Пагину, Александру Васягину из нижнетагильской организации «Город без наркотиков» [2] и волна манифестаций в их поддержку. Пафос протестов — государство бездействует, власть не защищает надлежащим образом граждан от наркоторговли, и потому люди вынуждены сами себя защищать от нее.

В этих двух факторах (а их число легко умножить) есть один общий элемент, который слабо, очень невнятно отражен средствами массовой информации — *самозащитный характер протестных выступлений*. Российское и французское

Владимир Михайлович Баранов — помощник начальника Нижегородской академии МВД России по инновационному развитию научной деятельности, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ.

© В. М. Баранов, 2011.

общество, по сути, «расколосось» при оценке пенсионной реформы и деятельности нижнетагильского реабилитационного центра для наркоманов. Причина — отсутствие юридической определенности категории «самозащита».

В литературоведении известен закон Шкловского — Тынянова, согласно которому в ходе литературного развития новое явление приходит в центр, на место устаревшего из периферии, «из мелочей литературы, из ее задворков и низин» [3, с. 169]. Вывод отсюда ясен: необходимо пристальное внимание ко всему, что в литературе произрастает. Тот же самый, естественно, модифицированный закон, по нашему мнению, действует в логике развития юридических знаний.

Порой обсуждение периферии правовой жизни перерастает в самостоятельное крупное научное направление. Иногда неожиданно возникшая «правовая деталь» может привести к смене юридической парадигмы, качественному изменению правовых представлений о сущности, казалось бы, устоявшихся явлений.

Рассмотрим «юридическую частность», на мой взгляд, являющейся «точкой роста», из которой может (при определенных научных усилиях специалистов разных отраслей права) произрасти самостоятельное, еще малоисследованное научное направление. Я имею в виду феномен «гражданская самозащита».

Активная и своевременная самозащитная акция на каждое неправомерное действие или бездействие государственной власти является сейчас самым слабым и самым чувствительным моментом качества гражданского общества. «Гробовое молчание», пассивность, полнейшее равнодушие подавляющего большинства российских граждан по поводу откровенного ущемления их прав, свобод и законных интересов — *индикатор, свидетельство, показатель* отсутствия не только гражданской воли, но и действующих институтов гражданского общества.

Я не зову «к топору», но констатирую как данность: самозащитные реакции гражданского общества не просто заторможены, не просто «притуплены» — они отсутствуют даже в тех сферах, где проходит основная часть жизни граждан. Если в государствах с развитой демократией не устраивающее население государственное решение *незамедлительно* вызывает самозащитный протест, то в России аналогичного плана управленческое действие, как правило, остается «незамеченным».

Особая значимость научно-практического исследования института самозащиты граждан в современном российском государстве определяется следующими основными факторами:

- а) жизненной потребностью в защищенности;
- б) формированием слоя многочисленных собственников, крупных и средних состояний, что требует усиления их защиты, ибо привлекает внимание криминальных сил;
- в) слабостью государственной власти, неспособностью правоохранительной системы надлежащим образом обеспечить защиту граждан;
- г) малой активностью, тотальной апатией граждан в поисках эффективных средств самозащиты, отсутствием качественной информации о конкретных законных методах самозащиты в различных сферах юридической деятельности;
- д) частым «переходом», «переливом» самозащиты в противоправное поведение, катастрофическим увеличением числа самосудов, «личного следствия и наказания»;
- е) хронической нехваткой денежных и других материальных средств для надежной государственной защиты граждан в обозримый период;
- ж) опережающим ростом «квалификации» противоправных групп и отдельных должностных лиц, обогащающихся за счет бессилия и правовой беспомощности граждан;

- з) разрешением в Законе РФ «Об оружии» приобретать и использовать для самообороны гражданское оружие (огнестрельное гладкоствольное длинноствольное оружие, огнестрельное бесствольное оружие, газовые пистолеты, электрошоковые устройства и искровые разрядники);
- и) существованием целого ряда «дефектов» правосознания относительно сущности, целей и пределов гражданской самозащиты.

Статья 14 ГК РФ — весьма краткая (всего два небольших предложения) новелла гражданского законодательства: «Допускается самозащита гражданских прав. Способы самозащиты должны быть соразмерны нарушению и не выходить за пределы действий, необходимых для его пресечения». На наш взгляд, цивилисты повторяют тот же путь, который проходил и проходит ныне институт необходимой обороны в уголовном законодательстве. Казалось бы, все оправданно — средства самозащиты должны быть соразмерны нарушению. Но может ли гражданин, в состоянии ли он определить эту соразмерность в хозяйственно-бытовой сфере? Что ему для этого надо сделать? Как достичь нужного результата? Все это законодатель оставляет на усмотрение законопослушного гражданина. И не дает даже общих юридических ориентаций.

Как известно, при своем формировании теория права многое взяла из правовых конструкций римской, да и последующей цивилистики. Применительно к институту самозащиты, это также необходимо сделать. Считаю, что проблема самозащиты граждан носит *общеправовой, общетеоретический* характер и должна описываться в более высокой по уровню категории, чем это зафиксировано в ст. 14 ГК РФ.

Полагаю, что имеет право на существование и *конституционное закрепление иная категория — «гражданская самозащита»*. На сегодняшний день, пожалуй, это наиболее приемлемая, адекватная, понятная логическая характеристика содержания и формы рассматриваемого явления правовой действительности.

Во-первых, категория «самозащита прав» слишком узка. Самозащита может и должна распространяться не только на права, но и на свободы и законные интересы. Речь идет о том, что объект самозащиты реально значительно шире и это необходимо отразить в соответствующей юридической категории.

Ныне категория «самозащита прав» в юридической литературе трактуется весьма разнопланово и нередко противоречиво. В гражданско-правовой литературе, например, до сих пор спорным остается принципиальный вопрос — «самозащита прав» есть *способ* или *форма* защиты гражданских прав [4]. В определенной мере эту научную ситуацию можно объяснить тем, что ни ГК РСФСР 1922 г., ни ГК РСФСР 1964 г., ни Основы гражданского законодательства 1991 г. не содержали понятия «самозащита». Чаще всего самозащита прав рассматривается в качестве одного из *универсальных способов защиты* гражданских прав. Кроме того, самозащита гражданских прав трактуется как *элемент понятия* «защита субъективных гражданских прав» [5]. При таком подходе самозащита гражданских прав выступает как возможность управомоченного лица использовать дозволенные законом средства собственного принудительного воздействия на правонарушителя.

Н. В. Витрук самозащиту права, т. е. совершение фактических действий, направленных на устранение препятствий в реализации прав, свобод и законных интересов в пределах, предусмотренных законом, рассматривает в качестве одного из *аспектов правовой защиты* [6].

К. О. Бобров рассматривает самозащиту в качестве одного из *основных видов средств* правовой защиты.

«Самозащита как форма защиты гражданских прав, — по убеждению Ю. Н. Андреева, — менее всего подвержена строгой регламентации закона, действию про-

цедурных норм. Самозащита не находится под влиянием процессуальных (юрисдикционных) норм. Это вызвано особенностями способов самозащиты, нередко применяемых для защиты абсолютных прав, общим указанием закона на добросовестное и разумное осуществление своих прав, соблюдение пределов их осуществления, недопущение злоупотребления правом» [7, с. 15].

Далее Ю. Н. Андреев поясняет свою правовую позицию: «Действия обладателя субъективного права по самозащите своих прав и законных интересов, а также соответствующие действия обязанного лица в интересах правообладателя составляют объект возникшего правоохранительного правоотношения. Это правоотношение может прекратиться благодаря достижению целей самозащиты и удовлетворению требований уполномоченного лица обязанным лицом. В случае недостижения положительного результата самозащиты управомоченное лицо может продолжить защиту своих прав в рамках судебной, административной, прокурорской, нотариальной, общественной защиты» [8, с. 94].

К сожалению, Ю. Н. Андреев не дает оценки — хорошо или плохо сказывается на правовой практике «процессуальная нейтральность», если можно так выразиться, самозащиты гражданских прав. Надо ли усиливать процессуальную составляющую этого правового феномена или лучше все передать «на откуп» самодеятельному защитнику?

Мы полагаем, что наиболее значимые акты гражданской самозащиты как в сфере частного, так и в области публичного права нуждаются в развернутом процессуальном обеспечении.

Ю. Н. Андреев считает, что самозащита, указанная в ст. 12 ГК РФ в качестве способа правовой защиты, является, по существу, не способом, а формой защиты, имеющей не менее трех способов:

1) применение мер оперативного (юридического) воздействия на нарушителя субъективных гражданских прав других лиц без обращения к помощи юрисдикционных органов и уполномоченных государством должностных лиц, правозащитных организаций;

2) применение фактических действий (необходимая оборона, крайняя необходимость) без прибегания к помощи официальных органов в целях оперативной защиты своих нарушаемых субъективных прав и законных интересов;

3) самопомощь, включая удержание [9].

Ряд авторов не без оснований «привязывают» самозащиту не только к правам, но и к свободам, а также к законным интересам и рассматривают ее в качестве межотраслевого института российского права, не предусматривающего исчерпывающего перечня фактических деяний, его составляющих [10, с. 158]. Самозащита прав, свобод и законных интересов в их восприятии есть особый вид защиты, поскольку форма защиты может быть и материальной, и процессуальной, а способ защиты — конкретные правовые средства, которые использует субъект для нейтрализации препятствий на пути реализации интереса [11].

Представляет интерес суждение автора о том, что «самозащита не всегда вызывается неправомерностью действий лица, изначально направленных на ущемление прав, свобод и законных интересов другого». Самозащита, по их убеждению, это самостоятельная реализация дозволений в случае появления в процессе их осуществления определенных препятствий. «Препятствие же, — пишут авторы, — не всегда есть правонарушение. Таким образом, право на самозащиту прав, свобод и законных интересов у лица появляется не только в связи с противоправным посягательством кого-либо на охраняемые государством объекты, но и в иных, не связанных с правонарушениями случаях» [12, с. 173]. И действительно, если, допустим, руководитель вуза из-за личной неприязни к пре-

подавателю при наличии всех формальных оснований не подписывает документы о замещении им должности доцента либо профессора кафедры, то у того не может не появиться потребность в самозащите. То же самое нередко происходит в армии, милиции при подготовке представлений о присвоении очередного специального звания.

Подлежит особому критическому анализу следующий тезис авторов: «Если препятствия на пути осуществления прав, свобод и законных интересов устраняются непосредственно самим лицом, то это самозащита. Если же субъект обращается за помощью к каким-либо третьим лицам, которые способствуют устранению обозначенных препятствий, то о самозащите не может идти речи» [там же, с. 168].

До сих пор далек от решения принципиальный, методологического рода вопрос о соотношении самозащиты и государственного принуждения. В отраслевых юридических науках (особенно в гражданском и уголовном праве) эта острейшая проблема активно обсуждается. Специалисты по теории государства и права этот вопрос старательно замалчивают. Применительно к этой ситуации сразу вспоминается суждение, что в науке одни ставят вопросы, а другие — обходят их.

Проблема выглядит так: цивилисты А. Г. Диденко и Ю. Г. Басин вполне определенно, даже категорично констатируют, что самозащита является формой государственного принуждения, характеризует иное качественное состояние государственного принуждения, возможностью осуществления которого поддерживается реализация каждого субъективного права и исполнение всякой юридической обязанности [13, с. 421].

Ю. Н. Андреев пишет: «Правовое принуждение имеет место и при самозащите субъективных гражданских прав. Несмотря на то, что в самозащите участвует само уполномоченное лицо (обладатель субъективного права) без содействия субъектов государственной и общественной защиты, оно (защищающееся лицо) также пользуется государственным принуждением в прямом и переносном смысле. Оказывая физическое противодействие (сопротивление) нападающему в условиях необходимой обороны, защищающийся принуждает правонарушителя прекратить дальнейшее посягательство на жизнь, здоровье и имущество защищающегося, отказаться от дальнейших противоправных намерений, защищает в конечном счете свои имущественные и личные неимущественные права, нематериальные блага. Во время самопомощи обладатель субъективного права также производит фактические (физические) действия, удерживая имущество правонарушителя или задерживая его самого. В обоих изложенных видах самозащиты физическое сопротивление потерпевшего, принуждение правонарушителя к прекращению (пресечению) противоправных действий основывается на правовых нормах гражданского права (ст. 12, 14, 1066 ГК РФ и др.), позволяющих защищающемуся лицу производить перечисленные выше действия» [14, с. 86].

По мнению Д. Н. Кархалева, принуждение при самозащите выражается в том, что самозащитные действия одного лица вынуждают другое лицо (против его воли, без согласия) прекратить противоправное действие, ликвидировать его последствия, совершить иные действия по восстановлению права» [15, с. 77].

Наша позиция — ни при каких оговорках, ни при каких условиях «квалифицировать» самозащиту в качестве формы, средства, разновидности, особенности государственного принуждения ни в теоретическом, ни в практическом ракурсе нельзя.

Государственное принуждение, даже самые «мягкие» его виды, слишком «острое», слишком опасное оружие, чтобы отдавать его всем субъектам возникающих правоотношений. Государственное принуждение — прерогатива органов

и должностных лиц государства и в редких случаях иных организаций, но по поручению (с разрешения) государства.

Нет спору — принуждение (как физическое, так и психическое) при некоторых видах самозащиты применяется и выступает в этом случае средством обеспечения ее законных либо незаконных целей. Но это не есть применение государственного принуждения. Государственное принуждение в этой «связке» стоит «под схваткой», выступает своеобразным «фоном», рамочным основанием самозащитного процесса. Именно поэтому оно применяется и к самому защищающемуся, если он превысил разумные пределы самозащиты.

Во-вторых, самозащита применима и к юридическим обязанностям. Разве не может, не должен гражданин прибегнуть к самозащите, когда на него вдруг возлагаются непомерные, незаконные либо морально для него неприемлемые юридические обязанности? Или, наоборот, когда его лишают некоторых, по его мнению, жизненно важных, необходимых ему в силу тех или иных обстоятельств, юридических обязанностей, снижая его деловой и личный авторитет, ущемляя его нравственное самосознание. Причем это не только проблема установления функциональных обязанностей. Имеется в виду сфера обязательного, сфера должностования в целом.

В-третьих, при «внедрении» в аппарат юридической науки и практики этой категории становится понятным ее «родовое» место как разновидности гражданской инициативности. Самозащита — своеобразная гражданская инициатива. Методологически точнее констатировать — самозащита есть необходимый и высокозначимый вариант правомерного поведения, нужный и выгодный государству вариант положительной правовой активности. Речь идет о том, что в общетеоретическом плане важно максимально высоко (естественно, без искусственных натяжек) поднять логико-гносеологический, морально-психологический и организационно-управленческий статус гражданской самозащиты.

В-четвертых, для предлагаемой категории характерна возможность защиты гражданами своих прав, свобод и обязанностей без обращения к какому-либо государственному органу либо общественной организации. Когда же речь идет о самозащите гражданских прав, то имеется в виду, главным образом, защита без обращения к суду. Самозащита — личная деятельность гражданина. Однако возникает вопрос: можно ли относить к гражданской самозащите факты найма для этой деятельности других лиц? Наше мнение — поскольку это также его инициатива, и защита ведется без помощи государства, то, по всей видимости, это конкретная разновидность гражданской самозащиты.

В-пятых, гражданская самозащита допускается при наличии не только противоправного посягательства на гражданина, но и в случае *возможности* такого посягательства. Речь идет о субъективном понимании гражданином *необходимости пресечения* посягательства на него, либо его близких. Кстати, в этой связи возникает отнюдь не праздный вопрос: можно ли рассматривать в качестве самозащиты ситуацию, когда гражданин по своей воле и инициативе собственными средствами защищает интересы, собственность, либо престиж общества, государства, церкви?

Не менее интересен вопрос: *от кого и чего* мыслима гражданская самозащита? Ответ, казалось бы, ясен — только от физических и юридических лиц. Однако факты свидетельствуют о другом. «Известия» 3 февраля 1996 г. поместили небольшую заметку под названием «Приморские тигры совсем озверели», где описываются участвовавшие случаи нападения тигров на охотников и домашних животных. Предпринимаемые гражданами средства защиты — это элемент гражданской самозащиты или нечто другое? А неоднократные факты нападения

на граждан и самих хозяев собак бойцовских пород? А можно ли вести речь о гражданской самозащите от стихийных бедствий?

Речь идет о том, что объем категории «гражданская самозащита» нуждается в специальном изучении, ибо от этого зависит масштабность организаций системы самозащиты. Но в любом случае при таком понимании юридического института самозащиты становится возможным системный анализ многочисленных и весьма различных по своей природе методов «собственной охранительной», если можно так выразиться, деятельности.

Полагаю, что необходима формулировка специальной дефинитивной нормы права. Четкое законодательное определение категории «гражданская самозащита» позволит:

- *во-первых*, официально закрепить юридическую природу этого сложного социально-политического, морально-психологического феномена и придать его описанию обязательное (для субъектов правоприменения и толкования) значение;
- *во-вторых*, дать твердые критерии для отграничения его от смежных юридических категорий (правового протеста, самосуда и т. п.);
- *в-третьих*, обеспечить единство последующей правотворческой и право-реализационной деятельности в организации эффективной гражданской самозащиты;
- *в-четвертых*, повысить уровень активности и инициативности граждан в борьбе с любыми посягательствами и опасностями;
- *в-пятых*, придать правоохранительным органам, должностным лицам, общественным объединениям уверенность в правильности принимаемых решений относительно оправданности либо неоправданности, законности или незаконности акций гражданской самозащиты;
- *в-шестых*, значительно сократить число схоластических споров в юридической науке и усилит практичность предлагаемых ею рекомендаций.

В качестве рабочего определения категории «гражданская самозащита» можно предложить следующую дефиницию.

Гражданская самозащита — совокупность разрешаемых либо признаваемых государством самостоятельных, соразмерных, юридически значимых деяний граждан по разумной защите собственных или чужих прав, свобод, законных интересов, обязанностей без обращения к помощи правоохранительных и иных органов, направленных на пресечение (иногда принудительное) собственными усилиями противоправного поведения и обеспечивающих условия для нормальной жизнедеятельности во всех сферах функционирования гражданского общества и правового государства.

Закон не перечисляет конкретные приемы самозащиты, и в литературе предлагаются самые различные ее способы. Некоторые из них (признание права, признание недействительной сделки или акта государственного органа, принуждение к исполнению обязанности в натуре) не могут осуществляться без юрисдикционных органов и потому не должны рассматриваться самозащитой.

Рассмотрим некоторые типы, варианты, методы, акты гражданской самозащиты. При этом должен сделать оговорку — начала, моменты гражданской самозащиты в отдельных методах не носят явного характера, они «присутствуют» порой в связке с другими юридическими механизмами. И в этом особая сложность выяснения их правовой природы. Начнем с «тяжелых» в морально-психологическом плане методов и актов гражданской самозащиты.

«Самосожжение гражданина». Из открытой печати известно немало актов публичного или скрытого от чужих глаз самосожжения граждан. Значительно

больше фактов *угроз самосожжения*, опасность которых зачастую недооценивается властью, рассматривается как «шантаж». Спектр личностных характеристик самоубийц самый различный. Однако почти все граждане были психически здоровы. «Афганец» обливает себя бензином и сжигает из-за того, что ему и его семье администрация предприятия не предоставила квартиру на законных льготных основаниях. Ясно, что он защищал не себя (хотя с психологической точки зрения можно вести речь об уходе от душевных терзаний). Он защищал таким способом семью, которой, кстати, сразу после этого трагического акта квартира была выделена. Но есть и обратного свойства акты: пытаюсь «спасти» сына от армии, кубанский фермер из станицы Тбилисской Михаил Сажин несколько часов подряд угрожал самосожжением.

«*Голодовки граждан*» — не только акт самозащиты, но и акт нападения. Правовая природа голодовок граждан, к сожалению, юристами во всем объеме не исследуется. Субъекты голодовок и причины, по которым они объявляются, столь многообразны, что представляют собой «клубок» юридических проблем, состояний и конфликтов. Вспомним девятисуточную голодовку в начале 1996 г. майора милиции, сотрудника Автозаводского РУВД г. Н. Новгорода Смирновой Л., которая провела эту акцию в знак протеста против многомесячной задержки ей и ее коллегам заработной платы. Уникальна по-своему голодовка учителей, протестовавших против закрытия школы.

Иная ситуация сложилась с объявлением бессрочной голодовки жительницей г. Ульяновска А. Грешновой. Она пошла на это, узнав, что предприниматель и строитель «финансовых пирамид» В. Барткайтис зарегистрирован кандидатом на губернаторский пост в области [16]. Она ранее была жертвой этого предпринимателя, потеряла крупные деньги. Какова правовая природа этой голодовки? Если не допустить избрания на пост губернатора недобросовестного дельца, то это политический протест. Если вернуть (официально либо неофициально) свои деньги, то — акт самозащиты.

Особенность этих двух методов гражданской самозащиты в том, что защищающиеся (или нападающие?) *причиняют себе вред*. Считаю недемократичным отсутствие юридического механизма, обязывающего государственные органы и должностные лица реагировать на объявление гражданином голодовки. Необходима незамедлительная официальная письменная оценка власти каждого факта голодовки. Другое дело, какова будет оценка, и кто будет нести ответственность за нее. Но позиция власти *должна* быть выражена и обнародована. Неоправданные притязания голодающих вполне можно и нужно отвергнуть, возложив на них ответственность за последствия голодовки.

К методам гражданской самозащиты вполне можно отнести индивидуальные и коллективные *письма-протесты, письма-призывы* (типа нижегородского варианта обращения к Президенту РФ с требованием прекратить войну в Чечне).

Обратимся к иному плану методам гражданской самозащиты. С 3 февраля по 19 марта 1996 г. проходил марш мира «Караван сострадания». Это был религиозный (участвовали представители христианской, мусульманской и иудаистской конфессий), международный акт народной дипломатии разных национальностей. Цель марша — рассказать мировому сообществу о трагедиях в Чечне и Северной Осетии, о шовинизме и фашизме в России. Участие в марше — это своего рода протест против разжигания межнациональной розни в России, против любых проявлений фашизма, антисемитизма, национализма. Одно из требований участников марша мира — немедленный вывод российских войск из Чечни и проведение международного трибунала над лицами, отдававшими приказы об уничтожении мирного населения республики [17].

Самозахваты жилой площади или земельного участка — еще один все чаще используемый акт гражданской самозащиты. Проблема столь остра, что доходит до курьезов. Как известно, согласно Закону РФ «О прокуратуре Российской Федерации» (ст. 44), органы местной власти обязаны предоставлять прокурорам и следователям, назначенным на должность, благоустроенное жилье не позднее 6 месяцев. Помощник прокурора Скопинской межрайонной прокуратуры Рязанской области, «опираясь» странным образом на этот закон, самовольно вселился в одну из пустующих в Скопине квартир [18].

Одной из форм гражданской самозащиты выступает *создание общественных объединений граждан* разной степени организованности для защиты тех или иных конкретных интересов. Так, с 1 февраля 1996 г. началась регистрация обманутых вкладчиков акций «Благодать» Нижегородского областного отделения Российского фонда милосердия и здоровья. Ее организует нижегородское областное общественное движение «Забота» с целью компенсации потерянных вкладов. Примером объединения конкретной категории граждан для самозащиты своих прав может служить российская религиозно-благотворительная община «Братство имени доктора Гааза», спасающая от рецидива бывших заключенных. Как пишет глава этой организации Петр Васильев, государству освобождающиеся из колонии люди (ежегодно 700–800 тыс.) не нужны и почти все они становятся бомжами [19]. «Братство» на пожертвованные сбережения покупает им одежду, еду, курево и т. п. Появились частные и иные страховые организации типа «Линии жизни», когда граждане ежемесячно отчисляют денежные средства на обеспечение своего будущего существования.

Тщательной, хотя и не вполне эффективной, правовой регламентации подвергнута такая мера гражданской самозащиты, как *забастовка* (ст. 398 Трудового кодекса РФ). Забастовка — это коллективное согласованное прекращение работы с целью удовлетворения каких-либо требований работников, временный и добровольный отказ работников от исполнения трудовых обязанностей, ориентированный на разрешение трудового спора [20, с. 86–96].

В последние годы Россию постоянно лихорадит от забастовок шахтеров, учителей, машиностроителей, медиков, заключенных. Налицо определенная юридическая практика их организации, проведения и урегулирования. Требуется беспристрастный анализ этой печальной практики и выработка путей, усиливающих гарантии бастующих и ограничивающих возможности кого бы то ни было манипулировать ими в политических целях. Ныне «перевод стрелок» народного забастовочного гнева из центра на места или с мест в центр происходит, как правило, в угоду ведомственным либо политическим интересам и за счет ущемления интересов бастующих.

По действующему законодательству не только аттестованные, но и все гражданские сотрудники ФСБ, ФАПСИ, ГУО, СВР, ФПС, ОСО (служба специальных объектов), МВД, Государственной налоговой инспекции, железнодорожного и воздушного транспорта и другие субъекты не имеют права на забастовку. Иными словами, по понятным причинам у этих категорий граждан «отнято» сильное средство самозащиты. Чем может быть компенсировано это изъятие? «Высокой» заработной платой, льготами, особым «социальным пакетом» этого не обеспечишь.

Полагаю, что это «прорехи» в системе гражданской самозащиты названной категории граждан. Опыт зарубежья здесь использовать будет весьма сложно: он не только многообразен, но порой юридически диаметрально противоположен.

В одних странах государственным служащим разрешено участвовать в забастовках. Например, во многих штатах США установлено право государственных служащих на забастовку. В 15 штатах, главным образом на Юге, право на за-

бастовку не предусмотрено. Законодательство Швейцарии устанавливает запрет чиновников и служащих на забастовку. За исключением кантона Юра запрет на забастовку действует в Федерации и во всех кантонах. Считается, что забастовка служащих была бы направлена против самого государства, что является недопустимым, и, в первую очередь, поэтому запрещается законодателем.

Во Франции долгое время забастовка считалась несовместимой с публичной службой, с непрерывностью государственной службы. Преамбула Конституции Франции от 27 октября 1946 г. устранила запрет на забастовки в системе государственной службы и провозгласила, что право на забастовку чиновников осуществляется в рамках, регламентирующих эту сферу законов. Право на забастовку считается сегодня во Франции конституционной ценностью. Однако некоторым видам государственных служащих запрещено во всех случаях участвовать в забастовках, учитывая особый характер реализуемых этими служащими государственных функций и полномочий, характеризующихся важностью для государства и общества. К ним, например, могут относиться судебные служащие, полицейские, служащие органов государственной безопасности.

К сожалению, Конституция Российской Федерации не устанавливает определенно данный принцип государственной службы. В ст. 37 Конституции РФ закреплено лишь, что признается право на индивидуальные и коллективные споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку [21, с. 111].

До сих пор неясно — запрет на участие в забастовках есть принцип либо ограничение по службе.

Акции (акты) гражданского неповиновения — пока публицистическое понятие. Нет законодательной дефиниции этого феномена, отсутствует развернутая классификация их видов.

Блокирование автомобильных, трамвайно-троллейбусных, железных дорог, мостов и даже взлетных полос аэродромов — еще одно проявление гражданской самозащиты.

Как видим, вряд ли можно утверждать, что российские граждане научились соединять два основополагающих понятия демократии: личное право и правопорядок. Роль названных мною и некоторых других актов гражданской самозащиты для стабилизации системы правоотношений (правопорядка) далеко не одинакова. Одни из них носят явно деструктивный, дестабилизирующий характер. Другие выступают стимулятором совершенствования законодательства.

Для эффективного использования предусмотренных законом средств самозащиты необходима тщательная разработка механизма их применения. Одним из проявлений самозащиты гражданских прав, как известно, является удержание вещи, которое рассматривается ГК в качестве способа обеспечения исполнения обязательств. По смыслу ст. 359 ГК «Основания удержания» имеются в виду ситуации, когда вещь уже находится у кредитора. В жизни же появились случаи, когда у должника по наущению кредитора насильно изымают принадлежащую ему вещь и требуют исполнения им своих обязательств. Такого рода действия не самозащита, а самоуправство.

Надо иметь в виду, что в реальной жизни далеко не просто защиту частной собственности своими способами отграничить от различных видов самосуда. В «Нижегородском рабочем» 9 февраля 1996 г. опубликована заметка под характерным (примечательным) названием «Убей его! А за что?». Суть проста — гражданин украл на вещевом рынке в районе станции Варя со стола какую-то мелочь. Толпа продавцов жестоко, на глазах у многочисленных покупателей долго избивала его. Самозащита торговцев вылилась в групповую расправу за

покушение на частную собственность. Своеобразный суд Линча устроили над своим односельчанином жители села Коптелово Алапаевского района, что в Свердловской области. Заподозрив его в краже кур, коптеловцы избили предполагаемого похитителя, затем привязали жертву к «Жигулям» и начали возить несчастного по всему селу. В тяжелом состоянии он был доставлен в больницу. К краже кур бедолага не имел никакого отношения. Против виновников самосуда возбуждено уголовное дело [22].

Незаконные, преступные методы порой избирают граждане для защиты своих личных прав, интересов детей, не веря в помощь государства, силу и справедливость общественного мнения. Всем известны далеко не редкие случаи так называемых бытовых убийств, когда, доведенная до отчаяния истязаниями и пьянством мужа, женщина либо сама убивает его, либо нанимает киллеров.

В Литве один из обманутых литовских вкладчиков, 47-летний житель Вильнюса В. Кукис, член Координационного совета по защите прав вкладчиков, предложил новый способ возвращения денег: вооружившись двумя пистолетами, пришел в Акционерный инновационный банк и потребовал свои кровные 11 тыс. долл. Получив деньги, Кукис, соблюдая банковские формальности, расписался в ордере и удалился.

Как выяснилось после его задержания, оружие было ненастоящим. Перед правосудием стоит нелегкая задача: судить Кукиса — значит отказать ему в праве на собственные деньги, отпустить — создать прецедент [23].

Прежде чем высказать конкретное законодательное предложение, обратимся к иллюстрациям, сюжетам, которые с определенной долей условности можно считать типичными для нашей текущей жизни.

Женщина, имея кооперативную квартиру, вступила в брак и прописала в нее мужа. Через 12 лет состоялся развод. Он вновь женился. Шесть лет проживает в новой семье, но выписываться с прежнего места жительства в силу разных причин не желает. Бывшая жена нанимает трех боксеров, которые сначала устными ежедневными угрозами, а затем побоями стали вынуждать его «похорошему» выписаться.

Массовыми стали ситуации, когда предприниматели «продают» за определенный процент предоставленные ранее ссуды и кредиты и заодно жизнь своих должников криминальным группировкам. «Выбивание» долга, как известно, происходит в грубо противоправных формах, зачастую сопровождается иными тяжкими преступлениями, вплоть до убийств и похищений детей.

По-своему уникальный сюжет описан в статье В. Кондрашева «Разборка в директорском кабинете. Представители охранных служб перепутали школу со следственным изолятором» [24]. К начальнику охраны одного учреждения обратился сотрудник и пожаловался, что его сына постоянно обижают в классе. Начальник охраны, подполковник милиции, дал команду двум офицерам приехать в школу и разобраться. Офицеры, представившись директору школы сотрудниками КГБ (именно так — КГБ), предъявили удостоверения и потребовали привести для беседы трех учеников девятого класса. Дальнейшей беседе «чекистов» с учениками директор решила не мешать. Ребятам неприкрыто пугали, угрожали отрезать уши и т. п.

Завершая летне-осенний дачный сезон, гражданин вывез в город наиболее ценные вещи, но оставил для непрошенных гостей своеобразный «сюрприз»: бутылку водки, 2 банки мясных консервов, 2 банки огурцов. В бутылку водки через шприц он влил сильнодействующий яд. За несколько дней до Нового года, появившись на даче, в своем домике обнаружил трупы двух бомжей. На следствии заявил, что водку в свое время купил с рук на рынке и ничего об «отраве» не знал. Вина его так и не была доказана.

Другой гражданин, используя свои познания в технике, изобрел собственное дверное «шоковое устройство». Любопытно, вставив ключ в замок его двери, получал сильный удар током. По воле случая в замок был вставлен отрезок проволоки шестилетним ребенком, который погиб от электрического разряда. Подобные «самозащитные меры» можно расценивать как форму социального инфантилизма, а порой — как кураж. Нередки случаи установления в дачных домиках, на дачных участках взрывных устройств.

Полагаю, что такого рода «самозащита» должна подлежать специальной повышенной юридической ответственности. Видимо, есть резон издать отдельную правовую норму либо дополнительные части к соответствующим статьям гражданского и уголовного кодексов, в которой бы фиксировалась социальная опасность подобных средств самозащиты и устанавливались дифференцированные меры правовой ответственности за их реализацию с учетом наступивших вредных последствий. Естественно, одновременно желательно подготовить примерные (но не исчерпывающие) перечни смягчающих и отягчающих вину обстоятельств гражданина, прибегнувшего к противоправным мерам самозащиты.

Либерализация политической атмосферы в России, ослабление тоталитарных тенденций в государственном управлении не могут не сказаться на пределах вмешательства государства в частную жизнь граждан и, естественно, на масштабах и качестве средств гражданской самозащиты. Речь идет о последовательном расширении возможностей гражданина самому защищать собственное имущество, достоинство. Эта проблема особенно актуальна в сфере интеллектуальной собственности.

Расширение возможностей для гражданской самозащиты может идти различными путями. Один из них, демократический по сути своей, состоит в том, чтобы определенную деятельность юридически признать методом гражданской самозащиты. В этой связи один, на наш взгляд, интересный пример. *Выращивание сельскохозяйственной продукции* на даче или садовом участке никто из юристов никогда не рассматривал и не рассматривает как самозащиту. Между тем 62% граждан России, как показал представительный социологический опрос (с участием зарубежных ученых), считают это важнейшим средством самозащиты в кризисные времена [25].

Непроста юридическая природа *самовыдвижения* на какую-либо должность. В определенном ракурсе — это также средство самозащиты.

Несколько слов о социологии проблемы гражданской самозащиты. Нам с группой аспирантов и слушателей Нижегородской академии МВД России уже трижды удалось провести локальные, но репрезентативные анкетные опросы двух тысяч жителей Н. Новгорода. Кроме того, слушатели сделали 500–600 опросов по домашним телефонам. Были заданы следующие вопросы, на которые получены, как нам кажется, небезынтересные ответы. Вот лишь некоторые итоги опроса. На вопрос: приходилось ли вам собственными силами и средствами отстаивать нарушенные права, свободы и законные интересы, хотя это было в компетенции правоохранительных органов? — 97% опрошенных ответили утвердительно. Речь идет о том, что масштабы «самозащитной деятельности» велики. Неожиданно высокой для нас оказалась эта цифра. Однако здесь нужно учитывать допуски, связанные с пониманием нарушенного права.

Другой вопрос: должно ли при самозащите своих прав предусматривать причиняемый нарушителю вред? К сожалению, 35% считают, что при посягательстве на их интересы, имущество не надо выбирать защитные средства. На вопрос: готовы ли вы защищать свою жизнь, здоровье, собственность незаконными действиями? — 63% ответили утвердительно. Вот — потенциальная «ниша» противоправного поведения.

Был один весьма «опасный», возможно, политически не вполне корректный вопрос: стали бы вы принимать участие в силовом смещении главы администрации района, города, области, правительства, не выполняющих своих обязанностей либо проводящих преступную политику? — 82% опрошенных заявили «готовы», только 8% ответили «нет» и 10% затруднились с ответом. Совершенно очевидно, что такой направленности правосознание, такого уровня правовая культура — весьма взрывоопасный материал. И это при атрофии чувства протеста у значительного числа граждан, испытывающих генетический страх перед властью. Приведенные данные почти не меняются с 1996 г.

О предстоящем увеличении актов гражданской самозащиты можно утверждать исходя из интереснейшего двухэтапного (с разрывом в четыре года — 1990 и 1994 гг.) социологического исследования о модернизации базовых ценностей россиян. В 1994 г. россияне чувствовали себя значительно менее защищенными, чем в 1990 г., от хулиганских групп — 87,5 (58,1)%; от организованной преступности — 89,5 (54,5)%; от экологической угрозы — 85,6 (71,0)%. Заметно возросла незащищенность в большинстве сфер жизни: на территории проживания — 59,2 (37,4)%; от бедности и бездомности — 55,1 (28,9)%; от одиночества и заброшенности — 43,3 (25,2)%; от ощущения, что жизнь зашла в тупик — 51,5 (26,2)% [26].

Такое социальное самочувствие россиян — «благодатный фон» для самозащитной активности. В этой связи нас поразили итоги телевизионного опроса, в свое время проведенного в Санкт-Петербурге: более 80% опрошенных граждан с готовностью согласны казнить собственными руками человека, причинившего им большое зло.

Все изложенное позволяет, на наш взгляд, наметить следующие *сугубо общетеоретические проблемы*, которые возникают и остаются пока нерешенными при нынешнем уровне разработки гражданской самозащиты.

Первое. Есть предпосылки к созданию теории гражданской самозащиты. Хочется надеяться, что со временем она сформируется, ибо у нее есть вполне определенный, относительно самостоятельный предмет отражения — конкретный вид самобытной, юридически значимой деятельности. Элементы теории гражданской самозащиты, ее место в теории государства и права, взаимосвязь с отраслевыми юридическими науками — все эти методологические вопросы также ждут своего исследования.

Второе. Предстоит исследование правовой природы института гражданской самозащиты как комплексного института действующей системы российского права. И здесь недостаточно определить, какие группы юридических норм, какие группы отраслей права образуют правовой институт гражданской самозащиты. Не менее важно и сложно «вписать» его в систему права и систему законодательства, показать существующие и желательные связи его со смежными институтами права.

Третье. Гражданская самозащита как совокупность (о системе ее пока говорить не приходится) юридически значимых деяний (активная самозащита мыслима и через бездействие) требует существенной корректировки многих традиционных постулатов теории права и государства. Например, по-иному в свете актов гражданской самозащиты может и должна быть представлена концепция злоупотребления правом. Теория юридических фактов также подлежит определенной модификации с учетом природы «поступков» и «проступков» гражданской самозащиты.

Или возьмем теорию правопорядка. Правовой порядок обычно определяется как основанная на праве и сложившаяся в результате осуществления идей и принципов законности такая упорядоченность общественных отношений, которая

выражается в правомерном поведении их участников [27, с. 429]. Сфера правомерного поведения должна быть уточнена с учетом анализа законности или незаконности актов гражданской самозащиты. Фактическое, юридическое, ценностное основание института гражданской самозащиты надо искать в невозможности существования правопорядка без надлежащего уровня и качества его функционирования. И самое главное — нельзя упускать из виду, что гражданская самозащита выступает важнейшим средством и гарантией прочного *общественного порядка*, который порой может быть более прогрессивным и результативным, нежели правопорядок.

Четвертое. Теория и практика гражданской самозащиты не может не повлиять на теорию правосознания, теорию правовой культуры и теорию правового воспитания. Здесь можно фиксировать множество обновляемых воззрений и связей. Расширяются представления о дефектах правосознания. Выбор актов гражданской самозащиты, времени и места их совершения — показатель правовой культуры личности. Вполне очевидно, что требуется выработка специального «пласта» мер правового воспитания, могущего воспрепятствовать росту незаконных актов гражданской самозащиты.

Пятое. В теории правоотношения, как известно, немалое внимание отводится субъективным правам и законным интересам личности, правовому статусу гражданина. Слабо пока в эту теорию «вписывается» категория «достоинство личности», хотя разработок по этой теории немало [28].

Литература, телевидение устали твердить о приниженном состоянии достоинства личности, ее чести. Судебная защита чести, достоинства, деловой репутации, по общему признанию, сложна, длительна, малоэффективна. Возникает вопрос о роли и объемах гражданской самозащиты чести, достоинства, деловой репутации. Ничто не мешает потерпевшему самостоятельно (за свой счет, за деньги своих друзей и близких) распространить в печати или на телевидении заявление в защиту своей репутации в случае клеветы. Другое дело — будут ли ему предоставлены для этого телевизионное время и газетные страницы. По всей видимости, проблему эту также надо юридически решить. Доходит до определенных парадоксов и курьезов. Некоторые предлагают восстановить дуэль и одновременно дуэльный кодекс. Нет спору — ранее это было сильным средством самозащиты.

Шестое. Требуется разработка федерального специального закона «О гражданской самозащите». Положение Конституции РФ о том, что «каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом» (ч. 2 ст. 45), носит слишком абстрактный характер и в реальной жизни не может выступать правовой основой гражданской самозащиты.

Государство, если оно стремится быть правовым, а не тоталитарным либо патерналистским, не может занять позицию «стороннего наблюдателя» за усилиями своих граждан самостоятельно защищаться от любых противоправных посягательств.

«Излишняя политизация юридической сферы категорически не нужна. Но полная деполитизация этой сферы категорически невозможна», — не без оснований констатирует В. Д. Зорькин [29]. Убежден, что России требуется радикальное политическое решение проблемы гражданской самозащиты. Народ давно устал от атмосферы страха, унижения, недостойных условий жизни. Он должен иметь право на протест и быть уверенным, что не подвергнется тому или иному виду государственного принуждения (заметьте, мы не говорим — подвергнется репрессиям, поскольку ныне, пожалуй, это исключено).

Государство призвано стать «центром», своеобразным гарантом поддержки разумных средств гражданской самозащиты. Гражданскую самозащиту вполне можно организовать в государственном масштабе. Мыслима даже *система государственной организации* гражданской самозащиты. И это вряд ли будет ненужным государственным вмешательством. Государству выгодно, во-первых, включить резервы гражданского самосознания на реализацию мер, укрепляющих правопорядок; во-вторых, регулировать масштабы и направленность гражданской самозащиты.

В демократическом государстве граждане и их законные объединения выступают как активная сила, *самостоятельно* защищающая не только личные, но и публичные интересы. Государство должно создать необходимые условия для обеспечения возможности самозащиты как *канала самореализации* граждан. В этой связи всего одна иллюстрация, связанная с функционированием традиционного института необходимой обороны. В уголовно-правовой науке проведено множество глубоких исследований необходимой обороны и ее пределов, а судебных ошибок в этой сфере меньше не становится. Ясно, что достижения доктрины уголовного права по вопросам необходимой обороны не могут быть перенесены в гражданское, семейное, административное, экологическое, да и любое другое право. Очевидно, что необходима разработка *общей теории необходимой обороны по действующему российскому законодательству*, но ее нет и, насколько мне известно, теоретики права не считают это значимым. Считаю, что настало время подумать о радикальной либерализации юридической ответственности за превышение пределов необходимой обороны. Сам факт нахождения в состоянии необходимой обороны должен быть доминирующим юридическим фактом смягчения наказания. Статья 33 Германского уголовного кодекса в редакции 1974 г. гласит: «Если в силу смятения, ужаса или страха причинитель превышает пределы необходимой обороны, то он не подлежит наказанию».

Примеры подобной деятельности органов государственной власти есть. Например, прокуратура Ставропольского края весной 1996 г. предложила краевой думе рассмотреть вопрос об организованном создании отрядов самообороны на базе стихийно возникающих в граничащих с Чечней селах и станицах края отрядов для противодействия террористическим вылазкам боевиков. В предложении прокуратуры обосновывается необходимость формировать отряды из прошедших специальную подготовку владеющих навыками обращения с оружием людей. Подчеркивается, что отряды самообороны должны действовать под непосредственным руководством и в составе местных отделов милиции, пользоваться официально зарегистрированным оружием [30].

Либерализм в чистом виде предполагает ответственность граждан лишь перед законом. Система гражданской самозащиты в демократическом государстве может и должна иметь четкие правовые основания.

Седьмое. Гражданское общество не без оснований характеризуют как «самоорганизованное, самоуправляемое, саморазвивающееся общество» [31, с. 4]. Считаю, что здесь не хватает еще одной важной характеристики — «*самозащищенное*» общество. Без способности общества подняться на защиту собственных прав, свобод, законных интересов, собственными силами добиться результата оно не может называться и быть гражданским. Если уместно говорить о «*власти гражданского общества*», то именно в самозащите крепится ее природа.

Восьмое. Самый трудный и в немалой степени опасный вопрос: какова ныне должна быть система гражданской самозащиты от неправомερных деяний органов и должностных лиц государственной власти? Мыслима ли и при каких экс-

траординарных, экстремальных обстоятельствах гражданская оборона против власти с применением оружия? Известно, что право народа на вооруженное сопротивление тиранической государственной власти обсуждается и декларируется давно, целыми столетиями (в дискуссии в свое время приняли участие А. Ф. Кистяковский, Н. М. Коркунов, Г. С. Фельдштейн), но до сих пор никто не отважился предложить конкретный законопроект относительно его содержания и условий реализации. Одни исследователи полагают, что гражданам достаточно права обжалования в суде неправомερных деяний государственной власти. Другие ученые допускают возможность самозащиты только от насильственных действий государственной власти, приветствуют активное сопротивление незаконным деяниям агентов власти (именно на этой позиции стоял Н. М. Коркунов).

«Само собой разумеется, что граждане должны иметь возможность защищаться и от произвола самого государства, — отмечают Н. И. Матузов и Н. В. Ушанова, — именно в этом и заключается суть правовой безопасности личности» [32, с. 276]. Остается сожалеть, что авторы не назвали путей «превращения» этой возможности в действительность.

Литература

1. См.: *Прокофьев В.* Затишье после бури. Пенсионный закон поступил на обсуждение французского Конституционного совета // *Российская газета*. 2010. 3 ноября.
2. См.: *Борисов Т.* Для меня Бычков не герой, а преступник. Прокурор Свердловской области Юрий Пономарев — о позиции обвинения // *Российская газета*. 2010. 22 октября; *Воронов В.* Кому он нужен, город без наркотиков? // *Совершенно секретно*. 2010. № 11. С. 6–8; Вина или беда? Владимир Лукин высказал свою точку зрения на дело Бычкова и проблему наркотиков // *Российская газета*. 2010. 3 ноября; *Добрынина С.* Переломный процесс. Егор Бычков — на свободе и вернулся к борьбе с наркотиками // *Российская газета*. 2010. 8 ноября.
3. *Тихомиров Е.* Звучом слова я украшаю эти стихи... // *Октябрь*. 1996.
4. См.: *Страунинг Э. Л.* Самозащита гражданских прав: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.
5. См.: *Грибанов В. П.* Осуществление и защита гражданских прав. М., 2000. С. 155–156; *Андреев Ю. Н.* Механизм гражданско-правовой защиты. М., 2010. С. 34–35, 238–240.
6. *Витрук Н. В.* Общая теория правового положения личности. М., 2008. С. 365; см. подробнее о правовой природе самозащиты: *Стоякин Г. Я.* Меры защиты в советском гражданском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1973; *Баранов В. М.* О гражданской самозащите // *Вестник Нижегородского гос. ун-та им. Н. И. Лобачевского*. Правовые средства и методы защиты законопослушного гражданина. Н. Новгород, 1996. С. 9–19; *Усанова В. А.* Конституционное право человека на самозащиту в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2003; *Веретенникова С. Н.* Меры самозащиты в российском гражданском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004; *Горбачева С. В.* Самозащита прав по российскому законодательству: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2005; *Ростовщиков И. В., Усанова В. А.* Право человека на самозащиту: история и современность. Волгоград: Изд-во ВАГС, 2005; *Гончаров Е. И.* Самозащита гражданских прав и свобод человека и гражданина: конституционно-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006; *Казакова Е. Б.* Самозащита как юридическое средство: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2006; *Мальцев М. Н.* Самозащита субъективных прав по российскому законодательству (теоретико-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006; *Микишич Д. В.* Самозащита в гражданском праве России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006; *Горбачева С. В.* Самозащита прав по российскому законодательству: учеб. пособие. Н. Новгород, 2008; *Оробинский А. Ю.* Конституционное

- право человека и гражданина Российской Федерации на самозащиту прав и свобод: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; *Чепурнова Н. М., Гончаров Е. И.* Самозащита гражданских прав и свобод человека и гражданина: конституционно-правовой аспект. М., 2010.
7. *Бобров К. О.* Право на эффективные средства правовой защиты: конституционная природа, проблемы реализации в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.
 8. *Андреев Ю. Н.* Механизм гражданско-правовой защиты. М., 2010.
 9. Там же. С. 239. На с. 240 автор предлагает дополнить ст. 12 ГК РФ указанием на то, что защита гражданских прав осуществляется допустимыми законом и договором фактическими и юридическими действиями в рамках самозащиты.
 10. *Малько А. В., Субочев В. В., Шериев А. М.* Права, свободы и законные интересы: проблемы юридического обеспечения. М., 2010.
 11. Там же. С. 161. На с. 167 авторы предлагают следующую дефиницию: «самозащиту можно определить как особое юридическое средство, которым любой участник правоотношения может воспользоваться для защиты своих прав, свобод и законных интересов без обращения за помощью к компетентным органам».
 12. *Малько А. В., Субочев В. В., Шериев А. М.* Указ. соч.
 13. *Басин Ю. Г., Диденко А. Г.* Оперативные санкции как средство защиты гражданского права // Ю. Г. Басин. Избранные труды по гражданскому праву. СПб., 2003.
 14. *Андреев Ю. Н.* Механизм гражданско-правовой защиты. М., 2010.
 15. *Кархалев Д. Н.* Охранительное гражданское правоотношение. М., 2009.
 16. *Разбойников В.* Страдальцы и борцы за правду и народ // Известия. 1996. 4 октября.
 17. *Тимашова Н.* «Караван сострадания» движется на Запад // Известия. 1996. 3 февраля.
 18. *Линев О. Н.* Беззаконие для законника // Российская газета. 1996. 11 сентября; *Мельников А.* Десантники взяли штурмом дом в Новороссийске // Комсомольская правда. 1996. 14 сентября; *Черкасов В.* Заложники по-волгоградски // Российская газета. 1996. 11 сентября.
 19. *Васильев П.* От полосатой зоны — Иосифу Кобзону // Культура. 1996. 3 февраля.
 20. См.: *Черняева Д. В.* Теоретические проблемы правового регулирования забастовок и локаутов в Российской Федерации // Журнал ВШЭ. Право. 2008. № 2.
 21. *Старилов Ю. Н.* Принципы государственной службы: переход от «политизирования» к закону // Правовая наука и реформа юридического образования: сб. науч. тр. Вып. 4. Воронеж, 1996.
 22. Труд. 1996. 19 февраля.
 23. Нижегородские новости. 1996. 2 июля.
 24. Российская газета. 1996. 28 февраля.
 25. Социальные льготы по месту работы. Оценка российского опыта зарубежными экспертами // Известия. 1996. 7 февраля.
 26. *Лапин Н. И.* Модернизация базовых ценностей россиян // Социологические исследования. 1996. № 5. С. 5. Первая цифра в приводимых данных относится к 1994 г. Вторая (в скобках) — к 1990 г.
 27. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Саратов, 1995.
 28. См.: *Цыбулевская О. И., Власова О. В.* Достоинство личности и гражданское общество. Саратов, 2008; *Хашем Т. А.* Защита человеческого достоинства в Российской Федерации: конституционно-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.
 29. *Зорькин В. Д.* Предел уступчивости // Российская газета. 2010. 29 октября.
 30. Российская газета. 1996. 26 марта; см. также: *Дудников Н.* На милицию надейся, но сам не плошай // Российская газета. 1996. 3 апреля.
 31. *Глущенко В. В.* Гражданоология: общая теория гражданского общества и правозащитного движения. М., 2010.
 32. *Матузов Н. И., Ушанова Н. В.* Возможность и действительность в российской правовой системе. Саратов, 2010.

Н. В. Бугель, П. Б. Кокорев

Механизм обеспечения реализации и защиты субъектов государственно-управленческих правоотношений

*N. V. Bugel, P. B. Kokorev. Remedies to secure and protect the rights
of parties to a governmental-administrative legal relationship*

В статье авторы раскрыли сущность, содержание и особенности механизма обеспечения реализации и защиты прав, свобод, законных интересов субъектов государственно-управленческих правоотношений. При этом внимание акцентировано на том, что направленность указанного механизма во многом зависит от формы государства, его внутренней и внешней политики. Дан сравнительно-правовой анализ правозащитной деятельности государств с федеральной и конфедеральной формами устройства.

Раскрыты правовые методы, средства и способы защиты личных, политических, социально-экономических прав и свобод субъектов государственно-управленческих правоотношений, т. е. государства, его органов и организаций, граждан и юридических лиц.

Ключевые слова: право, закон, правосубъектность, федерация, конфедерация, правопорядок, законные интересы, правоспособность, правозащитная деятельность, юридическая ответственность, убеждение, принуждение, обжалование, надзор, контроль, административное расследование, полномочия, предметы ведения.

Контактные данные: 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44; (812) 313-39-45; e-mail: urfac_ime@rambler.ru.

The paper reveals the essence, substance and specifics in the system of remedies intended to secure and protect the rights, freedoms, and legitimate interests of parties to a governmental-administrative legal relationship. An emphasis is placed on the fact that directivity of this system largely depends on the form of statehood, the state's domestic and foreign policy. A comparative and legal analysis focuses on human rights protection in the countries with federative and confederative forms of statehood.

Consideration is given to legal methods, remedies and ways to protect personal, political, social and economic rights and freedoms of parties to a governmental-administrative legal relationship, i. e. the state, governmental agencies and organizations, individuals and legal entities.

Key words: law, act, legal personality, federation, confederation, law and order, legitimate interests, legal capacity, advocacy, legal liability, persuasion, coercion, appeal, supervision, control, ministerial inquiry, authorities, areas of competence.

Contact details: 190103, Saint-Petersburg, Lermontovsky pr., 44; (812) 313-39-45; e-mail: urfac_ime@rambler.ru.

Государственное управление — это организационно-координационная деятельность государственных органов, государственных служащих и должностных лиц, наделенных государственно-властными полномочиями, реализуемая при активной поддержке населения, направленная на урегулирование общественных отношений, складывающихся и действующих в различных областях государственно-правовых отношений в целях обеспечения решения стоящих

Николай Васильевич Бугель — профессор кафедры административного и финансового права Санкт-Петербургской академии управления и экономики, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ.

Петр Борисович Кокорев — доцент кафедры государственного и международного права Санкт-Петербургской академии управления и экономики.

© Н. В. Бугель, П. Б. Кокорев, 2011.

перед государством задач. Одной из основных целей государственного управления является организационно-правовое регулирование общественных отношений, складывающихся в различных областях государственной деятельности, связанной с решением стоящих перед государством экономических, политических, социальных, правовых, культурных и иных задач. Как основополагающая функция государства — управление является тем средством, на основе которого осуществляется многообразная правозащитная деятельность управляющих субъектов — государственных служащих. Федеральный закон о государственной гражданской службе Российской Федерации [1] определяет гражданскую службу как институт, призванный обеспечивать осуществление важнейших жизненно необходимых полномочий государственных органов. Другими словами, законом гражданская служба признается важным и эффективным институтом государственного управления, без которого не обеспечить законности и правопорядка. Подтверждением этому является то, что в законе определены: предмет деятельности гражданских служащих; принципы организации гражданской службы; организационная структура — система должностей; обязанности, подотчетность и юридическая ответственность гражданских служащих, с тем чтобы их действия были предсказуемы, регламентируемы законами, быть открытыми для оспаривания в суде и проверки соответствующими контролирующими органами, например прокуратурой [2].

Государственное управление прямо связано с повседневной деятельностью государственных органов, государственных служащих и направлено на обеспечение социальной, экономической, политической, экологической, правозащитной, культурной функций государства. Институт государственного управления охватывает все без исключения сферы государственной деятельности. Например, при помощи государственного управления во внутривнутриполитической сфере государства (охрана общественного порядка, обеспечение общественной безопасности, обеспечение обороноспособности страны, защита прав и свобод граждан) определяются необходимые силы, средства, методы и способы решения стоящих перед функциональными органами задач. Институт государственного управления призван служить общественным интересам, при его помощи производится оценка состояния объекта управления, определяются основные направления развития отраслевой деятельности, осуществляется планирование, нормотворчество (нормативное регулирование), контроль, проверка, наблюдение, исполнение и др.

Управление, по выражению известного русского правоведа XIX в. Б. Н. Чичерина, есть государственная деятельность, обращенная на осуществление государственных целей. Излагая существо государства, Б. Н. Чичерин отмечает: «...мы определили различные его цели: установление безопасности, охранение права, утверждение законного порядка, содействие общему благосостоянию, наконец, исполнение исторического назначения народа в судьбах человечества. Все эти цели осуществляются деятельностью верховной власти в различных ее отраслях. Мы видели, каковы эти отрасли: законодательство, управление и суд. Законодательство устанавливает общие нормы; суд охраняет право. Управление, обнимая все цели государства, участвует в том и в другом; но собственная его задача состоит в заведовании совокупными интересами народа. Сюда относятся безопасность, благосостояние, наконец, международные отношения» [3, с. 150].

Управление должно строго руководствоваться законом. Оно не имеет права выходить из установленных законом пределов. Это — основное правило всякого государственного устройства. Даже в самодержавном правлении один государь может отступать от закона, ибо он сам есть источник закона; подчиненным властям это не

дозволено [там же, с. 157]. Государственное управление составляет общую систему должностей, разделяющуюся на отдельные отрасли, из которых каждая имеет свои органы. Призванные к осуществлению общей государственной цели, эти отрасли связываются между собой, образуя единый организм, обнимающий весь народ и простирающийся на всю территорию страны [там же, с. 174].

Таким образом, разделяя представленные в теории управления точки зрения о сущности и назначении функции государственного управления, можно отметить, что сущность государственного управления сводится к решению основных задач государства и достижению поставленных перед государством политических целей, представляющих интересы всего населения, что и обязывает аппарат государственного управления в своей деятельности строго руководствоваться только законопредписаниями.

Государственному управлению, как и другим функциям государства, свойственны характерные черты, отличающие данный вид государственной деятельности от всех иных. Во-первых, государственное управление проявляется через конкретные формы деятельности. Для того чтобы не путать понятия «форма» и «функция», как это имеет место в отдельных трудах по различным наукам юриспруденции, следует обратиться к официальным источникам, дающим определение различным общественным категориям. Во-вторых, государственное управление обеспечивается на основании и во исполнение закона, это организационная, часто юрисдикционная, упорядочивающая деятельность, проявляемая через многообразные формы выражения. В-третьих, государственное управление осуществляется специальными субъектами, наделенными государственно-властными полномочиями и представляющими институт данной функции. В целом же государственное управление есть многообразная развивающаяся деятельность, способствующая реализации государством всех иных его функций.

Основу государственного управления составляет наличие у специальных субъектов государства (юридических или физических лиц) юрисдикционных полномочий. По существу, государственное управление проявляется через реализацию полномочий субъектами государственной власти в различных отраслях государственной деятельности. Процесс государственного управления осуществляется для достижения определенных целей, имеющих для государства и общества конкретный интерес. Выделяется несколько ключевых ролей в управлении, выполняющих вспомогательные его функции, но в целом составляющих функцию управления:

- а) сбор и анализ информации об объекте управленческого воздействия;
- б) планирование, устанавливающее порядок, сроки, ответственных лиц при выполнении различных организационных мероприятий и операций, которые требуются для достижения цели. Сюда включаются определение программы действий и соответствующей организационной структуры и ответственность субъектов управления, а также средства достижения положительных результатов;
- в) контроль выполнения текущего плана, мероприятия, для того чтобы отслеживать ход решения стоящих перед государством задач и целей. В ходе контроля устанавливается, где могут понадобиться дополнительные средства для достижения желаемых результатов или когда потребуется изменение плана в свете прошлого опыта;
- г) координация заданий, которая включает синхронизацию и балансирование рабочей нагрузки, а также обеспечение эффективного сотрудничества между различными государственными структурами в реализации внутренних и внешних функций государства;

- д) государственный надзор за соблюдением участниками (субъектами) управления законов и подзаконных актов при реализации возложенных на них функций;
- е) проверка исполнения принятых государством решений в виде отчетов государственных и муниципальных служащих и должностных лиц, исследования отчетных документов.

Формы государственного управления проявляются в волеизъявлении государства, закрепляемом в виде правовых норм в законах или подзаконных нормативных правовых актах, направленных на урегулирование общественных отношений. Классическая теория управления определяет управление как универсальную функцию (рациональную деятельность), направленную на установление и организационное выполнение регулярных мероприятий для обеспечения решения стоящих перед государством задач в различных сферах государственной деятельности, реализуемых посредством иных функций.

Термин «государственное управление» характеризует обширную область практической деятельности государства, занимающуюся всеми вопросами управления обществом. Данная деятельность определяется не только властью и политикой, а раскрывается через механизм практической реализации процессуально-правового статуса полномочных субъектов, при помощи которого решаются задачи государства и его органов различного уровня [4, с. 68]. Государственное управление связано непосредственно с организационным, регулятивным воздействием на все общественные процессы и явления. При этом различают следующие виды управления.

Научное, опирающееся на объективно познанные законы развития природы и общества, и стихийное, связанное с многообразными, природными или техногенными процессами, не подвластными человеку, но требующими особого внимания и принятия мер, направленных на устранение неблагоприятных последствий для государства, общества, личности. Например, проведение организационных мероприятий по спасению людей и их имущества при возникновении землетрясений, цунами или катастроф техногенного характера.

Научное управление в свою очередь подразделяется на техническое, биологическое, социальное. Рассмотрим каждую составляющую часть научного управления.

Техническое подразумевает воздействие человека на технические средства (машины, механизмы и т. п.). Биологическое управление — воздействует на объекты живой природы. Важнейшую часть научного управления составляет управление социальное — воздействие на людей; тем самым осуществляется управление общественными процессами. Механизм реализации социального управления, имеющего прямое отношение к государственному управлению, олицетворяют субъекты управления (органы управления). Социальным управлением призваны заниматься органы государственного управления (исполнительные органы государственной власти) и органы местного самоуправления, которые рассматривают и разрешают огромное количество и разнообразие дел (правотворческих, оперативно-распорядительных, юрисдикционных и др.) в различных социальных сферах и областях народного хозяйства (здравоохранении, экологии, промышленности, образовании, науке, культуре и т. п.).

Государственное управление проявляется в деятельности системы публичной власти, обеспечивающей реализацию целевых программ социального, экономического и культурного развития общества. Управление субъектов публичной власти связано с руководством общественными процессами во всех сферах и отраслях социальной жизни общества. Управление осуществляется посредством

применения различных средств, методов, способов и приемов воздействия субъектов управления на общественные отношения в целях достижения рациональных результатов от объектов управления.

В институт государственного управления входят парламент, глава государства, правительство, определенная группа министерств, федеральных агентств, государственных службы, центральный (государственный) банк — Банк России — и органы судебной власти. Например, Конституционный Суд Российской Федерации принимает участие в государственном управлении путем конституционного надзора за реализацией правомочий иных органов государственной власти, издающих нормативные правовые акты.

В большей мере государственное управление организуется и осуществляется исполнительными органами государственной власти. Так, Указом Президента РФ от 09.03.2004 г. в структуру федеральных органов исполнительной власти были включены органы 80 ведомств [5]. Именно через систему установленных государством органов исполнительной власти, наделенных государством юрисдикционными правомочиями, и осуществляется основная управленческая функция государства. К примеру, органы внутренних дел осуществляют функцию управления внутренними делами государства одновременно реализуя другие свои функции: обеспечение охраны общественного порядка, осуществление лицензионно-разрешительной деятельности, паспортно-визовой и регистрационной деятельности, обеспечение безопасности дорожного движения и т. п. Л. А. Калинина, рассматривая функции исполнительной власти как основные направления деятельности, в рамках которой осуществляются ее государственно-правовые формы, выделяет в качестве общепринятых исполнительно-распорядительную, регулятивную, контрольно-надзорную и правоохранительную функции [6, с. 78].

В осуществлении государственных функций участвует огромное число различных органов и их должностных лиц, наделенных властными полномочиями. Такое положение объясняется, во-первых, разнообразием и спецификой многочисленных, отмеченных нами отраслей хозяйства и существующих в них отношений. Это предполагает наличие определенных специальных знаний и компетенции субъектов управления. Для организации работы субъектов власти большое значение имеет четкое определение того, какой субъект, какими делами ведает, кто какие дела оформляет, рассматривает, исполняет и т. д. В этой связи государственное управление можно рассматривать как особую функцию государства и его социальную деятельность. В узком смысле — это административная, исполнительно-распорядительная деятельность государства. В широком смысле — это организующая, упорядочивающая деятельность государства, направленная на урегулирование общественных отношений при взаимодействии всех ветвей государственной власти: законодательной, исполнительной, судебной через образуемые органы, должностных лиц и государственных служащих.

Назначение государственного управления, по мнению профессора В. Чиркина, состоит в урегулировании и упорядочении жизнедеятельности и отношений личности, коллектива, государства и общества, установлении их рациональных взаимосвязей с помощью применения государственной власти [7, с. 11].

Во-вторых, множественностью субъектов, наделенных властными полномочиями, обладающих предметной компетенцией в различных сферах человеческой деятельности, что способствует оперативному разрешению вопросов экономического, социального, культурного и иного характера, поскольку чаще всего данные вопросы разрешаются органами, должностными лицами, которые профессионально и систематически осуществляют соответствующие функции. Правильное решение субъектом управления вопросов подведомственности есть необходимое

условие квалифицированного, оперативного решения дел. Вместе с тем в управлении делами государства, наряду с государственными, муниципальными органами и их должностными лицами, являющимися специальными субъектами управления, могут участвовать иные физические лица и общественные организации, относимые к общим субъектам управления.

Исходя из сказанного, в содержание института государственного управления входят:

- *субъекты управления* — организации и физические лица (должностные лица, государственные служащие), имеющие специальный государственно-правовой, юрисдикционный статус. Данных субъектов условно можно именовать как «управомоченные или управляющие субъекты». Вторую, подчиняемую, категорию субъектов управления, не имеющих юрисдикционного статуса, можно условно называть «управляемыми субъектами», так как предписания, направленные к ним со стороны правомочных субъектов, являются для них обязательными. Это совершенно не означает, что управляемые субъекты не могут принимать активного участия в государственном управлении;
- *объекты управления* — представленные в виде функционирования системы общественных отношений и общественных связей. Например, отношения в сфере экологической деятельности государства;
- *предмет управления* — конкретные отношения в сфере функционирования определенной системы отношений. Например, отношения в сфере защиты прав потребителей, которые входят в систему обеспечения экологической безопасности. И объект и предмет государственного управления представлены в виде широкой группы правоотношений, регулируемых при помощи узаконенных и строго определенных средств, методов и способов, за рамки которых субъекты государственного управления выходить не вправе.

Довольно часто объекты управления в юридической литературе путают с управляемыми субъектами. Например, ряд авторов комментария к законодательству «О федеральных государственных унитарных предприятиях» [8, с. 28] относят к объектам государственного управления государственные унитарные предприятия, что представляет неверное понимание объекта управления. Г. В. Атаманчук отмечает, что специфика объекта государственного управления, его сущность и свойства определяют объективную обусловленность в управляющем воздействии на него со стороны государства, ибо «в общественных отношениях, различных видах деятельности и многообразных социальных ролях государство управляет не всем, а только теми их проявлениями, сторонами, взаимосвязями, которые имеют значение для всего общества, относятся к реализации всеобщих потребностей, интересов и целей» [9, с. 78]. Так, например, В. В. Кудашкин совершенно точно определяет объект военно-технического сотрудничества как совокупность специфических общественных отношений, посредством которых происходит воспроизводство материальных продуктов (вооружения и военной техники). То есть по своему происхождению это экономические отношения производства, распределения, обмена и потребления специфического товара [10].

Возникнув первоначально как следствие регулирования материальных отношений в сфере трудовой деятельности, управленческие отношения начали складываться и во всех других сферах. Подчеркивая неразрывную связь управленческих отношений с другими общественными отношениями, различные авторы ограничивали ее лишь отдельными сторонами общественной жизни, а не всей совокупностью общественных отношений. С учетом этого были высказаны различные точки зрения от-

носителем места управленческих отношений в системе общественных. Так, М. И. Пискотин, Ю. А. Тихомиров и другие авторы, справедливо указывая на связь управленческих отношений со сферой надстройки, в какой-то мере даже отождествляли их с политическими и правовыми. А В. Н. Черковец, Э. П. Дунаев, А. А. Годунов, В. И. Олигин-Нестеров, выделяя производственную основу управленческих отношений, связывали сферу их действия преимущественно с экономическими отношениями. Постепенно в литературе стал признаваться тот факт, что управленческие отношения являются определенным видом социальных отношений. Управленческие отношения были признаны как всеобщие, существующие во всех сферах общественной жизни [11, с. 20–21]. Столь же неоднозначно понимание различными авторами сущности и содержания управления.

Одни авторы считают, что перевод той или иной системы, выступающей в качестве объекта деятельности, в новое состояние — это результат всей человеческой деятельности, прежде всего того ее вида, который именуется предметной деятельностью. В отличие от последней, непосредственно преобразующей объект, управление лишь обеспечивает такое преобразование. Оно занимает промежуточное положение между познанием и предметной деятельностью. Сочетая в себе некоторые свойства обоих этих видов, управление выступает как особый, переходный вид деятельности.

Если продуктом познания является сознание, продуктом предметной деятельности — изменение действительности, то продуктом управления — упорядоченность, достигаемая на основе знания. Управление может быть определено как сознательное упорядочение различных действий социальной системы, обеспечивающее достижение признанных этой системой целей [12, с. 32]. Г. В. Атаманчук считает, что «наиболее близким, адекватным, отвечающим сущности управления является его определение посредством термина „воздействие“, который указывает на главное в управлении — момент влияния на сознание, поведение и деятельность людей» [13, с. 26]. Главное же, что объединяет эти и другие определения управления, — это «активное процессуальное начало функционирования» [14, с. 19], «сознательное использование комплексов средств активного воздействия на среду» [там же, с. 17]. Наиболее характерный и общий признак государственно-управленческих отношений состоит в том, что в этих отношениях в целом и в каждом из них в отдельности практически реализуются функции государства [15, с. 34].

Таким образом, основной целью государственного управления является упорядочение общественных отношений, в управлении делами государства при регулировании различных направлений экономической, политической, социальной, культурной, экологической и иных видов государственной деятельности. Выполнение указанных целей обеспечивается через постановку и решение задач субъектами государственного управления. Постановка задач государственного управления зависит от направления и вида конкретной деятельности, требующей от государственных органов принятия управленческого решения и организационного воздействия на отношения в данной сфере деятельности.

Как представляется, задачи государственного управления могут быть подразделены на общие и частные. И те и другие задачи устанавливаются нормативными правовыми актами и связаны с реализацией органами исполнительной власти правовых предписаний органов законодательной и судебной власти, основу которых составляют законы. К общим задачам можно отнести:

- организацию деятельности по осуществлению правотворческих, правоприменительных, «сервисных», контрольных и иных функций в соответствующих областях общественной жизни;

- реализацию законодательных положений, направленных на защиту прав и свобод граждан и создание необходимых условий для реализации гражданами и организациями своих прав, свобод и законных интересов;
- обеспечение информационным обменом различных сфер государственной деятельности;
- задачи организационного взаимодействия структур государственной власти в реализации государственной политики.

Частные задачи конкретизируются в отдельных видах государственной деятельности и предопределены целями, связанными с решением вопросов узкоотраслевого, экономического, политического, социального, культурного и иного характера. Например, одной из важнейших задач государственного управления в сфере экономики является осуществление системного организующего воздействия на экономические процессы, в интересах устойчивого развития общества и повышения благосостояния населения.

Как нам представляется, одной из главных целей функции государственного управления в решении стоящих перед нею задач должно являться создание органами государственного управления благоприятных условий для реализации прав граждан и организаций Российской Федерации в политической, экономической, культурной, образовательной, трудовой, социальной и иной деятельности и обеспечения защиты основных прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. Вместе с тем сама по себе данная функция осуществляться не может, для реализации государством управленческой деятельности необходим определенный инструментарий, который мог бы обеспечить решение стоящих перед государством и обществом задач и способствовал бы достижению поставленных целей. Такой инструментарий принято называть механизмом.

В нашем понимании, механизм функции государственного управления представляет собой совокупность государственных властных органов и должностных лиц, осуществляющих управленческую деятельность при помощи определенных средств, методов и способов на основании и во исполнение законов Российской Федерации, наделенных государством юрисдикционными полномочиями, являющимися частью их правового статуса.

Управление во всех отраслях государственной деятельности должно осуществляться строго на основании законов и подзаконных актов. На их основе реализуются властные полномочия одних субъектов управленческой деятельности — правомочных организаций или должностных лиц в отношении других — управляемых субъектов. Управление может быть двух видов: внутриведомственным (связанное со служебным соподчинением руководитель — подчиненный) и внешнее, не связанное с наличием служебного соподчинения.

Сущность внутриведомственного управления проявляется в регулировании служебных связей между соподчиненными субъектами при помощи определяющих их правовой статус внешних — нормативно-правовых или внутренних — локальных актов управления. Например, для органа исполнительной власти положение, содержащее внутреннюю структуру органа, правовой статус его должностных лиц, утверждается Правительством Российской Федерации. Локальными — внутриведомственными актами (распоряжение, приказ руководителя) — уточняется правовое положение сотрудников органа и их функции, данные акты служат распорядительным средством внутренней деятельности органа.

Инициаторами правоотношений внешнего управления могут выступать не только управляющие субъекты, но и другие физические лица и организации. Например, обращение в государственный регистрационный орган физического лица за получением статуса индивидуального предпринимателя обязывает орган государственного

управления на основании нормативного правового акта, в установленный срок, совершить определенные регистрационные действия. Примером участия физических лиц, не обладающих юрисдикционными полномочиями, в государственном управлении может служить обращение гражданина в вышестоящий государственный орган с инициативой о совершенствовании деятельности нижестоящего по вертикальному соподчинению органа или должностного лица, что вытекает из правоустановления Конституции, дающей возможность участия граждан в управлении делами государства. В ч. 1 ст. 32 Конституции РФ определено, что российские граждане имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. При этом, исходя из принципа конституционного равенства всех субъектов управления, следует отметить, что право на участие в управлении делами государства одних субъектов не должно нарушать аналогичного права других участников управленческих отношений. Поэтому решение о приемлемости или неприемлемости того или иного предложения по совершенствованию государственной управленческой деятельности аппарата управления в каждом конкретном случае должно решаться вышестоящим исполнительным органом власти дифференцированно, чтобы реализуемое право одних субъектов управления не ущемляло прав и законных интересов других лиц.

Основу механизма государственного управления составляют органы исполнительной ветви власти (исполнительная власть).

Исполнительная власть — это основной рабочий механизм, реализующий внешнюю и внутреннюю политику государства как целостной системы (единства всех ветвей и уровней власти), и законы, которые эту политику выражают через представительную власть народа (законодательную власть). В реальности исполнительная власть — это система государственных органов, деятельность которых обеспечивается составом государственной службы и иных служащих, выполняющих определенные их правовым статусом действия. Деятельность аппарата исполнительной власти, как основного звена государственного управления, является решающим фактором в реализации государственной внутренней и внешней политики в силу следующего: во-первых, функции органов исполнительной власти, как отмечает профессор Н. Ю. Хаманева, проявляются во всем своем многообразии, реализуясь как инструмент «отображения», обозначая предмет деятельности, предметную область ведения субъекта власти; во-вторых, функции органов исполнительной власти представляют механизм «исполнения», формируя процесс самой этой деятельности; в-третьих, функции являются мерилем «соответствия» действий субъекта цели и статусу субъекта; в-четвертых, эта категория проявляется как свидетельство «совершения» — осуществления результативных актов управления в деятельности органов исполнительной власти. В итоге получается, что в самой трактовке этой категории содержатся все ее параметры. Здесь мы видим постоянные (конечно, относительно) независимые переменные — предмет и субъект, и зависимые переменные — действия и результат [16, с. 23].

Государство, создаваемое обществом, представляет собой систему органов, которая по воле этого общества должна осуществлять управление делами государства для обеспечения жизнедеятельности и прогрессивного поступательного общественного развития. В науке управления сегодня уже не ставится в качестве цели задача построения государства «правового», «социального», «компактного», «сильного», «дееспособного». Это все рассматривается как понятия, имеющие общую цель. Главной целью сегодня большинство ученых считает создание «эффективного» государства. Дж. Ю. Стиглиц, подчеркивая важность именно

эффективного государства, отмечает: «Одним из наиболее важных общественных товаров является государственное управление. Мы все выигрываем от лучшего, более эффективного, более отвечающим нашим нуждам государства» [17, с. 41]. Слабая преемственность Российской Федерацией лучших традиций, сложившихся в системах (механизмах) реализации функции государственного управления в передовых европейских государствах, ориентированных на проблемы населения, а также дефицит квалифицированных управленческих кадров в России, является следствием несоответствия действующего механизма государственного управления задаче создания благоприятных условий для всестороннего развития общества и построения действительно эффективного правового государства.

Правовое государство, совершенно справедливо отмечает профессор Н. И. Матузов, не вводится единовременным актом (даже если этот акт является демократической конституцией) и не может стать результатом чистого законодательства. Весь данный процесс должен быть органически пережит обществом, если оно для этого созрело [18, с. 78].

Как представляется, правовое государство несовместимо с директивно-распределительной экономикой, командно-бюрократическим правлением и бездумным протезированием во власть морально неустойчивым и профессионально несостоятельным субъектам. Соответственно и правовое регулирование правового статуса субъектов государственного управления должно менять свой характер, свои цели, задачи; функции должны быть более гибкими, ориентированными на интересы населения. Вхождение России в рыночные отношения — не экономический «блицкриг», а сложный, длительный и во многом болезненный процесс, сопровождаемый абсолютно продуманной и научно обоснованной политикой государства по всем направлениям деятельности.

Правовое государство должно последовательно исполнять свое главное предназначение — гарантировать каждому гражданину возможность всестороннего развития личности. Речь идет о такой системе социальных действий, при которой права человека и гражданина являются первичными, естественными, в то время как возможность отправления функций государственной власти становится вторичной, производной. В условиях построения эффективного государства государственно-властные органы должны создавать условия для наиболее полного обеспечения прав и свобод человека и гражданина, расширения гласности в целях недопущения злоупотреблений, которые имеют место в системе государственного управления.

В то же время в России недостаточно развит правовой механизм привлечения к государственному управлению общественных и профессиональных организаций для решения вопросов формирования и реализации экономической, социальной и культурной политики. Отсутствие программы и условий для развития независимых форм оценки качества системы управления в России, а также механизмов определения, поддержки и распространения лучших образцов инновационной управленческой деятельности, является существенным препятствием в выполнении государством программных действий по реализации различных функций дальнейшего совершенствования деятельности правового государства.

Литература

1. См.: Российская газета. 31.07.2004 г. № 162.
2. См.: Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / под ред. А. Ф. Ноздрачева. Подготовлен для системы «КонсультантПлюс». 2005.

3. Чичерин Б. Н. Курс государственной науки. В 3 т. Т. 1. Кн. 5. М.: Типография т-ва «И. Н. Кушнерев и Ко», 1894.
4. См.: Сенин А. С. Инновационные технологии управления развитием предпринимательства в РФ: автореф. дис. ... д-ра экон. наук. СПб.: СПбАУЭ, 2005.
5. См.: СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.
6. Калинина Л. А. К вопросу о функциях исполнительной власти // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. М.: Новая правовая культура, 2003.
7. См.: Чиркин В. Е. Государственное управление. Элементарный курс. М.: Юристъ, 2002.
8. См.: Комментарий к законодательству «О федеральных государственных унитарных предприятиях» / под ред. Ю. П. Орловского, Н. А. Ушаковой. М.: Юстицинформ, 2001.
9. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. М.: Юридическая литература, 1997.
10. Кудашкин В. В. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами» (постатейный) / Подготовлен для системы «КонсультантПлюс». 2002.
11. Нижник Н. Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе. Киев: Национальная академия наук Украины, 1995.
12. Государственное управление в СССР в условиях научно-технической революции / М. И. Пискотин и др. М., 1978.
13. Атаманчук Г. В. Указ. соч.
14. Сорокин В. Д. Метод правового регулирования. М.: Юридическая литература, 1976.
15. Нижник Н. Р. Указ. соч.
16. См.: Хаманева Н. Ю. Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. М.: Новая правовая культура, 2004.
17. Стиглиц Дж. Экономика государственного сектора. М.: МГУ, 1997.
18. См.: Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права. Учебник. М.: Юристъ, 2004.

УДК 341.231.14

С. А. Никитин

Права человека. Правовое государство и человек

S. A. Nikitin. Human rights. Law-governed state and an individual

Статья посвящена анализу классификации и содержания прав, которыми наделяется гражданин правового государства. Особое внимание при этом обращается на правозащитные функции правового государства, и его обязанность — обеспечить признание, соблюдение и защиту прав и свобод граждан. Автор правомерно и обоснованно утверждает, что в правовом государстве

The paper reviews classification and substance of the rights vested in citizens of a law-governed state. Consideration is given to a human rights advocacy function of the law-governed state and its liability to secure recognition, observance and protection of civic rights and freedoms. The author rightfully and reasonably asserts that, in the law-governed state, activity of legislative, ex-

Сергей Анатольевич Никитин — директор представительства правозащитной организации «Международная амнистия» в РФ.

© С. А. Никитин, 2011.

деятельность законодательной, исполнительной и судебной власти обязана быть направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие каждого человека.

Ключевые слова: закон, право, конституция, правовое государство, механизм правовой защиты, разделение властей, правозащитная, правоприменительная, правоохранительная функции государства, суд, прокуратура, адвокатура, адвокат, международная правозащитная организация, жалоба, петиция, обращение, реализация правовых норм.

Контактные данные: 119019, Москва, а/я 212; (495) 690-18-52; e-mail: msk@amnesty.org.

executive and judicial authorities should provide adequate conditions for life of dignity and free development of an individual.

Key words: law, act, constitution, law-governed state, system of remedies, separation of powers, human rights, and law enforcement functions of the state, court, public prosecutor's office, the Bar, counselor, international human rights organization, complaint, Petition, appeals, enforcement of legal norms.

Contact details: 119019, Moscow, p/o 212; (495) 690-18-52; e-mail: msk@amnesty.org.

Тема сегодняшней конференции затрагивает проблему правозащитной деятельности государства. Для обсуждения этой темы я приведу несколько определенных понятий: **права человека** могут быть определены как те права, которые образуют основу правового статуса личности; **правовое государство** — такое государство, которое требует развития институтов гражданского общества, с которыми оно, государство, строит отношения на основе равенства. В правовом государстве обеспечивается верховенство права и реализуются следующие права и принципы: права и свободы человека; всеобщее равенство перед законом; принцип разделения власти; разрешение конфликтов через справедливый суд; наличие развитого гражданского общества.

«Правовое государство» является термином, понятием и основополагающим принципом Конституции Российской Федерации. Статья 1 Конституции РФ гласит: «Россия есть демократическое федеративное правовое государство».

Осуществление правозащитной функции — одна из главных обязанностей государства. Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 2), «признание, соблюдение и защита прав и свобод человека — обязанность государства». В рамках правозащитной функции существенное значение имеет последовательное соблюдение государством данных им гарантий в области прав и свобод человека и гражданина. Такие гарантии закреплены и в Конституции Российской Федерации, например в ч. 1 ст. 17: «В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией».

Несмотря на то, что правовое государство по определению отвечает за соблюдение прав человека, на практике, как это широко известно, таковые обязательства не всегда выполняются. Зачастую государство, преследуя некие государственные интересы, нарушает права человека во имя этих своих интересов. В качестве одного из примеров можно сослаться на случаи насильственной выдачи лиц (беженцев или просителей убежища) в те страны, где, как достоверно известно, этим лицам могут угрожать пытки и другие виды жестокого обращения.

Страны — члены Совета Европы признают абсолютный запрет на использование пыток, записанный в Европейской декларации прав человека. Кроме того, согласно нормам международного права, запрет на выдачу людей в страны, где им могут грозить подобные нарушения, также является абсолютным. В то же

время после событий 11 сентября 2001 г. европейские страны неоднократно соглашались высылать людей в те страны, где им могут угрожать пытки. Причиной для таких высылки были так называемые дипломатические гарантии стран-реципиентов. Некоторые случаи попытки высылки были оспорены в ЕСПЧ. Европейский суд еще ни разу не допустил, чтобы на основании дипломатических гарантий кого-либо выслали из европейского государства в страну, где пытки являются распространенным явлением или где представители определенных групп подвержены повышенной угрозе пыток. Мы видим, что правительства используют дипломатические гарантии в собственных интересах с тем, чтобы избавиться от иностранцев, подозреваемых в причастности к террористическим актам, вместо того чтобы привлекать таких лиц к уголовной ответственности за преступления, в которых их обвиняют.

В докладе Международной амнистии (МА) [1], вышедшем в апреле 2010 г., говорится, в частности, о двух случаях принудительного возвращения из Италии в Тунис и из Испании в Россию. Amnesty International и другие правозащитные организации документально зафиксировали факты выдачи лиц Австрией — России, Грузией — России, Швецией — Египту и Турцией — Узбекистану, когда не соблюдались дипломатические гарантии гуманного обращения и после возвращения люди подвергались пыткам, жестокому обращению и другим нарушениям прав человека, таким как содержание под стражей без права сообщения и без возможности встретиться с родственниками, адвокатами и другими лицами. Указанные примеры подтверждают недостаточность участия в правозащитной деятельности лишь государств и их институтов в силу по-разному понимаемых государственных интересов и приоритета защиты прав человека. Участие обычных граждан, в одиночку или объединенных в организации для защиты прав человека, является серьезным залогом того, что права человека будут защищены более эффективно и беспристрастно.

Не все страны согласны с таким пониманием, или, выражая свое согласие публично, на деле не способствуют, а порой чинят препятствия правозащитной деятельности своих граждан, выдвигая в их адрес самые разнообразные обвинения, в том числе и в преступлениях уголовного характера. Важной составляющей частью гражданского общества являются правозащитники. Правозащитниками называют людей, которые отстаивают и защищают права человека ненасильственным способом. Правозащитником может быть журналист, юрист, член правозащитной организации, а также политик, который высказывается против репрессий, проводимых государством. Бдительность и упорство правозащитников иногда являются единственной защитой от несправедливости и злоупотребления властью. Часто люди подвергаются риску из-за того, что они защищают слабых и добиваются привлечения власти к ответственности.

Деятельность многих правозащитников сосредоточена на обеспечении ответственности за соблюдение правовых стандартов в области прав человека. В самом широком смысле это может быть связано с лоббированием властей и требованием более энергичных усилий со стороны государства по выполнению международных обязательств в области прав человека, которые оно взяло на себя, ратифицировав международные договоры. Международные нормы в области прав человека не только регулируют поведение государственных органов и определяют границы государственной власти, но и налагают на власти обязательства по недопущению нарушений прав человека другими субъектами. Если государство не выполняет эти обязательства, оно в равной мере несет ответственность за такие злоупотребления. Если негосударственный субъект совершает преступление,

которое с точки зрения международных принципов по своей тяжести или жестокости попадает в разряд пыток (например, изнасилование или иное неправомерное применение силы), и существует доказательство того, что власти не обеспечили должной защиты, Международная амнистия считает власти ответственными за данное преступление. Признание жизненно важной роли правозащитников и наличия нарушений, с которыми многие из них сталкиваются, убедило Организацию Объединенных Наций в необходимости специальных усилий по защите правозащитников и их деятельности.

Разработка Декларации о правозащитниках началась в 1984 г. и завершилась принятием текста Генеральной Ассамблеей в 1998 г. по случаю 50-й годовщины Всеобщей декларации прав человека. В результате коллективных усилий ряда правозащитных неправительственных организаций и делегаций некоторых государств удалось выработать выдержанный в решительном тоне, весьма полезный и прагматичный заключительный текст. **Самым важным, очевидно, является то, что декларация обращена не только к государствам и правозащитникам, а к каждому человеку.** Она говорит нам, что все мы можем сыграть ту или иную роль в качестве правозащитников, и подчеркивает, что существует всемирное правозащитное движение, которое включает и всех нас.

Сама по себе декларация не является юридически обязывающим документом. Однако в ней содержится ряд принципов и прав, которые основываются на правозащитных стандартах, воплощенных в других международных договорах, носящих юридически обязывающий характер, таких как Международный пакт о гражданских и политических правах. Кроме того, декларация была принята Генеральной Ассамблеей ООН на основе консенсуса и поэтому воплощает обязательство государств в отношении ее осуществления. Все больше государств рассматривают вопрос о принятии декларации как обязывающей нормы национального законодательства.

Основные положения декларации

Права и меры защиты, обеспечиваемые правозащитникам. В ст. 1, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12 и 13 декларации предусматриваются конкретные меры защиты, обеспечиваемые правозащитникам, включая следующие права: работать в интересах защиты и осуществления прав человека на национальном и международном уровнях; вести правозащитную работу индивидуально и совместно с другими; образовывать ассоциации и неправительственные организации; проводить мирные встречи или собрания; искать, добывать, получать и иметь в своем распоряжении информацию, относящуюся к правам человека; развивать и обсуждать новые идеи и принципы, касающиеся прав человека, и добиваться их признания; представлять в правительственные органы и учреждения, а также в организации, занимающиеся ведением государственных дел, критические замечания и предложения относительно улучшения их деятельности и привлекать внимание к любому аспекту их работы, который может затруднять осуществление прав человека; направлять жалобы в связи с официальной политикой и актами, относящимися к правам человека, и рассчитывать на рассмотрение таких жалоб; предлагать и предоставлять квалифицированную в профессиональном отношении правовую помощь или иные соответствующие консультации и помощь в деле защиты прав человека; присутствовать на открытых слушаниях, разбирательствах и судебных процессах с целью оценить их соответствие национальному законодательству и международным обязательствам в области прав человека; иметь беспрепятственный доступ к неправительственным и межправительственным органи-

зациям и поддерживать с ними связь; пользоваться эффективными средствами правовой защиты; на законном основании заниматься своим родом деятельности или работать по профессии правозащитника; находиться под эффективной защитой национального законодательства в случае принятия ответных мер или выступлений с использованием мирных средств против вменяемых государству действий или бездействия, результатом которых являются нарушения прав человека; запрашивать, получать и использовать ресурсы для целей защиты прав человека (в том числе получать средства из-за границы).

Обязанности государств

Государства несут ответственность за осуществление и соблюдение всех положений декларации. Вместе с тем в ст. 2, 9, 12, 14 и 15 особо оговаривается роль государств и указывается, что каждое государство несет ответственность и обязанность: защищать, поощрять и осуществлять все права человека; обеспечивать, чтобы все лица под его юрисдикцией могли пользоваться всеми социальными, экономическими, политическими и другими правами и свободами на практике; принять такие законодательные, административные и иные меры, какие могут быть необходимы для обеспечения эффективного осуществления прав и свобод; обеспечить эффективные средства правовой защиты лицам, заявляющим, что они стали жертвой нарушения прав человека; проводить незамедлительные и беспристрастные расследования предполагаемых нарушений прав человека; принимать все необходимые меры в целях обеспечения защиты любого человека от любого насилия, угроз, возмездия, негативной дискриминации, давления или любого иного произвольного действия в связи с законным осуществлением его прав, упомянутых в декларации; действовать пониманию обществом гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав; обеспечивать и поддерживать создание и развитие независимых национальных институтов и учреждений по вопросам поощрения и защиты прав человека, таких как омбудсмены или комиссии по правам человека; поощрять и содействовать преподаванию прав человека на всех уровнях государственного образования и профессиональной подготовки.

Обязанности каждого человека

В декларации подчеркивается, что каждый человек имеет обязанности перед обществом и в обществе, и содержится призыв ко всем нам стать правозащитниками. В ст. 10, 11 и 18 излагаются обязанности каждого человека поощрять права человека, защищать демократию и ее институты и не нарушать прав человека других людей. В ст. 11 специально указывается на обязанности лиц, чья профессиональная деятельность может затрагивать права человека других людей, и она особенно относится к должностным лицам полиции, юристам, судьям и др.

Роль национального законодательства

В ст. 3 и 4 говорится о связи декларации с национальным и международным правом в целях обеспечения применения как можно более высоких правовых стандартов в области прав человека. К появлению и созданию этого документа немало сил приложило всемирное правозащитное движение «Международная амнистия».

Международная амнистия [2], возникшая как инициатива британского юриста Питера Бененсона в 1961 г., является старейшей и самой многочисленной общественной организацией. Она не зависит ни от каких правительств,

политических и религиозных убеждений. Она не поддерживает и не противостоит никакому правительству или политической системе, не поддерживает и не противостоит взглядам жертв, чьи права она старается защитить. Она занимается исключительно беспристрастной защитой прав человека. МА проводит акции в поддержку правозащитников, чьей жизни и здоровью угрожает опасность. В частности, она лоббирует правительства, ведет работу со СМИ и подключает профессиональные контакты. МА поддерживает инициативы по предотвращению преследований и угроз в адрес правозащитников, а также поощряет рост правозащитных сетей. Кроме того, МА содействует созданию механизмов, которые призваны оберегать правозащитников от репрессий, с тем чтобы они могли заниматься своей легитимной деятельностью в соответствии с принципами ООН.

В их число входит Декларация о правах и ответственности индивидуумов, групп и общественных органов в связи с поддержкой и защитой всемирно признанных прав и фундаментальных свобод. Декларация принята Генеральной Ассамблеей ООН в 1999 г. и получила известность как Декларация по правозащитникам. Организация представляет собой уникальный пример симбиоза профессионалов — исследователей, юристов и обычных людей, живущих в более чем 150 странах мира, — все вместе они отстаивают права человека во всем мире и успешная 50-летняя история МА подтверждает действенность такого союза в деле защиты прав человека.

Литература

1. Опасные сделки: Европа полагается на «дипломатические гарантии» недопущения пыток. Индекс: EUR 01/012/2010/. URL: <http://amnestv.org.ru/node/1390>.
2. Русскоязычный сайт: <http://amnesty.org.ru>.

УДК 342.24

С. О. Азаров

Юридическая сущность конфедерации и федерации

S. O. Azarov. Legal essence of confederation and federation

Статья посвящена одному из сложных, но актуальных правовых вопросов — правовому статусу конфедерации как формы государственного устройства. В ней представлены различные подходы, позиции ученых, политиков, юристов, история формирования правового статуса конфедерации, правовые отличия от статуса федера-

The paper deals with one of the most complex, but topical legal issues – the legal status of confederation as a form of statehood. Various approaches, attitudes of scientists, politicians, lawyers, history of formation of legal status of confederation, legal differences from status of federation have been adequately described. The author has convincingly

Сергей Олегович Азаров — адвокат Международной коллегии адвокатов «Санкт-Петербург».

© С. О. Азаров, 2011.

ции. Автор убедительно раскрывает правовую сущность и перспективы такого государственного устройства, его преимущества, проблемы и особенности, опираясь на конкретные примеры, национальные и зарубежные законодательные акты.

Ключевые слова: конституционные законы, представительство, федерация, конфедерация, государственное устройство, правовой статус, органы власти, суверенитет, верховенство закона, унитарное государство, централизация, форма правления, политический режим, территориальная целостность, административная автономия, регионализм, правосубъектность.

Контактные данные: 191187, Санкт-Петербург, Гагаринская ул., д. 6а; (812) 275-10-71; e-mail: mka-spb@yandex.ru.

revealed the legal essence and prospects of such state structure, its advantages, problems and specifics by using concrete examples, national and foreign legislative acts.

Key words: constitutional laws, representation, federation, confederation, state structure, legal status, authorities, sovereignty, supremacy of law, unitary state, centralization, form of government, political regime, territorial integrity, administrative autonomy, regionalism, legal personality.

Contact details: 191187, Saint-Petersburg, Gagarinskaya ul., 6a; (812) 275-10-71; e-mail: mka-spb@yandex.ru.

Г. В. Александренко отмечал, что теоретики международного права, которые отрицали наличие у государства суверенитета, в связи с этим приходили к выводу о невозможности дать правовое разграничение между федеративным государством и конфедерацией [1, с. 37]. Поэтому суверенитет субъектов конфедерации следует не отрицать, а постараться выяснить, почему именно по его наличию можно отличить конфедерацию от федерации. Здесь следует отметить, что само по себе наличие или отсутствие суверенитета не имеет юридического значения до тех пор, пока по поводу суверенитета не возникнет юридического отношения.

В связи с этим остановимся на отличительных особенностях федеративного и конфедеративного государственного устройства. Данное разграничение важно еще и потому, что история давала нам примеры перехода одной формы государственного устройства в другую.

Федерация (от позднелатинского *foederatio* — «союз», «объединение»), форма государственного устройства, при которой несколько государственных образований, юридически обладающих определенной политической самостоятельностью, образуют одно союзное государство.

В отличие от конфедерации, федерация — это единое государство, состоящее из нескольких государственных образований, объединившихся для решения центральной властью общих для всех членов федерации задач. В состав федераций XXI в. входит различное число субъектов: в США — 50, Австралии — 6, Канаде — 10, Австрии — 9, ФРГ — 16, Бельгии — 3, Индии — 25, Югославии — 2 и т. д. [4].

В большей части государств федеративное устройство не служит формой решения национального вопроса. В Индии, Бельгии, Канаде и Нигерии территориально-политическая организация государства в той или иной мере отражает многонациональный состав населения.

Субъекты Российской Федерации, именуемые республиками, имеют собственные территории, конституцию и органы власти, которые в пределах предоставленных им прав обладают установленной федеральной властью степенью независимости.

Конституции включают в предмет ведения субъектов федерации важнейшие вопросы государственной жизни: оборону страны; внешнюю политику; финансы;

налогообложение; организацию деятельности высших органов власти; механизм разрешения конфликтов между ними; правовое регулирование торговли; развитие транспорта и коммуникаций. В ведение субъектов Российской Федерации входит более широкий круг вопросов, но это в основном вопросы, не требующие единообразного регулирования. В их числе — организация местных органов власти, общественный порядок и охрана окружающей среды, общественно необходимые работы и службы.

Конституции федеративных государств по-разному, с учетом уровня развития экономики, исторических традиций, соотношения политических сил, определяют объем предметов ведения федерации и ее субъектов. Различным образом они решают и вопрос о принадлежности земли, недр и вод. Например, в Швейцарии и Мексике они подпадают под юрисдикцию федерации. В Австралии и Канаде земля и недра принадлежат субъектам федерации. Под юрисдикцией субъектов федерации находится земля и в Соединенных Штатах Америки, но здесь необходимо учитывать то обстоятельство, что более 30% всей территории США принадлежит федерации на правах собственности.

Во многих сферах федерация и ее субъекты тесно взаимодействуют. Об этом свидетельствует, в частности, решение вопроса охраны окружающей среды, ставшей в отсутствие каких-либо конкретных конституционных указаний объектом скоординированной политики федерации и ее субъектов во многих государствах мира.

Отличительные признаки федерации следующие:

- территория федерации состоит из территорий ее субъектов;
- субъекты федерации (республики) обладают учредительной властью, т. е. могут иметь конституцию;
- компетенция разграничивается союзной конституцией;
- правовая и судебная системы;
- единое гражданство.

Федерализм как форма решения вопроса о территориально-политической организации общества и разграничения предметов ведения между союзом и входящими в его состав государственными образованиями вызывает особый интерес в силу той роли, которая принадлежит федеративным государствам в современном мире. В их числе такие мощные в политическом и экономическом отношении государства, как США, Канада, Германия и Австралия, государства с высоким (Швейцария, Австрия, Бельгия) и средним уровнем развития капитализма (Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Мексика, Индия, Пакистан), развивающиеся страны (Малайзия, Нигерия, Коморские острова). В то же время необходимо подчеркнуть, что федеративное устройство отнюдь не является доминирующим, а его опыт — универсальным и исключительно положительным [6].

Исходя из того, что нам известно о конфедерации, конфедеративной связью можно назвать правовое отношение между двумя или несколькими равно суверенными (эквивалентными) государствами или иными публично-правовыми субъектами в рамках общего государственно-правового пространства, образуемого всеми этими государствами или иными публично-правовыми субъектами в совокупности. Подобное определение конфедеративной связи позволяет абстрагироваться от несущественных для нее качеств, причем такими несущественными качествами оказались абсолютный суверенитет и наличие всех признаков настоящего государства.

В настоящее время спорен вопрос суверенитета в конфедерации. Так, суверенитет в варианте унитарного государства принадлежит государству и только ему, что совпадает также со средневековой традицией, когда сувереном, в том

числе и в составных системах, являлся носитель центральной власти — монарх (т. е. суверенитет принадлежал королю).

В государстве федеративном суверенитет принадлежит федерации, однако существует возможность делегирования части содержания суверенитета вниз — субъектам федерации. В конфедерации субъект суверенен, но часть содержания суверенитета союзным договором может делегироваться вверх — конфедерации. Кстати, именно вопрос о делимости суверенитета является главным в споре о том, государство ли конфедерация.

Преобладающая ныне европейская точка зрения (прежде всего, немецкая) исходит из того, что суверенитет неделим. Эта точка зрения традиционна — на протяжении тысячелетий истории человечества все исходило из представления о неделимости суверенитета (определенное исключение составляли иногда только империи). Например, когда Иван III принял после разрыва отношений с Ордой титул самодержца, это означало, что он объявляет себя суверенным государем (т. е. что над ним больше нет ордынского хана), и равным счетом больше ничего, и лишь позже этот титул наполнился другим содержанием.

Иная точка зрения у Европейского института политических исследований (организации, финансируемой США, в силу чего данную точку зрения вполне можно считать американской): допускается делимость суверенитета, который предполагается при этом ненарушенным [5].

Сравнивая примат законодательства в различных типах государственного устройства, отмечаем, что в федеративном государстве действует примат федерального законодательства и, прежде всего, федеральной конституции, однако оговаривается, что относится к компетенции законодательства федерального, а что — к компетенции законодательства земель, штатов и пр. [2]. И наконец, в конфедерациях действует примат законодательства субъекта конфедерации. Каждый субъект вправе иметь свою конституцию. Законодательство субъектов конфедерации опирается на всегда небольшой по объему союзный договор, хотя могут заключаться и многосторонние соглашения, нацеленные на сближение законов субъектов конфедерации по содержанию. Законодательная власть в конфедерации представлена, как правило, палатами или двухпалатными собраниями (что тоже может быть), которыми обладают субъекты, а сама конфедерация не имеет законодательной палаты в собственном смысле этого слова. Заменяется эта палата союзным советом с ограниченными полномочиями [3].

Раз возникнув, большинство федеративных систем могут, используя какие-то специально установленные конституционные процедуры, включать в свой состав новые единицы. Правда, в конфедерациях «старого образца», созданных из ранее независимых политий, набор входящих в систему членов чаще всего определялся изначально; случаи, когда в уже готовое объединение входили новые члены, были крайне редкими. Однако другие федеративные образования и, особенно, конфедерации «нового типа» создаются на основе скорее сети соглашений, чем единовременного акта объединения. Так, в частности, создавались Европейский союз и Вест-Индская федерация. Аналогичным образом в Средние века и на заре Нового времени строилась Швейцария, в XIX в. сменившая — путем заключения новой конституционной «сделки» — свое конфедеративное устройство на основе сети соглашений на федеративное. Двигается ли Европейский союз в том же направлении или нет, сказать пока трудно, однако если его цель — сохранение конфедеративного (или равноценного конфедеративному) устройства, его сегодняшняя политика использования сети соглашений представляется вполне удачной. Не исключено, что гораздо больше шансов на успех имеют конфедерации

разноэтнических государств. Полиэтнические федерации несут с собой угрозу гражданской войны.

Таким образом, можно заключить, что вопрос о самодостаточности конфедерации как формы государственного устройства на сегодняшний момент является весьма спорным. Граница между федерацией и конфедерацией, безусловно, размыта. Условно конфедерацию можно определить как временный юридический союз суверенных государств, созданный для обеспечения их общих интересов. При конфедеративном устройстве государства — члены конфедерации — сохраняют свои суверенные права как во внутренних, так и во внешних делах. Конфедерации исторически могут быть этапом в образовании единого государства (например, США и Швейцария на начальных этапах были конфедеративными союзами). Конфедерация не обладает суверенитетом, так как создаваемые союзные органы лишь координируют деятельность входящих в конфедерацию государств и только по тем вопросам, для решения которых они объединились.

Итак, можно сделать вывод о том, что для конфедеративной формы государственного устройства характерны следующие черты.

1. Конфедерация образуется на основе соответствующих договоров. Договорной была и первая общенациональная конституция США — Статьи конфедерации 1781 г., для ратификации которой требовалось согласие всех американских штатов.
2. Субъекты конфедерации имеют право свободного выхода. В отличие от федераций, где попытка сецессии рассматривается как мятеж, выход из состава конфедерации означает только расторжение договорной связи с союзом.
3. Суверенитет в конфедерации принадлежит государствам, входящим в ее состав. Никакие решения союзной власти не имеют силы без согласия субъектов конфедерации. Фактически суверенитет конфедераций не признается и международным правом, поскольку конфедерации лишены суверенной власти над своей территорией и населением. Международные договоры с конфедерациями носили ограниченный характер и заключались главным образом для решения вопросов войны и мира.
4. В предметы ведения конфедерации входит небольшой круг вопросов. Он включает вопросы войны и мира, внешней политики, формирования единой армии, общей системы коммуникаций, разрешения споров между субъектами конфедерации. Расширение их возможно, как правило, только с согласия всех государств, входящих в состав конфедерации.
5. В конфедерациях образуются только те государственные органы, которые необходимы для осуществления задач, особо выделенных по договорным актам. В частности, нет судебных органов. Ограничен круг органов исполнительной власти.
6. Парламент конфедерации формируется представительными органами ее субъектов, которые обязывают своих делегатов неукоснительно следовать выданным им инструкциям и указаниям.
7. Постоянно действующие государственные органы конфедерации лишены властных полномочий. Как правило, акты конфедеративной власти не содержат норм прямого действия: они адресованы не гражданам, а органам власти субъектов конфедерации.
8. Субъектам конфедерации принадлежит право нуллификации, т. е. отказа в признании либо отказа в применении актов союзной власти.
9. Бюджет конфедерации формируется за счет добровольных взносов ее субъектов. Правом непосредственного налогообложения, как и возможностью принудительного взыскания взносов, конфедерация не обладает.

10. Субъекты конфедерации имеют право устанавливать таможенные и иные ограничения, препятствующие передвижению лиц, товаров, услуг и капиталов.
11. Как правило, в конфедерациях отсутствует единая система денежного обращения.
12. Военские формирования набираются субъектами конфедерации, причем нередко сохраняется двойное их подчинение государственным органам конфедерации и ее субъектов.
13. В конфедерациях нет союзного гражданства.

Утрата любого из признаков конфедеративной связи означает ее исчезновение, а значит, и переход оставшегося признака в новое качество. Развитие признаков конфедерации происходит не в результате процессов децентрализации внутри больших государств, но в результате объединения стран.

Литература

1. *Александренко Г. В.* Буржуазный федерализм (критический анализ буржуазной федерации и буржуазных теорий федерализма). Киев: Изд-во АН УССР, 1962. С. 37.
2. *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации: учебник. М.: Норма, 2007.
3. *Марченко М. Н.* Проблемы общей теории государства и права (государства): учебник в 2 т. М.: Проспект, 2007.
4. Принципы российского права / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Саратов: Изд-во Саратовской гос. акад. права, 2010.
5. Сравнительное правоведение / А. В. Малько, А. Ю. Соломатин. М.: Норма, 2010.
6. Теория государственного управления: курс лекций / Г. В. Атаманчук. М.: Омега-Л, 2006.

Заведующий редакцией научной периодики
Издательства СПбАУЭ *Д. А. Беляева*
Корректор *Г. М. Матвеева*
Компьютерная верстка *Т. П. Олоновой*

Санкт-Петербургская академия управления и экономики
190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44
Тел.: (812) 448-82-50
E-mail: izdat-ime@yandex.ru
URL: <http://www.spbame.ru>

Подписано в печать 25.03.2011.
Формат 60 × 90¹/₈. Печать офсетная.
Уч.-изд. л. 9,4. Усл. печ. л. 15,5.
Тираж 500 экз. Заказ № 174.

Свидетельство о регистрации ПИ № ФС77-33503
от 17 октября 2008 г.

Отпечатано в типографии ООО «Скифия-принт»
197198, Санкт-Петербург, Ропшинская ул., д. 4
Тел./факс: (812) 715-26-45