

Национальная идея России:

**«Моя страна должна быть,
и должна быть всегда!»**

или

**О том, что должны делать власть
и общество, чтобы это было так**

Том IV

Москва
Научный эксперт
2012

УДК 316.334.3:321(066)

ББК 60.032.61

Н 35

Н 35 Национальная идея России. В 6 т. Т. IV. — М.: Научный эксперт, 2012. — 552 с.

ISBN 978-5-91290-116-4

Авторский совет:

Якунин В.И., Сулакшин С.С., Багдасарян В.Э., Вилисов М.В., Кара-Мурза С.Г., Лексин В.Н.

В исследованиях и написании монографии приняли участие:

Аверков В.В., Ахметзянова И.Р., Багдасарян В.Э., Бахтизин А.Р., Белобородов И.И., Белов П.Г., Буянова Е.Э., Васюкова Д.А., Венедиктов Д.Д., Вилисов М.В., Воробьева О.Д., Глигич-Золотарева М.В., Гундаров И.А., Данилина Т.А., Деева М.В., Дерин С.В., Дмитриев А.В., Журавлев Д.А., Кара-Мурза С.Г., Каримова Г.Г., Клейнхоф А.Э., Клюев Н.Н., Колесник И.Ю., Кондаков А.В., Куренкова Е.А., Куропаткина О.В., Лексин В.Н., Леонова О.Г., Липский И.А., Макурина Л.А., Малков С.Ю., Малчинов А.С., Манько В.Л., Маслова А.Н., Метлик И.В., Мчедлова М.М., Нетесова М.С., Орлов И.Б., Пантелеев С.Ю., Петренко А.И., Погорелко М.Ю., Репин И.В., Сазонова Е.С., Сафонова Ю.А., Сивков К.В., Симонов В.В., Скуратов Ю.И., Смирнов В.С., Строганова С.М., Сулакшин С.С., Сундиев И.Ю., Тимченко А.В., Фролов Д.Б., Фурсов А.И.

Под общей редакцией С.С. Сулакшина

Научные рецензенты текста научного макета новой Конституции России:

Елизаров В.Г., к.ю.н., советник Комитета по конституционному законодательству Совета Федерации; Ефремов А.А., к.ю.н., Воронежский госуниверситет; Колесников В.М., академик РАН, ректор Ростовского государственного университета путей сообщения; Лексин И.В., к.ю.н., к.э.н., доцент МГУ им. М.В. Ломоносова; Лисицын-Светланов А.Г., д.ю.н., член-корреспондент РАН, директор Института государства и права РАН; Мишина Н.В., к.и.н., доцент кафедры теории государства и права Ростовского государственного университета путей сообщения; Насыров Р.В., к.ю.н., доцент кафедры теории и истории государства и права Алтайского государственного университета; Осейчук В.И., д.ю.н., профессор, директор Высшей школы государственного и муниципального управления Тюменского государственного университета; Петров А.А., к.ю.н., директор Иркутского областного государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского»; Тихомиров Ю.А., д.ю.н., заслуженный деятель науки РФ, профессор, первый заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Чиркин В.Е., д.ю.н., заслуженный юрист РФ, профессор, Институт государства и права РАН.



Ростехнологии

Издание осуществлено при поддержке ГК «Ростехнологии»

Содействие и поддержку изданию оказал С.В. Липатов

ISBN 978-5-91290-116-4

© Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, 2012

Вопрос о национальной идее России имеет длительную историю. Он столь же важен для страны, как вопрос о смысле жизни для каждого человека. Без ответа на него цели, ценности, жизненная энергия, успех становятся малоосязаемыми и труднодостижимыми. Современная Россия особо остро сталкивается с этим вопросом в двух аспектах. Во-первых, во внешнем мире: что есть Россия, зачем она в мировой истории, каков ее современный вклад в развитие мира? Этот вопрос сродни поискам «русской идеи», волновавшим многих русских мыслителей, начиная с Достоевского, Соловьева, Бердяева. Во-вторых, чтобы говорить о смысле жизни, нужно, чтобы жизнь была! Чтобы говорить о России, ее миссии и предназначенности, необходимо, чтобы Россия существовала! Получается даже, что это не «во-вторых», а «во-первых»! В XX веке Россия как государственность была разрушена дважды. В современности многое указывает на очередную угрозу этого уровня.

В коллективной монографии на основе мультидисциплинарного научного подхода, логико-философского и математического моделирования успешности страны, в качестве показателя ее жизнеспособности, проанализирована специфика России как цивилизации, как государства, как страны, как человеческого сообщества. Показана связь качества конкретного многофакторного государственного управления, общественной активности и успешности страны в целом. Выявлены специфические ключи к успеху России, отличающиеся от таковых для иных государств-цивилизаций. Показано, что современная социально-экономическая и политическая модель страны мало совместима с жизнеспособностью России. «Модель страны», «успешность страны» вводятся как базовые категории в научно формализованном пространстве функций цели и множества независимых параметров государственного управления, управленческого выбора. Установлена связь Основного закона (Конституции) России, программирующего развитие страны, с реальными ее достижениями и вызовами. По результатам исследования предложены научный макет новой Конституции России, Доктрина безопасности и развития России и производная от этих базовых документов система нормативно-правовых актов, институциональных, социально-экономических, региональных, финансовых, внешнеполитических и гуманитарных принципов жизнеустройства России.

Для государственных служащих, научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов.

Содержание*

ТОМ I

| | |
|---|-----|
| Вводная глава | 11 |
| В.1. Постановка задачи | 11 |
| В.2. Национальная идея России в истории мысли..... | 59 |
| В.3. Центральная методология исследования | 80 |
| В.4. Судьба и действие (трансцендентный вызов) | 121 |
| В.5. Всероссийская фокус-группа: национальный девиз России..... | 131 |

Часть I. Жизнеспособность страны: содержание, история, факторы

| | |
|---|-----|
| Введение I | 143 |
| Глава 1. Страна, государство, государственность | 144 |
| 1.1. Государственность России в мегаистории | 144 |
| 1.2. Государственность страны: территория..... | 163 |
| 1.3. Государственность страны: народонаселение | 186 |
| 1.4. Государственность страны: государственная (публичная) власть | 206 |
| 1.5. Высшие ценности государства и их нормативное закрепление | 223 |
| 1.5.1. Высшие ценности государства как факторы жизнеспособности страны и их конституционное закрепление..... | 223 |
| 1.5.2. Конституция как ценностно-мировоззренческий феномен | 233 |
| 1.5.3. Ценностно-мировоззренческий компонент в государственных документах высокого уровня..... | 257 |
| 1.5.4. Ценностные основания витального потенциала российского народа | 271 |
| 1.6. Программирующие документы стран мира и в истории России | 305 |
| 1.7. Цивилизационно-ценностная «генная инженерия»..... | 329 |
| 1.8. Традиции и изменчивость..... | 351 |
| Глава 2. Состояние и особенности российской государственности | 385 |
| 2.1. Русская (российская) цивилизационная идентичность | 385 |
| 2.1.1. Ментальность..... | 385 |
| 2.1.2. Семья..... | 404 |
| 2.1.3. Этничность | 438 |

* Прямым шрифтом выделена часть общего содержания шеститомной монографии, приходящаяся на данный том.

| | |
|---|------------|
| 2.1.4. Ценности современного российского общества: реальность и мифы | 456 |
| 2.1.5. Трудовые мотивации и культура труда | 483 |
| 2.1.6. Экономическая российская специфика | 502 |
| 2.1.7. Сельское хозяйство и сельское поселение | 568 |
| 2.1.8. Обороноспособность | 649 |
| 2.1.9. Внешнеполитическая судьба России | 675 |
| Список литературы..... | 724 |

ТОМ II

| | |
|--|-------------|
| Глава 2. Состояние и особенности российской государственности (продолжение)..... | 763 |
| 2.1. Русская (российская) цивилизационная идентичность | 763 |
| 2.1.10. Гуманитарный образ страны: культура, образование, воспитание, наука, демография, здравоохранение..... | 763 |
| 2.1.10.1. Гуманитарный образ страны: культура | 763 |
| 2.1.10.2. Гуманитарный образ страны: образование | 790 |
| 2.1.10.3. Гуманитарный образ страны: воспитание | 812 |
| 2.1.10.4. Гуманитарный образ страны: наука..... | 836 |
| 2.1.10.5. Гуманитарный образ страны: демография..... | 853 |
| 2.1.10.6. Гуманитарный образ страны: здравоохранение | 875 |
| 2.1.10.7. Роль русских за рубежом в формировании гуманитарного образа страны | 903 |
| 2.1.11. Вероисповедание..... | 942 |
| 2.1.12. Пассионарность народонаселения, пропаганда и мобилизация..... | 965 |
| 2.1.13. Система государственного управления и политическая система.... | 1000 |
| 2.1.14. Государственно-территориальное устройство страны | 1045 |
| 2.1.15. Исторические уроки кадрового рекрутинга (на примере КПСС) | 1070 |
| 2.1.16. Коррупция власти..... | 1092 |
| 2.2. Славянское ядро: история, значение, ресурсы цивилизационного и государственного строительства | 1109 |
| 2.3. Антифакторы успешности Российского государства..... | 1126 |
| 2.4. Эрозия идейно-духовного состояния российского общества и ценностные инверсии | 1197 |
| 2.5. Общество и правящая элита как факторы жизнеспособности страны | 1247 |
| Глава 3. Цивилизация и жизнеспособность страны (теоретико- методологическая модель)..... | 1274 |
| 3.1. Категория «цивилизация» | 1274 |

| | |
|---|-------------|
| 3.2. Авторская модель цивилизации и универсальный прогресс человечества | 1311 |
| 3.3. Количественный цивилизационный портрет России и иных цивилизаций | 1330 |
| Глава 4. История борьбы с российской государственностью | 1410 |
| 4.1. Существуют ли «вечные» противники и противостояние с Россией | 1412 |
| 4.2. Российская империя в закулисных стратегиях Запада | 1430 |
| 4.3. Запад и революция в России | 1438 |
| 4.4. «Холодная война» как особая форма борьбы с российской государственностью..... | 1444 |
| 4.5. Перестройка и разрушение СССР..... | 1455 |
| 4.6. Постсоветский период: борьба с российской государственностью продолжается | 1464 |
| Список литературы | 1476 |

ТОМ III

Часть II. Угрозы жизнеспособности страны

| | |
|---|-------------|
| Введение II..... | 1507 |
| Глава 5. Несиловые методы разрушения российской государственности..... | 1509 |
| 5.1. Скрытые угрозы российской государственности завтра станут явными | 1509 |
| 5.2. Войны нового типа | 1520 |
| 5.3. Россия в фокусе западного (американского) проекта | 1534 |
| 5.4. Россия — «страна-изгой», или проблема мировой изоляции | 1586 |
| 5.5. Стратегические ловушки для России..... | 1616 |
| 5.6. Территориальное устройство России | 1651 |
| Глава 6. Деградация народонаселения России | 1665 |
| 6.1. Человеческий капитал..... | 1665 |
| 6.1.1. Культура | 1670 |
| 6.1.2. Здоровье населения и здравоохранение в России | 1695 |
| 6.1.3. Образование и квалификация | 1721 |
| 6.1.4. Наука | 1752 |
| 6.1.5. Воспитание..... | 1766 |
| 6.2. Критическая этика | 1792 |
| 6.3. Специфика российского менталитета | 1808 |
| 6.4. Разрушение демографических потенциалов | 1827 |
| 6.5. Семья | 1861 |
| 6.6. Разрушение религиозных скреп российской государственности | 1896 |

| | |
|---|-------------|
| 6.7. Деструкция системы национальных отношений | 1933 |
| 6.8. Официальная демографическая политика | 1948 |
| Глава 7. Проблема удержания территории | 1956 |
| 7.1. Внутренняя миграция и обезлюживание территории..... | 1956 |
| 7.2. Этническое замещение | 2003 |
| 7.3. Региональная дезинтеграция..... | 2016 |
| 7.4. Геополитическое сворачивание и зона интересов России..... | 2061 |
| 7.5. Историческая территория, зона русского мира и национальных интересов России | 2145 |
| Список литературы | 2180 |

ТОМ IV

| | |
|--|-------------|
| Глава 7. Проблема удержания территории (продолжение) | 2211 |
| 7.6. Экономическая деградация | 2211 |
| 7.7. Обороноспособность России | 2266 |
| Глава 8. Качество и компетентность государственного управления | 2361 |
| 8.1. Качество государственного управления в России..... | 2361 |
| 8.2. Законодательная пирамида | 2454 |
| 8.3. Научность государственного управления | 2481 |
| 8.4. Российское государственное управление и вызовы безопасности страны | 2501 |
| 8.5. Государственная кадровая политика в новейшей истории (1992–1999 и 2000–2009 гг.) | 2548 |
| 8.5.1. Партийная кадровая политика | 2551 |
| 8.5.2. Вертикаль власти — кадровый аспект | 2556 |
| 8.6. Коррупция и криминализация как делегитимизация государства | 2584 |
| 8.6.1. Коррупция | 2584 |
| 8.6.2. Криминализация государства и криминально-психологическое состояние общества | 2608 |
| 8.7. Административная система и ее реформирование | 2640 |
| 8.8. Судебная и правоохранительная системы | 2662 |
| 8.9. Пенитенциарная система | 2697 |
| Глава 9. Клановые механизмы | 2721 |
| 9.1. Понятие клана и вызовы государственного управления | 2721 |
| 9.2. Коэффициент клановости в России | 2728 |
| Список литературы | 2742 |

ТОМ V

Часть III. Что делать? Программа действий

| | |
|--|-------------|
| Глава 10. Алгоритмизированный ответ на вызовы и управленческие акты как основания формирования Программы действий государства и общества | 2763 |
| 10.1. Методология реконструкции управленческих пакетов успешного и ошибочного (теневого, диверсионного) государственного управления как решение прямых и обратных задач..... | 2763 |
| 10.2. Законодательное закрепление программирующих развитие страны начал | 2790 |
| Глава 11. Территориальная целостность | 2806 |
| 11.1. Региональное измерение государственной политики..... | 2806 |
| 11.2. Территориальная справедливость..... | 2850 |
| 11.3. Территориальная целостность: транспортная скрепа | 2877 |
| 11.4. Территориальное управление миграцией..... | 2895 |
| 11.5. Территориальная целостность: освоение пространственного ресурса | 2912 |
| 11.6. Буферная геополитическая зона России | 2937 |
| 11.7. Проблемные регионы России..... | 2956 |
| 11.7.1. Проблемы Кавказа | 2956 |
| 11.7.2. Проблемы Дальнего Востока | 2966 |
| 11.7.3. Проблемы удаленных северных территорий..... | 2980 |
| 11.7.4. Проблемы моногородов | 2994 |
| 11.8. Этнический сепаратизм | 3022 |
| Глава 12. Народосбережение: демографическая программа действий | 3041 |
| 12.1. Демографическая политика..... | 3041 |
| 12.2. Интегративное управление миграцией населения | 3090 |
| 12.3. Социальное государство | 3107 |
| 12.4. Утечка мозгов | 3125 |
| Глава 13. Гуманитарное строительство | 3145 |
| 13.1. Человеческий капитал | 3145 |
| 13.2. Здоровье | 3154 |
| 13.3. Этническая проблема | 3177 |
| 13.4. Проблема русского мира — гуманитарное строительство | 3195 |
| 13.5. Вероисповедание | 3199 |
| 13.6. Культура | 3215 |
| 13.7. Образование | 3225 |
| 13.8. Наука..... | 3244 |
| 13.9. Воспитание | 3256 |

| | |
|---|-------------|
| 13.10. Семья | 3266 |
| 13.11. Средства массовой коммуникации | 3291 |
| 13.12. Пропаганда и мобилизация | 3300 |
| Глава 14. Государственное строительство | 3308 |
| 14.1. Вертикаль власти (управленческо-политический аспект) | 3308 |
| 14.2. Государственно-территориальное строительство..... | 3318 |
| 14.3. Административно-управленческое устройство..... | 3326 |
| 14.4. Кадровая политика и строительство элиты | 3351 |
| 14.5. Преодоление коррупции и перерождения страны в криминальное государство | 3370 |
| 14.5.1. Преодоление коррупции | 3370 |
| 14.5.2. Преодоление перерождения страны в криминальное государство..... | 3407 |
| 14.6. Оборонная политика | 3421 |
| Список литературы..... | 3436 |

ТОМ VI

| | |
|---|-------------|
| Глава 15. Экономическое развитие | 3459 |
| 15.1. Теория успешности сложной социальной системы | 3459 |
| 15.2. Феноменологическая модель экономической успешности России | 3475 |
| 15.3. Концепт перехода при модернизации экономической модели России | 3494 |
| 15.3.1. Оптимальные значения основных экономических факторов жизнеспособности страны | 3494 |
| 15.3.2. Концепт перехода при модернизации экономической модели России | 3521 |
| 15.4. О цивилизационной идентичности экономического успеха страны | 3535 |
| 15.5. Инновационный механизм | 3553 |
| 15.6. Инфраструктуры России | 3571 |
| 15.7. Ресурсный резерв и культура рачительности..... | 3624 |
| 15.8. Экономическая доктрина России | 3656 |
| Глава 16. Россия в мире | 3679 |
| 16.1. Глобальные вызовы и угрозы российской государственности..... | 3679 |
| 16.2. Россия в глобальном мире и перспективе | 3724 |
| 16.3. Дипломатия XXI века..... | 3752 |
| 16.4. Оборона XXI века | 3785 |
| 16.5. Мир-экономика России XXI века | 3799 |
| 16.6. Миссия России: исторические воплощения и современный шанс | 3828 |
| 16.7. Россия на экологической карте мира..... | 3861 |

| | |
|--|-------------|
| Глава 17. Неизбежные реформы оздоровления и будущее России | 3921 |
| 17.1. Выход на сценарий оздоровления современного элитогенеза | 3921 |
| 17.2. Политическая реформа | 3940 |
| 17.3. Футурология России | 3962 |
| Глава 18. Максимизация жизнеспособности страны как основа методологии государственного управления | 4000 |
| 18.1. Стратегическое управление в России | 4000 |
| 18.2. Жизнеспособность России как системообразующая категория в политике государственного управления..... | 4004 |
| 18.3. Построение «поверхности успешности» | 4013 |
| Глава 19. Научный макет новой Конституции России и Доктрина безопасности и развития России — базовые документы, программирующие переход к модели жизнеспособной России..... | 4021 |
| 19.1. Методологический подход к проектированию научного макета новой Конституции России | 4021 |
| 19.1.1. Выбор ценностного ядра научного макета Конституции России..... | 4021 |
| 19.1.2. Как факторное дерево успешности страны преобразуется в текст конституции: методологическое решение | 4026 |
| 19.1.3. Сопоставительный анализ научного макета новой Конституции России с конституциями зарубежных стран | 4049 |
| 19.2. Проблемный комментарий к Конституции Российской Федерации | 4063 |
| 19.3. Научный макет новой Конституции России..... | 4261 |
| 19.3.1. Пояснительная записка к научному макету новой Конституции России..... | 4261 |
| 19.3.1.1. Почему появился научный макет новой Конституции России | 4261 |
| 19.3.1.2. Ключевые концепты научного макета новой Конституции России | 4267 |
| 19.3.2. Научный макет новой Конституции России | 4282 |
| 19.4. Доктрина безопасности и развития России | 4402 |
| 19.4.1. Доктрина как политико-управленческий нормативный правовой акт | 4402 |
| 19.4.2. Действующие нормативно-управленческие решения в сфере обеспечения безопасности страны..... | 4406 |
| 19.4.3. Макет Доктрины безопасности и развития России | 4410 |
| Список литературы | 4425 |

Глава 7. Проблема удержания территории (продолжение)

7.6. Экономическая деградация

Нет большой необходимости доказывать, что экономическое развитие является фактором-потенциалом жизнеспособности страны (рис. 7.6.1.).

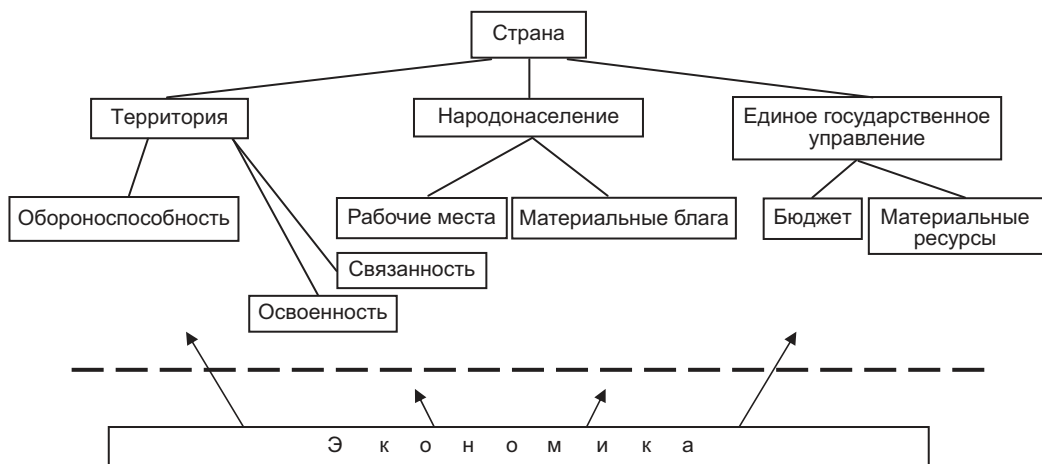


Рис. 7.6.1. Схема связи экономического развития и потенциалов жизнеспособности страны

При огромном наборе показателей, характеризующих состояние национальной экономики, возможно вычленить те показатели — потенциалы экономики, которые, во-первых, наиболее значимым образом отвечают за обеспечение жизнеспособности страны, а во-вторых, поддаются государственному управленческому воздействию. Важно при этом, что любая национальная экономика оптимальна в той мере, в которой она настроена на конкретные особенности страны или цивилизации. Это национальный характер в отношении к труду, трудовым мотивациям, управлению (менеджменту различного уровня). Это культура потребления, которая является «мотором» и генератором спроса, стимулирующим экономическое развитие. Это исторически сложившаяся отраслевая специализация, степень открытости экономики, ресурсная база и т. п. (см. раздел 2.1.6.). Поэтому факторный профиль успешности национальной экономики определяется, наряду с общими обстоятельствами, еще и спецификой страны.

К числу основных факторов-потенциалов относятся потенциалы, обеспечивающие обороноспособность, освоенность и инфраструктурную свя-

занность территории страны. Экономика отвечает за материальный источник существования народонаселения страны. А это наличие рабочих мест, уровень оплаты труда и распределение этих показателей в социальной структуре общества. Без экономического ресурсного источника государство не сможет иметь ни бюджета (финансовых ресурсов), ни иных материальных ресурсов. Единое государственное управление возможно только при наличии таких ресурсов. Какие более конкретные показатели выражают обозначенные экономические потенциалы? Можно ли их агрегировать в конечный по численности ансамбль?

На рис. 7.6.2. показана укрупненная схема экономических показателей, отражающих вышеуказанные потенциалы. К ним относятся показатели, для которых хорошо применима аналогия с живым организмом. Поскольку темой исследования и содержанием искомой национальной идеи является жизнеспособность страны, то следует выделить ключевые потенциалы, необходимые для любой жизни.

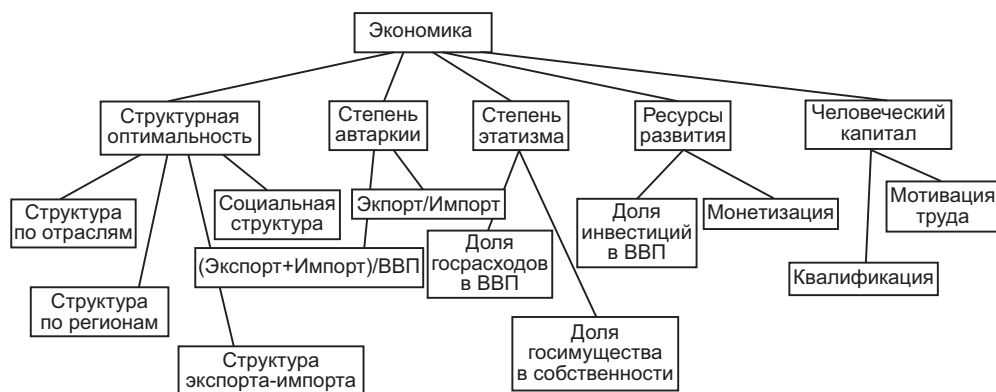


Рис. 7.6.2. Укрупненная схема экономических потенциалов — факторов жизнеспособности страны

Если организм в не всегда благоприятных средовых условиях, в конкурентной борьбе за ограниченные ресурсы является неэффективным, то жизнеспособность снижается. Речь идет об эффективности экономики, что выражается так называемым спектром ВВП¹. Если отдельные части организма подвержены гангрене, то как бы ни процветали иные его части, организм обречен. Если в стране процветает только столица, а региональные разрывы запредельны, то это должно быть параметром управления и оптимизации. Речь идет о равномерности региональной развитости и социальном структурировании, например, доходов.

¹ Государственная экономическая политика и Экономическая доктрина России. К умной и нравственной экономике. Монография. В 5 т. / Под общ. ред. С.С. Сулакшина. М.: Научный эксперт, 2008.

Любой организм обменивается с внешней средой веществом, энергией и информацией. Если из него изымается больше, чем привносится, то такой организм умирает. Поэтому трансграничные переносы, вопросы внешне-торгового оборота и «экспортизации» национальной экономики становятся действительно жизненно важными. Это дает параметр оптимизации — степень автаркии.

Если отдельные части организма живут каждая сама по себе, то это называется в лучшем случае церебральным параличом, но не единым скоординированным управляемым организмом, способным на хотя бы нормальные жизненные функции, не говоря уже о рекордах. Поэтому степень наличия концентрированных ресурсов для единого государственного управления (оптимальная степень этатизма) также важна.

И наконец, живой организм неизбежно должен развиваться — из-за изменчивости среды, во-первых, а во-вторых, из-за собственной эволюции, накопления, в том числе различных шлаков, старения и т. п. Поэтому без ресурсов, программы и алгоритмов развития жизнеспособность организма также снижается. Разумеется, не надо воспринимать вышеперечисленные аналогии как модель национальной экономики, образы были использованы только для подчеркивания некой системности составления ансамбля показателей. Это на самом деле не модель, а методологический прием для лучшей систематизации, наглядности и понимания изложенного.

Таким образом, формируется набор потенциалов экономики, практически полностью покрывающих поле обеспечения жизнеспособности страны и вполне подпадающих под возможности активного государственного управления их состоянием.

Основной методологией выявления экономических факторов, влияющих на жизнеспособность страны, их значимости является экспертный компаративный и исторический анализ, математические корреляционные и регрессионные методы (см. раздел В.3). Посмотрим на сводный корреляционный анализ некоторых макроэкономических связей «фактор — успешность» (табл. 7.6.1.)

Важна не только мгновенная причинно-следственная связь, но и возможные временные задержки между воздействием фактора и результатом. На рис. 7.6.3 показано, что в среднесрочной перспективе (ретроспективе) характер факторных воздействий постоянен, достаточно устойчив, хотя эффект задержки также заметен. Главное, что качественный вывод не подвергается неоднозначной оценке. Она однозначна. Например, такая: вопреки мнению сторонников официальной «кудринской» антиинфляционной политики высокая ставка рефинансирования увеличивает инфляцию, а вот рост уровня монетизации экономики, объемов инвестирования, оплаты труда, доли государственных расходов в ВВП страны инфляцию уменьшает. Действия в рамках монетаристской политики правительства в отношении борьбы с инфляцией — ошибочны.

Таблица 7.6.1

Факторный корреляционный анализ величины причинно-следственных связей в экономике России

[illegible]

Продолжение таблицы 7.6.1

| Корреляции 1990–2008 гг. | ВВП в ценах 2007 г. | Прирост ВВП | Инвестиции в ценах 2007 г. | Доля инвестиций в ВВП | Прирост инвестиций | Коэффициент монетизации | Прирост коэф-циент монетизации | Индекс потреби-тельских цен (к уровню 2007 г.) | Прирост индекса потребительских цен | Зарботная плата в ценах 2007 г. | Прирост зарплаты | Ставка рефинансирования |
|---|---------------------|-------------|----------------------------|-----------------------|--------------------|-------------------------|--------------------------------|--|-------------------------------------|---------------------------------|------------------|-------------------------|
| За период 1999–2008 гг. | | | | | | | | | | | | |
| ВВП в ценах 2007 г. | 1 | 0,106 | 0,98 | 0,91 | 0,46 | 0,99 | 0,38 | 0,99 | –0,69 | 0,99 | –0,31 | –0,80 |
| Прирост ВВП | | 1 | 0,09 | 0,08 | 0,83 | 0,05 | 0,03 | 0,05 | –0,23 | 0,06 | 0,24 | –0,15 |
| Инвестиции в ценах 2007 г. | | | 1 | 0,94 | 0,461 | 0,99 | 0,33 | 0,98 | –0,59 | 0,981 | –0,33 | –0,72 |
| Доля инвестиций в ВВП | | | | 1 | 0,46 | 0,912 | 0,49 | 0,90 | –0,613 | 0,91 | –0,11 | –0,74 |
| Прирост инвестиций | | | | | 1 | 0,44 | 0,40 | 0,40 | –0,43 | 0,43 | 0,20 | –0,44 |
| Коэффициент монетизации | | | | | | 1 | 0,38 | 0,989 | –0,63 | 0,99 | –0,37 | –0,76 |
| Прирост коэф. монетизации | | | | | | | 1 | 0,40 | –0,73 | 0,41 | 0,49 | –0,73 |
| Индекс потребительских цен (к уровню 2007 г.) | | | | | | | | 1 | –0,71 | 0,99 | –0,32 | –0,82 |
| Прирост индекса потреби-тельских цен | | | | | | | | | 1 | –0,70 | –0,18 | 0,97 |
| Зарботная плата в ценах 2007 г. | | | | | | | | | | 1 | –0,31 | –0,81 |
| Прирост зарплаты | | | | | | | | | | | 1 | –0,08 |
| Ставка рефинансирования | | | | | | | | | | | | 1 |

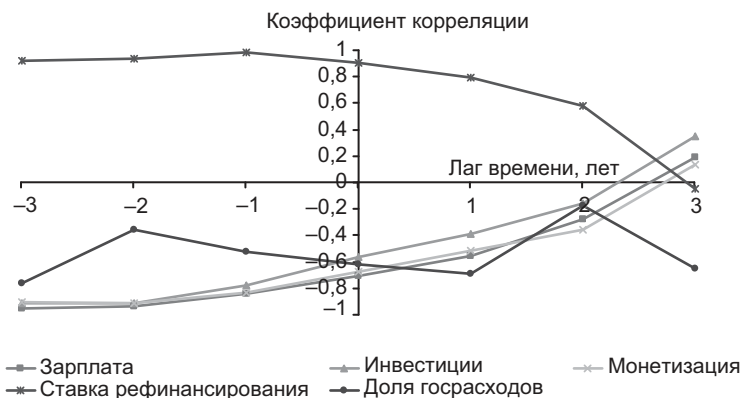


Рис. 7.6.3. Коэффициенты корреляции «фактор — инфляция» с задержкой по времени

Из таблицы 7.6.1 видно, что для ВВП, инфляции, инвестиций, объема оплаты труда действительно существуют сильно связанные обуславливающие факторы. Им, а также некоторым иным связям посвящен нижеследующий анализ существующих проблем экономического развития страны.

Проанализируем, что происходило и происходит с указанными потенциалами экономики как факторами жизнеспособности страны.

Авторами предлагается специальный интегративный показатель гармоничности или оптимальности национальной экономики в определенные периоды исторического времени с точки зрения влияния экономики на жизнеспособность страны. На рис. 7.6.4 приведен временной ряд этого показателя.

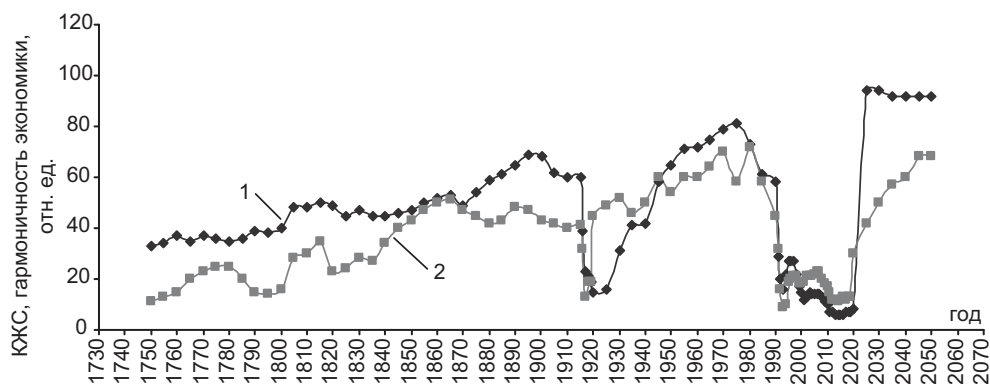


Рис. 7.6.4. Исторический ряд показателя гармоничности российской экономики (1) как потенциала обеспечения жизнеспособности страны и коэффициента жизнеспособности России (2)

Из сопоставления рядов совершенно очевидна их связь. Также очевидно, что современный кризис жизнеспособности России связан с состоянием экономики страны. Каков уровень этой связи? (Рис. 7.6.5, а–г).

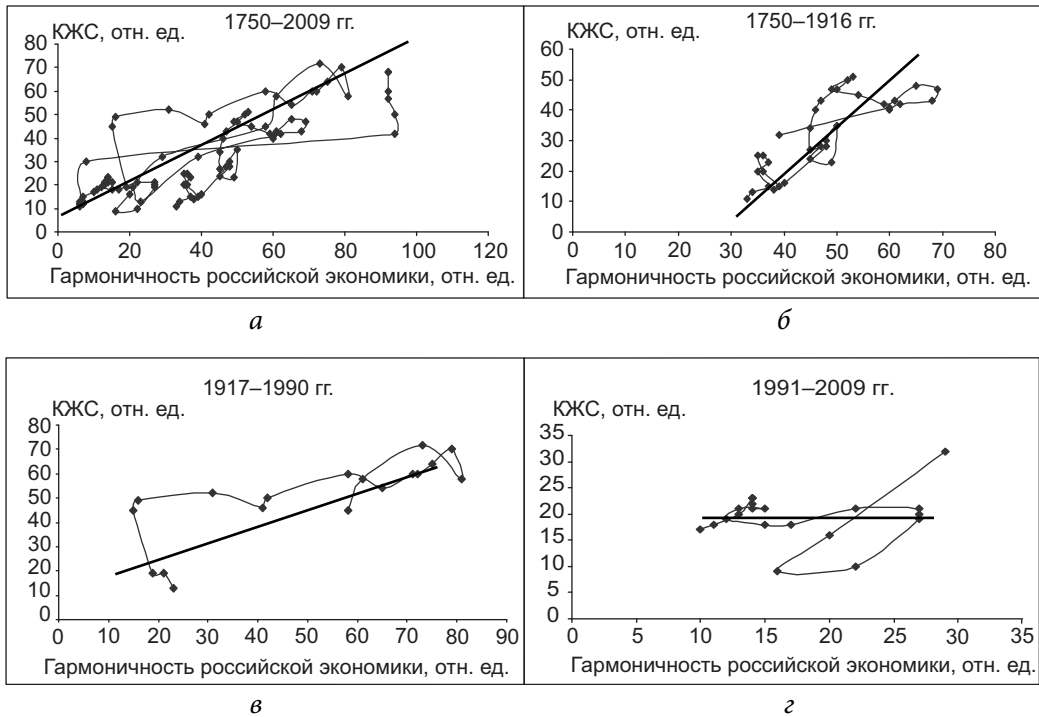


Рис. 7.6.5. Регрессионные связи гармоничности российской экономики и коэффициента жизнеспособности страны

В отличие от некоторых других причинно-следственных пар «фактор — жизнеспособность», в данной паре не происходит смены моделей зависимости при переходе от дореволюционного к советскому периоду. Экономика всегда оставалась фактором жизнеспособности страны. Другое дело, что величина этой связи менялась.

Но в годы «рыночных» реформ, в 1990–2000 гг., ситуация качественно изменилась (табл. 7.6.2).

Последний период российских реформ является беспрецедентным и характеризуется тем, что на жизнеспособности страны экономика перестала сказываться. Кажется, что обнаружен парадокс — экономика перестала быть фактором жизнеспособности страны! Как это может быть? Как это понять?

А понять это можно, поскольку полученный факт означает — состояние экономики и состояние управления ею действительно вывели экономику из числа активно действующих факторов жизнеспособности страны. Рос-

Таблица 7.6.2

Экономика как фактор жизнеспособности страны в разные периоды российской истории

| Период в истории России, годы | Коэффициент корреляции гармоничности экономики и жизнеспособности страны |
|-------------------------------|--|
| 1750–2009 в целом | 0,77 |
| 1750–1917 | 0,81 |
| 1917–1990 | 0,70 |
| 1991–2009 | 0,21 |

сийская экономическая модель является фактором жизнеспособности иных государств. Если страна пока и выживает, то отнюдь не благодаря экономическому развитию. Ресурс ее выживания в настоящее время связан с вычерпыванием психологических резервов населения, его долготерпения, его неприхотливости, большой инерционностью системы и пока еще неполностью израсходованным потенциалом, накопленным в дореформенный советский период.

Полученный факт, состоящий в том, что экономика не работает на жизнеспособность страны, говорит о неустойчивости системы. При исчерпании накопленных ресурсов она обязательно рухнет, если не произойдет смены модели экономики страны. В этом и состоит угроза прогнозируемого на 2021 год кризиса.

Как может быть охарактеризована современная российская экономическая модель?

Это несuverенная, асоциальная, либеральная, монетаристская, экспортно-сырьевая, избыточно экспортизированная, неуправляемая, нечувствительная к региональным различиям и инновациям модель.

Ее сохранение неизбежно подрывает жизнеспособность России.

Подтверждается ли этот общий диагноз конкретными и независимыми эмпирическими данными?

Состояние современной российской экономики и управления ее развитием носит крайне неудачный характер. Нет ни одной значимой финансовой и экономической сферы, в которой решения принимались бы оптимальными.

Рассмотрим их, начиная со структурных факторов.

Отраслевые характеристики российской экономики

На рис. 7.6.6. приведены сравнительные характеристики так называемого спектра по выпуску и по инвестициям в зависимости от нормы передела соответствующей отрасли. Слева на горизонтальной оси располагаются

показатели сырьевых низкопередельных отраслей, справа — высокотехнологичных, наукоемких отраслей конечной сборки, т. е. с высокой удельной добавленной стоимостью².

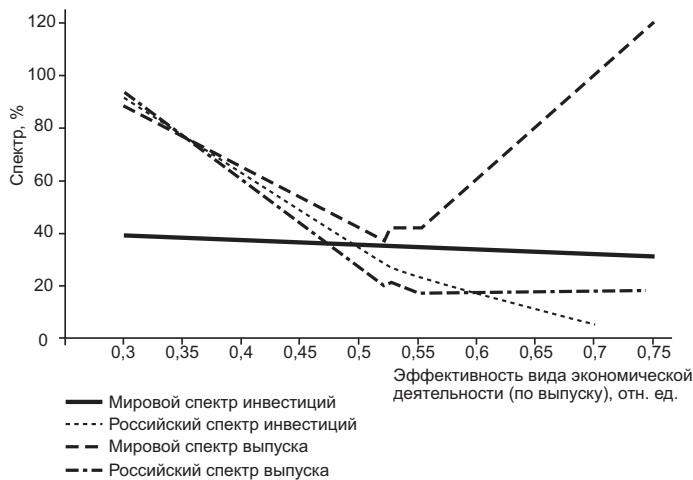


Рис. 7.6.6. Сравнение современного российского и мирового (по 17 ведущим странам) спектров выпуска и инвестиций

Из этих данных следует, что наиболее эффективная часть экономики в российском случае деградировала и продолжает деградацию в связи с характерной перекачкой инвестиций в сырьевые отрасли. Политика сырьевизации продолжается. Это подтверждается динамикой ширины спектра, которая отражает как раз степень диверсификации экономики.

Определим эффективность национальной экономики как

$$\text{ЭНЭ} = \text{ВДС} / \text{ресурсный параметр},$$

где ЭНЭ — эффективность национальной экономики; ВДС — валовая добавленная стоимость.

Фактически речь идет о коэффициенте полезного действия национальной экономики. Что же должно выступать в качестве ресурсного параметра, как нормировочного коэффициента? Это следующие показатели: количество занятых (отдача человеческого капитала); стоимость используемых основных фондов (фондоотдача); объем инвестиций (эффективность инвестирования); объем заработной платы; выпуск; рентабельность.

В качестве ресурсного могут использоваться и другие параметры, например энергетические затраты или производство отходов или загрязнений окружающей среды.

² Сулакишин С.С. Российская экономика. От сырья к знаниям (технология перехода). Монография. М.: Научный эксперт, 2008.

Как выглядят реальные российские спектры? Они приведены на рис. 7.6.7–7.6.12.

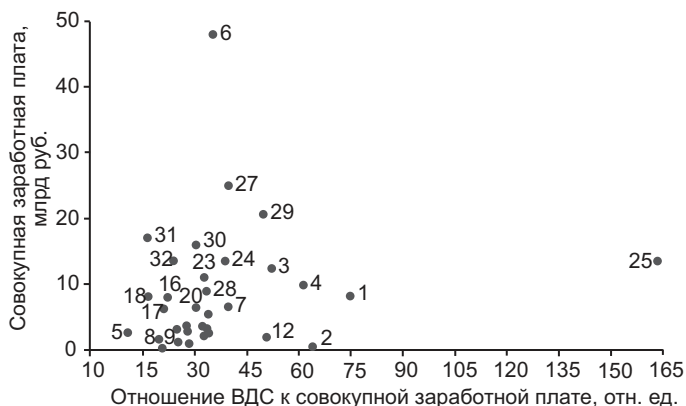


Рис. 7.6.7. Спектр фонда заработной платы (номера соответствуют отраслям по ОКОНХ, 2002 г.).

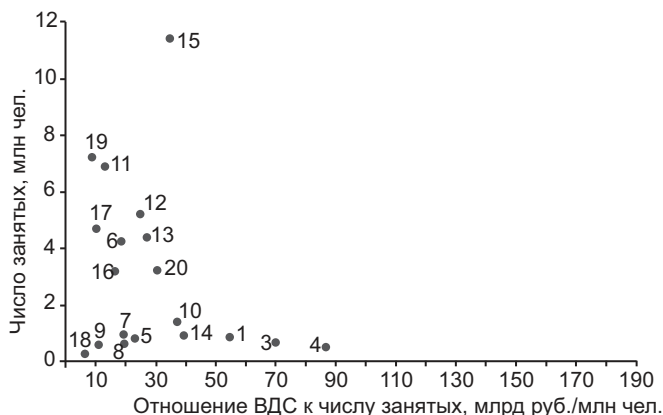


Рис. 7.6.8. Спектр занятости, 2004 г. (в ценах 1995 г.). (Здесь и далее номера соответствуют перечню отраслей по ОКВЭД³)

³ Виды экономической деятельности по ОКВЭД пронумерованы следующим образом: 1 — электроэнергетика, 2 — топливная промышленность, 3 — черная металлургия, 4 — цветная металлургия, 5 — химическая и нефтехимическая промышленность, 6 — машиностроение и металлообработка, 7 — лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность, 8 — промышленность строительных материалов, 9 — легкая промышленность, 10 — пищевая промышленность, 11 — сельское хозяйство, 12 — строительство, 13 — транспорт, 14 — связь, 15 — торговля, общественное питание и заготовки, 16 — жилищно-коммунальное хозяйство, 17 — здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение, 18 — лесное хозяйство, 19 — образование, культура и искусство, 20 — управление, 21 — информационно-вычислительное обслуживание, 22 — непроеизводственные виды бытового обслуживания населения, 23 — финансы, кредит, страхование, 24 — наука и научное обслуживание, 25 — общественные объединения.

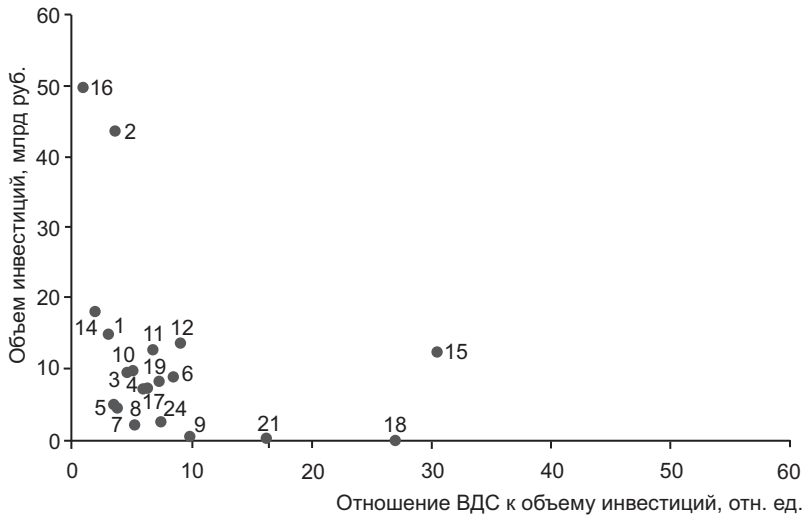


Рис. 7.6.9. Спектр инвестиций, 2004 г. (в ценах 1995 г.)

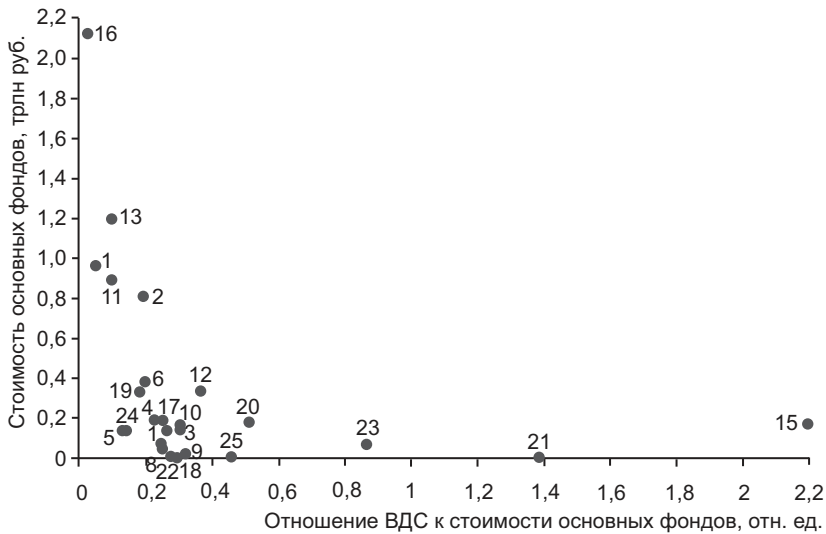


Рис. 7.6.10. Спектр основных фондов, 2004 г. (в ценах 1995 г.)

Заметим, что при их построении возникают две принципиальных трудности. Во-первых, Росстат по непонятной причине (за исключением политических, не видны никакие иные) не дает в открытый доступ данные по детальной структуре ВЭД. Во-вторых, что принципиально важно, сам перечень ВЭД является несистемным и в итоге неполным. В нем нет наиболее современных, инновационно чувствительных и максимально эффективных во введенном выше смысле современных видов экономической деятельности.

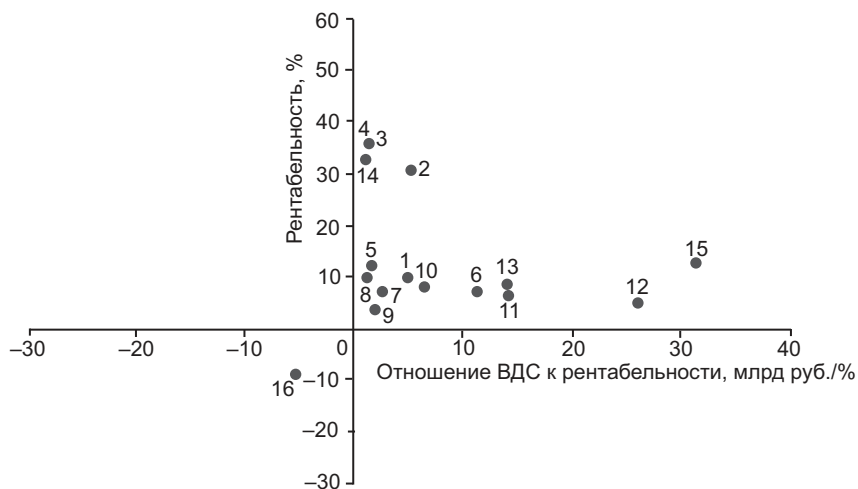


Рис. 7.6.11. Спектр рентабельности, 2004 г. (в ценах 1995 г.)

В таблице 7.6.3⁴ представлены более свежие данные о рентабельности отдельных предприятий нескольких крупнейших отраслей, которые показывают, что модель российской экономики не меняется (данные 2008 г.).

Таблица 7.6.3

Распределение рентабельности в российской экономике по отраслям

Нефтегазовая отрасль

| | Газпром | Роснефть | Транснефть | ТНК-ВР | Сургутнефтегаз |
|--------------------|---------|----------|------------|--------|----------------|
| Рентабельность, % | 21 | 24 | 26 | 24 | 25 |
| Прибыль, млрд руб. | 742 | 276 | 70 | 159 | 147 |

Телекоммуникации и связь

| | Вымпелком | Связьинвест | АФК «Система» | Почта России | МТТ |
|--------------------|-----------|-------------|---------------|--------------|------|
| Рентабельность, % | 5 | 9 | -0,4 | -2 | 0,03 |
| Прибыль, млрд руб. | 13 | 23,5 | -0,5 | -1,5 | 7,2 |

Машиностроение

| | ГАЗ | Трансмашхолдинг | ОПК Оборон-пром | АВТОВАЗ | АХК Сухой |
|--------------------|------|-----------------|-----------------|---------|-----------|
| Рентабельность, % | -6 | 6 | -5 | -13 | -4,9 |
| Прибыль, млрд руб. | -8,2 | 6 | -6,3 | -24 | -2,7 |

⁴ Рассчитано по состоянию на 2008 г. по данным РА «Эксперт».

Железные дороги

| | ОАО «РЖД» |
|--------------------|-----------|
| Рентабельность, % | 1,2 |
| Прибыль, млрд руб. | 13,4 |

Хотя представлены показатели лишь некоторых предприятий, они довольно полно отражают общую картину. Чем выше норма добавленной стоимости (т. е. выше естественная эффективность отрасли), тем хуже созданные для ее развития условия. Дело в том, что рентабельность, так же как и доходы населения, должна регулироваться государством. В случае с доходами населения «классический» путь — это регулирование с помощью прогрессивной ставки подоходного налога (напомним, что в России она — плоская, что объяснимо только поддержкой лоббистских интересов сверхбогатых членов общества). Для регулирования рентабельности отраслей также используются налоговые средства. Современное российское государственное управление от этих своих обязанностей самоустранилось.

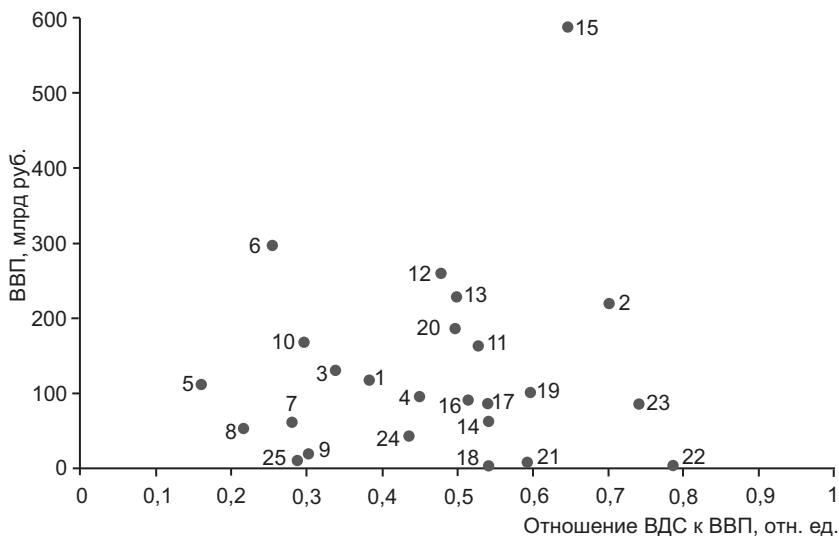


Рис. 7.6.12. Спектр ВВП (выпуска товаров и услуг), 2004 г.
(в ценах 1995 г.)

В отраслевой структуре Росстата нет видов экономической деятельности, в рамках которых производятся объекты интеллектуальной собственности, программирование, осуществляется производство БИС, новых материалов, биотехнологий, нанотехнологий и т. п. Но именно эти виды являются мак-

симально интеллектоемкими, т. е. основанными на воспроизводимом ресурсе — человеческом интеллекте, знаниях.

Возникает вопрос — как в условиях отсутствия их мониторинга управлять процессом диверсификации экономики? Очевидно, что никак. Очевидно, что в современной России разговоры о диверсификации экономики — это не более чем разговоры.

Как видно, спектры носят достаточно типичный характер. Типичность заключается прежде всего в том, что все спектры «прижаты» к оси ординат. Чем меньше значение абсциссы, тем меньше эффективность вида экономической деятельности. Кроме этого, следует вывод о неуправляемости процессов перелива капиталов из одного вида экономической деятельности в другой.

Вывод следует совершенно очевидный. Российская экономика неэффективна и неконкурентоспособна в мире неслучайно. В ее структуре развиваются наиболее неэффективные виды экономической деятельности и наименее развиты высокоэффективные виды. Чем выше эффективность вида экономической деятельности, тем хуже дела.

Важен вопрос, а какова временная динамика спектра ВВП России? Может быть, ситуация, сложившаяся в 1990-е гг., в настоящее время улучшается и призывы руководства страны к диверсификации экономики делают свое дело? Как оценить изменчивость спектра ВВП?

Введенное понятие спектра ВВП по видам экономической деятельности оказалось чувствительным к временной динамике, что позволяет не только ввести искомую количественную меру типа экономики, но и отслеживать ее изменчивость во времени. Иными словами, изменчивость количественной меры ее сырьевизации или, напротив, инноватизации. Эту операцию возможно проводить по аналогии с определением эффективной ширины политического спектра⁵, которая вычисляется по формуле:

$$W = \sum_i |X_i| \frac{Y_i}{\sum_i Y_i},$$

где X_i — эффективность вида экономической деятельности, Y_i — значение структурозадающего параметра, W — эффективная ширина спектра структурозадающего параметра.

Физический смысл эффективной ширины спектра заключается в определении местоположения «центра тяжести» кривой по оси абсцисс. Иными словами, если это, например, колоколообразная кривая, то ее эффективная

⁵ Введена в работе: Сулакшин С.С., Бабченко О.С., Строганова С.М. О возможностях прогнозирования и управления развитием общества и государства (конструирование будущего). Монография. М.: Научный эксперт, 2006.

ширина совпадает с известной шириной пика на полувысоте. В случае же сложного и немонотонного характера кривой ширина спектра становится эффективной, но сохраняет тот же самый смысл. Таким образом, рост эффективной ширины спектра отражает его расширение в сторону больших значений по оси абсцисс (рис. 7.6.13).

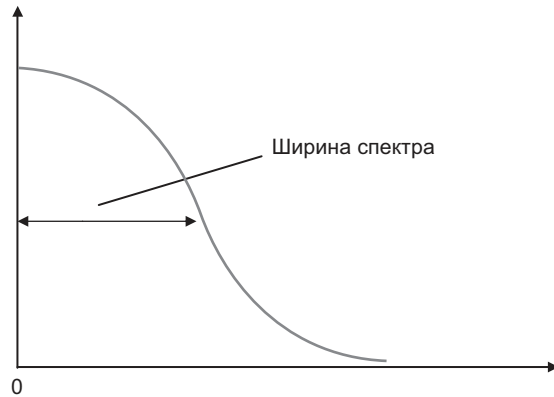


Рис. 7.6.13. К понятию эффективной ширины спектра

На рис. 7.6.14–7.6.16 приведена динамика ширины спектров различных показателей.

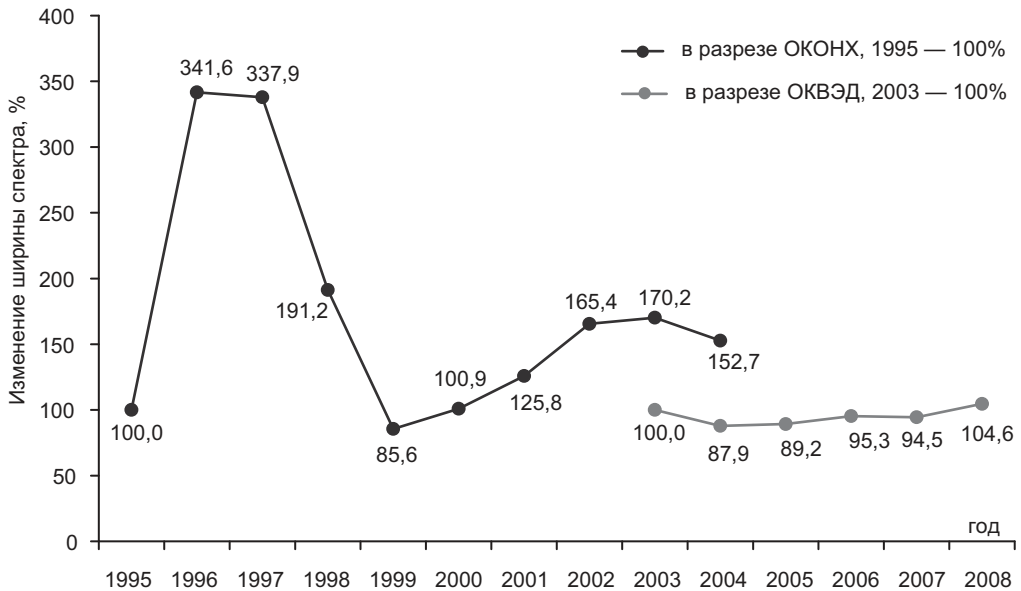


Рис. 7.6.14. Динамика эффективной ширины спектра рентабельности

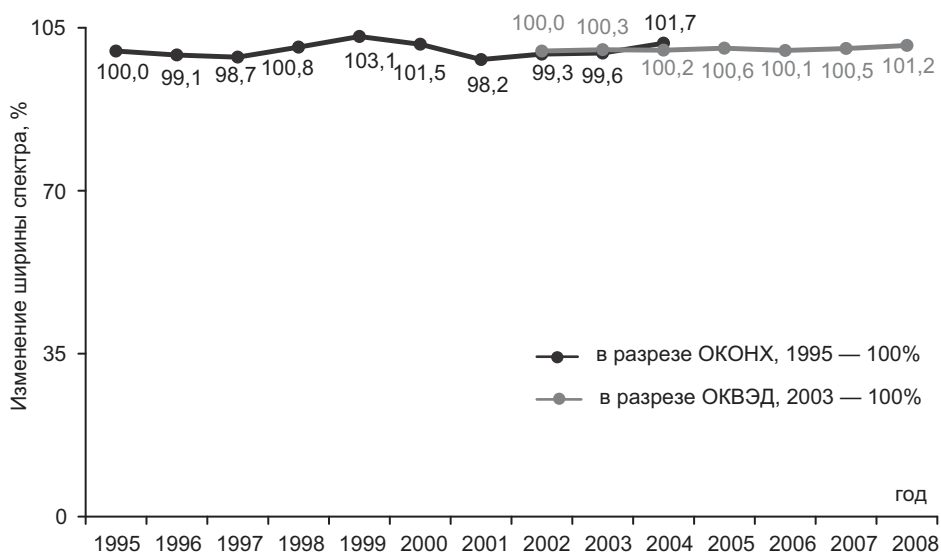


Рис. 7.6.15. Динамика эффективной ширины спектра выпуска

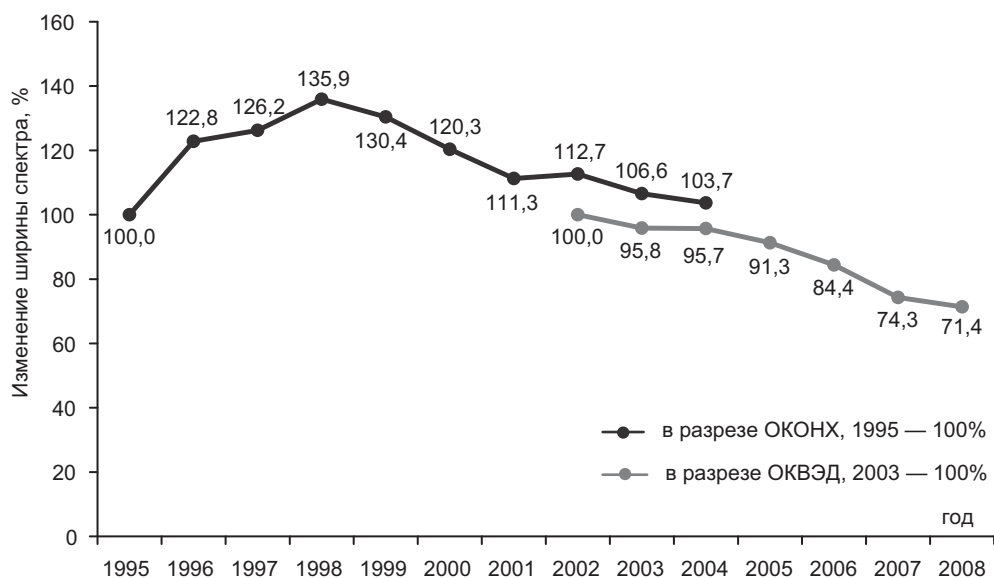


Рис. 7.6.16. Динамика эффективной ширины спектра инвестиций

Спектр выпуска за последние годы практически не изменяется по ширине. Это означает, что диверсификации экономики не происходит. Наиболее тревожным является процесс, связанный с перетоками капиталов в виде прямых инвестиций (см. рис. 7.6.16). Начиная с 1998 г. и без изменений

тренда, инвестиции все более вытесняются в область неэффективных видов экономической деятельности.

Это означает, что запрограммирован системный процесс модификации российской экономики, но не в сторону инновационной диверсификации, а в прямо противоположную сторону, в сторону роста ее сырьевого неэффективного характера.

Экспорт и импорт

Аналогичные выводы следуют из анализа спектров экспорта и импорта.

На рис. 7.6.17–7.6.18 приведены результаты расчетов для экспорта и импорта.

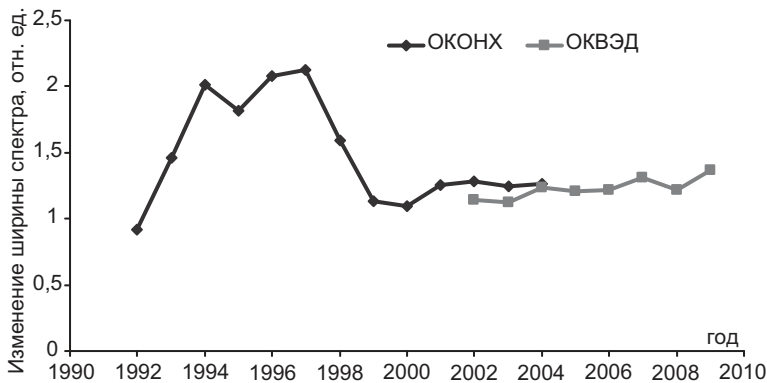


Рис. 7.6.17. Динамика эффективной ширины спектра российского экспорта

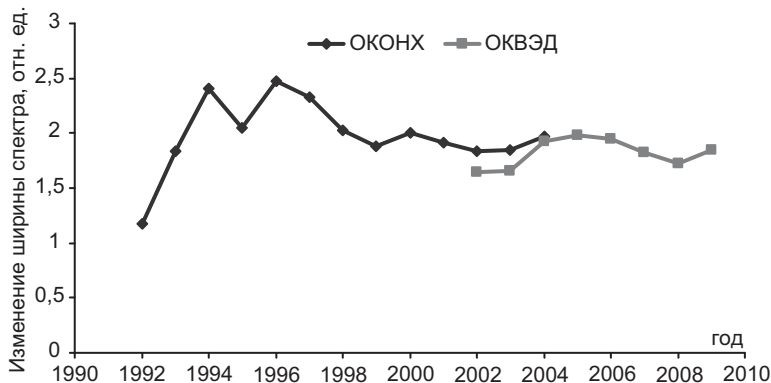


Рис. 7.6.18. Динамика эффективной ширины спектра российского импорта

Не только экспорт, но даже импорт все более ухудшает свою структуру, становясь низкопередельным и сырьевым.

Кривая совокупной доли сырья в экспорте России все более повторяет рисунок траектории, который наблюдался перед распадом Советского Союза (рис. 7.6.19).



Рис. 7.6.19. Доля сырья в экспорте СССР и РФ

Посмотрим еще раз на динамику характеристики гармоничности российской экономики (рис. 7.6.20). Резкий спад гармоничности экономики начался в 1975 гг. (шаг на кривой — 5 лет).

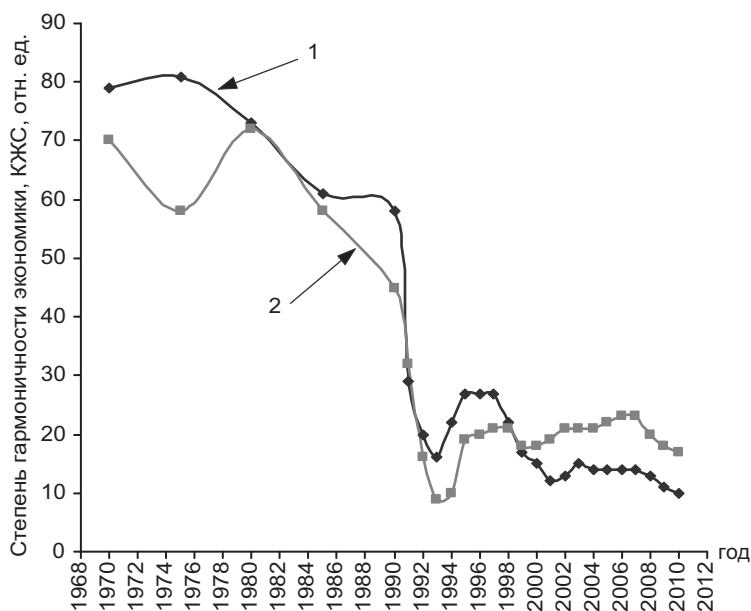


Рис. 7.6.20. Современная степень гармоничности российской экономики (1) и коэффициент жизнеспособности страны (2)

Глядя на рис. 7.6.19, легко убедиться, что это был момент перехода на сырьевую экономику — тяжелейшая ошибка тогдашнего руководства страны. В 1995 г. сырьевизация была минимальна и, соответственно, гармоничность экономики имела локальный максимум. Далее все пошло по тому же советскому развальному сценарию. Сырьевизация стала расти, гармоничность экономики упала на минимальный уровень, как упала и жизнеспособность страны. Ошибка воспроизводится. Любопытно, что наблюдается политическое сходство двух отчетливых точек: точки 1973 г. и точки 2000 г. Их сходство в том, что оба раза были отчетливо «включены» сценарии сырьевой экономики. Оба раза кто-то «изобретал» рецепт, и высшее руководство страны оба раза вело и ведет ныне страну на заклятие неэффективной, кризисно уязвимой, ослабляющей суверенитет экономики.

В первый раз ценой ошибочной экономической стратегии (вкуче с другими факторами) был распад СССР. В отношении современной России цена — это балансирующий на грани порога безопасности коэффициент жизнеспособности страны.

Рассмотрим такие экономические факторы жизнеспособности страны, как внешнеторговый оборот и степень экспортизации, понимая под ними $(Э+И)/ВВП$ и $Э/И$, где $Э$ — объем экспорта, $И$ — объем импорта. На рис. 7.6.21 представлен динамический ряд отношения экспорта к импорту. Экономическая модель 1990–2000 гг. беспрецедентна для истории страны и представляет собой классический колониальный тип экономической модели. Вывозится из страны до трех раз больше, чем ввозится. Если при этом еще помнить, что вырученная валюта по монетаристским формулам стерилизации средств также вывозится в зарубежные банки и вкладывается в зарубежную экономику, то, по аналогии с живым организмом, становится понятно, как это снижает жизнеспособность страны. Попробуем представить, например, человека, из организма которого извлекается в три раза больше, чем вводится.

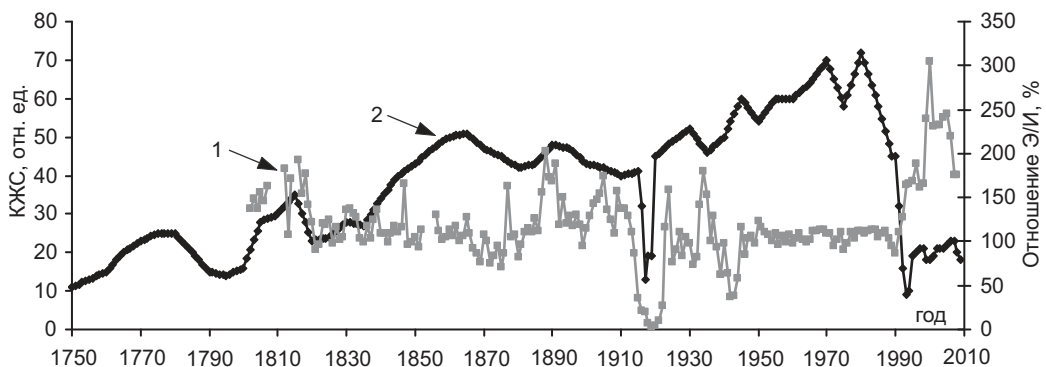


Рис. 7.6.21. Отношение экспорта к импорту (1) и КЖС России (2)

Каждый день человек потребляет для своего жизнеобеспечения примерно 2 кг продуктов и воды. Очевидно, что если он в равновесии, то выводится в виде отходов, выделений и энергии, сожженной на движение, столько же. Если же выводить не столько же, а в три раза больше, т. е. 6 кг в день, то при среднем весе в 75 кг от человека ничего не останется за 12 дней. То же самое происходит со страной.

Но может быть в случае со страной иные законы? Может быть, страны мира тоже живут с нарушением баланса вещества и энергии? Это не так.

Рисунок 7.6.22 демонстрирует, что российские показатели являются аномальными. Для отношения экспорта к импорту нормальными являются значения, близкие к единице. Сколько вывезли — столько ввезли. И это как раз совершенно понятно. Собственная история России приводит к такому же выводу. Регрессионная связь КЖС и отношения Э/И это убедительно демонстрирует (рис. 7.6.23).

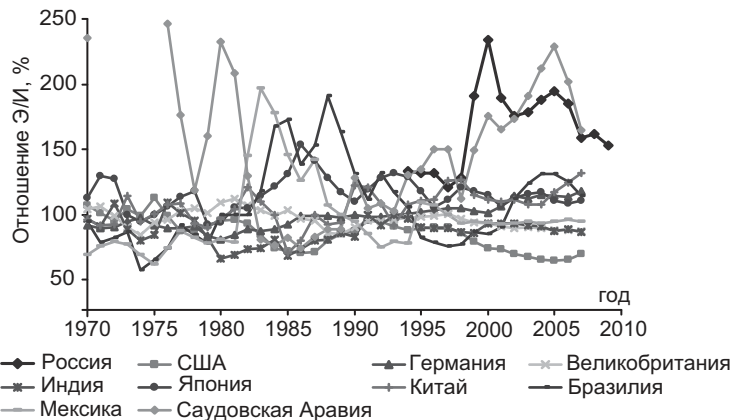


Рис. 7.6.22. Отношение экспорта к импорту в разных странах мира

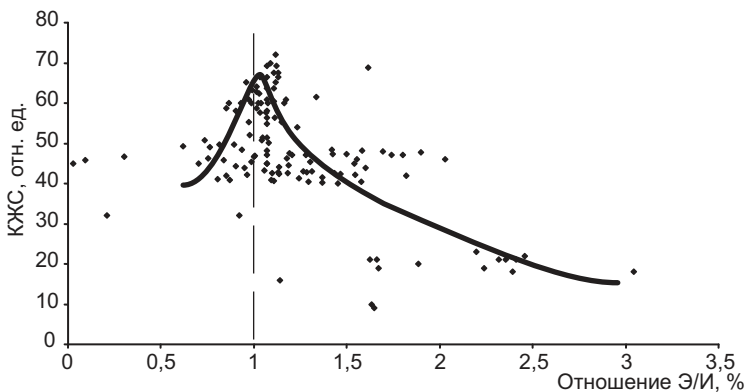


Рис. 7.6.23. Регрессионная связь КЖС и отношения Э/И

Современный выбор переэкспортизированной модели экономики, как видно, — прямой путь к снижению жизнеспособности страны.

Внешнеторговый оборот

Существенна также взаимосвязь показателя внешнеторгового оборота страны и КЖС России (рис. 7.6.24). Достаточно заметно противофазное изменение этих параметров. Чем выше внешнеторговый оборот — тем меньше КЖС. На рис. 7.6.25 видно, что такие лидирующие страны, как США, Япония, Бразилия, Индия, длительное время — Китай, держат уровень внешнеторгового оборота заметно ниже, чем Россия. Не надо забывать, что этот параметр связан с реальным суверенитетом страны. Чем меньше зависимость от экспорта и импорта, тем выше реальный суверенитет. Подтверждает этот вывод и регрессионная связь российских показателей (рис. 7.6.26).

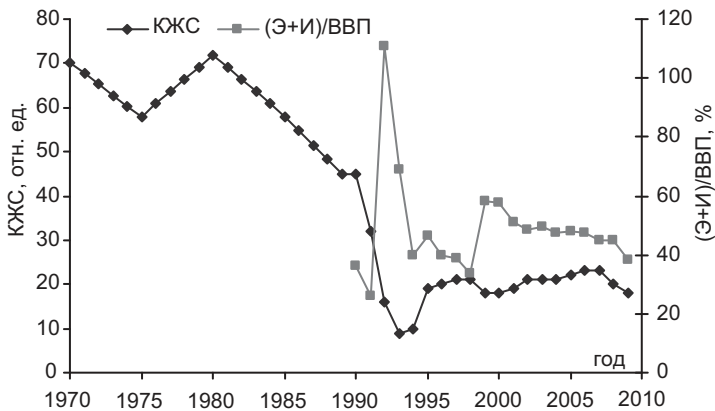


Рис. 7.6.24. КЖС и внешнеторговый оборот России

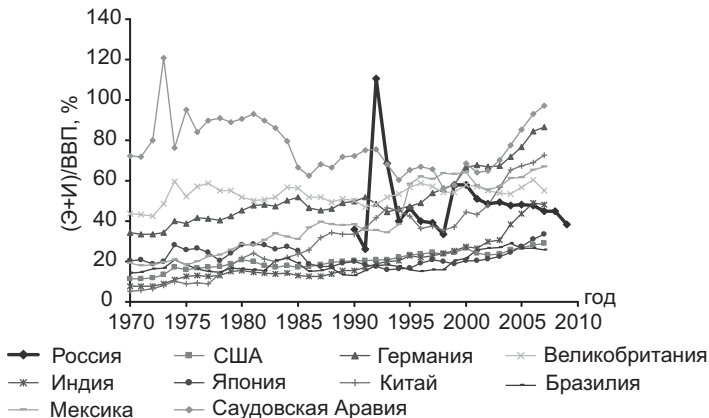


Рис. 7.6.25. Сопоставление внешнеторгового оборота России и стран мира

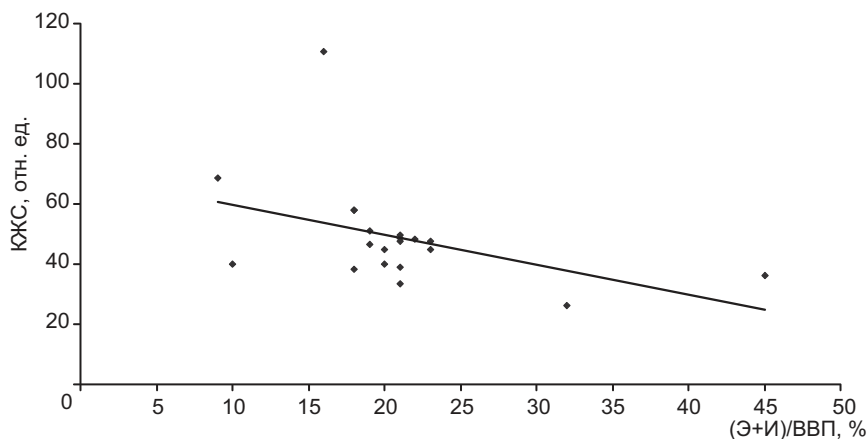


Рис. 7.6.26. Регрессионная связь внешнеторгового оборота и КЖС России (1990–2009 гг.)

Региональное измерение экономического фактора

В разделе 1.2 показано значение территориального фактора для жизнеспособности страны в целом. В плане экономической развитости регионов важны прежде всего показатели равномерности развития регионов⁶. Этой цели посвящены специальные государственно-управленческие меры и соответствующая политика, включающие прежде всего межбюджетные дотационные механизмы и управление инвестиционными потоками на территории. Рассмотрим их связанность между собой, которая отражает степень продуманности государственной политики развития регионов, определяемую корреляцией, но не по времени, а по ансамблю субъектов Российской Федерации (рис. 7.6.27). Скоординированность политики развития регионов начиная с 2000 г. исчезла и больше не восстанавливается. Неуправляемость развития ансамбля регионов может привести только к одному. К тому же, к чему приводит факт устранения государственного участия в иных сферах жизнедеятельности страны вследствие либеральной модели, — к росту диспропорций (рис. 7.6.28).

Разброс показателей развитости регионов влияет на жизнеспособность страны, поскольку порождает социальную несправедливость и протест, дестабилизирующий политическую ситуацию. Он же является причиной центробежных тенденций, выталкивающих пограничные регионы в зоны действия экономических ареалов сопредельных стран. Соответственно ведет себя и КЖС (рис. 7.6.29). Поэтому фактический отказ государства от управления равномерностью развития регионов неизбежно отрицательно влияет на коэффициент жизнеспособности страны.

⁶ Сулакшин С.С., Лексин В.Н., Швецов А.Н. и др. Региональное измерение государственной экономической политики. Монография. М.: Научный эксперт, 2007.

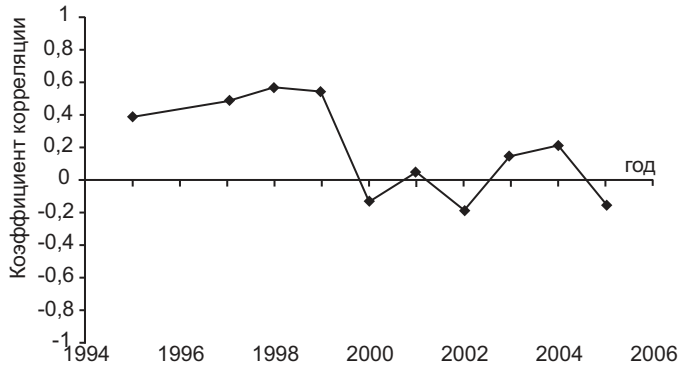


Рис. 7.6.27. Коэффициент корреляции дотаций и инвестиций в субъекты Российской Федерации

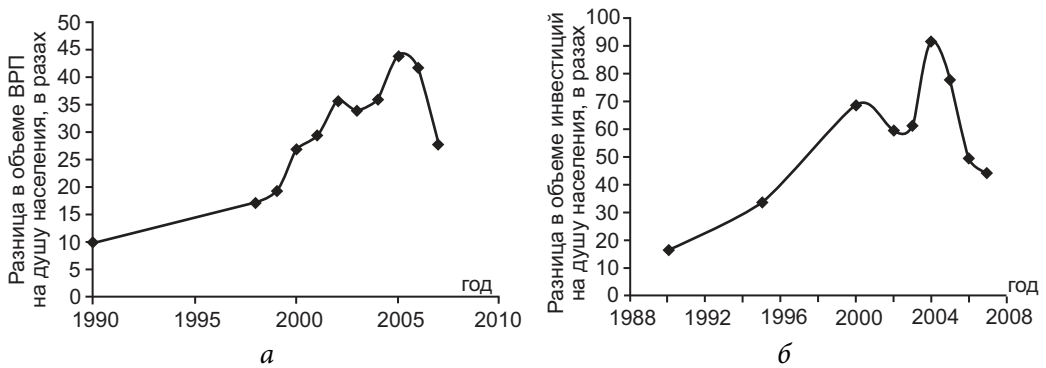


Рис. 7.6.28. Рост разброса ВРП на душу населения (а) и инвестиций на душу населения (б) между регионами

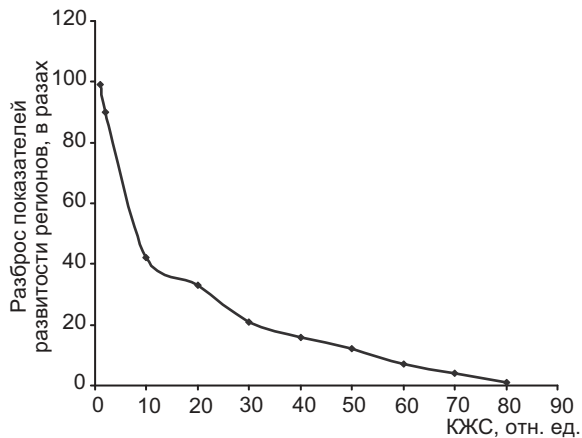


Рис. 7.6.29. Разброс показателей развитости регионов и КЖС России

Социальное измерение экономики России

Социальные аспекты состояния экономики имеют двойную природу. С одной стороны, экономическая деятельность является источником необходимых благ для жизнедеятельности человека, воспроизводства человеческого капитала. С другой стороны, сам человек, его производительность труда являются важными факторами успешности экономики. Человек — существо социальное, поэтому индивидуальная производительность труда зависит от материальных и нематериальных обстоятельств его жизни (рис. 7.6.30)⁷. Как факторы ее мотивации выделяются оплата труда и общественное поощрение отношения к труду как к социальной ценности.

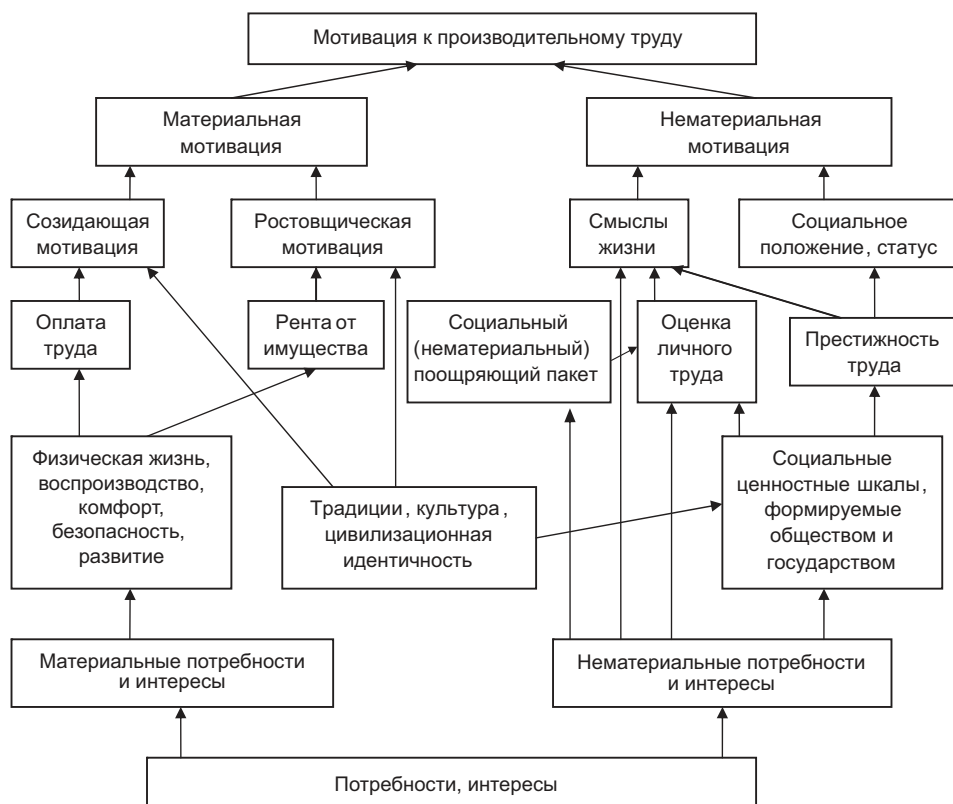


Рис. 7.6.30. Топология формирования индивидуальной трудовой мотивации

Традиционно в цивилизационной ценностной матрице России труд являлся ценностью безусловной, входил в набор качеств православного воспитания. Поскольку труд является основой любого развития, то и дегра-

⁷ Якунин В.И., Сулакишин С.С., Колесник И.Ю. Труд и государственное управление в России. Производительность, оплата, мотивация. Монография. М.: Научный эксперт, 2010.

дация начинается именно с утраты уважения к труду. В России мотивации труда акцентированы специфично. Нематериальная мотивация значительно более эффективна, чем материальная. Сопоставляя рис. 7.6.31 и рис. 7.6.32, в этом легко убедиться.

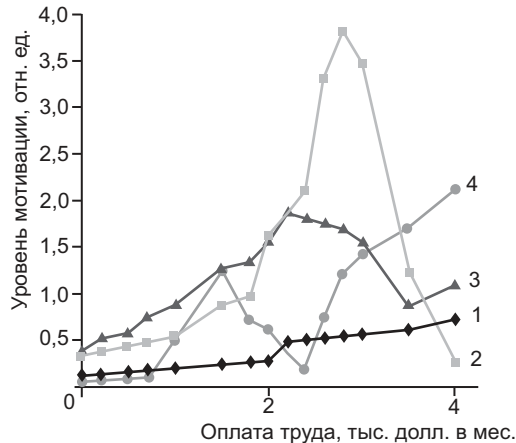


Рис. 7.6.31. Экспертная оценка материальной мотивации к производительному труду: 1 — Россия, 2 — США, 3 — Европа, 4 — Китай

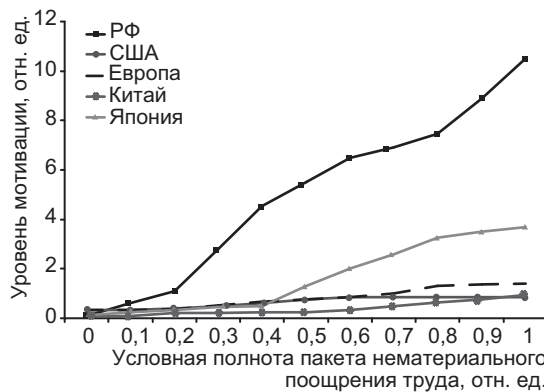


Рис. 7.6.32. Экспертная оценка нематериальной мотивации к производительному труду в странах мира

Но при этом на рис. 7.6.33⁸ видно, что старшее поколение, воспитанное в другой атмосфере, в числе факторов успеха труд ценит выше, чем последующие поколения, для которых важнее такие мотивы, как нетрудовые факторы, нарушение закона и т. п.

Уважение к труду как социальной ценности падает (рис. 7.6.34).

⁸ Якунин В.И., Сулакишин С.С., Колесник И.Ю. Труд и государственное управление в России. Производительность, оплата, мотивация.

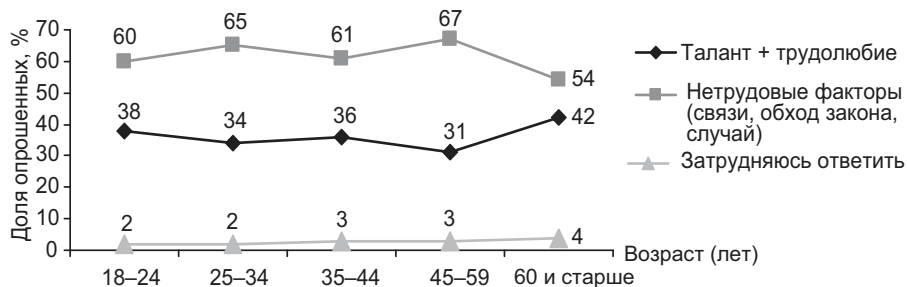
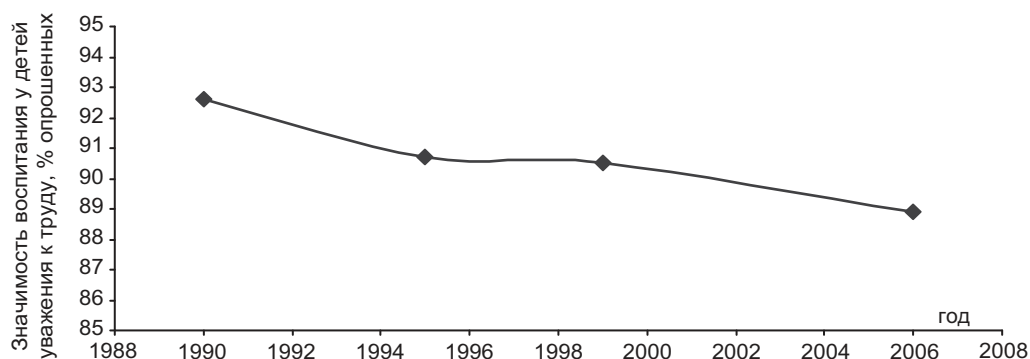


Рис. 7.6.33. Ответы на вопрос «От чего зависит в определяющей степени успех человека в России?»



Источник: исследование World Values

Рис. 7.6.34. Изменение социальной ценности труда в российском обществе

Материальная составляющая мотивации значительно преобладает над всеми остальными (рис. 7.6.35). Но она для России неперспективна и наименее эффективна (см. рис. 7.6.31).

Но при этом уже более половины населения считает, что зарплата определяется вовсе не трудом (рис. 7.6.36).

Уровень доходов населения можно оценить по тому, как сами граждане характеризуют свое материальное положение (рис. 7.6.37⁹).

Почему столь низок уровень доходов российского населения? Обычно утверждают, что производительность труда в России столь же низка. Однако это не соответствует действительности. В работе «Труд и государственное управление в России»¹⁰ доказано, что низкая оплата труда в России является не экономическим, а политическим явлением, причина которого в самоустранении государства от решения этого вопроса. Государство еще

⁹ По материалам сайта <www.bashkirova-partners.ru>.

¹⁰ Якунин В.И., Сулакишин С.С., Колесник И.Ю. Труд и государственное управление в России. Производительность, оплата, мотивация. Монография. М.: Научный эксперт, 2010.

7.6. Экономическая деградация

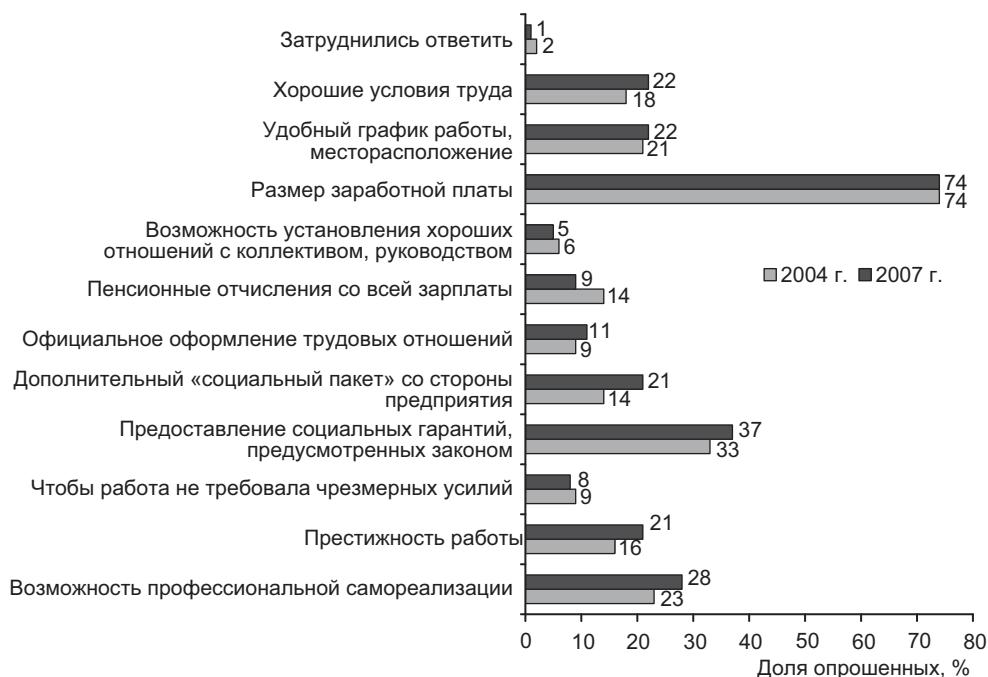


Рис. 7.6.35. Ответы на вопрос «Если бы вам пришлось сейчас устраиваться на работу, то что для вас было бы наиболее важным?» (опрашивались только работающие)

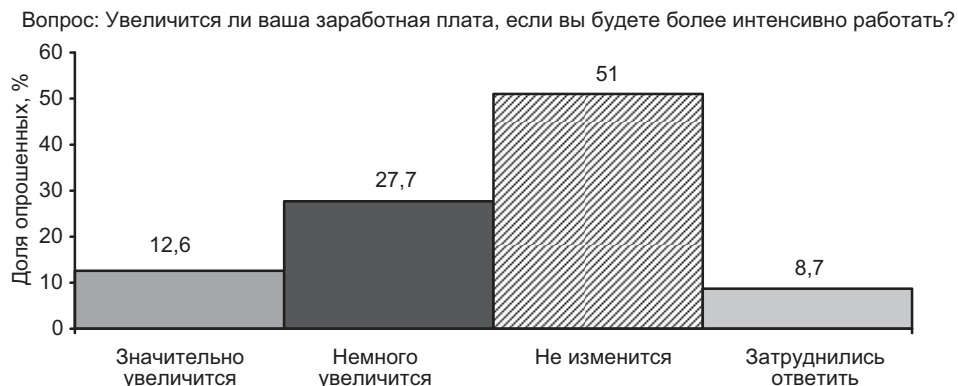


Рис. 7.6.36. Суждения о связи величины зарплаты с уровнем трудовой активности

и очень последовательно принимает меры, ухудшающие эту ситуацию. Речь идет о плоской ставке подоходного налога. На рис. 7.6.38 показано, что при различии в производительности труда между США и Россией в 3,6 раза разница в оплате труда достигает 9,6 раза.

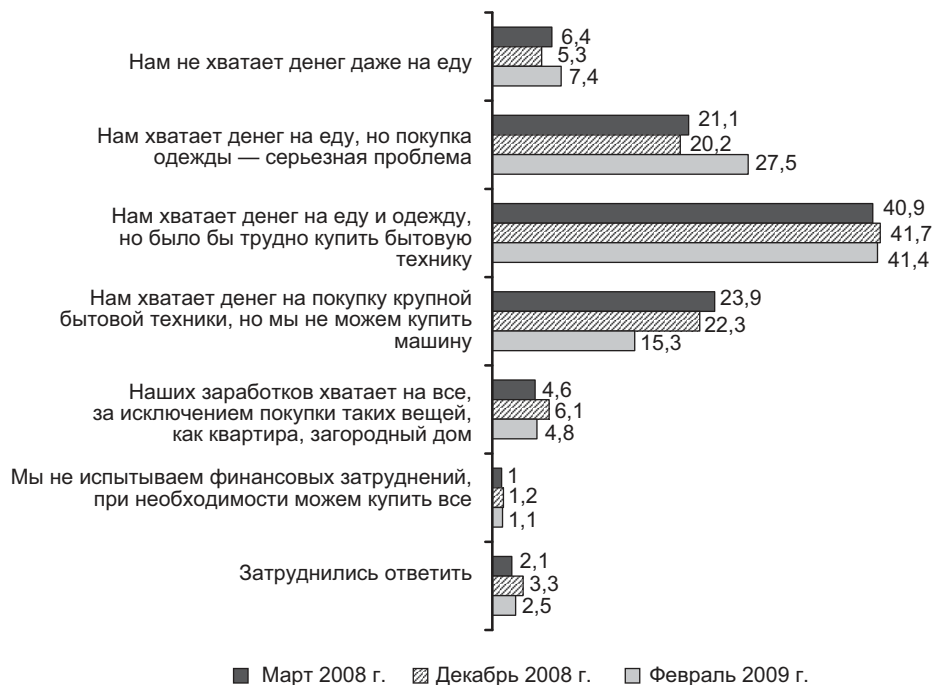


Рис. 7.6.37. Оценка россиянами своего материального положения в 2008–2009 гг.

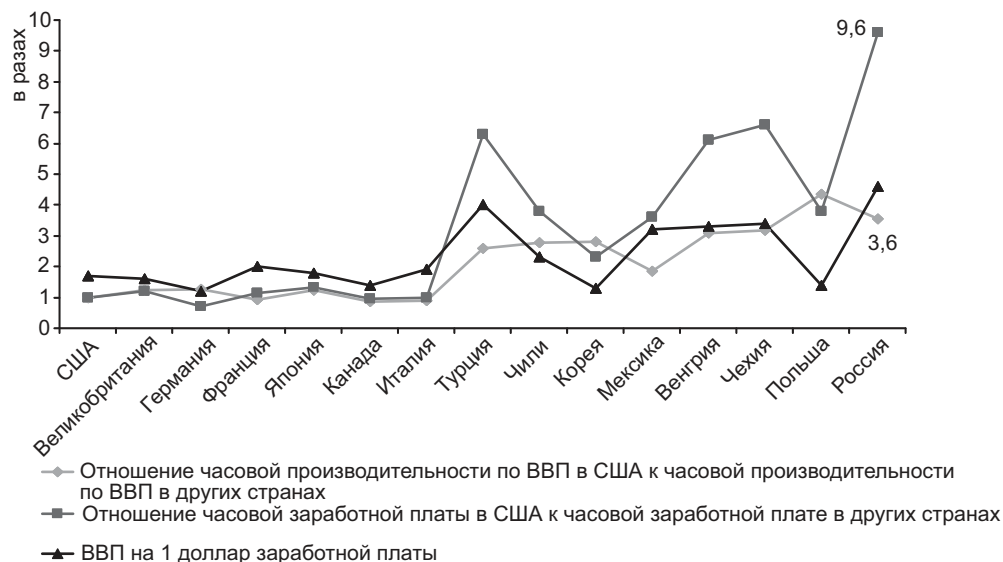


Рис. 7.6.38. Сопоставление уровней производительности труда и уровней оплаты труда по странам мира

К сожалению, соотношение к лучшему почти не меняется (рис. 7.6.39¹¹).

В период 1990–2009 гг. связи КЖС и доли оплаты труда в ВВП не обнаруживается (рис. 7.6.40). Этот «парадокс» сродни невлианию на КЖС экономики, что было отмечено выше. Объяснение псевдопарадоксу такое же. Занижение оплаты труда в 2–2,5 раза — это «ошибка» управления не на проценты. Если измерять отход от экономически равновесной доли оплаты труда, то величина ошибки составляет 250%. Такое рассогласование выводит систему за грань причинно-следственных связей. Это состояние уже характеризовалось как абсурдность финансово-экономической модели, с которой мы сталкиваемся вновь.

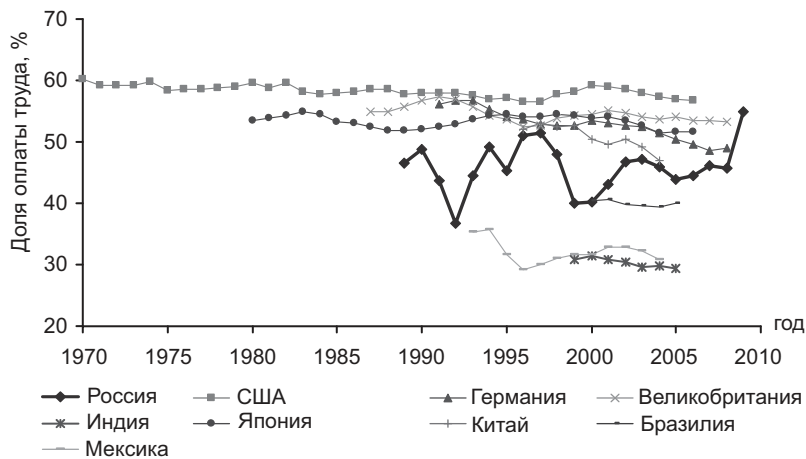


Рис. 7.6.39. Данные Росстата о доле оплаты труда в ВВП в странах мира, включая Россию

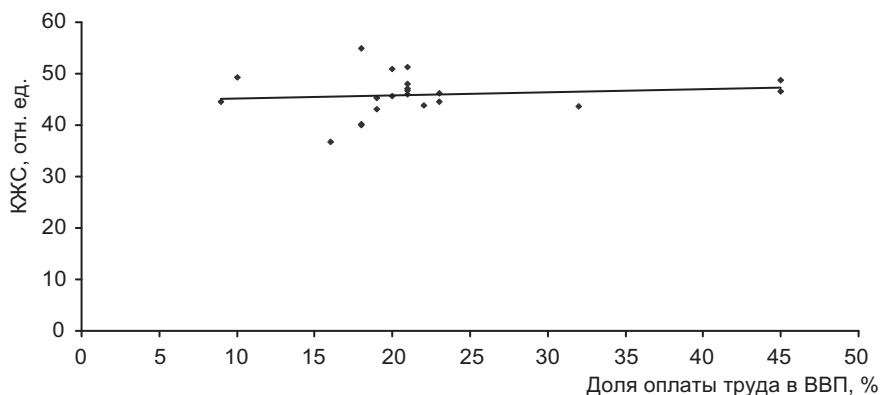


Рис. 7.6.40. Регрессионная связь оплаты труда и КЖС (1990–2009 гг.)

¹¹ Данные для России завышены на 10–13% в связи с произвольным коэффициентом, который использует Росстат, стремясь учесть «неизвестные» теневые зарплаты.

Для социально-политической стабильности страны важно распределение доходов по группам населения. Именно по этому распределению судят об уровне социальной справедливости. Характеризуется данное распределение коэффициентом фондов или коэффициентом Джини. Оптимальный коэффициент фондов лежит в диапазоне значений 5...8. На рис. 7.6.41 видно, что российский показатель далеко вышел за эти пределы и продолжает расти. Государство не управляет этим показателем.

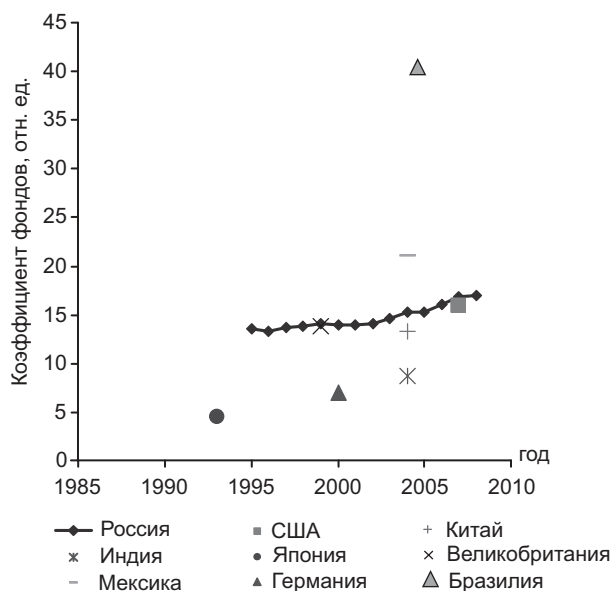


Рис. 7.6.41. Коэффициент фондов в разных странах (российский — в динамике)

В целом вопрос о социальном самочувствии народонаселения в связи с известным понятием — социальной справедливостью, которая в значительной степени связана с экономическими распределениями, — не является тривиальным. Он связан с глубинными психологическими установками, цивилизационными особенностями российского социума. Для оценки социального самочувствия населения была изучена его историческая динамика и сопоставлена с динамикой КЖС (рис. 7.6.42). Коэффициент корреляции показателей составил всего 0,1. Регрессионная картина также не носит какого бы то ни было регулярного характера. Вообще говоря, синхронность кривых заметна. Например, отмена крепостного права была проинтерпретирована как социально справедливая мера, хотя эффект от нее быстро исчез. Война 1941–1945 гг., объединившая весь народ, стершая социальные различия, дала максимальный всплеск социальной удовлетворенности. После ухода Сталина этот показатель последовательно снижался, несмотря на

работу советской идеологической машины и лозунги вроде «Все для блага человека. Все во имя человека». Одно из открытий исследования заключается в том, что «самоубийство» СССР, в котором с упоением участвовало множество людей, было латентно подготовлено их массовой неудовлетворенностью жизнью в системе казенного социализма. «Низы» действительно «не хотели». А когда в 1985–1991 гг. «верхи не смогли», то страна рухнула.

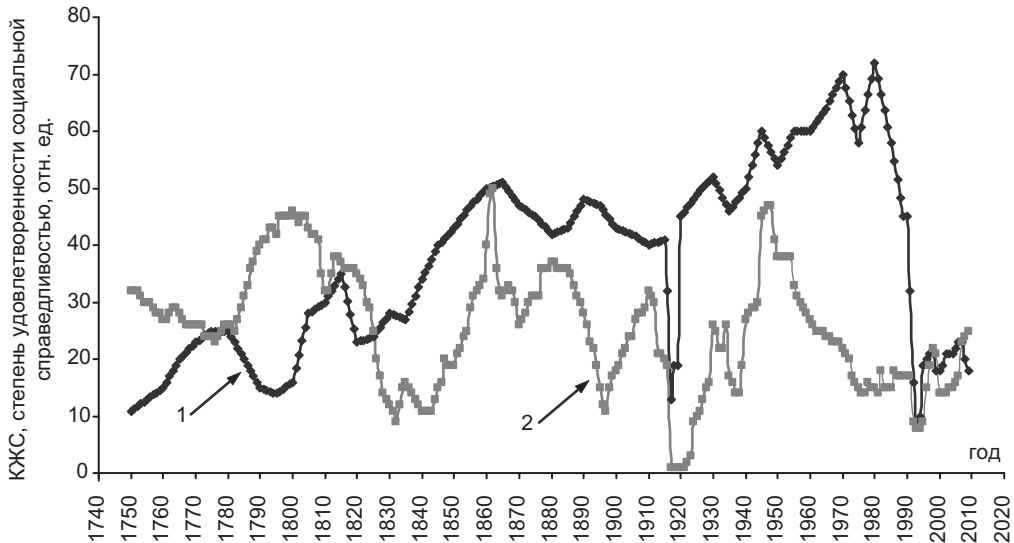


Рис. 7.6.42. Сопоставление КЖС (1) и степени удовлетворенности населения социальной справедливостью (2)

Но как быть с вопросом, почему на протяжении всей истории колебания социальной удовлетворенности (неудовлетворенности) в среднем не влияли на КЖС? Этот на самом деле странный результат объясним. Русское народное долготерпение — вот причина. Хорошо или плохо русскому человеку — напрямую не влияет на его жизненные проявления. Он все равно делает свое жизненное дело. Есть такой сглаживающий социальное настроение инвариант, как русское долготерпение.

Но в целом, как видим, основные социальные показатели в современной экономической модели страны демонстрируют либо стагнационный, либо деградационный тип динамики.

Единое государственное управление экономикой

Посмотрим на динамику доли государственных расходов в ВВП стран мира и России. Современная российская тенденция противоположна мировой (рис. 7.6.43).

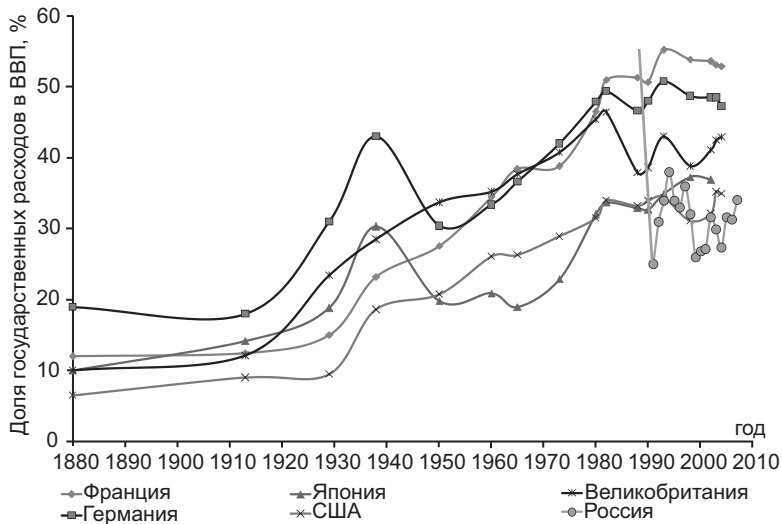


Рис. 7.6.43. Доля государственных расходов в ВВП стран мира

В условиях мирового финансового кризиса страны мира увеличивают в своих антикризисных пакетах инвестиции в реальный сектор, в инфраструктуру, в науку, однако в России ситуация прямо противоположная. Например, в части вложений в инфраструктуру наблюдается очевидная связь недостатка их объемов и кризисного спада. Объяснить аномальность российских действий рационально не представляется возможным (рис. 7.6.44).



Рис. 7.6.44. Соотношение государственных вложений в инфраструктуру в условиях кризиса и тяжести кризисных явлений

Вложения в экономику, в науку, ЖКХ, образование падают, что следует из изменений в структуре федерального бюджета (рис. 7.6.45).

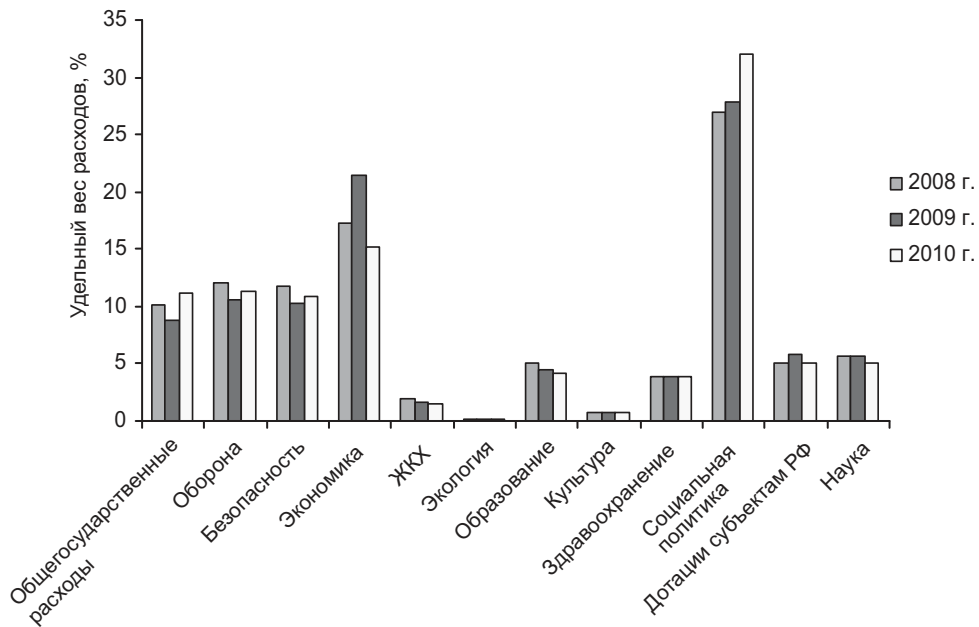


Рис. 7.6.45. Структура и динамика государственных расходов в современной России

Государство продолжает «бегство» из ответственных сфер экономического развития. Объяснить это рационально — невозможно. По свидетельству руководителей Минэкономразвития, доля государственного имущества в России составляет уже менее 45%. Хорошо это или плохо? Какова оптимальная доля государственного имущества в стране? Это не обсуждается. Есть «установка» из арсенала либеральных рецептов — нужно проводить дальнейшую приватизацию. Нужно — и все. Почему нужно, что это даст — не обсуждается.

Однако, если посмотреть на зависимость коэффициента жизнеспособности страны от доли государственного имущества в общей структуре собственности в стране, становится очевидным: России нужна не приватизация, а национализация (рис. 7.6.46). Причем этот вывод не носит совершенно никакой идеологической нагрузки. Введен критерий абсолютно рациональный — жизнеспособность страны. Получена связь: «фактор — целевой показатель». Следует вывод, что оптимальная величина доли государственного имущества на сегодняшний момент составляет 55–60% (рис. 7.6.46).

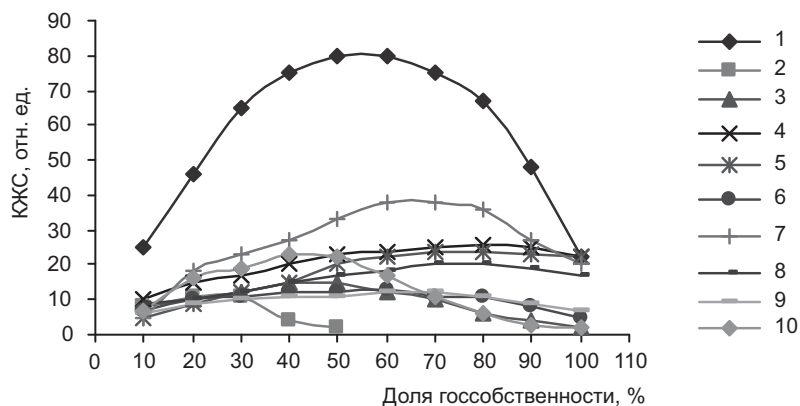


Рис. 7.6.46. Зависимость коэффициента жизнеспособности России и иных стран от доли государственной собственности в общей структуре национального имущества (1 — Россия, 2 — США, 3 — Германия, 4 — Англия, 5 — Индия, 6 — Япония, 7 — Китай, 8 — Бразилия, 9 — Мексика, 10 — Саудовская Аравия)

Существенно, что для различных стран оптимальная доля государственной собственности меняется в широком диапазоне: от 30% для США до 80% для Индии и Англии. Нет единого рецепта! Почему российская политика в сфере государственной собственности такова? Алгоритма выбора имеющихся решений обнаружить не удастся.

Очевидно, что степень централизации единой государственной организации жизнедеятельности общества и страны в целом является параметром оптимизации. Что за показатели описывают централизацию государства? Это концентрация ресурсов в центре и затем субсидиарное распределение их по регионам. Это доля государственной собственности в структуре национального имущества. Это доля государственных расходов в ВВП. Это концентрация полномочий в центре по сравнению с регионами и т. п.

Можно ввести обобщенную характеристику степени централизации управления государством и оценить ее историческую динамику с двух позиций. Во-первых, как фактически имевшую и имеющую место и, во-вторых, как теоретически оптимальную для конкретного исторического момента. Данные приведены на рис. 7.6.47.

Как видно из полученных данных, Российскому государству никак не удавалось найти оптимальное состояние централизации управления. Даже в условиях приближения степени централизации государства к оптимальному действовали иные мощные факторы, снижающие жизнеспособность страны. Развал страны в 1991 г. был совершенно очевидно связан с децентрализацией государства, которая в те времена была официальной целью реформ. Тогда действовала концепция «трех Д»: «десоветизация, декомму-

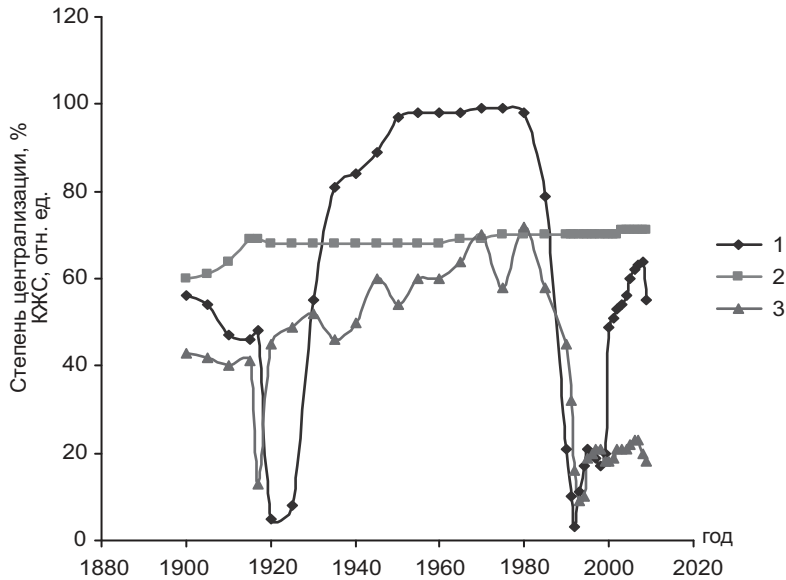


Рис. 7.6.47. Сравнение фактической (1), теоретически оптимальной (2) степени централизации Российского государства и коэффициента жизнеспособности (3) в исторической динамике

низация и децентрализация». С приходом В. Путина к руководству страной этот показатель вырос, но общий эффект для жизнеспособности страны не получен ввиду значительных и усиливающихся отклонений многих других факторов от оптимального уровня. Более того, с 2008 г., года образования так называемого «властного тандема», ситуация вновь начала ухудшаться. Создается впечатление, что начинается реставрация «горбачевщины» — «заговаривание» проблем и «протаскивание» проектов, снижающих жизнеспособность России. Поскольку авторы настоящей работы отчетливо понимают, что существуют системные управленческие проекты, навязываемые России с целью снижения ее жизнеспособности, то это является вполне объяснимым явлением¹². Был изучен такой обобщенный показатель, как степень фактического управления экономическим развитием со стороны государства (рис. 7.6.48).

Вертикальное падение кривой показывает, каким резким и противоречивым было фактическое устранение государства из управления экономическими процессами во время и после революции 1917 г., что было вызвано разрушением российской имперской системы госуправления и по-

¹² Якунин В.И., Багдасарян В.Э., Сулакшин С.С. Новые технологии борьбы с российской государственностью. Монография. М.: Научный эксперт, 2009.

строением совершенно иной. С 1985 года же шло сознательное устранение государства из управления в силу либеральной модели преобразования страны, последовательно реализуемой до настоящего момента. С 2008 г. эта модель вновь выдвигается на первый план. Поэтому и результативность государственного участия в управлении пошла на убыль, что представляет собой очевидную угрозу.

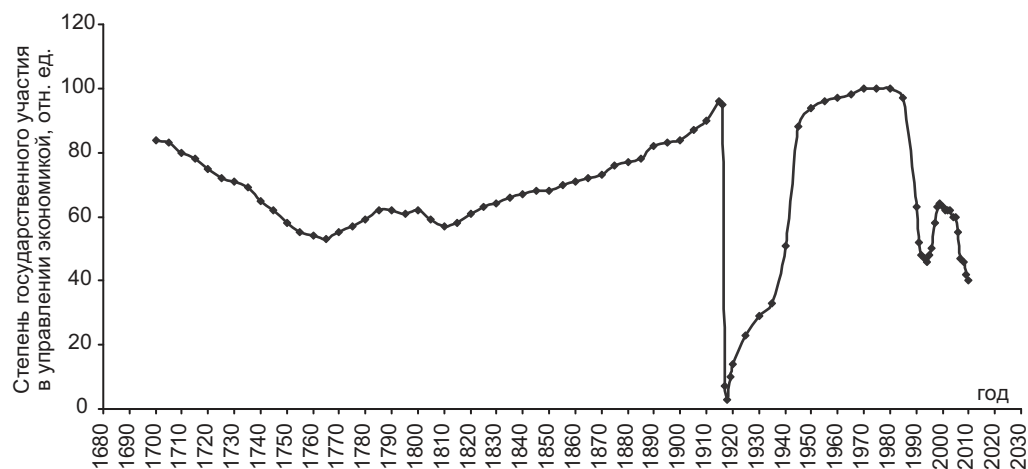


Рис. 7.6.48. Степень фактического управления экономическим развитием со стороны государства

Ресурсы экономического развития

К системообразующим ресурсам развития относятся инвестиционные ресурсы, необходимые оборотные финансовые капиталы и, конечно, возможности человеческого капитала.

Рассмотрим динамику инвестиционной активности по странам мира (рис. 7.6.49). На фоне мировых тенденций российская ситуация выглядит аномальной.

Более того, начиная с 2008 г. инвестиционная активность в стране падает (рис. 7.6.50). Соответственно, в этот период падает и коэффициент жизнеспособности.

При этом оценка оптимальной доли инвестиций в ВВП для России показывает, что от сегодняшних 20%, не дающих никакого исхода для расширенного воспроизводства и экономического развития страны, необходимо подняться до 60%. У других стран также есть подобные проблемы, но Россия — одна из стран, действующих самым необоснованным образом (рис. 7.6.51).

7.6. Экономическая деградация

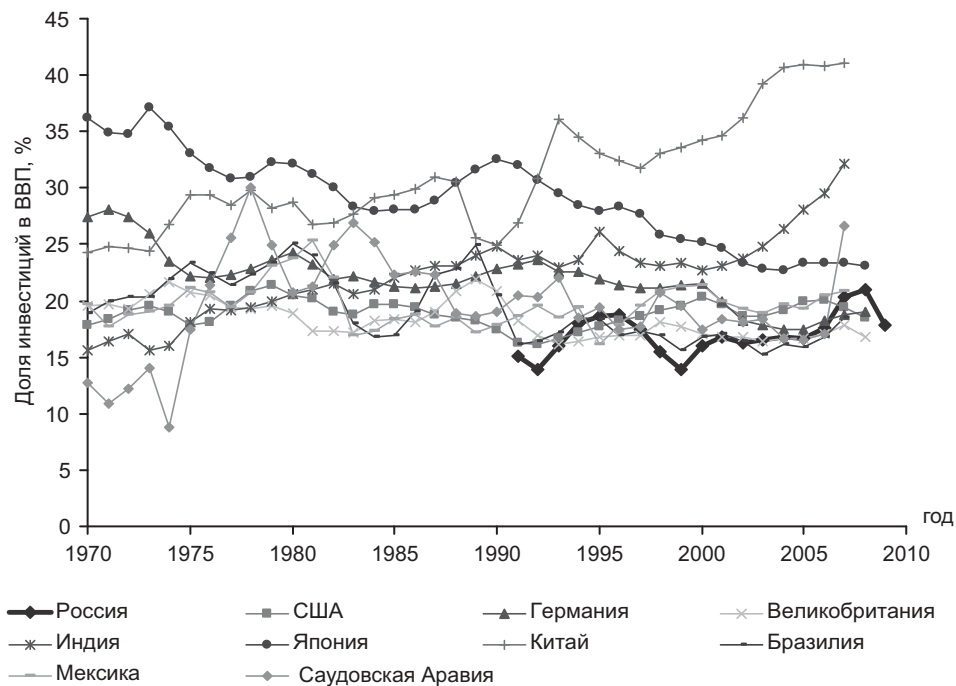


Рис. 7.6.49. Динамика доли инвестиций в ВВП в странах мира

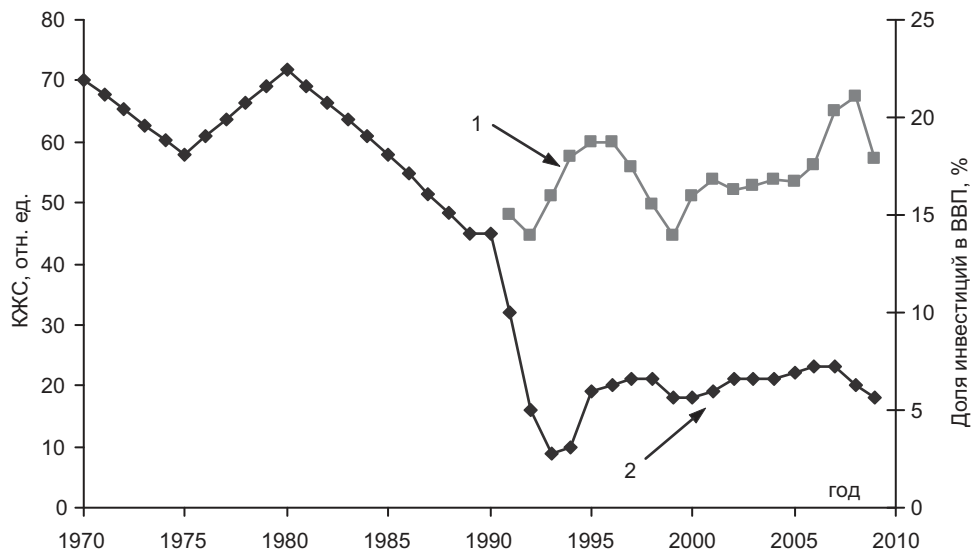


Рис. 7.6.50. Доля инвестиций в ВВП (1) и коэффициент жизнеспособности России (2)

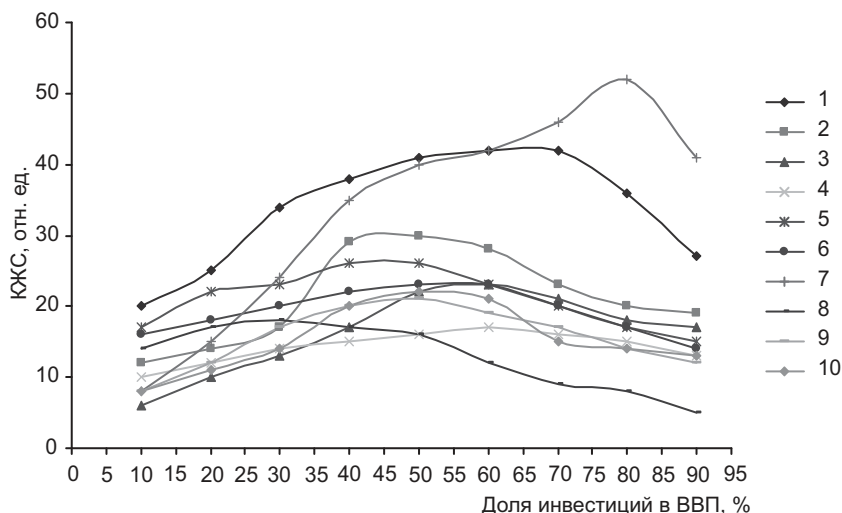


Рис. 7.6.51. Зависимость КЖС от доли инвестиций в ВВП в странах мира (1 — Россия, 2 — США, 3 — Германия, 4 — Англия, 5 — Индия, 6 — Япония, 7 — Китай, 8 — Бразилия, 9 — Мексика, 10 — Саудовская Аравия)

Расширенное воспроизводство или собственно экономическое развитие невозможно также без оборотных финансовых капиталов, кредитных, инвестиционных, венчурных ресурсов. Суверенные финансовые оборотные ресурсы в стране формируются центральным банком и мультипликативным механизмом денежно-кредитной эмиссии, системой коммерческих банков. В России действует либерально-монетаристская модель, суть которой состоит в значительном сжатии денежной массы в российской экономике. Из сопоставления с другими странами и собственной монетарной историей российской экономики (рис. 7.6.52) следует вывод, что демонетизация российской экономики беспрецедентна. Коэффициент монетизации российской экономики ниже показателя Китая и Японии в 5–7 раз, европейских и американских стран — в 2–3 раза. В абсолютном исчислении Россия «отказалась» от обращения в экономике более чем трех триллионов долларов.

Экономического обоснования такого финансового удара по национальной экономике не существует¹³. Официальная версия министерства финансов гласит, что монетарное сжатие есть способ подавления инфляции, но это не соответствует действительности¹⁴. Действительно, монетизация, кроме увеличения платежеспособного спроса, разогревающего инфляцию, ведет еще и к росту инвестиций, росту предложения на рынке, что инфляцию

¹³ Сулакшин С.С. Об инфляции «не по Кудрину». Монография. М.: Научный эксперт, 2009.

¹⁴ Там же.

уменьшает. Посмотрим на синхронное поведение индекса инфляции в России и объемов монетаристских финансовых изъятий из суверенного российского оборота (рис. 7.6.53). Видно, что инфляция не реагирует на возрастающий уже до более чем трехтриллионного (в долларах) объема изъятия средств. Однако также хорошо видно, что рост ВВП из-за изъятия средств практически остановлен.

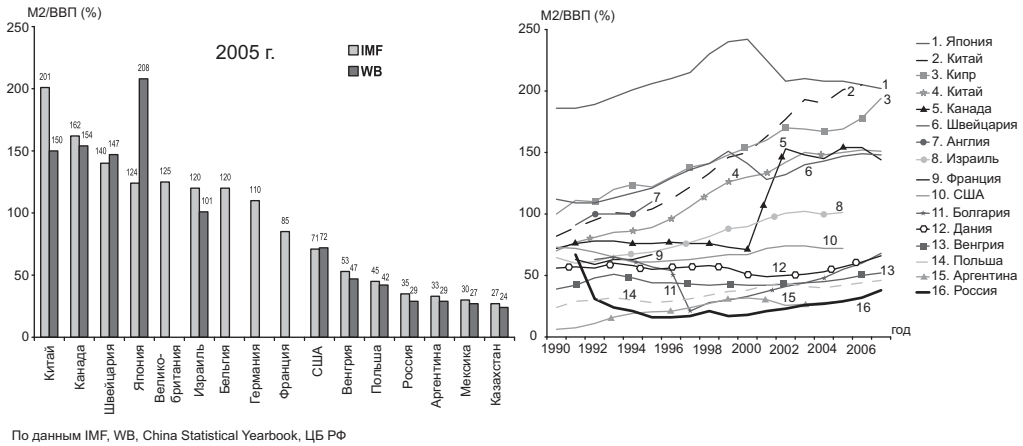


Рис. 7.6.52. Коэффициент монетизации экономики в странах мира

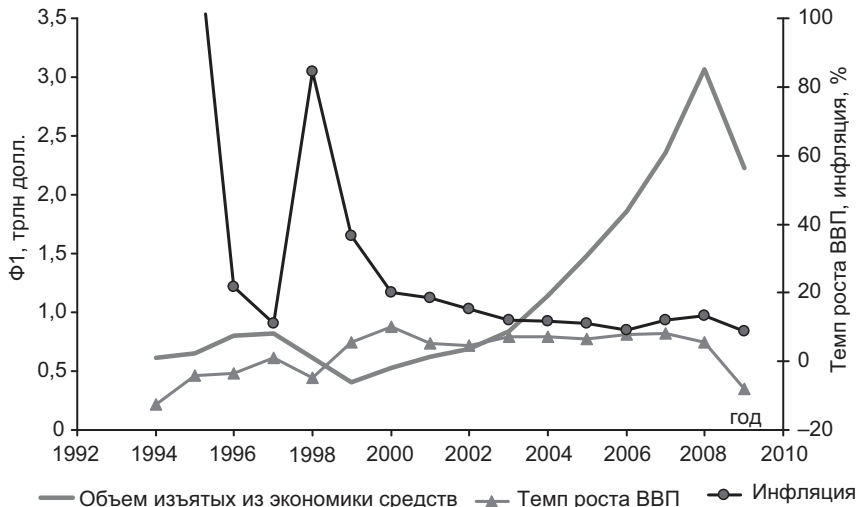


Рис. 7.6.53. Монетаристское изъятие средств из оборота не влияет на инфляцию, но тормозит экономическое развитие России (расчет изъятых средств выполнен по китайским пропорциям)

При этом такое поведение экономики характерно и для иных стран. На рис. 7.6.54 видно, что усредненный по странам мира оптимум монетизации экономики для максимизации роста ВВП лежит в диапазоне, в 3–4 раза превышающем российские показатели.

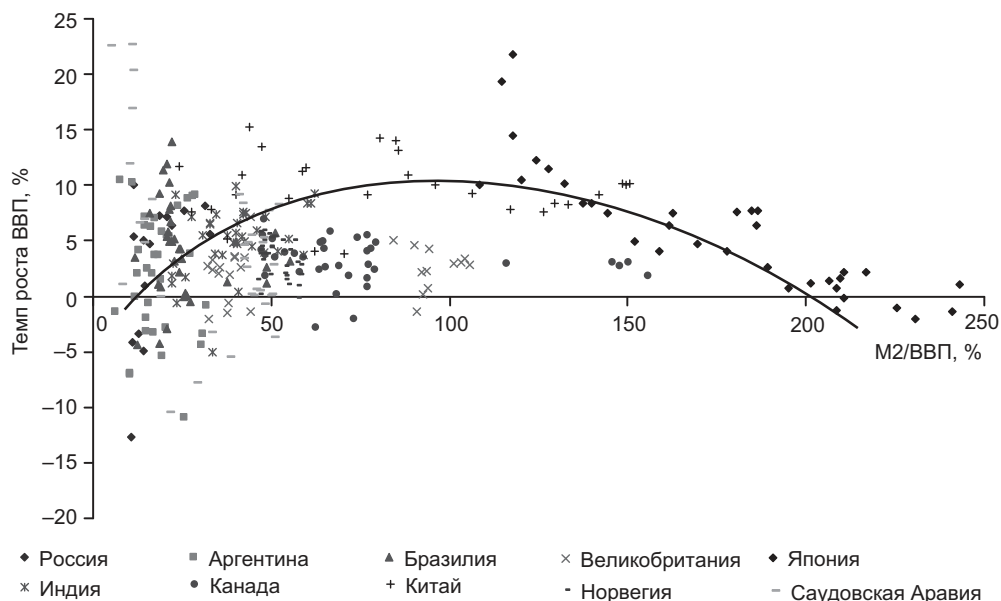


Рис. 7.6.54. Монетизация как фактор экономического роста

Существенно, что даже резкое наращивание монетизации, по опыту разных стран мира, не вызывает роста инфляции, или он невелик, или возможно ее падение. При этом происходит рывок экономического развития (рис. 7.6.55). На рис. 7.6.56 (а–д) примеры резких рывков монетизации (Китай, Канада, Бразилия, Индия, Великобритания) не приводили к росту инфляции.

Все приведенные примеры убедительно показывают, что рост монетизации не ведет к инфляции в условиях, когда государство управляет развитием. Больше того, увеличение денежного предложения может инфляцию уменьшать. Видно также, что ряд стран осознанно и резко меняли степень монетизации национальных экономик. Такие маневры, как видим, не только возможны, но и применяются.

Но из рассмотрения динамики российских показателей следует, что деградация монетарного обеспечения национальной экономики продолжается. Даже в условиях финансового кризиса (суть нехватка оборотных средств) российские монетарные власти продолжают сжатие денежной массы (рис. 7.6.57).

7.6. Экономическая деградация

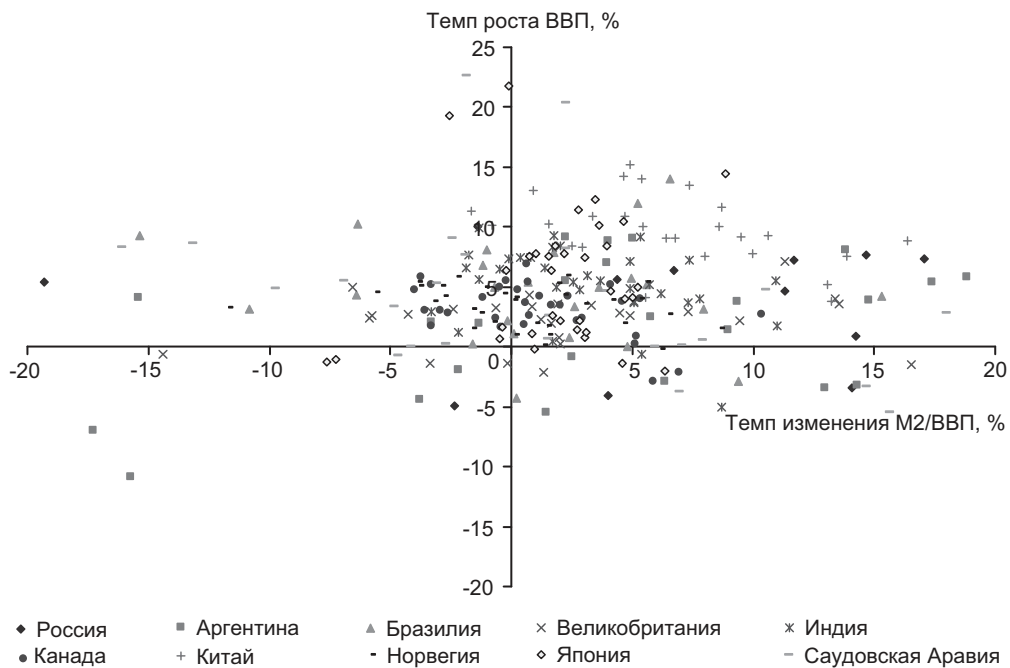


Рис. 7.6.55. Рынок монетизации ведет к росту ВВП

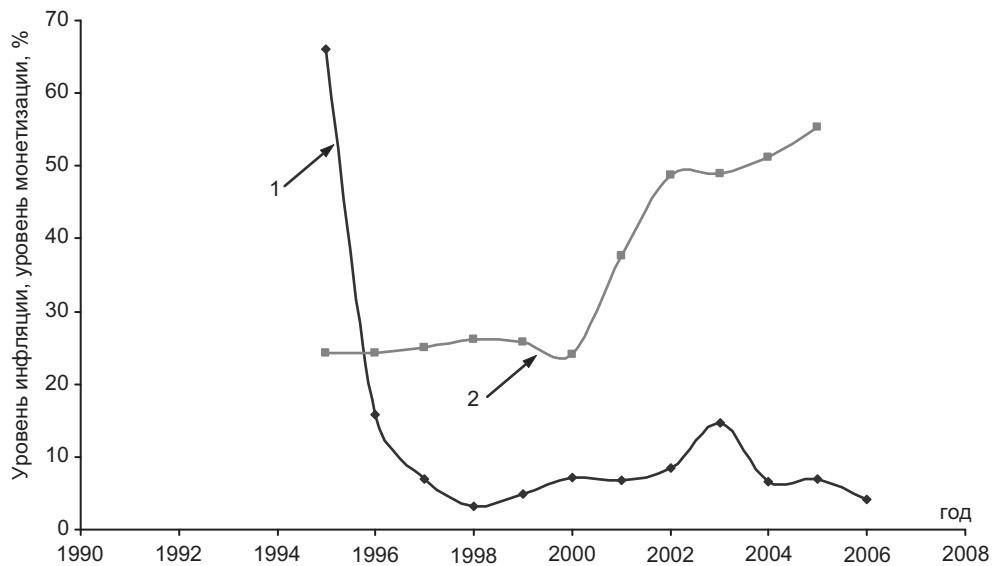


Рис. 7.6.56 а. Инфляция (1) и монетизация (2) в Бразилии

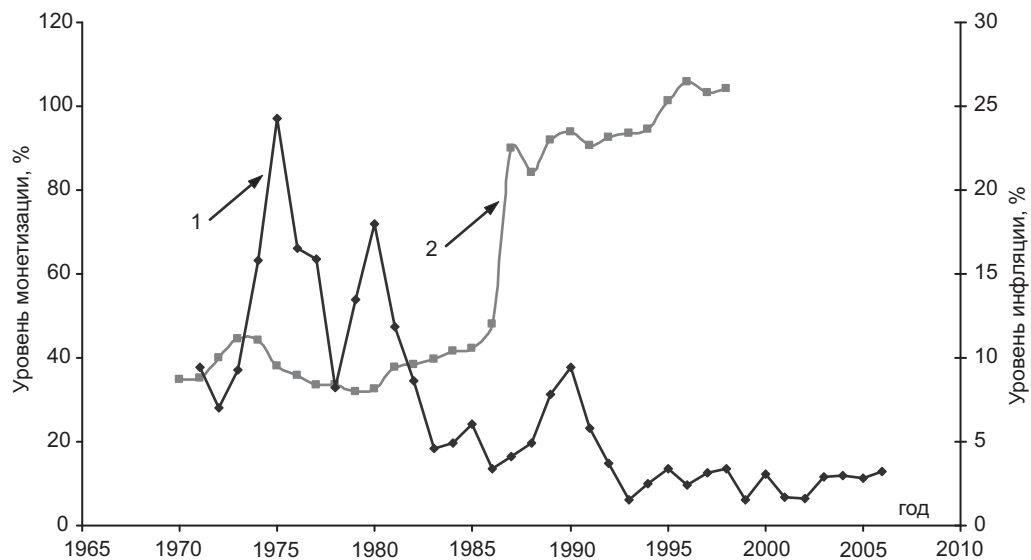


Рис. 7.6.56 б. Инфляция (1) и монетизация (2) в Англии

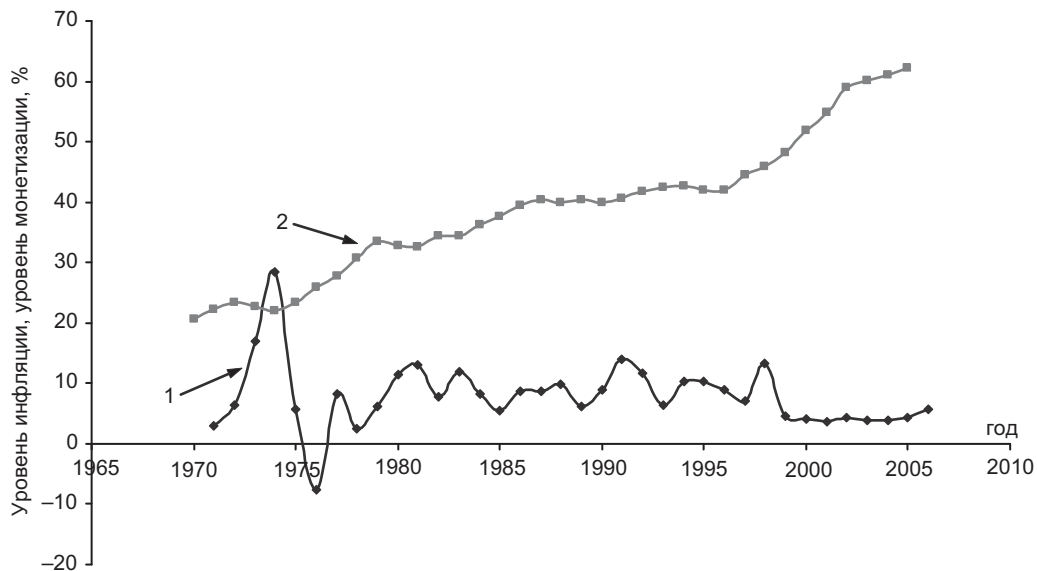


Рис. 7.6.56 в. Инфляция (1) и монетизация (2) в Индии

7.6. Экономическая деградация

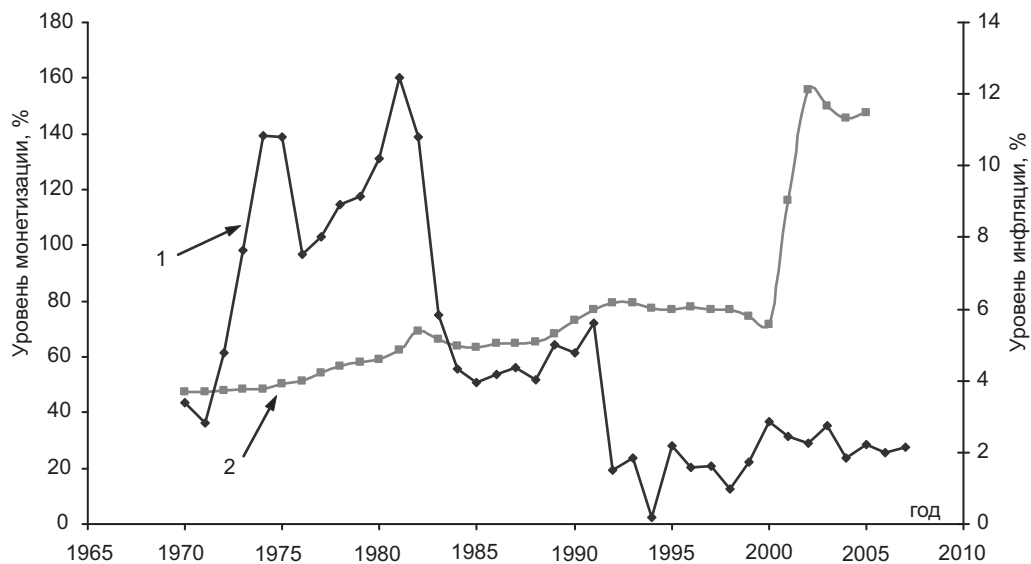


Рис. 7.6.56 г. Инфляция (1) и монетизация (2) в Канаде

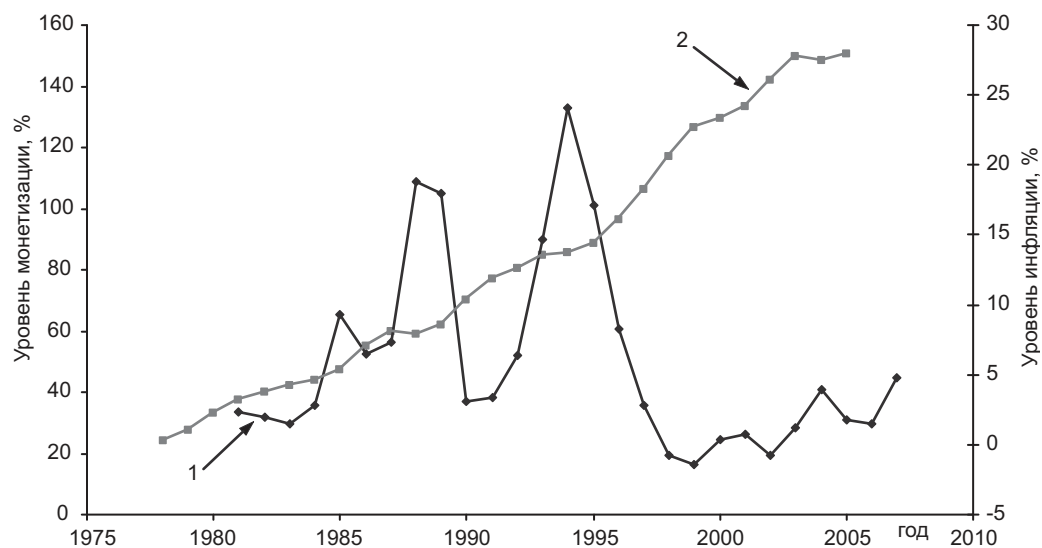


Рис. 7.6.56 д. Инфляция (1) и монетизация (2) в Китае

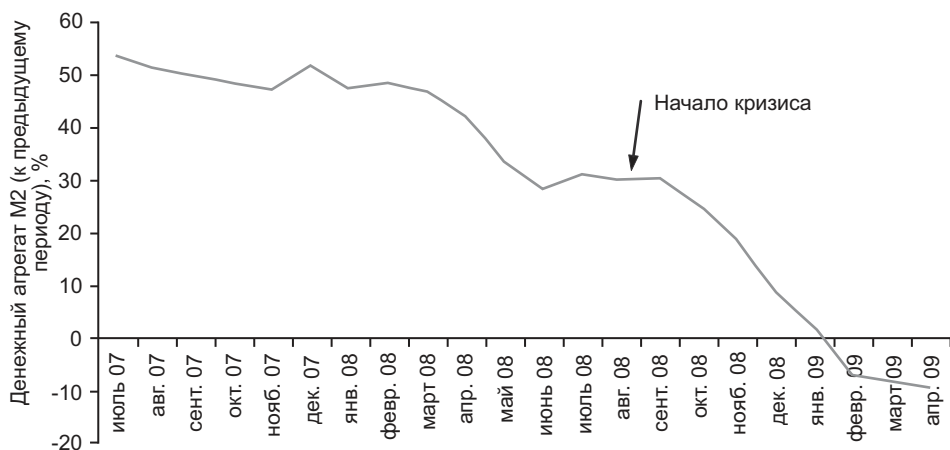


Рис. 7.6.57. Сжатие денежной массы в России продолжается

При этом корреляция уровня монетизации и коэффициента жизнеспособности России в период 1991–2009 гг. составляет 0,62. Регрессионная связь также выглядит достаточно убедительной (рис. 7.6.58). Для восстановления жизнеспособности страны степень монетизации необходимо наращивать.

Эта связь наглядно видна и без математической обработки на рис. 7.6.59.

Демонетизация российской экономики буквально заставила российский бизнес перейти на кредитование в зарубежных банках, что снизило финансовый суверенитет страны и подготовило условия для самого тяжелого протекания кризиса именно в России (рис. 7.6.60).

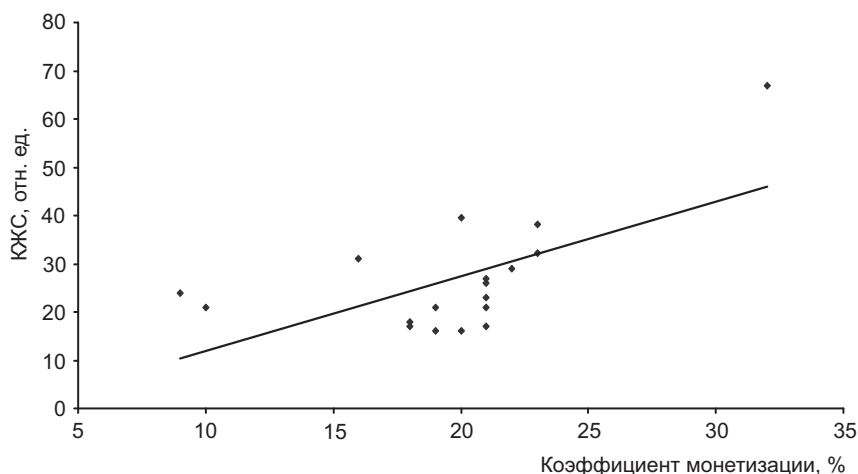


Рис. 7.6.58. Регрессионная связь монетизации и жизнеспособности России в современный период

7.6. Экономическая деградация

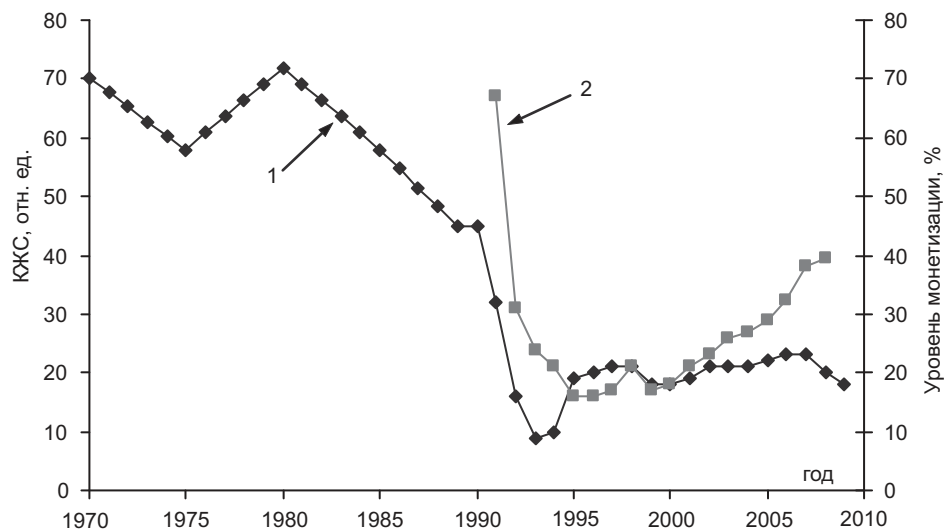


Рис. 7.6.59. Синхронность изменения КЖС (1) и монетизации экономики (2) России

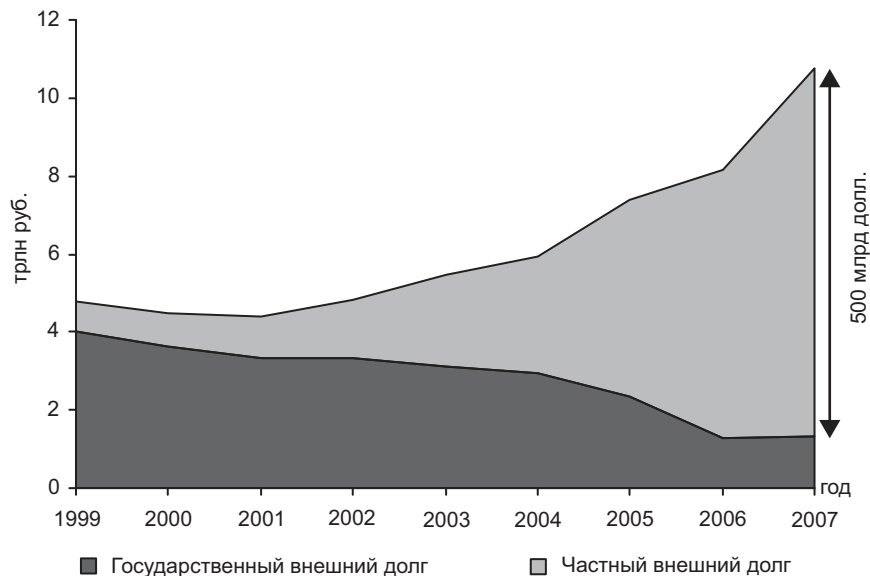


Рис. 7.6.60. Российский бизнес вынужден обращаться за кредитами к зарубежным банкам

Вопрос о финансовом и политическом суверенитете России поставлен вполне обоснованно, поскольку фактически управление Центральным бан-

ком РФ в его основной эмиссионной функции переместилось за рубеж. Называется этот режим *currency board*, а суть его в том, что монетизация российской экономики осуществляется не из соображений стимулирования экономического развития или повышения ликвидности банковской системы (как в Китае, например, и во многих других странах), а лишь в интересах обслуживания экономического механизма экспорта сырья (рис. 7.6.61).



Рис. 7.6.61. Рублевая эмиссия осуществляется Центробанком пропорционально объемам валютных поступлений от экспорта сырья (кривые нормированы по I кв. 2002 г.)

Кроме объемов эмиссии, неадекватных потребностям развития страны, неадекватна и политика Центробанка по рефинансированию коммерческих банков. Если ставка рефинансирования практически во всех странах в условиях кризиса резко снизилась, то в России, мало того, что она очень большая, она еще и увеличилась (рис. 7.6.62).

Регрессионная связь жизнеспособности страны и ставки рефинансирования показывает, что политика Центробанка продолжает работать против жизнеспособности России (рис. 7.6.63).

Таким образом, ключевые ресурсы экономического развития, а именно инвестиции и оборотные финансы, в российской экономической модели существенно деактивированы.

Подобная экономическая политика не может не отражаться на валовых и структурных показателях экономического развития. В частности, падение российского ВВП было самым резким в условиях мирового финансового кризиса в сравнении с рядом сопоставимых стран (рис. 7.6.64).

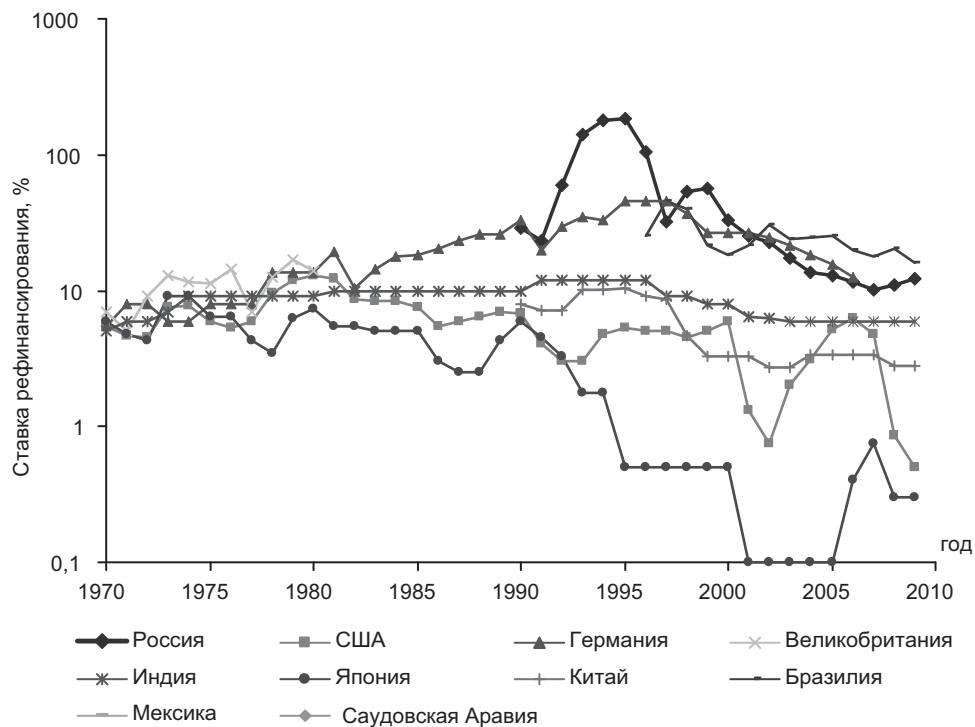


Рис. 7.6.62. Ставки рефинансирования в странах мира

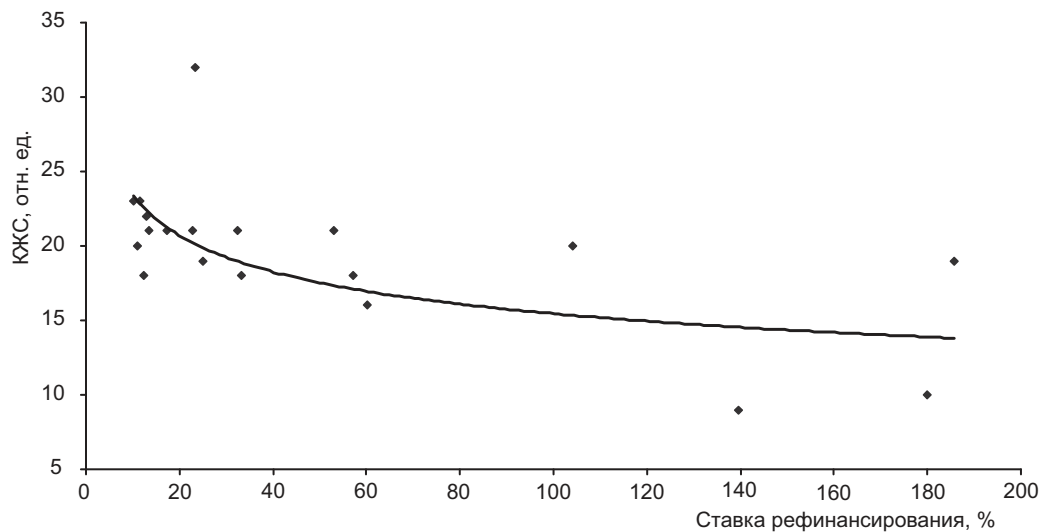


Рис. 7.6.63. Регрессионная связь ставки рефинансирования и коэффициента жизнеспособности страны

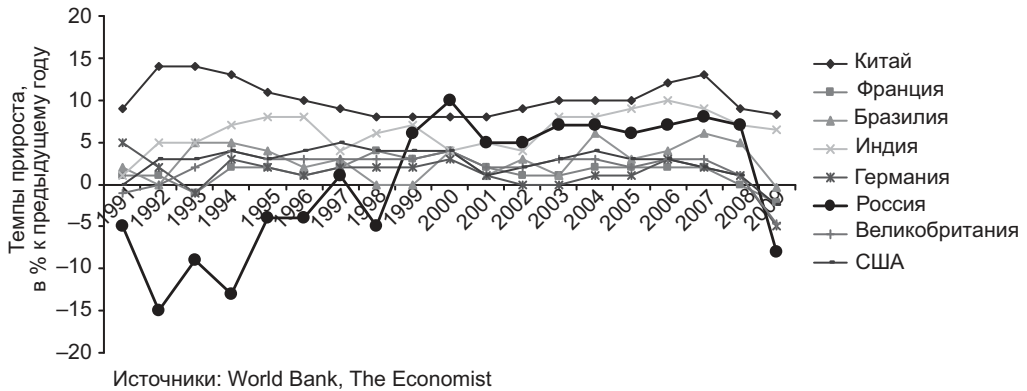


Рис. 7.6.64. Динамика ВВП в странах мира

Вместе с тем из сравнения кривых кажется, что рост ВВП был до кризиса сопоставим с показателями других стран, и это давало правительству возможность заявлять о правильности экономической политики. Но этот факт никак не согласуется с полученными ранее выводами о том, что экономика в 1990-е годы перестала играть роль фактора жизнеспособности (см. рис. 7.6.4). Дело в том, что прирост ВВП, наблюдавшийся до 2000 г., являлся не результатом экономического развития (его не было), а результатом «вздутия» цен на нефть. Падение мировых цен на нефть показало реальное положение дел.

Экономика тогда может быть фактором развития, когда, как показано на рис. 7.6.1, она «работает» на различные сферы жизнедеятельности страны. На обороноспособность, сельское хозяйство, развитие промышленности, рост капитальных вложений, развитие человеческого потенциала, наращивание ресурсов для государственного управления. Однако если экономика развивается только в секторе экспорта нефти, а доходы не конвертируются в развитие перечисленных областей, а в основном уходят в режиме стерилизации средств за рубежом, перекачиваются в частный капитал, размещаемый опять-таки за рубежом, то такой экономический «рост» действительно перестает быть фактором жизнеспособности России. Такой экономический «рост» становится фактором развития иных стран. Называется, как известно, такая экономика колониальной, как можно это видеть по многим примерам в истории.

Одним из негативных проявлений такого хода дел в российской экономике является результат в сфере развития человеческого потенциала. Индекс развития человеческого потенциала и коэффициент жизнеспособности страны изменяются синхронно (рис. 7.6.65), а регрессионный анализ показывает устойчивую линейную связь (рис. 7.6.66). Подробнее вопрос о гуманитарном состоянии страны рассмотрен в главе 6.

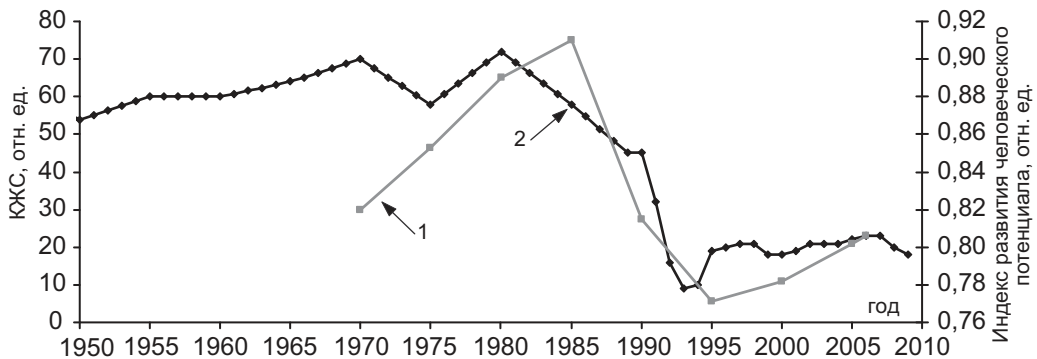


Рис. 7.6.65. Индекс развития человеческого потенциала (1) и коэффициент жизнеспособности России (2)

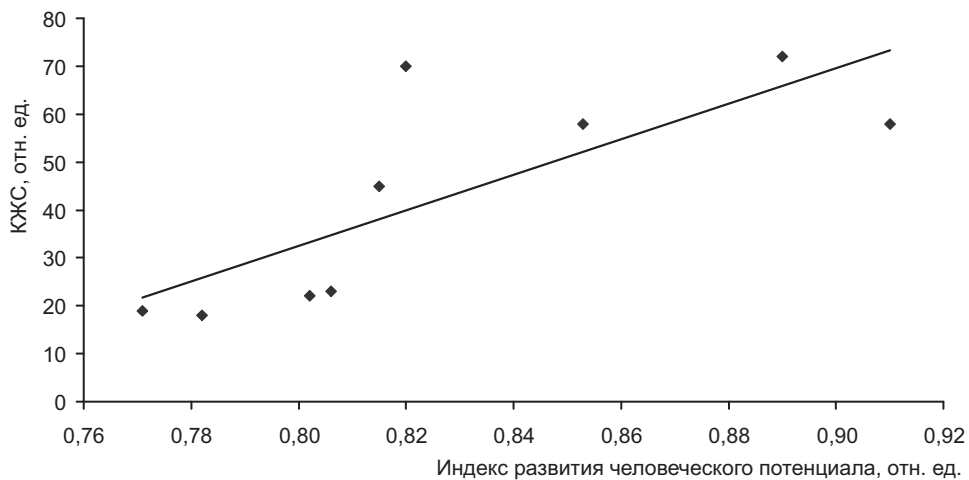


Рис. 7.6.66. Регрессионная связь индекса развития человеческого потенциала и коэффициента жизнеспособности России

Но вернемся вновь к финансовому ресурсу экономического развития. Посмотрим на регрессионную связь валового накопления (инвестиционный показатель) и цен на нефть (рис. 7.6.67). Зависимость между ними более чем очевидна.

На рис. 7.6.68–7.6.69 хорошо видно, что как ВВП, так и объем капитальных вложений в России определяются исключительно ценой на нефть.

Вновь просится на ум аналогия страны с живым организмом. Если его довести до полной дистрофии и в этом состоянии пытаться повышать психологический тонус хорошими нарядами и парфюмом, которые, безусловно, в нормальном состоянии способствуют повышению тонуса, то — не рабо-

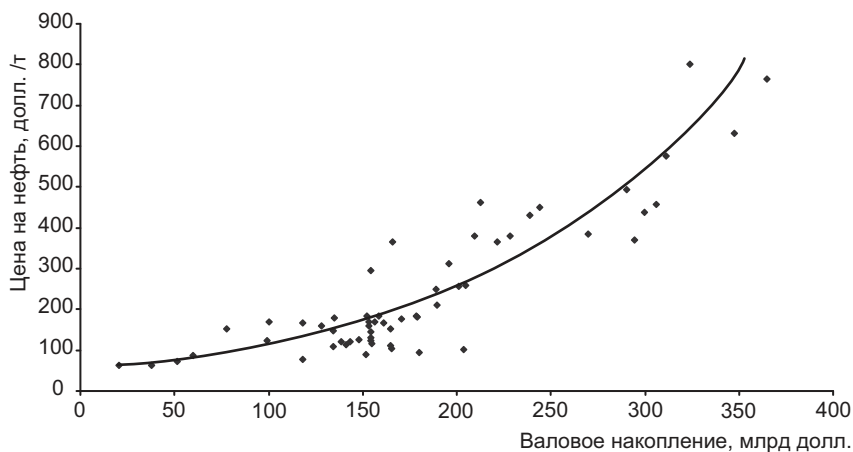


Рис. 7.6.67. Регрессионная связь валового накопления России и мировых цен на нефть

тает. Поэтому становится понятным, что в стране с доведенной до нижнего угрожающего предела жизнеспособностью, с доведенной до абсурдного управления и состояния экономикой последняя перестает быть фактором жизнеспособности страны. Фактически, по формальной логике, это означает, что экономический фактор в современной России превратился в антифактор жизнеспособности страны. Случай агрессивности внешней среды по отношению исключительно к России не проходит логической проверки, поскольку иные страны находятся в тех же условиях, однако тяжесть кризиса там меньше, а в случае с Китаем, Индией, Сингапуром и кризиса-то, в общем, нет.

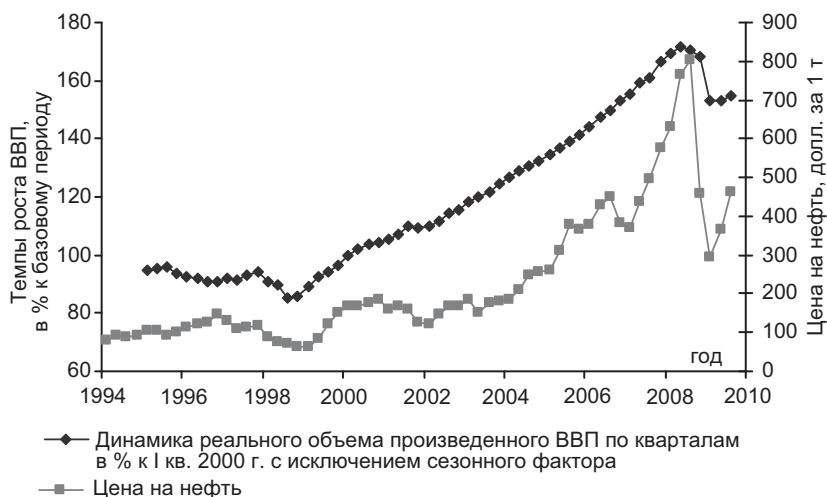


Рис. 7.6.68. Синхронность роста ВВП России и мировых цен на нефть



Рис. 7.6.69. Синхронность изменений валового накопления России и мировых цен на нефть

Возникает вопрос — является ли углеводородная экспортная специализация экономики России определенной стратегией или это результат некой конъюнктурной ситуации? На рис. 7.6.70 показана динамика коэффициента корреляции инвестиций в России и экспортных цен на нефть, на рис. 7.6.71 — корреляция цен на нефть и ВВП. Очевидно, что происходит все более отчетливое становление или, можно сказать, строительство «нефтяной» экономики. Это, конечно, осознанный выбор, несмотря на все разговоры о диверсификации экономики, инвестициях, инновациях и т. п.

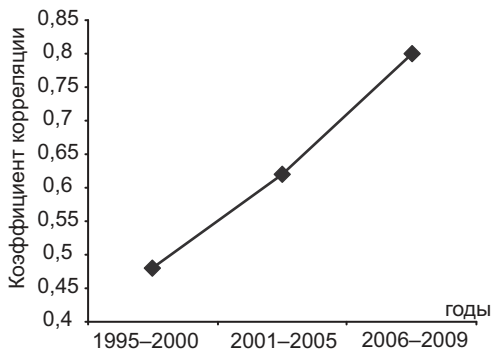


Рис. 7.6.70. Динамика коэффициента корреляции цен на нефть и инвестиций в российской экономике

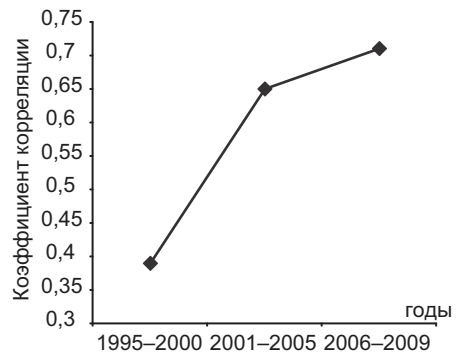


Рис. 7.6.71. Динамика коэффициента корреляции ВВП России и мировых цен на нефть

Из этих данных с очевидностью следует, что экономического развития в стране не происходит. Валовые показатели носят ценовой конъюнктурный характер и в условиях падения цен на нефть экономика неизбежно отбрасывается на исходные рубежи 1990-х годов. В России все более укореняется экспортно-сырьевая экономическая модель.

Описанная ситуация теоретически может иметь место только в трех случаях: управление ошибочно ввиду непрофессионализма управленцев; управление преследует иные, нежели развитие страны, цели (чаще всего это случай свехкоррупции); управление носит диверсионный характер, т. е. осуществляется в интересах иных государств.

Не все, но некоторые оценки ситуации в этой причинной триаде можно сделать.

Успешность экономического развития зависит от качества государственного управления в этой сфере. На рис. 7.6.72 показана степень ошибочности государственного управления экономическим развитием в России, оцененная как усредненное отклонение фактических значений ряда количественных макроэкономических параметров от их оптимальных значений (по результатам экспертной оценки).

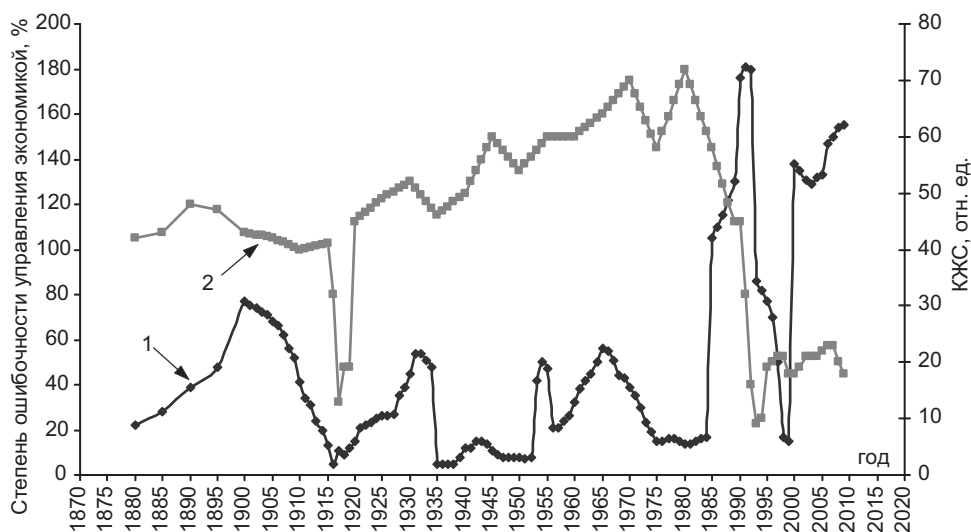


Рис. 7.6.72. Ошибочность государственного управления экономическим развитием в России (1) и КЖС (2)

Ошибочность управления оценивалась по следующим показателям: монетизация экономики; доля государственного имущества в структуре собственности; ставка рефинансирования ЦБ; доля государственных расходов

в ВВП; доля оплаты труда в ВВП; внешнеторговый оборот; отношение экспорта к импорту; доля государственного бюджета, направляемая на оборону, науку, здравоохранение, культуру, образование, субсидирование сельского хозяйства; соотношение платного и бюджетного образования; доля населения, занятого в силовых структурах и армии; соотношение доходов федерального бюджета и бюджетов регионов; соотношение расходов федерального бюджета и бюджетов регионов.

Самый очевидный вывод из сравнения кривых — это то, что обвал жизнеспособности страны в 1990-е гг. совпадает с резким ростом ошибочности управления. Такого уровня ошибочности управления в истории России не наблюдалось никогда. Поэтому возможно, что мы имели дело не с ошибочностью управления, а с очень продуманным и навязанным стране «анти-проектом», цель которого вовсе не развитие России.

В исторической динамике ошибочности экономического управления интересно отметить мобилизующую роль мировых войн, эффект смены экономической системы после 1917 г. и эффект «сталинского ренессанса» 1935 г., отчасти приоткрывающий завесу над причинами репрессивных действий власти в те времена. Видны растерянность в экономическом управлении во время борьбы за власть после смерти Сталина. Четко просматривается период хрущевского волюнтаризма, закончившийся с приходом Брежнева. Постепенный выход на более эффективное экономическое управление вплоть до 1985 г., когда началась горбачевская перестройка. Здесь наблюдается скачок нелепости в экономическом управлении, затем такой же резкий скачок в 1991 г., с началом «рыночной» реформы по Гайдару.

Эффективность управления увеличивалась по мере адаптации к новым условиям, а минимальной ошибочность была в короткий период правительства Примакова. Приход В. Путина и его команды вновь ознаменовался резким скачком ошибочности управления. История показывает, насколько неустойчива модель управления в России до сих пор. Естественным является то, что ошибочность экономического управления является фактором снижения жизнеспособности страны (рис. 7.6.73).

Несмотря на весьма высокий разброс показателей связи, линейный тренд регрессионной связи просматривается и подтверждает очевидное: чем более ошибочно экономическое управление, тем меньше жизнеспособность страны. Хотя надо заметить, что существуют и иные параллельно действующие факторы, которые могут вмешиваться и искажать эту зависимость.

Таким образом, анализ факторного пространства экономического развития, как сферы одного из главных факторов-потенциалов жизнеспособности страны, выявляет следующие основные проблемы, требующие своего решения.

1. Главная проблема — это приверженность государственного управления догматике экстремального либерализма. Вместо оптимизации регули-

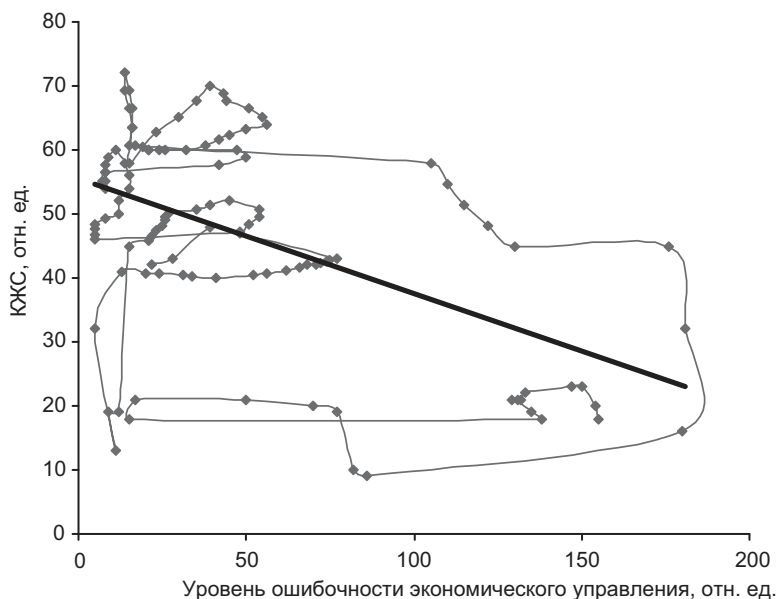


Рис. 7.6.73. Регрессионная связь ошибочности экономического управления и коэффициента жизнеспособности России

рующих государственных функций реализуется их элиминация. По этой причине доля государственных расходов в ВВП, доля государственного имущества в структуре собственности страны далеки от оптимальных и меняются в неоптимальном направлении.

2. Системы мотивации труда, организации производства, иные экономические условия не учитывают цивилизационные особенности России, что не позволяет достигать оптимальных состояний производства и потребления.

3. Монетаристская модель национальной финансовой системы. Уровень монетизации необоснованно занижен в 3–7 раз. Центральный банк осуществляет весьма подавленную эмиссию исключительно под потребности сырьевого экспорта и вне связи с потребностями экономического развития страны и обеспечения ликвидности банковской системы.

4. Системно выстраиваемый сырьевой и низкопереловый тип российской экономической модели. Структура выпуска и структура инвестиций по видам экономической деятельности государством не управляется, что еще более закрепляет выбор сырьевой модели.

5. Избыточно экспортизированный тип экономики. Из страны вывозятся ресурсов до трех раз больше, чем ввозится. Валютная выручка также в основном из страны экспортируется.

6. Управления равномерностью развития регионов не происходит, а диспропорции их развитости нарастают.

7. Не управляется распределение доходов населения. Выведены из-под мониторинга и фактически из-под адекватного налогообложения наиболее высокодоходные группы. Расслоение населения по доходам нарастает. Сокращения бедности в должной мере не происходит.

8. Заниженный в 2–2,5 раза уровень оплаты труда демотивирует производительность труда, не обеспечивает воспроизводства человеческого капитала и порождает демографическую деградацию, лишает банковский депозитно-кредитный механизм средств населения и делает проблему адекватного пенсионного обеспечения неразрешимой. В результате происходит последовательная деградация человеческого капитала.

9. Основные ресурсы экономического развития — инвестиции и оборотные финансовые средства — заметно подавлены в результате проведения в жизнь политики монетаризма, что тормозит развитие экономики страны.

Приведенные факторы-потенциалы жизнеспособности страны в сфере экономики относятся к факторам первого уровня (см. рис. 7.6.2), которые в детальном управленческом разложении «генерируют» десятки и сотни более конкретных и локальных факторов¹⁵. В государственно-управленческом документе «Доктрина безопасности и развития России (Часть 3)» в первую очередь должны быть номинированы и спроектированы именно эти факторы-потенциалы.

¹⁵ Якунин В.И., Сулакишин С.С., Багдасарян В.Э. и др. Экономическая политика России и Экономическая доктрина. К умной и нравственной экономике. Монография. В 5 т. М., Научный эксперт, 2008.

7.7. Обороноспособность России

Как показали результаты анализа, проведенного в разделе 2.1.8, обороноспособность является одним из важнейших факторов жизнеспособности страны, как в части целостности ее территории, так и в отношении безопасности населения и стабильного функционирования государственной власти (рис. 7.7.1).

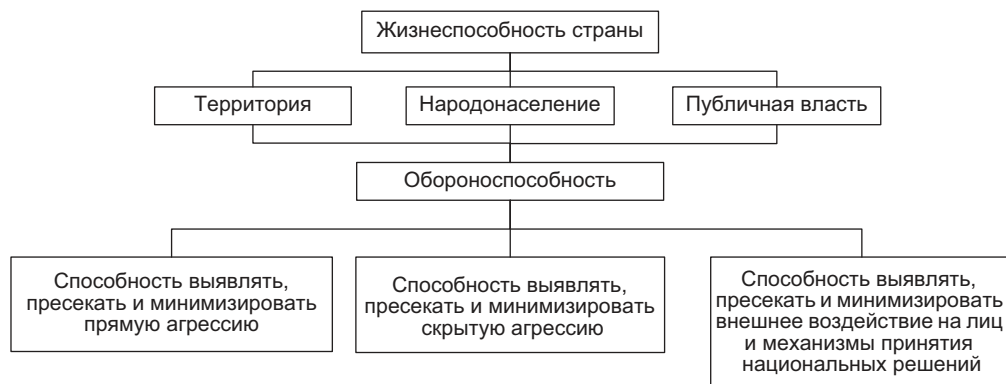


Рис. 7.7.1 Обороноспособность как фактор жизнеспособности страны

В рамках настоящего раздела рассматриваются: система факторов, влияющих на результативность отдельных направлений обеспечения обороноспособности страны; фактическое и оптимальное их состояние; проблемы, препятствующие оптимальному действию данных факторов.

Состояние Вооруженных сил РФ

В соответствии со ст. 59 Конституции РФ защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации. Каждый гражданин нашей страны, не имеющий освобождения от прохождения военной службы, обязан поступить на определенный срок на военную службу.

Прохождение военной службы осуществляется: гражданами — по призыву и в добровольном порядке (по контракту); иностранными гражданами — по контракту на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами, в Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях.

Гражданин, проходящий военную службу, является военнослужащим и имеет определяемое законом правовое положение. На него возлагаются обязанности по вооруженной защите государства, обеспечению безопасности государства, общества и личности.

*Кадровый состав армии. Количественные характеристики.**Контрактная армия*

Современная армия — это, как правило, армия профессиональная. Новые виды вооружений и техники требуют новых подходов в их освоении и эксплуатации, новых способов и приемов в их боевом использовании и применении. Поэтому перспектива профессиональной армии — в профессионализме всех без исключения военнослужащих. Этот профессионализм в первую очередь будет определяться качественными показателями призывного контингента: способностью новобранцев в короткие сроки освоить сложную технику, пройти соответствующий курс обучения и подготовки. То есть важной стороной, влияющей на качество комплектования кадрового состава, является потребность Вооруженных сил РФ в высокообразованных людях, способных управлять современными типами вооружений. Однако за последние годы в рядах призывников стало на 20% меньше молодых людей, имеющих среднее образование, при этом есть такие, образование которых ограничивается всего четырьмя классами, есть и вовсе неграмотные. Из-за малограмотности многие солдаты не способны осваивать даже сравнительно простые системы вооружений. И это в период активного развития во всем мире новейших технологий, появления все большего количества высокоинтеллектуальных видов вооружений.

Что касается российских военнослужащих-контрактников, то об их низком уровне моральной готовности к военной службе красноречиво свидетельствуют результаты опроса, проведенного в четырех военных округах и на двух флотах: 54% опрошенных в качестве основных мотивов поступления на военную службу назвали потребность в заработке, 45% — возможность избежать безработицы, 35% — гарантированное государством получение жилья и лишь 20% — патриотические ценности. Нынешние контрактники по социальному статусу мало чем отличаются от призывников. Как правило, это те же представители наименее социально защищенных слоев общества, их интеллектуальные возможности и морально-психологические качества часто невысоки.

Правда, осенний призыв 2009 года выявил положительные тенденции — в Вооруженных силах России заметно возросло число срочников с высшим образованием. Как считают военные, это результат перехода на один год службы и связанная с этим отмена ряда отсрочек. После этого призывная база, по выражению военных, расширилась на 100 тыс. человек. Доля призывников с дипломами о высшем образовании за год увеличилась с 13,5 до 21,5%.

Полностью призывной армии в России сейчас нет, поскольку офицерский состав проходит службу по контракту, т. е. это «смешанно-контрактная» армия. Контрактная армия — армия, сформированная из наемников, служащих за плату по контракту. И та и другая при определенных условиях может являться профессиональной, поскольку профессиональная армия —

армия, сформированная из обученных и в профессиональном отношении подготовленных к военной службе (боевым действиям) кадровых офицеров и прапорщиков (мичманов), а также сержантов (старшин), солдат (матросов), призванных на срочную действительную военную службу или заключивших контракт о прохождении военной службы.

Отказ от призыва и переход армии на контрактную основу не может гарантировать ее профессионализма.

Дважды в новейшей российской истории предпринимались попытки перевести армию на контрактную основу. Была даже разработана федеральная программа по переходу на комплектование Вооруженных сил РФ военнослужащими-контрактниками на период 2004–2007 гг.

Этой программе предшествовал эксперимент, проведенный в 76-й воздушно-десантной дивизии, который поводов для оптимизма явно не дал. Главный военный прокурор РФ С. Фридинский на заседании Совета Федерации сообщал, что за 2006 г. число контрактников в армии выросло на 11,3%, в том числе в частях постоянной готовности — на 21,7%. Число совершенных ими преступлений выросло с 1,5 тыс. в 2005 г. до 4 тыс. в 2006 г.

Исследования Социологического центра ВС РФ, проведенные в конце 2006 г., показали, что на службу по контракту в современных условиях поступают в основном «представители малообеспеченных слоев населения, имеющие невысокий уровень образования». Более того, «наблюдается возрастающая тенденция к нежеланию добровольцев проходить военную службу в отдаленных местностях — в Забайкалье, на Крайнем Севере, Камчатке, в ряде районов Сибири и др.». Последнее прямо противоречит самой сути контрактной службы. Опрос среди сержантов и старшин показал, что у тех из них, кто служит по призыву, выше уровень образования и, что весьма примечательно, выше готовность жертвовать жизнью во имя защиты Родины. Мотивом для заключения контракта (можно было называть несколько) 55% сержантов назвали «возможность обеспечить себя материально», но лишь 18% сказали, что «это мой гражданский долг», и всего 12% в качестве мотива назвали «желание посвятить себя защите Отечества». У 28% опрошенных мотивом было желание «проверить себя и закалить характер».

На коллегии Министерства обороны в марте 2010 г. было отмечено, что проблемой можно считать провал программы перевода армии и флота на преимущественно контрактный принцип комплектования солдатских и сержантских должностей. В то же время Министерство обороны РФ пока не отказывается от планов перехода к контрактной армии.

Согласно официальным данным, бюджет российского Министерства обороны позволяет тратить на одного военнослужащего немногим более 10 тыс. долл. в год, в то время как один американский солдат обходится примерно в 180 тыс. долл., английский — в 150 тыс., французский и немецкий — в 100 тыс., турецкий — в 15 тыс. долл. Если бы Россия стала осна-

щать, оплачивать и обучать российского солдата так, как это делают страны НАТО, то могла бы позволить себе иметь по американской модели армию численностью 100 тыс. человек, по английской — 120 тыс., немецкой или французской — 170 тыс., турецкой — 800 тыс. человек. И это при том, что российское Министерство обороны тратит гораздо меньше средств на своих гражданских служащих, чем большинство стран НАТО.

Исходя из российских реалий, необходимо отказаться от популистских лозунгов и в качестве основной системы комплектования Вооруженных сил России на данном этапе оставить систему комплектования по призыву.

В настоящее время Россия испытывает огромные трудности с призывом на военную службу молодого пополнения. Годность призывников к военной службе за последние 10 лет снизилась на 20%.

Очень большую озабоченность вызывает здоровье молодежи допризывного и призывного возраста. Поэтому без кардинального решения государством социально-экономических проблем, включая проблемы здравоохранения, Россия в ближайшей перспективе не сможет создать полноценную систему комплектования армии ни по призыву, ни по контракту.

И, конечно, проблема ее комплектования не может быть решена без повышения привлекательности военной службы, которая зависит не только от размеров денежного довольствия. Социальная привлекательность военной службы по контракту обеспечивается прежде всего открывающимися возможностями достижения иного (лучшего) социального положения в обществе. Это — возможность не только сделать военную карьеру, но и получить высшее или специальное образование, жилье, гарантированное трудоустройство после окончания военной службы, достойное пенсионное обеспечение.

Укомплектованность частей

После 1996 г. в Российской армии появилось несколько полков постоянной готовности, укомплектованных на 80% от штата, полагающегося по нормативам военного времени. Но для того, чтобы их использовать в боевых действиях, требовалось в течение минимум суток пополнять эти воинские части личным составом и техникой. Да и таких полков было очень мало — не более 13% от имеющихся тогда в вооруженных силах. Все остальные части были сокращенного состава, их техника и запасы хранились на складах и базах. На приведение их в состояние боеготовности требовалось длительное время. Это касалось почти 87% воинских частей. На содержание армии тратились громадные средства, но, по существу, она не могла решать возложенные на нее задачи.

Чтобы изменить такое положение дел, была задумана реформа с созданием 85 бригад постоянной готовности со 100-процентной укомплектованностью. На первом этапе, когда наблюдался некоторый избыток офицерских

кадров в армии, цель была достигнута. Спустя некоторое время ситуация изменилась, поскольку проведение реформы спровоцировало значительные увольнения.

Проводимые в настоящее время реформы в Российской армии приводят к значительному сокращению численности вооруженных сил. После увольнения в запас только небольшой части военнослужащих удается успешно сменить род занятий и освоиться в новых условиях жизни и деятельности. Для большинства же военнослужащих, как и для членов их семей, увольнение из армии — весьма болезненная ситуация, приводящая порой к потере жизненной перспективы и крушению надежд, так как им трудно адаптироваться к новым для себя условиям и стилю взаимоотношений в современном обществе. Это часто провоцирует финансовые и экономические трудности, ограничения в выборе работы, жилищные проблемы, невротические состояния, асоциальное поведение и т. д.

Увольняемые в запас военнослужащие, как правило, трудоспособные люди, обладающие высокой профессиональной подготовкой и деловыми качествами. Они могут эффективно трудиться и представляют собой значительный кадровый и трудовой ресурс, который необходимо задействовать в процессах реформирования российской экономики. Но опыт реализации программ социальной адаптации граждан, уволенных с военной службы, показывает, что наиболее острой является проблема обеспечения их занятости. Данной категории населения, несмотря на уровень образования и профессиональной квалификации, особенно трудно найти работу, и сегодня на рынке труда они оказываются социальной группой риска.

Главными причинами увольнения, по результатам опроса, было сокращение штатов (65% опрошенных) и окончание срока контракта (20%). В настоящее время пенсию не получают 80% уволенных в запас. По результатам другого опроса, сокращение является причиной увольнения военнослужащих в 74% случаев, а члены их семей наряду с сокращением (38%) называют смену места жительства (33%).

Военнослужащие имеют, как правило, не только военную, но и гражданскую специальность: ИТР-специалисты (35%), делопроизводители (32%), специалисты в сфере промышленности (16%) и сфере обслуживания (12%), инженеры-электроники (10,3%), инженеры-экономисты (5%), водители (6,4%), инженеры (6,4%), техники (6,4%). Но в среднем 32% военнослужащих не имеют гражданской специальности.

Социально-психологическая адаптация становится для большинства уволенных военнослужащих сложным процессом: необходимо освоить новые социальные роли, сформировать адекватную самооценку, обрести новую профессию. Им трудно ориентироваться в мире гражданских профессий и источниках информации, соотнести свои возможности с требованиями различных видов труда, осуществить поиск вакантных должностей

и заключить трудовые договоры. Все это ведет к тому, что люди, способные внести свой вклад в преобразование российского общества, оказываются незащищенной частью населения. Серьезные трудности с подбором гражданской профессии испытывают до 70% уволенных в запас офицеров, многие из них больше года после увольнения из рядов вооруженных сил остаются безработными.

Оценивая свои возможности овладеть специальностью без специальной подготовки, военнослужащие называют следующие специальности: охранник и водитель (23,5%), инспектор по кадрам (11,8%), экономист (5,9%), электрик (7,8%), руководитель (4%), снабженец (9,8%), менеджер (4%). Уровень своей информированности о перспективах трудовой деятельности военнослужащие оценивают следующим образом: «имею некоторое представление» (65,9%); «знаю и имею возможность достичь желаемого в сфере занятости» (21,6%); «достаточно низкий, что делать не знаю» (12,5%). Из приведенных данных можно заключить, что уровень информированности военнослужащих по вопросам трудоустройства довольно низок. При этом военнослужащие достаточно четко представляют сферу, в которой они хотели бы работать после увольнения из армии. Характерна ориентация на такие сферы, как госслужба и управление (24%), армия и милиция (по 17%), транспорт и связь (11%). На государственных предприятиях хотели бы работать 17% опрошенных, в коммерческих структурах — 19,3%, в сфере транспорта и связи — 9,1%, в структурах МВД, прокуратуры, таможни, налоговой инспекции — 15,9%. В данный период наиболее благоприятной трудовой нишей для военнослужащих, увольняемых в запас, является предпринимательская деятельность.

Мобилизация

Необходимо отметить, что мобилизационная подготовка в любой стране мира происходит в мирное время, а сама мобилизация обычно осуществляется с объявлением войны. Важнейшие условия успешного проведения мобилизации — это наличие достаточного количества подготовленных людских резервов для доукомплектования до штатов военного времени объединений, соединений и частей и развертывания новых формирований; накопление в мирное время необходимых запасов вооружения, военной техники, боеприпасов, горючего и других материальных средств; наличие четко отработанной системы оповещения, сбора и распределения мобилизационных ресурсов; реконверсия предприятий, осуществляющих поставку техники; четкое и бесперебойное управление мобилизацией и ее всестороннее обеспечение. Военная наука оценивает мобилизационный потенциал населения в 10–15% от его общей численности.

К сожалению, ситуация с мобилизационной подготовкой страны критическая. Отсутствует достаточное количество военнообученных людских

ресурсов. В соединения и воинские части может быть призвано всего лишь 45% граждан, не утративших подготовки по военно-учетным специальностям и способных выполнять свои задачи, показатель последовательно снижается. При этом основной источник накопления военнообученных ресурсов — военная служба по призыву — в настоящее время не обеспечивает накопления в районах комплектования войск требуемых специалистов в количестве, обеспечивающем их полное и качественное укомплектование, а по многим специальностям не обеспечивает даже восполнения естественной убыли граждан, пребывающих в запасе и приписанных к войскам. Для обеспечения стабильного качества укомплектованности войск мобилизационными людскими ресурсами ежегодно необходимо привлекать на военные сборы не менее 400–450 тыс. человек, а удается — около 100 тыс. человек.

Учитывая это, в России утверждена концепция создания новой системы подготовки и накопления мобилизационных людских ресурсов. В основу новой системы подготовки и накопления мобилизационных людских ресурсов положен принцип закрепления граждан, пребывающих в запасе, за конкретными воинскими частями путем заключения с ними контрактов на пребывание в резерве. В первую очередь этого резерва включаются военнообученные граждане первой категории запаса, имеющие перерыв в прохождении военной службы или военных сборов не более 10 лет и заключившие контракт на пребывание в резерве на воинских должностях в воинских частях постоянной готовности. Вторая и третья очередь резерва — военнообученные граждане запаса, заключившие контракт на пребывание в резерве на воинских должностях в частях обеспечения и базах хранения.

Всего 38% граждан хотели бы сегодня заключить контракт на пребывание в резерве вооруженных сил на условиях, предложенных военным ведомством. Одним из условий, на которых большинство опрошенных согласны заключить контракт на пребывание в резерве, является ежемесячная выплата в размере 7 тыс. руб.

Социальное обеспечение

За последние 20 лет резко обострились социальные проблемы военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей. По прогнозам специалистов независимых центров общественного мнения, это положение может значительно ухудшиться в связи с дальнейшим сокращением армии и флота, что будет способствовать нарастанию социальной напряженности в воинской среде, росту недовольства военнослужащих не только своим положением, но и политикой правительства, его создавшего и не принимающего мер по ликвидации проблем.

Социологическим центром Вооруженных сил РФ 3–4 апреля 2006 г. проведен экспресс-опрос участников второго Всеармейского совещания офицеров войскового звена по актуальным проблемам жизнедеятельности армии.

Участники совещания назвали наиболее актуальные проблемы, с которыми сталкиваются военнослужащие офицерского состава (табл. 7.7.1).

Таблица 7.7.1

Оценка основных социально-экономических проблем военнослужащих

| Проблемы, являющиеся актуальными для военнослужащих офицерского состава ВС РФ | Доля опрошенных, % |
|--|---------------------------|
| Низкое денежное довольствие военнослужащих | 77 |
| Отсутствие жилья либо его низкое качество | 69 |
| Падение престижа военной службы и снижение статуса офицера | 57 |
| Чрезмерная загруженность на службе, неупорядоченность рабочего дня | 32 |
| Социально-бытовые трудности по обустройству семьи | 29 |

Более половины военнослужащих не удовлетворены доступностью, полнотой и качеством медицинских услуг и медицинского обеспечения в целом. Свыше четверти военнослужащих отмечают изношенность материально-технической базы военно-медицинских учреждений, нехватку современного медицинского оборудования. Треть военнослужащих и более 40% лиц гражданского персонала сталкиваются с отсутствием нужных медикаментов и лекарств, а также завышенными ценами на них. До сих пор не сформирована и не функционирует система медико-психологической реабилитации отдельных категорий военнослужащих после выполнения ими сложных и опасных учебных и боевых задач. Менее половины военнослужащих оценивают свое здоровье как удовлетворительное, что свидетельствует о недостаточности мер по профилактике заболеваний и охране здоровья военнослужащих.

Адекватно оценить состояние армейской социальной сферы позволяют даже самые общие статистические данные, согласно которым 36% семей военнослужащих находятся за чертой бедности, 52% российских офицеров имеют дополнительную работу (в том числе 29% — на постоянной основе, в основном ночными сторожами, охранниками, сотрудниками частных охранных предприятий), 24% офицеров вынуждены время от времени иметь дополнительный приработок для получения средств к существованию, почти в каждой пятой офицерской семье основной источник существования — заработная плата жены или другого члена семьи. В Москве почти 90% слушателей военных академий работают в ночное время для получения дополнительного дохода.

За последние десять лет (2000–2009 гг.) система нормативного обеспечения социальной защиты военнослужащих была скорректирована отнюдь не в лучшую сторону. Отменены 4 правовые нормы, изменены в сторону

ухудшения — 5, приостановлены — 13. Наибольшим изменениям подвергся федеральный закон «О статусе военнослужащих», оказавшийся фактически выхолощенным, хотя в свое время он признавался одним из лучшим в Европе с точки зрения социальной мотивации военной службы.

14 февраля 2009 г. Министром обороны в связи с предстоящими беспрецедентными по масштабу увольнениями военнослужащих утверждена ведомственная целевая программа «Реализация социальных гарантий военнослужащим, увольняемым с военной службы» на 2009–2011 годы.

Сегодня размеры денежного довольствия военнослужащих и заработной платы лиц гражданского персонала вооруженных сил и тенденции их изменения обуславливают усиление социальной напряженности, снижение мотивации к военной службе, отток кадров из армии, особенно молодых специалистов. Средние темпы роста денежных доходов семей военнослужащих в 1,2 раза ниже, а доля семей военнослужащих, имеющих денежные доходы на одного члена семьи меньше прожиточного минимума, в 1,6 раза выше соответствующих средних показателей в целом по стране. Вследствие этого не удовлетворены своим материальным положением свыше 60% военнослужащих (рис. 7.7.2).

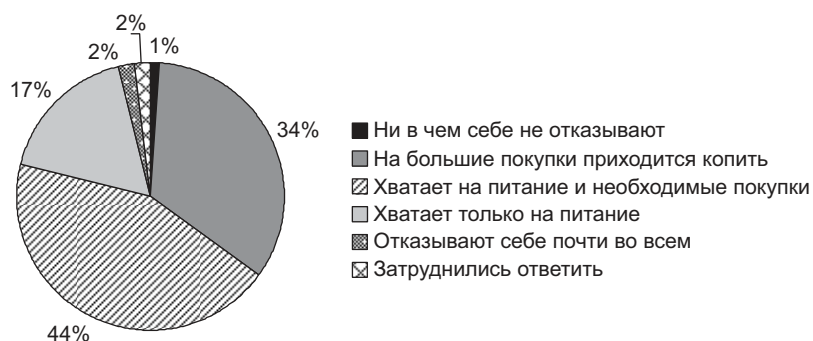


Рис. 7.7.2. Оценка военнослужащими материального благосостояния своих семей

Материальным положением удовлетворены почти 50% опрошенных, жилищными условиями — 46%, условиями для отдыха и досуга — 4%.

Результаты надзорных мероприятий показывают малую эффективность социальных гарантий военнослужащим, предусмотренных законодательством. Как отметил Главный военный прокурор С. Фридинский, все это является следствием нарушения законов со стороны должностных лиц всевозможных рангов: «Только в 2007 г. военными прокурорами было выявлено порядка 67 тыс. таких нарушений. По результатам надзорных мероприятий к дисциплинарной, материальной и административной ответственности было привлечено около 10 тыс. должностных лиц. Было возбуждено более

2 тыс. уголовных дел, а 1873 командирам и начальникам объявлены предостережения о недопустимости нарушения закона. При этом в суды было заявлено почти 1600 исков в защиту интересов военнослужащих, членов их семей и других граждан, восстановлены права свыше 300 тыс. военнослужащих и членов их семей».

В итоге предполагаемых сокращений в вооруженных силах останется 886 генералов вместо 1107. Количество полковников с 25 665 уменьшится до 9114, майоров — с 99 550 до 25 000, капитанов — с 90 000 до 40 000. Зато число лейтенантов возрастет с 50 000 до 60 000. В связи с этим обещано, что зарплата младших офицеров в частях постоянной боевой готовности и на боевом дежурстве достигнет 50–70 тыс. руб. Это станет возможным за счет сокращения офицерского корпуса и дополнительных 25 млрд руб., которые запланированы в федеральном бюджете.

Денежное довольствие военнослужащих является не только недостаточным, но и несовершенным по своей структуре. Должностные оклады военнослужащих составляют лишь 15–20% от всей структуры их денежного довольствия. Вся остальная часть приходится на различные надбавки и компенсации.

Измененная структура денежного довольствия военнослужащих отрицательно отражается на военных пенсионерах, в расчет пенсии которых новые надбавки не входят. Так, доля денежного довольствия, из которого исчисляется пенсия от общего денежного довольствия военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, снизилась на момент увольнения по выслуге лет с 80% в 1985–1990 гг. до 40% в 1995–2000 гг. и до 30% в 2006 году. Соответственно, уменьшалась и доля пенсии. В 2007 г. она составляла всего около 25–28% от получаемого денежного содержания.

Таким образом, в пенсионном обеспечении военнослужащих необходимы кардинальные изменения. Пенсия многих военнослужащих отстает даже от социальных пенсий. В советские времена было все наоборот, пенсия военных была в 2 раза выше самой высокой гражданской.

Система различных выплат и компенсаций военнослужащим и членам их семей очень громоздка и подвержена частым изменениям как по структуре (количеству этих выплат), так и по их номинальному выражению.

Одной из самых сложных социальных проблем в Вооруженных силах РФ является обеспечение жильем военнослужащих и членов их семей. Жилищные сертификаты, как и ипотечно-накопительная система обеспечения жильем, не способны полностью снять проблему. Цена квадратного метра жилья, предусмотренная этими программами, намного ниже его рыночной стоимости, что лишает абсолютное большинство военнослужащих возможности улучшить свои жилищные условия.

В 2008 г. в Министерстве обороны РФ утверждена Стратегия социального развития Вооруженных сил Российской Федерации на период до 2020 года.

В соответствии с ней разработан Стратегический план «Улучшение жилищных условий военнослужащих Вооруженных сил Российской Федерации и членов их семей на период до 2020 года».

До 2015 г. планируется создать служебный жилищный фонд в объеме 334 тыс. квартир, что с учетом уже имеющихся составит 480 тыс. и будет соответствовать планируемой штатной численности Вооруженных сил РФ.

С 1 января 2005 г. начала действовать накопительно-ипотечная система жилищного обеспечения. Правовые основы новой системы определены Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих».

Накопительно-ипотечная система явилась не заменой, а дополнением ныне действующих программ обеспечения жильем военнослужащих. В настоящее время в реестр участников накопительно-ипотечной системы включены более 70 тыс. военнослужащих.

Престиж военной профессии

Результаты экспресс-опроса, о котором говорилось выше, показали также, что уровень престижа вооруженных сил в современном российском обществе опрошенные офицеры оценивают невысоко. Только 4% ответили, что в настоящее время престиж армии и флота можно оценить несколько выше среднего. Как средний его оценили 44% опрошенных, остальные считают, что уровень престижа вооруженных сил не соответствует задачам, выполняемым ими по обеспечению военной безопасности и политической стабильности государства.

Несколько иной взгляд на престижность военной профессии у курсантов вузов. Каждый год в высшие военно-учебные заведения Министерства обороны РФ поступают десятки тысяч молодых людей. Наиболее значимыми мотивами, определяющими выбор ими профессии, являются: желание продолжить семейную династию (35%), ответственность за судьбу страны (32%, в сравнении с 1993 г. удельный вес данного мотива вырос в 4 раза), интерес к военной технике и желание получить бесплатное высшее образование (около 20%). Исследования, проведенные Социологическим центром ВС РФ, показывают, что весьма возрос государственно-патриотический компонент мотивации. Было опрошено более 700 курсантов в 19 вузах Минобороны. Начинать военную карьеру там, где труднее всего, желают 18% будущих офицеров, 20% хотят испытать себя в экстремальных условиях, в том числе и в горячих точках. Налицо, считают военные социологи, общее повышение предметной мотивации поступления в военные вузы.

Почти половина из числа опрошенных курсантов (48%) считают главным мотивом поступления в военный вуз возможность заняться престижным и интересным делом, каждый третий видит в военном образовании путь достижения достойного положения в жизни, а 16% полагают, что военное

образование дает возможность приобрести престижную специальность, которая пригодится «на гражданке».

В целом, степень привлекательности военной службы для молодого пополнения по-прежнему низка. Результаты опросов показывают, что призывники идут в армию, только подчиняясь закону. Вообще без желания служат 6% призывников, которые откровенно заявляют, что они будут служить только из-за угрозы уголовного наказания, вообще же службу в армии они считают «ненужным делом».

Резко упавшую популярность военной службы не восстановить только методами традиционного военно-патриотического воспитания и тем более ссылками на то, что наши отцы и деды служили в куда более худших условиях. Привлекательность военной службы предстоит создавать во многом с чистого листа.

Дисциплина в армии

В современных условиях Вооруженные силы РФ являются органической, неотъемлемой частью нашего общества. И процессы, происходящие в обществе, не могут не сказываться на жизни армии, более того, корни преступлений, правонарушений, неуставных отношений и т. п., имеющих место в воинских частях, берут начало именно в гражданской среде.

Пока преобладает остаточный принцип комплектования армии, т. е. в армию берут того, кто пришел. В вооруженные силы порой идут служить те, кому нередко даже опасно доверять современную технику и дорогостоящее оружие. Наглядно это видно из качественной характеристики призывного контингента осени 2007 г. (табл. 7.7.2).

Таблица 7.7.2

Качественная характеристика призывников 2007 года

| Характеристика призывников | Доля в общем числе призывников, % |
|---|-----------------------------------|
| Высшее образование | 17 |
| Среднее профессиональное образование (техникум) | 15 |
| Начальное профессиональное образование (ПТУ) | 21 |
| Среднее образование | 21 |
| Окончили менее 10 классов | 26 |
| Опыт трудовой деятельности: | |
| на производстве | 15,6 |
| в сельском хозяйстве | 10,5 |
| в сфере частного предпринимательства | 15,3 |
| Не имеют опыта трудовой деятельности | 58,6 |

Продолжение таблицы 7.7.2

| Характеристика призывников | Доля в общем числе призывников, % |
|--|-----------------------------------|
| Не прошли допризывную подготовку по военно-учетной специальности | 73 |
| Из неполной семьи | 28 |
| Задерживались до призыва милицией за различные правонарушения | 10 |
| Изредка употребляли до службы спиртное | 77 |
| Обходились без спиртного | 16 |
| Употребляли наркотики | 7 |
| Активно участвовали в подростковых драках | 22 |

Как следствие, наблюдается значительное снижение престижа и популярности воинского труда, рост числа правонарушений и преступлений, совершаемых военнослужащими всех категорий.

Главная военная прокуратура озабочена проблемами безопасности военной службы и случаями коррупции в войсках. На состоявшемся в 2009 г. координационном совещании правоохранительных органов с тревогой отмечалось, что при снижении общего числа случаев гибели в армии растут потери среди военнослужащих, проходящих службу по контракту. Почти каждый второй военнослужащий, ушедший из жизни в результате суицида, — это кадровый военнослужащий (т. е. проходящий службу по контракту).

По официальным данным Минобороны России, в первые три месяца 2008 г. удельный вес случаев суицида в армии составил 66,7% от всех смертей военнослужащих, зафиксированных в Российской армии. При этом в 2005 г. этот показатель равнялся всего лишь 25,9%. Всего за три года уровень самоубийств в структуре гибели военнослужащих возрос почти в 3 раза.

По данным руководителя Главной военной прокуратуры, в 2008 г. из 6 тысяч зарегистрированных правонарушений почти треть составляют факты уклонения от военной службы. В структуре преступности все еще высоким остается число правонарушений против жизни и здоровья военнослужащих. Каждое четвертое такое преступление совершается офицерами и другими категориями военнослужащих контрактной службы.

Растет количество небоевых потерь. Количество погибших военнослужащих в результате дорожно-транспортных происшествий в 2009 г. выросло в три раза (в 2007 г. количество погибших составляло 17,8%, а в 2008 — 66,7% небоевых потерь). Подавляющее большинство погибших в ДТП — военно-

служащие, управляющие личными автомобилями и нарушившие правила дорожного движения (8 из 13 в 2007 г., 3 из 4 — в 2008 г.).

В 2008 г. к уголовной ответственности за различные корыстные преступления было привлечено 224 офицера, в том числе 180 полковников и 16 генералов. Офицерами было совершено 3728 преступлений, или каждое пятое зарегистрированное преступление среди военнослужащих. Среди преступлений преобладают взятки, мошенничество, присвоение имущества.

От преступных действий офицеров в 2008 г. пострадали 1082 военнослужащих. При этом более 370 случаев насилия (одна треть) зарегистрировано в войсках Северокавказского и Дальневосточного военных округов. 38 военнослужащих погибли. За совершенное насилие над подчиненными по приговору военных судов были осуждены 280 офицеров, в том числе 18 командиров воинских частей.

В 2009 г. ущерб государству от коррупции в вооруженных силах превысил 2,5 млрд руб.

Широко распространены хищения средств, выделяемых на научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки, на жилье для военнослужащих и капитальное строительство. «Осведомленный источник» в Минобороны считает, что коррупционная картина выглядит еще мрачнее: расходуется не по целевому назначению, возможно, не менее 50% средств, выделяемых на закупки вооружений. А это только за 2009 г. более 200 миллиардов рублей! При этом многие виды вооружения, например беспилотные летательные аппараты, разрабатываются почти 10 лет, однако их качество не устраивает военных.

Активно берут взятки и работники военкоматов. Средняя сумма взятки у них — от 20 до 60 тыс. руб. В 2009 г. военные прокуроры возбудили против сотрудников военных комиссариатов 59 уголовных дел.

С переходом на годичный срок службы по призыву «дедовщина» в российских вооруженных силах пошла на убыль.

Патриотическое воспитание граждан

Особое место среди государственных мер по изменению ситуации с комплектованием Вооруженных сил РФ призвано занять формирование у граждан чувства ответственности за выполнение конституционного долга по защите Отечества, а также выработка социально-психологических установок на воинскую службу как общественно полезную и социально значимую деятельность. Необходимо задуматься, почему некоторые молодые люди, тяготясь военной службой, всячески избегают ее в своем Отечестве, а попав, например, в Израиль или в другое государство, исправно и с гордостью несут трехлетнюю военную службу. Все дело, видимо, не в тяготах самой службы, а в отношении к стране, где приходится служить, и к своему воинскому долгу.

Все это порождение той безыдейности, которая в России настойчиво культивируется в течение последних двадцати лет и вследствие которой статус военнослужащего низводится едва ли не до уровня изгоев общества. Однако события августа 2008 г. на Кавказе показали, что моральный дух российских войск весьма высок. Это вызывало и большое удовлетворение в обществе, и было высоко оценено президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым. Если после всех антиармейских кампаний, дискредитации победы в Великой Отечественной, вообще военной службы, если после всех акций по осквернению военного прошлого и ратной службы солдаты и офицеры достойно показали себя на поле боя, то это говорит о том, что запас прочности нравственных основ в обществе и армии, накопленный традициями прежних поколений, еще достаточно велик.

Но надо помнить о том, что на эту нравственную силу, моральный дух тоже существуют своего рода «моточасы», их нельзя без конца эксплуатировать, не возобновляя и не «подпитывая» постоянно. И государство, и общество обязаны постоянно заботиться об утверждении идей защиты Отечества, о патриотическом воспитании молодежи, о подъеме престижа военной службы, о формировании у граждан осознания ответственности за отечество и долга перед ним.

Потребность формирования нового облика вооруженных сил обуславливает необходимость создания новой системы военно-патриотического воспитания, подготовки молодежи к военной службе.

Может быть, за образец нужно брать ДОСААФ советских времен, когда по всей стране существовали ее первичные организации. Есть планы объединить усилия многочисленных военно-патриотических клубов и организаций в деле допризывной подготовки молодежи и ее воспитания. Координацию действий в регионах могут осуществлять создаваемые ДОСААФ центры допризывной подготовки и военно-патриотического воспитания, где молодые люди будут не только обучаться военно-учетным специальностям, но и заниматься техническим творчеством, различными видами спорта.

Упущения и ошибки в общегосударственном деле военно-патриотического воспитания оплачиваются не только падением престижа военной службы. Образовавшийся в воспитании молодых людей вакуум пытаются заполнить своим влиянием организации экстремистского и даже фашистского толка. Расшатывание моральных устоев, патриотического сознания граждан привело к тому, что в последние годы на службу в армию и на флот все больше приходит призывников, отбывших наказание в местах лишения свободы, состоящих на учете в органах внутренних дел за различные правонарушения, систематически употребляющих спиртные напитки и наркотики. При наличии в войсках ракетно-ядерного оружия и оружия массового поражения подобные явления могут привести к крайне тяжелым последствиям.

Воспитательная работа

Во все времена успех боя решала не самая совершенная техника, а люди. Они управляют могучей техникой, от их боевого духа и моральной силы зависит решение поставленных задач. Поэтому вопросы воспитания личного состава, поддержания высокого уровня воинской дисциплины всегда были, есть и будут одной из основных задач армейских руководителей всех уровней.

В нынешних вооруженных силах воспитательная работа характеризуется упадком из-за деполитизации армии, упразднения политработы в войсках, недооценки воинского воспитания и участия в этом процессе психологов, священников, комитетов солдатских матерей и общественных палат. Реформаторы совершенно не имеют представления об особенностях личности воина, заменили денежным контрактом святой долг — защищать Родину, понизили роль единоначалия. Армия и офицеры буквально «простреливаются» телевидением и другими СМИ, которые упорно насаждают в обществе антиармейские настроения, морально разлагают военнослужащих. Продолжается глумление над прошлым страны, осквернение идеалов, пересмотр истории войны и значения Победы.

И в условиях, когда военные теряют нравственные и жизненные ориентиры, грядет сокращение 70% должностей офицеров-воспитателей (из 17,5 тыс. останется 5 тыс. офицеров). Главное управление воспитательной работы преобразуется в направление при Главном управлении кадров Минобороны. Сокращается даже офицерский состав центральной газеты «Красная звезда» (из 72 офицеров останется 18). В структуру газеты волеются военные журналы, печатные органы родов войск и округов — это тоже будет новая черта «нового облика» армии. Решение, идущее явно вразрез с очевидной необходимостью реагирования на реальные проблемы армии.

*Кадровый состав армии. Качественные характеристики.**Профессиональное образование и подготовка*

Реальный профессиональный уровень может быть проверен только в экстремальных условиях, т. е. в ходе военных действий или, в крайнем случае, в ходе мероприятий оперативной (боевой) подготовки. По этому поводу начальник Генерального штаба отмечал, что «у нас сложилась парадоксальная ситуация — за последние годы выросло поколение генералов и полковников, которые ни разу не провели ни одного учения и тренировки с подчиненными. Они не умеют управлять людьми. С такими “командирами” современную армию создать нельзя».

Однако ситуация не меняется. Судить о реальных масштабах и характере боевой подготовки в Вооруженных силах РФ чрезвычайно сложно. Официальная статистика количества проведенных учений не обнародуется, в заявлениях официальных лиц лишь подчеркивается, что оно постоянно

растет. Если говорить о тех учениях, которые освещались в центральных СМИ, то большая часть из них представляла собой прежде всего рекламные кампании. Учениями, в присутствии первых лиц государства, командовали министр обороны, начальник Генерального штаба, на учения привлекались штабы военных округов и флотов, но реальной учебы по управлению подчиненными войсками не проводилось.

Как результат, в Российской армии сегодня трудно найти командующего армией (флотилией) или округом (флотом), который бы реально, а не на бумаге мог организовывать и руководить действиями объединений, соединений и частей.

Из-за низкой интенсивности занятий военным делом профессиональные знания и мастерство офицеров существенно утрачены. Они потеряли навыки управления штатным вооружением и военной техникой, а отсюда и сложности в подготовке сержантского и рядового состава, катастрофы, связанные с человеческим фактором.

В ВВС, где уровень боевой подготовки поддается четкой количественной оценке (количество часов налета), ситуация является критической. Разбившийся на территории Литвы в сентябре 2005 г. на Су-27 печально знаменитый майор Троянов имел годовой налет в 14 часов — он сбился с курса, во многом из-за отсутствия летной практики. Минимально необходимым для поддержания основных навыков пилотирования и боевого применения считается уровень налета в 60–70 часов в год, оптимальным — 120 часов и более.

О каком уровне подготовки может идти речь, если в военных академиях на порядок сократилось количество действующих полковников — докторов наук в преподавательском составе.

Нужно отметить, что дорого обходится стране и ошибка с получением двойного образования в военных вузах. В войска приходят тысячи малограмотных офицеров с дипломами о высшем образовании, где указаны военные и гражданские профессии. Сегодня мы декларируем возможность уже солдату за один год службы овладеть не только военной, но и гражданской специальностью. Для того чтобы военнослужащий сумел освоить воинскую специальность в течение года, он должен заниматься только ее освоением и должен быть освобожден от всех побочных (в том числе хозяйственных) работ.

Внедрение контрактного принципа комплектования отдельных частей не привело к повышению качества личного состава Вооруженных сил РФ. Скорее наоборот. Замена призывного комплектования на контрактное усугубляет одну из самых неблагоприятных тенденций в социальном составе военнослужащих: армия превращается в место ссылки (если не последнее прибежище) заведомо асоциальных, люмпенизированных элементов. И последние военные действия — во время отражения грузинской агрессии

в Южной Осетии — показали, что уровень подготовки военнослужащих по призыву выше уровня подготовки контрактников.

Таким образом, на сегодняшний день профессиональный уровень личного состава армии в целом оценивается как чрезвычайно низкий.

Состояние военных академий и других военных образовательных учреждений

России от Советского Союза досталась одна из лучших в мире систем подготовки офицерских кадров, которой по праву можно гордиться. Значительные ресурсы, выделяемые на военное образование, давали возможность обеспечивать вузы всем необходимым и готовить высокопрофессиональные кадры для армии и флота. Новейшие, а подчас уникальные образцы вооружения и военной техники поставлялись в вузы в первоочередном порядке. Сегодня подготовку офицеров осуществляют 65 высших военно-учебных заведений. В их числе 15 военных академий, 4 военных университета и 46 высших военных училищ и военных институтов.

В связи с системными изменениями вооруженных сил, приведением численности офицерского состава в соответствие с потребностями военной организации государства к 2013 г. Минобороны России будет иметь 10 системообразующих вузов, в том числе три военных учебно-научных центра, шесть военных академий и один военный университет. В состав данных образовательных учреждений в качестве структурных подразделений войдут высшие военные училища и военные институты, научно-исследовательские организации и другие подразделения. С начала 1990-х гг. финансирование военного образования в Российской Федерации в полном объеме никогда не осуществлялось, следствием этого была невозможность закупать танковые и самолетные тренажеры, компьютеры и многое другое. Образцы новой техники, стоящей на вооружении армии, в военно-учебные заведения не поставлялись. В учебных полках, особенно в летных, 20–30% исправной техники. Поэтому чрезвычайно остро стоит вопрос о восстановлении вузовской материально-технической базы, которая устаревала морально и изнашивалась физически больше десятилетия и поэтому не способна обеспечить необходимый уровень подготовки офицерских кадров. На фоне заявлений первых лиц государства о необходимости сделать армию современной и высокотехнологичной возникает вопрос «каким образом?» — при таком оснащении вузов. Пока еще слушатели академии и курсанты приобретают основные практические навыки на тренажерах, однако главная задача — обеспечивать новейшими образцами вооружения и военной техники в первую очередь именно вузы, где формируется кадровый потенциал будущего Российской армии.

Планируемое увеличение в рамках проводимой реформы количества младших офицеров не в полной мере вяжется с сокращением количества

вузов. В 2009 г. началось расформирование 30 из 46 действующих школ прапорщиков (мичманов).

Уникальность отечественной системы подготовки офицеров обусловлена в первую очередь колоссальным историческим и военным опытом, насчитывающим более трех веков. Основа этой системы, являющаяся одновременно и главной ее отличительной чертой по сравнению с зарубежными странами, — фундаментальность подготовки, как общенаучной, так и военно-профессиональной. Лейтенант Вооруженных сил России, прибывая в войска, сразу способен приступить к выполнению должностных обязанностей. В армиях ведущих стран мира выпускники военно-учебных заведений, как правило, нуждаются в дополнительной подготовке. Перед назначением на должность все офицеры проходят курс специализации в школах родов войск и служб (учебных центрах родов войск) по избранной специальности.

Другой отличительной чертой подготовки будущих командиров в российских военных вузах является ее универсальность. Как правило, выпускник способен выполнять обязанности не только по штатному предназначению. Объем знаний, умений и навыков, полученных в вузе, позволяет молодому офицеру быстро осваивать и родственные воинские специальности, а также без дополнительной подготовки исполнять обязанности по вышестоящим должностям до уровня командира батальона.

Уже приняты меры по усилению практической подготовки офицеров. К примеру, объемы теоретического и практического обучения составляют соответственно 30 и 70%; внедрены плановые системы тренировок и отработки нормативов как в учебное, так и во внеурочное время. Также предусмотрено проведение войсковой стажировки обучающихся в соединениях и частях постоянной готовности в период интенсивной боевой подготовки, участие курсантов в показательных занятиях по боевой готовности и боевому слаживанию, проводимых в войсках военных округов.

Имеется много проблем в состоянии подготовки офицеров на военных кафедрах. В массовом масштабе она не соответствует не только уровню необходимого профессионализма, но и плановым цифрам, устанавливаемым для военных кафедр этих учреждений. По одним военным-учетным специальностям вооруженные силы недополучают большое количество необходимых в запасе офицерских кадров, а по другим в запасе накапливается такое количество офицеров, которое во много раз превышает потребности армии, на что затрачиваются значительные финансовые средства. Это стало возможным в результате лоббистских действий по увеличению количества военных кафедр в гражданских вузах, готовящих специалистов по малочисленным военным-учетным специальностям, которые фактически не востребованы Министерством обороны. С 1 января 2008 г. призыв офицеров на 24 месяца прекращен.

Сегодня система подготовки офицерских кадров построена по ведомственному принципу, что создает условия для распыления и нерационального использования финансовых ресурсов, выделяемых на военное образование. К примеру, подготовка офицеров для силовых структур осуществляется, кроме учебных заведений Минобороны, еще в шести ведомственных системах военного образования.

Многие вузы осуществляют подготовку всего по одной-двум специальностям. В сравнении с вузами Минобороны дублирование подготовки офицерских кадров по военно-учетным специальностям составляет в учебных заведениях Пограничной службы ФСБ 88%, МЧС — 60%, МВД — 50%, ФСЖВ — 43%. И это при том, что стоимость обучения и содержания одного слушателя в вузах Минобороны по сравнению, например, с Пограничной службой ФСБ в 1,9 раза ниже.

В СССР, когда бюджеты силовых ведомств в основном удовлетворяли их потребности, офицеры пограничных и внутренних войск высшее образование получали в военных академиях Министерства обороны, занимаясь в совместных учебных группах. Позднее в Военной академии имени М.В. Фрунзе были созданы факультеты пограничных и внутренних войск. А в настоящее время при нехватке финансовых ресурсов, выделяемых на военное образование, каждое из упомянутых ведомств имеет свою академию.

Основным показателем работы вузов Минобороны России является качество подготовки слушателей и курсантов. Качество образования определяется в первую очередь выполнением задачи, связанной с необходимостью приведения уровня военно-профессиональной подготовки выпускников в соответствие с требованиями боевой и повседневной деятельности войск.

В феврале 2010 г. начальник Генштаба Н. Макаров заявил, что сегодняшние выпускники военных вузов не готовы к ведению современных войн: «Все, что офицеры изучили в теории, надо еще освоить на практике». Минобороны не устраивают такие специалисты, подчеркнул он.

Все решают кадры, и этот вопрос стоит очень остро. «Последние двадцать лет в Российской армии не было интенсивной боевой подготовки, выпускники училищ и академий не подкрепляли свои теоретические знания практическими действиями. А это как иностранный язык — если нет практики, через 2–3 года он забывается. В то же время офицеры без такой практики росли в должностях и званиях, некоторые даже до командующих армией дослужились», — подчеркнул начальник Генштаба.

Недостатки в подготовке офицеров неизбежно влекут за собой сложности в подготовке рядовых и сержантов, которые, собственно, и определяют успех на поле боя.

Отмечено, что органы управления новообразованных бригад не способны эффективно руководить громоздкой организацией бригад в ситуации быстро меняющейся обстановки.

Комплектование военно-учебных заведений преподавательским составом осуществляется двумя путями: переводом офицеров из строевых частей и подготовкой научно-педагогических кадров в докторантуре (адъюнктуре).

В настоящее время в вузах Министерства обороны РФ наблюдается устойчивая тенденция снижения количества и качества научного потенциала. Не хватает преподавателей, способных на высоком уровне организовывать и осуществлять учебный процесс, проводить научные исследования по перспективным направлениям развития военной науки, осуществлять непосредственное консультирование (научное руководство) докторантов (адъюнктов). Это вызвано целым рядом причин. Проводятся организационно-штатные мероприятия в связи с переводом ряда военных академий в военные университеты, сокращением набора слушателей, снижением штатно-должностных категорий и т. д. Подавляющее большинство преподавателей и научных сотрудников увольняется в возрасте 45 лет, остальные (за исключением генеральских должностей) — в 50 лет. К этому возрасту офицер только достигает необходимого уровня педагогического или научного мастерства. Неадекватна оплата труда научно-педагогических кадров.

Подавляющее большинство педагогов и ученых в этом возрасте являются гражданским персоналом. Однако в силу указанных выше причин ученых и педагогов, способных возглавить научное направление в конкретной области исследования, в вузах Минобороны практически не осталось. А если некоторые и остались, то это истинные патриоты военной науки, заслуженные специалисты, содержащиеся на какие-то доли от ставки должностного оклада и зачастую сохраняемые только в целях формирования диссертационных советов.

Снижение должностных категорий, а следовательно, и должностных окладов вызвало значительный отток ведущих ученых из вузов и резко ограничило возможности формирования качественного преподавательского состава вузов офицерами из войск с должностей командиров полков и выше, а также офицеров отделов и служб соединений. Сегодня проблему, хотя бы частично, удастся решить за счет привлечения к преподаванию военных пенсионеров.

Падение уровня профессионализма научно-педагогического состава вузов связано и с недостаточно обоснованными нормами учебной нагрузки. Чтобы учить по-новому, педагог сам должен постоянно учиться, а как раз это в рамках бюджета рабочего времени сложно осуществимо. Учитывая постоянную нехватку преподавательских кадров, такая возможность вообще сводится на нет.

Нарушился и процесс обмена кадрами между вузами и войсками. Неопределенность в решении жилищных проблем породила «оседлость» кан-

дидатов и докторов наук в вузах: офицеры после защиты диссертаций не хотят возвращаться в войска на вышестоящие должности, что не способствует связи теории и практики военной науки.

Как показывает практика последних лет, количество кандидатов на поступление в адъюнктуру военных университетов и институтов из войск резко снизилось, и конкурса как такового нет. Это обстоятельство обусловлено рядом причин. Основными из них являются:

- снижение должностных категорий и должностных окладов научно-педагогических работников;
- исключение адъюнктов и докторантов из списка постоянного состава вузов и, как следствие, из очереди на получение жилья;
- неопределенность завтрашнего дня вуза, в котором профессионально готовятся докторанты (адъюнкты), из-за постоянно проводимых реформ военного образования;
- неопределенность перспектив научного роста, обусловленная сокращением должностей, на которых могут быть присвоены ученые звания доцента и профессора.

Подавляющее большинство научно-педагогических и научных кадров после получения жилья и достижения 20-летнего срока службы всеми правдами и неправдами стараются уволиться из вооруженных сил.

В связи с реформированием системы высшего военного образования остро встает вопрос трудоустройства преподавателей сокращаемых вузов, что может повлечь новый виток снижения научно-педагогического потенциала военно-учебных заведений.

Следует отметить, что Министерство обороны постоянно наращивает меры по адресной поддержке добросовестного научно-педагогического труда. К примеру, в 2008 г. с 50 до 150 увеличено количество ежегодных премий лучшим преподавателям, а их размер возрос с 40 до 100 тыс. руб. Размер премий победителям ежегодного конкурса на лучшие научные работы увеличен с 30–50 тыс. до 250–350 тыс. руб.

Идейная и идеологическая подготовка

Неотъемлемой частью подготовки вооруженных сил к войне является формирование устойчивого морально-психологического состояния личного состава. Это система мероприятий, направленных на формирование у военнослужащих духовно-волевой способности и готовности успешно решать боевые задачи.

Устойчивое морально-психологическое состояние личного состава — основная составляющая морального духа вооруженных сил, их духовной готовности и способности переносить испытания войны и добиться победы над врагом. Степень прочности морального духа армии и флота обуславливается социальным отношением к ним, их экономическим обеспечением,

а также господствующей идеологией и политическими целями войны. Чем полнее соответствуют они коренным интересам населения страны, потребностям социального прогресса, тем выше моральный дух войск, их самоотверженность и решимость.

Высокий боевой дух и моральная сила военнослужащих вдруг и сразу не возникают. Они представляют собой результат сознательного, целенаправленного и систематического воздействия на мировоззрение, интеллект, мораль и психику как всего народа, так и отдельных граждан. В этой связи представляется необходимым на федеральном уровне разработать и реализовать программу военно-политического просвещения российских граждан и военно-политического образования военнослужащих, что позволило бы каждому гражданину ясно понимать, как возникают, ведутся, к чему приводят войны и во что они обходятся народам и государствам. Мировой и отечественный опыт военного строительства свидетельствует о том, что психологическая устойчивость личного состава, его моральная готовность к ведению боевых действий являются неотъемлемыми частями и необходимыми условиями боеспособности вооруженных сил.

В России 1 февраля 2010 г. завершилась дискуссия о Кодексе чести российского офицера. Кодекс офицерской чести должен, по мнению инициаторов его принятия, возродить в Вооруженных силах России традиции русской императорской армии, где офицерская честь была стержневым элементом службы. Однако возможность возродить эту традицию «сверху» представляется не слишком вероятной.

Назначение обсуждаемого кодекса офицерской чести во многом неясно. В дореволюционной России этот кодекс никогда не был формализован, представляя собой неписанный свод традиций и правил, которым был обязан следовать офицер. Честь офицера — это отработанная система поступков, живущая традиция, а не разговоры о ней. И судят о ней по поступкам, поскольку с мундиром честь не выдается. Честь надо заслужить — иного просто не дано.

Сегодня армия и ее офицерский корпус живут в новых исторических условиях, существенные изменения претерпели и социально-экономическая, и в политическая, и духовная сферы. Происходит переоценка ценностей и жизненных ориентиров. Офицер превратился в бесправного, нищего, рядового государственного чиновника. У него отобрано право считать себя «государевым человеком», ощущать себя особой кастой общества. Он никто. Ему куда труднее служить, нежели столетие назад. Нет некой «социальной кольчуги» — сословной защиты, сословных привилегий, которые имело дворянство (офицер имел право испросить годичный отпуск для устройства семейных дел). Нет возможности покинуть армию, когда заблагорассудится, потому что нет ни личных имений, ни богатых родственников. А задача прежняя: выковать из солдат броню для защиты Отечества.

Отсутствие в отечественных вооруженных силах кодекса чести офицера или хотя бы какого-то минимально необходимого набора этических правил привело к формированию руководящего состава на основе принципа личной преданности. В Вооруженных силах России не существует каких-либо критериев для выдвижения на вышестоящие должности, кроме одного — повышение по службе определяется степенью преданности выдвиженца своему «сюзерену». Подобное положение дел необычайно сильно способствует насыщению «верхних этажей» российского офицерства отнюдь не самыми лучшими представителями человеческого общества.

В обществе, где понятия морали и нравственности толкуются каждым на свой лад, а суды офицерской чести давно перестали отвечать своему первоначальному назначению, о каком кодексе чести может идти речь?

Создать кодекс офицерской чести не способен никто, кроме самих российских офицеров. Это их задача, и они должны ее решить.

Оснащенность вооружением и военной техникой

Наряду с комплектованием личного состава важнейшее значение в подготовке вооруженных сил к вооруженной защите страны имеет обеспечение их вооружением и военной техникой (ВВТ), ибо именно оно оказывает наиболее существенное влияние на изменение облика армии. Министром обороны РФ А.Э. Сердюковым при подведении итогов за 2008 г. было отмечено, что уровень оснащенности вооруженных сил основными видами вооружения и военной техники в настоящее время составляет от 60 до 100%. Но большая их часть физически и морально устарела, а естественная убыль не компенсируется закупками. Как следствие — доля современных образцов вооружения и военной техники составляет около 10%. В действительности ситуация еще хуже. На заседании Комиссии Общественной палаты РФ по делам ветеранов, военнослужащих и членов их семей аудитор Счетной палаты РФ Николай Табачков сообщил, что на 2009 г. доля современного вооружения в Вооруженных силах РФ не превышает 6%.

И это при том, что средств на оборонзаказ с каждым годом выделяется все больше, в конце каждого года руководящие лица Минобороны говорят, что в следующем году техники будет закуплено еще больше.

Техническое оснащение армии и флота зависит от нескольких факторов.

В первую очередь — от системы заказов ВВТ. В этом вопросе не прекращаются систематические злоупотребления. Например, Федеральная служба по оборонному заказу (Рособоронзаказ) только за первое полугодие 2008 г. выявила 3 тыс. нарушений действующего законодательства в рамках исполнения гособоронзаказа, в том числе финансовых с признаками нецелевого и неправомерного расходования бюджетных средств на сумму более 3,5 млрд руб., а также неэффективного использования на сумму около 19 млрд руб. Доля выявленных Рособоронзаказом экономических нару-

шений в 2009 г. составляла 32% от общего числа нарушений, за 11 месяцев 2010 г. этот показатель возрос до 85%. Сумма неправомерно полученных денежных средств в результате нарушения порядка ценообразования на продукцию оборонного назначения на отдельных предприятиях достигает 70% в объеме собственных затрат на производство указанной продукции¹.

Промышленности стало сложно обеспечивать поставки необходимых армии видов ВВТ, а также приемлемый уровень цен на эту продукцию. Резкое уменьшение оборонного заказа в постсоветский период привело к утрате множества важнейших технологий и потере наиболее квалифицированных кадров. По этой причине задача создания принципиально новых образцов вооружений и техники трудно решается даже при выделении немалых средств. Особенно сложно обстоят дела с выполнением долгосрочных контрактов на производство высокотехнологичной продукции — кораблей, ракет и космической техники.

Уровень развития электронной компонентной базы (ЭКБ) является фактором, в значительной степени определяющим не только характеристики современной радиоэлектронной аппаратуры и боевую эффективность вооружения в целом, но и такие его важнейшие параметры, как технологическая независимость, информационная безопасность. Кроме этого, ЭКБ существенно влияет на уровень затрат по поддержанию полного жизненного цикла ВВТ.

Состояние с заменой иностранной ЭКБ на отечественную в образцах ВВТ, разрабатываемых для Военно-воздушных сил РФ, выглядит следующим образом. Из применяемых типов ЭКБ иностранного производства около 25% имеют разработанные функциональные отечественные аналоги, еще около 10% типов находятся в стадии разработки, и это все.

В 2008 г. в интересах Министерства обороны РФ был запущен новый спутник оптической разведки «Персона». Стоимость этого аппарата составляла, как сообщается, 5 млрд руб., однако вскоре после выведения на орбиту спутник был потерян ввиду отказа бортовой аппаратуры. Три космических аппарата «Глонасс-М», упавшие в Тихий океан в результате неудачного запуска, были застрахованы лишь частично. Но, в отличие от финансовых потерь, утраченный экономический и политический эффект от выведения и работы на орбите системы ГЛОНАСС подсчету и возмещению не поддается.

По мнению аудитора Счетной палаты, снижение количества закупок вооружения Министерством обороны в первую очередь связано с необоснованным завышением цен на продукцию военного назначения. Существующая система ценообразования военной продукции носит затратный характер. Порядок формирования цен рассчитан на восполнение расходов,

¹ Рособоронзаказ выявил нарушения в сфере ценообразования на продукцию оборонного назначения на сумму более 2,5 млрд рублей. Статья // <<http://www.fsoz.gov.ru/press/14/318/index.html>>.

не связанных с производством военной продукции, что приводит к многократному удорожанию продукции оборонных предприятий. Ежегодный фактический рост цен на продукцию военного назначения значительно превышает планируемый рост. За последние четыре года цены на военную продукцию повысились в два раза.

В 2008 г. на вооружение было передано 11 межконтинентальных баллистических ракет (МБР) РС-12М2 «Тополь-М» шахтного (2) и мобильного (9) базирования (в 2007 г. — 7 ракет). Интересно, что если стоимость одной ракеты в начале 2008 г. оценивалась в 400 млн руб., то спустя год была озвучена стоимость поставленных в 2008 г. шести ракет «Тополь-М» в 5 млрд руб., т. е. 830 млн руб. за единицу.

Вместе с тем в связи с корректировкой в 2008 г. федерального бюджета, в том числе в части расходов на национальную оборону, военное ведомство было вынуждено перенести сроки реализации ряда научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок. При этом более 80% выделенных на НИОКР средств было направлено на создание финальных образцов вооружения и военной техники.

Одна из основных проблем армии — это проблема ее перевооружения. В частности, как заявил 21 января 2009 г. в интервью главному изданию Минобороны «Красная звезда» командующий инженерными войсками генерал-лейтенант Ю. Балховитин, образцы современной и перспективной инженерной техники поступают в подчиненные ему воинские части в единичных экземплярах, а укомплектованность ими не превышает 20%. Генерал также сообщил, что согласно государственной программе вооружения на 2007–2015 гг. на закупку средств инженерного вооружения было запланировано значительно меньше средств по сравнению с заявленной потребностью. В 2010 г. оборонный заказ на 2011 г. был увеличен. Однако рост цен не позволит войскам закупить даже те средства инженерного вооружения, которые планировались.

На фоне этого Россия начинает импорт оружия, переходя в разряд стран третьего мира. Вслед за израильскими беспилотными самолетами последовали французские боевые корабли.

При этом даже не поднимается вопрос о том, что необходимо выпускать отечественную технику и вооружение для применения в перспективных войнах. Для боев будущего нужно вооружение, сочетающее искусственный интеллект и интеллект солдата, способное поразить сознание, нейтрализовать, обездвигить, ослепить, усыпить, деморализовать противника. В этих операциях будет требоваться оружие нелетального действия, останавливающего, отравляющего, психотропного, звукового, электрического, биологического характера, которое российский ВПК не выпускает, выпускать не готов и, к сожалению, даже не готовится.

Главным фактором, который позволил отрасли выжить (по крайней мере, отчасти), стала ее переориентация на внешний рынок и экспортные

поставки вооружений. Около 80% мощностей ВПК работает на другие страны.

Эффективность ВПК остается низкой, поставка в армию современных вооружений задерживается. Увеличивается технологическое отставание ВПК от других стран. Истребитель Су-34, танк Т-90, другие «современные» образцы военной техники — все это модификации старых серий прошлого века. Внятная инновационная программа разработки перспективных образцов вооружений и военной техники так и не была разработана. Программа по созданию истребителя 5-го поколения на сегодня является единственной в России программой по разработке действительно нового образца вооружения и военной техники.

Оборонно-промышленный комплекс

Государственный оборонный заказ

Государственная программа вооружения определяет направления и характер развития системы вооружения Российской Федерации, в состав которой входят системы вооружения силовых министерств и ведомств.

Основной целью разработки Государственной программы вооружения является создание сбалансированного по срокам, ресурсам и возможностям промышленности плана технического оснащения Вооруженных сил и других войск РФ, поддержание в готовности к применению существующих образцов вооружения, военной и специальной техники.

Государственный оборонный заказ (ГОЗ) является основным инструментом реализации Государственной программы вооружения. На основе него обеспечивается реальное техническое оснащение Вооруженных сил РФ вооружением, военной техникой и военно-техническим имуществом и поддержание их в боеготовом состоянии.

Главная цель государственного оборонного заказа — удовлетворение текущих потребностей вооруженных сил и обеспечение развития системы вооружений, максимально приближенных к соответствующим показателям Государственной программы вооружения (ее годовому срезу) с учетом текущих приоритетов в развитии вооружений и военной техники.

Размещение заказов на конкретные виды работ осуществляется на основе конкурсных процедур. При этом необходимо отметить, что конкурсная система работает не так эффективно, как на это изначально рассчитывали, в силу следующих факторов.

Неразвитость конкурентной среды вынуждает государственного заказчика закупать продукцию у единственного поставщика. Положение усугубляется завершением в основном горизонтальной интеграции оборонных предприятий, в результате чего в рамках одной интегрированной структуры осуществляется создание полного номенклатурного ряда определенно-

го вида вооружения. В таких условиях контрактно-конкурсный механизм применяется лишь в отношении сравнительно небольшой номенклатуры образцов вооружения и военной техники, а также материальных средств. Например, по данным Счетной палаты, большая часть закупок продукции и услуг по ГОЗ заказчиками Минобороны России осуществляется без проведения конкурсов (до 60%), особенно в части ремонта ВВТ.

Сложившаяся в России система программно-целевого планирования не оставляет достаточного места для проведения конкурсов. Так, в соответствии с законодательством непосредственная работа по организации конкурсов и заключению контрактов должна осуществляться в рамках формирования и реализации годового среза государственного оборонного заказа. На это отведен только один месяц. Поэтому на практике очень сложно вписать в жесткие временные рамки весь комплекс конкурсных процедур, выполнение которых предписано законом.

Использование конкурсных процедур требует от государственного заказчика быстрого и юридически правильного выполнения достаточно сложных мероприятий, предусмотренных Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Это требует от организатора конкурса (государственного заказчика, уполномоченного органа или специализированной организации) целенаправленной работы с привлечением высококвалифицированных специалистов в различных отраслях знаний, наделенных не только обязанностями, но и несущих ответственность за качество выполняемых ими работ, поскольку любое нарушение процедуры конкурса может стать предметом судебного разбирательства с неизбежными экономическими потерями для организатора конкурса (государственного заказчика).

В настоящее время оборонно-промышленный комплекс (ОПК) представляет собой совокупность предприятий различных форм собственности, имеющих разный организационно-правовой статус и функционирующих в сложной законодательно-правовой среде, особенности которой должны учитываться в заключаемом контракте. Тем более что от этого зависит реализуемость соответствующих мероприятий государственной программы вооружения.

Происходят задержки авансовых платежей, возникающие из-за задержек с формированием и утверждением ГОЗ. Поскольку усилия предприятий оборонной промышленности на освоение производства образцов ВВТ требуют больших финансовых затрат на начальных этапах выполнения государственного оборонного заказа, то это сдерживает стремление оборонных предприятий к участию в конкурсах.

Постоянны ошибки в прогнозировании общего уровня инфляции в стране и уровня цен на ВВТ в частности. Это приводит к тому, что при-

меняемый при планировании индекс цен Минэкономразвития не отражает особенностей разработки и производства военной продукции. Фактически складывающийся годовой уровень инфляции для военной продукции иногда оказывается выше заложенного при разработке федерального бюджета и заключении государственных контрактов в 1,5–2 раза. Это приводит к дополнительным расходам исполнителей, которые стремятся компенсировать инфляционные потери за счет увеличения цены на продукцию, выпускаемую в следующем году. При этом, как правило, главную роль играет рост цен на энергоносители и материалы.

Элементы «теневой» экономики и коррупции проникают в том числе и в сферу размещения государственного оборонного заказа, что приводит к снижению доверия к конкурсу. Применительно к размещению оборонных заказов это находит воплощение в том, что конкурсы в ряде случаев становятся простой формальностью.

Слаба экономическая заинтересованность предприятий в выполнении заданий ГОЗ, что не дает возможности проведения полноценного конкурса из-за низкого уровня конкурентной борьбы. Поэтому объединение различных государственных заказчиков в единый конкурс на поставку продукции не всегда дает экономический эффект, поскольку большинство невыгодных промышленности лотов просто не разыгрывается. Так, например, в отношении горюче-смазочных материалов (ГСМ) только незначительная часть лотов на их закупку выкупается основными поставщиками, а остальное государственные заказчики вынуждены покупать по рыночной цене, которая значительно выше конкурсной.

Формально-бюрократическая сторона механизма размещения и заключения оборонных контрактов требует оформления большого количества документов, подготовка которых отнимает много времени и ресурсов, что осложняет процедуру взаимоотношений государственного заказчика и оборонных предприятий.

В формировании Государственной программы вооружения и гособорон-заказа участвует большое количество министерств и ведомств (Минобороны, Минэкономразвития, Минфин и др.). Предприятия ОПК, являющиеся основными исполнителями ГОЗ, находятся в ведении Минпромторговли и отраслевых агентств. В целом работу по реализации военно-технической политики в РФ координирует и возглавляет Военно-промышленная комиссия (ВПК) при Правительстве РФ. При этом в последнее время стало заметным уменьшение роли ВПК, ее работа приняла более «прикладной» и закрытый характер, что является неблагоприятной тенденцией.

Каждое из государств ограничивает средства, выделяемые на военные расходы, как правило, определенной долей объема валового внутреннего продукта. В настоящее время государства, не втянутые в тот или иной военный конфликт, тратят на национальную оборону не более 5% ВВП. В России

расходы на вооружение в последние годы составляли от 2,1 до 2,7% ВВП (табл. 7.7.3). При этом следует подчеркнуть, что объем ВВП России значительно меньше не только ВВП США и других ведущих западных стран, но и Китая и Индии.

Таблица 7.7.3

Уровень расходов на оборону России и США за 2005–2009 гг.

| | Доля расходов на оборону, % | | | |
|------|-----------------------------|-----------|-------|-----------|
| | Россия | | США | |
| | в ВВП | в бюджете | в ВВП | в бюджете |
| 2005 | 2,7 | 16,5 | 4,0 | 19,9 |
| 2006 | 2,5 | 15,9 | 4,0 | 20,0 |
| 2007 | 2,5 | 13,9 | 4,0 | 20,2 |
| 2008 | 2,4 | 14,5 | 4,2 | 20,7 |
| 2009 | 2,5 | 13,8 | 4,5 | 21,7 |

Основная часть (более 80%) оборонных расходов страны сосредоточена в разделе «Национальная оборона» федерального бюджета РФ, остальные 20% распределены по разделам «Жилищно-коммунальное хозяйство», «Образование», «Культура, кинематография и средства массовой информации», «Здравоохранение, физическая культура и спорт», «Социальная политика», «Межбюджетные трансферты».

В 1990-е гг. скудность финансирования потребностей вооруженных сил привела к необходимости выбора приоритетов в расходовании выделяемых средств, главным из которых было сохранение кадров. Это повлияло на структуру расходов — выделяемые средства стали «проедаться» (табл. 7.7.4).

Таблица 7.7.4

Динамика структуры расходов на содержание и развитие Вооруженных сил РФ

| | Доля в общей сумме расходов, % | | | |
|------|--------------------------------|-------|-------------|---------------------------|
| | Содержание вооруженных сил | НИОКР | Закупки ВВТ | Капитальное строительство |
| 1989 | 25,6 | 21,7 | 46,2 | 6,5 |
| 1990 | 28,7 | 19,7 | 46,1 | 5,5 |
| 1992 | 49,1 | 8,5 | 28,0 | 14,4 |
| 1993 | 56,7 | 5,6 | 23,8 | 13,9 |
| 1994 | 58,4 | 6,6 | 26,2 | 8,8 |

Продолжение таблицы 7.7.4

| | Доля в общей сумме расходов, % | | | |
|------|--------------------------------|-------|-------------|---------------------------|
| | Содержание вооруженных сил | НИОКР | Закупки ВВТ | Капитальное строительство |
| 1995 | 60,4 | 7,9 | 22,5 | 9,2 |
| 1996 | 65,6 | 5,7 | 20,0 | 8,7 |
| 1997 | 77,4 | 6,7 | 10,1 | 5,8 |
| 1998 | 69,0 | 3,4 | 23,4 | 4,2 |
| 1999 | 64,5 | 9,3 | 18,1 | 8,1 |
| 2003 | 62,3 | 14,1 | 19,9 | 3,7 |
| 2004 | 60,8 | 13,4 | 22,1 | 3,7 |
| 2005 | 60,1 | 10,8 | 21,6 | 7,5 |

В последние годы в СМИ много говорится о постоянном увеличении расходов на ГОЗ. Однако речь идет о номинальных расходах. Если учесть инфляцию с использованием индекса цен производителей, то становится очевидным, что реальное финансирование ГОЗ практически не растет (табл. 7.7.5), что не позволяет существенно улучшить техническую оснащенность Вооруженных сил РФ.

Таблица 7.7.5

Динамика объема государственного оборонного заказа с учетом индекса цен производителей

| Показатели | 2004 г. | 2005 г. | 2006 г. | 2007 г. | 2008 г. |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|
| Номинальный объем ГОЗ, млрд руб. | 140,0 | 187,0 | 237,0 | 302,7 | 374,0 |
| Индексы цен производителей, декабрь к декабрю предыдущего года, % | 128,8 | 113,4 | 110,4 | 125,1 | 121,7 |
| Объем ГОЗ в реальном выражении (в ценах 2004 г.), млрд руб. | 140,0 | 164,9 | 189,3 | 192,8 | 196,2 |

В условиях небольшого объема ГОЗ загрузка производственных мощностей предприятий ОПК в целом низкая (20–50%), полная загрузка наблюдается лишь у предприятий, выпускающих продукцию на экспорт. Малосерийный (часто — единичный) характер выпуска ВВТ обуславливает высокие удельные издержки и, соответственно, высокую себестоимость военной продукции. А это, в свою очередь, влечет за собой увеличение цен.

Формирование цены на продукцию военного назначения складывается с учетом двух обязательных факторов: цены потребителя как верхней ли-

митной цены, исходящей из оценки полезности товара, и цены производителя — нижней лимитной цены, определяемой издержками производства и уровнем прибыли.

Верхние и нижние лимитные цены определяют диапазон («коридор») возможного выбора цены и используются заказчиком для формирования обоснованной (компромиссной) цены. Если предложенная исполнителем цена превышает верхнюю лимитную цену («коридор» исчезает), то это означает конфликт между потребительной стоимостью (полезностью) и стоимостью образца. В этом случае рассматривается вопрос о прекращении заказа по причине его военно-экономической нецелесообразности.

К сожалению, механизма оценки уровня верхних лимитных цен в Министерстве обороны до сих пор не существует. Следствием этого является опережающий рост цен по отношению к росту финансирования заказов Министерством обороны. В отдельных случаях допускается необоснованное повышение цен предприятиями-монополистами. Так, поставка танков в 2006 г. Министерству обороны осуществлялась по цене 42 млн руб., а в 2007 г. предложена новая цена — 58 млн руб.; стоимость ракеты «Тополь-М» за последние годы возросла в три раза, а стоимость атомного подводного крейсера стратегического назначения «Юрий Долгорукий» за более чем 12 лет его строительства выросла в семь раз.

Действующая нормативная база фактически узаконивает такое положение дел, когда опытно-конструкторские работы ведутся порой десятилетиями, объемы их финансирования вырастают в десятки раз, сроки исполнения контрактов бесконечно продлеваются. А на выходе получается «золотая» по стоимости продукция, которая уже морально устарела и в принципе не нужна. Более того, заказчики и контрагенты «конструируют» госконтракты так, что порой даже не несут ответственности за невыполнение обязательств.

Почву для различных злоупотреблений дает и существующая процедура конкурсов и закупок. В результате в выполнении заказов подчас участвуют посредники, не имеющие производственных мощностей, финансовых и трудовых ресурсов. Нередко занижая цену искусственно, они выигрывают заказ, который фактически не могут исполнить.

Можно выделить ряд сфер, ситуация в которых близка к критической.

1. Низкое качество вооружения и военной техники. Причинами низкого качества ВВТ являются:

- моральное и физическое старение основных производственных фондов предприятий, в том числе лабораторной и испытательной базы, устаревшие технологии производства ВВТ. На предприятиях ОПК эксплуатируется около 75% морально устаревшей и на 50% физически изношенной активной части производственных фондов и экспериментально-испытательной базы. Темпы их обновления — не более 1% в год (при минимально необходимых 8–10%);

- использование для производства ВВТ устаревшей элементной компонентной базы, в том числе без приемки военными представительствами; низкое качество отечественных материалов при неоправданно высокой стоимости; утрата ряда технологий; сокращение номенклатуры выпускаемых изделий электронной техники; отсутствие многих качественных отечественных изделий электронной техники с заданными характеристиками, требующее, с одной стороны, активного использования импортной элементной базы, а с другой — создающее угрозу зависимости в этой тонкой сфере от зарубежного поставщика;
- слабое внедрение компьютерных и других перспективных систем обеспечения качества продукции, электронных каталогов запасных частей и комплектующих изделий, материалов, инструмента, а также технологий информационной поддержки жизненного цикла изделия;
- недостаточная загруженность предприятий государственным оборонным заказом и, как следствие, мелкосерийность производства (как показала практика, при загруженности менее 30–35% качество выпускаемой продукции резко падает);
- неудовлетворительное состояние системы метрологического обеспечения качества ВВТ;
- несоответствие нормативно-правового обеспечения качества ВВТ требованиям современных рыночных отношений (действующий фонд стандартов в сфере ВВТ был в основном разработан 20–25 лет назад и не соответствует новым экономическим и техническим условиям производства);
- несоблюдение предприятиями порядка и правил разработки и испытаний образцов ВВТ, установленных для принятия их на вооружение, а также технологии производства. Отечественный и зарубежный опыт показывает, что уровень качества ВВТ на 90–95% обеспечивается в процессе проведения ОКР по его созданию. Например, сокращение некоторыми предприятиями-поставщиками экспортной продукции объемов испытаний (особенно в условиях практического отсутствия поставок аналогичной продукции для нужд армии) в ряде случаев не позволяет выявить возможные дефекты в процессе производства;
- отсутствие единой информационно-аналитической системы мониторинга и оперативного обмена данными о качестве и надежности продукции, выпускаемой предприятиями ОПК. Практическое прекращение фундаментальных, прогнозных и поисковых научных исследований, направленных на обеспечение качества и надежности ВВТ;
- неудовлетворительная организация рекламационной работы, снижение эффективности работ по анализу и устранению выявляемых в ходе войсковой эксплуатации ВВТ конструкторских, производственных и эксплуатационных дефектов;

- слабый приток в организации ОПК молодых специалистов, окончивших ведущие вузы;
- отсутствие эффективно действующей системы обязательной непрерывной многоуровневой подготовки, а также переподготовки и повышения квалификации специалистов в области систем управления качеством, контроля качества и приемки ВВТ.

2. Устойчивое и существенное превышение темпов выхода образцов ВВТ из боевого состава над темпами восстановления их исправности и обновления.

Следствием данной проблемы является прогрессирующее физическое и моральное старение ВВТ. В связи с крайне ограниченными поставками новых образцов ВВТ в войска, основным источником восполнения их естественной убыли стала система капитального и войскового ремонта техники.

Из-за недостаточного финансирования работ, предусмотренных войсковым ремонтом, и низкого уровня развития системы войскового ремонта его планы выполняются на 60–80%. Производственные возможности войсковых ремонтно-восстановительных органов не соответствуют потребностям Вооруженных сил РФ в проведении технического обслуживания, текущего и среднего ремонта техники в силу неоправданного сокращения их количественного состава, низкой квалификации специалистов и недостаточной технической оснащенности. Например, возможности тактического звена этих органов составляют от 10 до 60% потребного уровня. В силу недостаточной численности персонала на одного специалиста-ремонтника приходится до 700 единиц техники, что почти на порядок превышает соответствующий показатель для армий стран НАТО.

3. Недостаточный уровень финансирования и организации эксплуатации и войскового ремонта ВВТ.

Финансирование расходов на техническое обслуживание и хранение ВВТ на протяжении последнего десятилетия сохраняется на уровне 15–50% от потребностей Вооруженных сил РФ. Финансирование всех видов ремонта сохраняется на уровне 10–60% от потребности, что приводит к преждевременному списанию как старого парка техники, так и единиц ВВТ, не выслуживших сроки эксплуатации и не израсходовавших свой ресурс. Сохраняется недостаток запасных частей и эксплуатационных материалов. Значительную долю неисправных единиц ВВТ составляют некомплектные образцы, которые нельзя признать пригодными из-за отсутствия ЗИП, комплектующих изделий и материалов.

4. Низкая степень унификации существующих образцов ВВТ, большая номенклатура сходных средств технического обслуживания и ремонта, военно-технического имущества, ГСМ и других эксплуатационных материалов. Данные проблемы являются следствием проведения неэффектив-

ной технической политики в период разработки и принятия на вооружение в 1970–1980-х гг. существующих образцов ВВТ.

Так, авиационная техника обеспечивается 6 типами авиатоплива, 7 типами газов, 8 номиналами и 4 типами электрического тока, 4 типами рабочих жидкостей для гидросистем, 8 типами масел. В инженерной технике используется свыше 20 автомобильных шасси и свыше 20 двигателей (в том числе автомобильные, танковые, тракторные, авиационные и специальные). Для эксплуатации только этой техники необходимо применять 10 типов топлив, 12 типов моторных масел и т. д.

Количество основных марок ракетно-артиллерийского вооружения, бронетанковой и автомобильной техники составляет 464 единицы.

В результате в мотострелковой дивизии эксплуатируется 175 марок основного вооружения, в танковой дивизии — 168 марок.

Прямым следствием такой ситуации является необходимость содержания избыточных запасов материальных средств, существование громоздкой и затратной системы эксплуатации и восстановления ВВТ.

Шагом к преодолению этого недостатка стало реформирование органов заказа и поставок ВВТ, в ходе которого задачи разработки однотипных изделий ВВТ различных видов (родов) Вооруженных сил РФ были сконцентрированы в одном органе заказов и поставок. Еще одним средством управления номенклатурой ВВТ и материальных средств является развитие системы каталогизации предметов снабжения Вооруженных сил РФ.

Необходимо отметить проблемы, связанные с планированием, финансированием и реализацией ГОЗ.

Если проанализировать прогноз социально-экономического развития, то важными являются показатели ВВП и уровня инфляции. Практика свидетельствует об их занижении в прогнозах Минэкономразвития и Минфина, что приводит к неполному удовлетворению потребностей бюджетополучателей. При оценке показателей бюджета допускаются значительные отклонения, в том числе и по показателям инфляции и ВВП, которые напрямую влияют на объем выделяемых ассигнований бюджетополучателям. Например, расходы на оборону на 2009 г. по бюджету на 2008 г. оценивались на 20% ниже, чем по бюджету на 2009 г. Минфин в конце года по результатам исполнения бюджета за 9 месяцев выделяет дополнительные ассигнования, однако времени для их эффективного использования нет (надо проводить конкурсы, аукционы, заключать контракты и т. д.). Поэтому в конце года появляются остатки неосвоенных бюджетных средств на фоне неполного обеспечения потребностей войск. Во многих случаях деньги расходуются, только чтобы их не потерять. В 1980-х гг. такие остатки не сдавались в доход бюджета, и это приводило к более эффективному использованию государственных средств. Представляется, что в условиях трехлетнего бюджета такую практику следует возродить.

Проверками выявляются многочисленные нарушения действующего законодательства в процессе реализации государственного оборонного заказа. Так, за первую половину 2007 г. выявлено более 700 нарушений в размещении государственного оборонного заказа, по которым внесено свыше 200 представлений, объявлено 35 предостережений должностным лицам о недопустимости нарушений закона, возбуждено 23 уголовных дела, 51 человек привлечен к материальной ответственности.

Выход из создавшегося положения видится в развитии программно-целевого планирования, при этом предпочтение должно быть отдано федеральным целевым программам, поскольку ведомственные целевые программы, по мнению Минфина, должны финансироваться в пределах выделенных главным распорядителям бюджетных ассигнований. Кроме того, Минфин и Минэкономразвития многие программы не принимают на согласование, поскольку они носят фрагментарный характер и отличаются невысоким качеством. Например, из 147 подготовленных органами исполнительной власти в 2005–2006 гг. ведомственных целевых программ положительную оценку Минэкономразвития и Минфина получили только 4 программы. В Минобороны к исходу 2006 г. помимо федеральных было подготовлено 5 ведомственных целевых программ, в 2007 г. разрабатывались еще более 20.

Следует отметить, что в министерстве обороны США постоянно действуют только 11 главных программ, которые детализируются в подпрограммах и элементах расходов, причем в главных программах отражаются все ведомственные расходы. К сожалению, в Министерстве обороны России недостаточно специалистов, способных разработать такие программы с соблюдением предъявляемых требований. Кроме того, этот процесс должен управляться из единого центра. Опыт зарубежных армий свидетельствует о большом внимании к разработке и реализации таких программ. В некоторых армиях создаются специальные структуры, осуществляющие их сопровождение.

Обеспечение предприятиями ОПК потребностей российской армии

В настоящее время балансовая стоимость основных образцов ВВТ Минобороны РФ равна 8,8 трлн руб. Приблизительно столько же стоят средства связи, РЛС, средства разведки, аэродромы, порты, ремонтные мастерские, госпитали и др. Вместе с тем при, казалось бы, достаточной обеспеченности войск вооружением и военной техникой удельный вес современных образцов в среднем составляет около 20% ВВТ (в армиях ведущих стран мира доля современных образцов составляет более 60%). При этом 31% ВВТ старше 30 лет, а 57% — находится в эксплуатации от 10 до 20 лет. Закупки сложных образцов вооружения и военной техники уже почти 10 лет осуществляются в единичных экземплярах, ремонтом охвачено не более 15–20% парка ВВТ.

ВВС, например, с 1999 по 2003 г. не получили ни одного нового самолета. Не лучше обстоят дела и в Космических войсках. Орбитальная группировка

России насчитывает 96 космических аппаратов (из них 62 космических аппарата выработали ресурс, в том числе 33 военных космических аппарата), США — 415 космических аппаратов.

США имеют 13 космических аппаратов радиотехнической разведки, у РФ — 1. Плачевная картина с навигационной системой ГЛОНАСС. Действующие 14 космических аппаратов (из 24 необходимых) системы не в состоянии обеспечить потребности российской авиации. В результате стратегическая авиация зависит от американской навигационной системы, а атомные подводные лодки не могут уходить на долгое дежурство в Мировой океан из-за плохой связи со штабами. Основной причиной такого положения является недостаточное финансирование космической деятельности. Для сравнения: США тратят на космические программы 16 млрд долл., Россия — 0,8 млрд долл.

Продолжает вызывать озабоченность техническое состояние зенитно-ракетных комплексов, радиотехнического вооружения, боевых кораблей, морской авиации ВМФ. Техническое состояние этих видов вооружения не обеспечивает требуемого уровня боеготовности, израсходованные технические ресурсы не восстанавливаются в должных объемах, доля неисправной техники остается значительной.

Для перевооружения российской армии, как показывает опыт развитых стран, требуется увеличение ежегодных поставок вооружения и военной техники в объемах до 5% от боевого состава. Это соответствует примерно следующим количественным показателям: 140–150 самолетов, 40–60 вертолетов, 200 танков, 250 артиллерийских орудий. Эти цифры в 2–5 раз превышают предусмотренные Государственной программой вооружения. Даже такое увеличение объемов закупок ВВТ позволит перевооружить весь парк вооружения и военной техники, обеспечив поддержание его в требуемой степени технической готовности, только к 2030 г.

При этом необходимо учитывать, что, во-первых, основные разработки в области ВВТ были начаты до 1993 г. и в ближайшие 3–5 лет задел по оборонным НИОКР будет в основном исчерпан, во-вторых, США, Германия, Китай планируют перевооружить свои вооруженные силы к 2020 г., в-третьих, начался рост расходов на ВВТ в глобальном масштабе, с одновременным повышением требований к его качеству.

Состояние предприятий оборонно-промышленного комплекса

Оборонно-промышленный комплекс представляет собой высокотехнологичный сектор промышленного комплекса страны, основным предназначением которого является производство продукции военного назначения.

ОПК включает около 1500 предприятий и организаций различных организационно-правовых форм: 34,9% — государственные унитарные предприятия, 31% — акционерные общества с участием государства, 34,1% — акционерные общества без участия государства.

В оборонно-промышленном комплексе, наряду с разработкой и производством ВВТ в интересах технического оснащения вооруженных сил, решаются и социально-экономические задачи по техническому перевооружению отраслей экономики страны (транспорта, связи, ТЭК, АПК, ЖКХ, здравоохранения). Доля ОПК в производстве наукоемкой высокотехнологичной продукции по авиационной технике, гражданскому космосу, оптическому приборостроению, изделиям электронной техники, промышленным взрывчатым веществам достигает 100%; по судостроению, радиоэлектронной аппаратуре — 90%; средствам связи — 70%; сложной медицинской технике — 60%; высокотехнологичному оборудованию для ТЭК — 30%. Таким образом, предприятия оборонно-промышленного комплекса являются многопрофильными: их деятельность направлена на создание технологий для разработки и производства ВВТ, продукции военного назначения для Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, продукции военного назначения на экспорт, гражданской продукции.

Доля продукции ОПК в промышленном производстве России составляет 5,8%, в общем объеме экспорта — 4,4%, в общем объеме экспорта машиностроения — 60%. Это, естественно, недостаточно для высокотехнологичного сектора российской экономики.

В 2004 г. в общем объеме выпуска продукции предприятиями ОПК доля вооружений и военной техники для внутреннего рынка составила 26%, работ, связанных с товарами народного потребления, — 40%, доля продукции военного назначения, предназначенной для экспорта, — 28%, гражданской продукции для экспорта — 6%.

Экономическая ситуация в ОПК такова, что на рубль товарной продукции оборонное предприятие в среднем тратит 97 коп. Общая загрузка мощностей составляет около 30%, при этом вклад ГОЗ составляет 25–30% загрузки. Большая часть предприятий обременена значительными мобилизационными заданиями.

Недозагруженность производственных мощностей ОПК приводит к тому, что их основная часть представляет собой «обузу» для государственного оборонного заказа: ведь накладные расходы по содержанию незагруженных мощностей включаются в себестоимость продукции, что определяет высокий уровень цены ВВТ.

Относительно новое оборудование в активной части основных фондов (не старше 10 лет) составляет менее 20%, в то время как общий износ машин и оборудования в целом по ОПК превысил 70%. При этом коэффициент обновления производственных фондов — менее 1% в год. Доля оборудования, имеющего прямое отношение к исследованиям и разработкам, снизилась за последние 6–7 лет с 69 до 35%.

Сокращение числа предприятий, включенных в состав ОПК, и снижение престижности труда на оборонных предприятиях (уровень зарпла-

ты к средней по промышленности составляет около 70%, а по отношению к топливно-энергетическому комплексу он в 3–5 раз ниже) обусловили резкое снижение численности работающих (с 4,5 млн до 1,7 млн чел). Значительно ухудшилась возрастная структура работающих, в результате чего нарушился процесс воспроизводства знаний — накопленные ветеранами знания некому передавать.

Оборонно-промышленный комплекс постепенно утрачивает свои возможности по обеспечению страны вооружением и военной техникой. Его сегодняшнее состояние можно охарактеризовать как кризисное, со следующими качественными параметрами:

- избыточность производственных мощностей;
- низкая производительность труда;
- слабая специализация;
- высокая энергоемкость и материалоемкость;
- устаревшие технологии;
- фрагментарная кооперация с западными странами;
- низкое качество продукции и нерешенность проблем, связанных с его обеспечением;
- отсутствие свободной конкуренции и слабый уровень саморегуляции;
- неразвитость конкурентной среды;
- устаревшая инфраструктура, оставшаяся практически без изменений в течение последних 10–15 лет;
- отсутствие конкурентоспособной продукции, способной вытеснить продукцию иностранных производителей;
- высокое влияние бюрократического аппарата, не позволяющее использовать современные организационно-экономические механизмы, и в то же время отсутствие ответственности федеральных органов исполнительной власти за состояние ОПК и др.

Реформы 1990-х гг. нанесли сильный удар по ОПК. В середине 1990-х гг. в отраслях оборонной промышленности произошла достаточно хаотичная адаптация к условиям рынка. Половина оборонных предприятий (1008 ед.) были акционированы, из них 505 — без государственного участия, а из 503 акционерных обществ с госучастием стратегически значимыми являлись лишь 280. Акционирование оборонных предприятий не создало условий для привлечения инвестиций, не в лучшем положении оказались и государственные унитарные предприятия, также не получавшие государственной поддержки: около 50% оборонных предприятий имели неудовлетворительную структуру баланса или вообще находились на грани банкротства.

Следует отметить, что уровень финансирования по федеральным целевым программам конверсии в период 1996–1999 гг. не превышал 25–40% утвержденных бюджетных ассигнований. Реальная целевая структурная перестройка ОПК не проводилась, а потенциал конверсионной модели рефор-

мирования оборонных предприятий практически себя исчерпал. Все время реформирования оборонной промышленности в 1990-е гг. стало периодом борьбы за выживание. Но борьба ограничивалась только пассивными методами, направленными на сохранение оборонных предприятий, без радикальных мер по их производственно-технологической реструктуризации.

В 2008 г. были приняты поправки в Налоговый кодекс РФ и федеральный бюджет. Благодаря первым в число возможных получателей инвестиционного налогового кредита были включены оборонные предприятия, вторые предусматривали предоставление государственных гарантий по кредитам, привлекаемым стратегическими организациями ОПК на осуществление основной производственной деятельности и капитальные вложения, в размере 100 млрд руб.

Проблемы с заключением контрактов по гособоронзаказу в течение первого квартала каждого года преследуют российский ВПК много лет. В докризисный период с отсутствием оборотных средств во время подготовки к выполнению гособоронзаказа удавалось справляться с помощью банковских кредитов, но в начале 2009 г. они стали недоступны, а бюджетное финансирование фактически было открыто лишь к концу весны.

Ситуация стала выправляться только к середине года, когда, наконец, были в основном заключены контракты по гособоронзаказу и на предприятия поступили авансы, был подписан ряд распоряжений Правительства РФ о выделении субсидий на предупреждение банкротства. Системных проблем это не сняло, но некоторая стабилизация финансового состояния многих предприятий все же была достигнута. Однако уже сейчас очевидно, что введенный «ручной» режим управления экономикой, в рамках которого Правительство РФ и Минфин России получили право самостоятельного перераспределения бюджетных средств, к оперативному реагированию на возникающие проблемы не привел: между принятием соответствующих решений и их реализацией проходили месяцы. Для того чтобы это право превратилось в реально действующий антикризисный инструмент, необходима четкая регламентация процессов согласования и принятия решений.

На реализацию федеральных целевых программ «Развитие оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации на 2007–2010 годы и на период до 2015 года», «Национальная технологическая база на 2007–2011 годы» и других в 2007 г. выделено около 100 млрд руб., причем 70% этой суммы предназначены на капитальные вложения. Однако, по оценкам отдельных экономистов, потребности ОПК значительно выше. Только на технологическое перевооружение нужно 144 млрд руб., а выделено на него в пять раз меньше.

В сложившемся положении одной из основных задач развития ОПК является срочное обновление производственной базы оборонных предприятий и создание условий для ее обновления каждые 5–7 лет. Только в этом

случае предприятия ОПК смогут наладить выпуск конкурентоспособной продукции. Для выполнения этих планов необходимы полное и ритмичное финансирование государственного оборонного заказа, отчисления от военно-технического сотрудничества и реализации товаров народного потребления. Но главное, необходимо, чтобы оборонные предприятия располагали достаточными объемами собственных средств, чему может способствовать отмена налогообложения средств, идущих на развитие производственной базы, и снижение процентной ставки на заемные средства для этих нужд.

Прогрессирующая технологическая деградация военно-промышленного комплекса вызывает к жизни проекты, предполагающие организацию разработки совместно с иностранными партнерами продукции если не военного, то хотя бы гражданского и двойного назначения.

Впервые за долгие годы разговоров об инновациях был обнародован документ, в котором все инициативы государства по переводу экономики на инновационные рельсы сведены воедино — в 2009 г. был представлен разработанный Минэкономразвития России проект Плана мероприятий по стимулированию инновационной активности предприятий, осуществляемых в рамках реализации в 2009–2010 гг. Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года. Одной из основных мер по обеспечению технологического развития названа разработка механизмов поддержки приобретения активов зарубежных высокотехнологичных компаний, а также создания с ними технологических альянсов.

Если приобретение зарубежных активов пока еще остается нетипичным для военно-промышленного комплекса, хотя процесс этот все же начинается, то создание совместных производств и технологических альянсов уже прошло апробацию в нескольких крупных проектах. Из достижений нужно упомянуть соглашение, заключенное государственной корпорацией «Ростехнологии» с итальянской Finmeccanica, о совместной деятельности по созданию ряда предприятий в сфере производства компонентов из композиционных материалов (углеволокна). Значительные перспективы открывает и соглашение о стратегическом партнерстве между ОАО «Информационные спутниковые системы» имени академика М.Ф. Решетнева» и франко-итальянским производителем спутников Thales Alenia Space, в рамках которого предполагается не только осуществлять взаимную поставку приборов и узлов космических аппаратов, изготавливаемых для российских и зарубежных заказчиков, но и организовать систему взаимного обучения специалистов российской и европейской компаний.

Таким образом, в области финансового обеспечения технического оснащения Вооруженных сил РФ имеются следующие проблемы:

- состояние национальной экономики РФ является неудовлетворительным по ряду критериев (высокий износ основных фондов, низкое ис-

пользование производственных мощностей и др.), что не позволяет резко нарастить выпуск новых образцов вооружения, военной и специальной техники даже при условии резкого увеличения бюджетных ассигнований на выполнение мероприятий технического оснащения Вооруженных сил РФ;

- в условиях мирового финансового кризиса предприятия оборонно-промышленного комплекса испытывают ряд затруднений (сокращение объемов гражданского производства; снижение объемов оборотных средств; задержка с заключением контрактов на выполнение государственного оборонного заказа; неритмичное финансирование предприятий ОПК и др.), что ставит под угрозу возможность выполнения государственного оборонного заказа отдельными предприятиями;
- увеличение объема бюджетных ассигнований, выделяемых на реализацию государственного оборонного заказа, является недостаточным (рост составляет единицы процентов). Это не позволит радикально изменить уровень технической оснащенности вооруженных сил, принимая во внимание тенденцию к увеличению цен на материальные ресурсы.

Следует отметить, что правительство пока почти не задействовало три мощнейших механизма стимулирующего воздействия на экономику:

- регулирование внутрироссийских цен на природный газ, электроэнергию, тепловую энергию, железнодорожные перевозки (правительство пока не идет на снижение тарифов в пользу сохранения запланированных компаниями инвестиционных программ и компенсации их выпадающих доходов от экспорта и снижения внутреннего спроса);
- снижение налогов (в условиях бюджетного дефицита эта мера оказывается труднореализуемой);
- снижение ставки рефинансирования с целью воздействия на ставки кредитования коммерческих банков и кредитное стимулирование предприятий и граждан (данный инструмент эффективен лишь при относительно здоровой банковской системе и крепкой валюте, чего нет в Российской Федерации).

Дополнительными организационными мерами оздоровления ОПК могут являться:

- освобождение от налога части прибыли организаций и предприятий ОПК, направляемой на инвестиции в производство, проведение НИОКР, реализацию федеральных целевых программ;
- гарантирование государством твердых годовых тарифов на теплоэнергоресурсы для стратегических предприятий и организаций ОПК, выполняющих государственный заказ;
- отлаживание механизмов финансирования организаций и предприятий ОПК через государственный оборонный заказ и федеральные целевые программы.

Военно-техническое сотрудничество

Военно-техническое сотрудничество (ВТС) — один из определяющих факторов обеспечения не только военной, но и национальной безопасности в целом.

В политической сфере это сотрудничество является действенным инструментом активной внешней политики России, обладающим значительным «последствием» и поэтому влияющим на динамику не только региональных, но и мировых геополитических процессов. ВТС обеспечивает присутствие государства в странах и регионах мира, формирование с ними партнерских взаимоотношений и выгодного соотношения регионального баланса сил, решая не столько задачи коммерческой конкуренции, сколько задачи межгосударственного противоборства. Поддержание дипломатических усилий по завоеванию и укреплению политического лидерства России в жизненно важных регионах мира путем активного военно-технического сотрудничества со странами в этих регионах позволяет на длительное время втягивать государства-импортеры ВВТ в орбиту российских интересов, активно влиять на их последующее технологическое развитие.

ВТС с точки зрения экономической служит дополнительным источником финансирования новейших разработок вооружения и техники для собственных вооруженных сил. Подобное сотрудничество обеспечивает поддержание социально-экономического развития оборонных отраслей промышленности, создание и поддержание потенциала будущего развития отечественного оборонного комплекса. Оно также может влиять на экономическую политику стран — партнеров по сотрудничеству. В то же время коммерческий аспект не следует считать приоритетным. Немедленная выгода того или иного контракта вторична по сравнению с его долгосрочным эффектом.

В оборонной сфере ВТС стимулирует и обеспечивает поддержание и развитие собственного оборонного потенциала. Оно, помимо получения доходов, дает возможность сохранить зависимость оборонного потенциала иностранного государства от России и использовать этот фактор как рычаг воздействия на его политику. Страны-импортеры ВВТ создают системы техобслуживания и ремонта, ориентированные на технологическую базу и концепцию тылового и технического обеспечения вооруженных сил страны-экспортера, создавая предпосылки для продолжения и углубления сотрудничества. Это позволяет вооруженным силам страны-экспортера в случае необходимости использовать объекты национальной военной инфраструктуры импортера.

С социальной точки зрения ВТС может рассматриваться как инструмент социальной защиты персонала предприятий, учреждений и организаций, разрабатывающих и производящих ВВТ, обеспечивающий стабильность развития оборонного комплекса. Оно позволяет сохранять имеющиеся и создавать новые рабочие места на оборонных предприятиях.

ВТС в научно-технической сфере обеспечивает поддержку собственного производителя технически насыщенной и наукоемкой продукции, стимулирует научно-технический прогресс не только в оборонной, но и в других отраслях при разработке технологий двойного назначения. Интересы национальной безопасности требуют расширения такого сотрудничества, увеличения числа его участников и поддержки производителей вооружений и техники.

Законодательное обеспечение

Наиболее уязвимой в плане законодательного обеспечения военной безопасности России является та сфера ее оборонно-промышленного комплекса, которая касается военно-технического сотрудничества с зарубежными странами

К принципиальным недостаткам нормативных документов следует отнести отсутствие в них единой концепции управления военно-техническим сотрудничеством. Действующее налоговое и таможенное законодательство не в полной мере ориентировано на создание благоприятных условий сотрудничества. Предусмотренные законодательством налоговые льготы для экспортеров вооружений и техники практически не действуют из-за многочисленных инструктивных документов налоговых органов. Например, предприятие при оказании экспортных услуг вынуждено отвлекать на срок до 5 лет оборотные средства для оплаты НДС по работам смежников и поставщиков оборудования, а установленный порядок возмещения, как правило, налоговыми органами не выполняется.

Полученные от иностранных инвесторов на безвозмездной основе средства, направленные на капитальные вложения производственного назначения, облагаются налогом без учета длительности технологического цикла. Другой сдерживающий фактор при исполнении экспортного заказа с длительным циклом — изъятие налога на добавленную стоимость с авансов и предоплат, получаемых от иностранного заказчика. При многоуровневой кооперации, характерной для создания ВВТ, такие изъятия могут достигать половины полученных средств, что затрудняет реализацию экспортного заказа.

Для повышения эффективности военно-технического сотрудничества следует обеспечить монополию государства в этой области и координацию конструктивного взаимодействия всех участников на верхнем уровне управления, организацию четкой иерархии управления субъектами сотрудничества, прогнозирование и принятие упреждающих решений. В части нормативно-правовой поддержки сотрудничества необходимо разработать и принять Концепцию системы управления ВТС с зарубежными странами и Концепцию информационно-аналитической системы оперативного анализа и информационной поддержки упреждающих решений.

Дальнейшее развитие взаимодействия России с зарубежными странами также потребует усиления контроля над работой предприятий на мировых рынках оружия и нормативно-правовой поддержки ВТС. К тому же стабилизация оборонного комплекса в нынешних условиях возможна только за счет дополнительных источников и резервов в доходной части федерального бюджета.

Все это можно было бы предусмотреть в пакете законодательных актов, направленных на обеспечение выполнения оборонного заказа, оптимизации военных расходов, реализации конверсионных проектов и развития технологий двойного назначения, социальных гарантий и сохранения научно-технического потенциала оборонной промышленности.

Столь же естественно, что военно-техническое сотрудничество России с иностранными государствами, равно как и весь российский оборонный комплекс, его научно-технический, интеллектуальный потенциал и высококвалифицированные кадры, — является главным и практически единственным (помимо природных ресурсов) резервом, позволяющим России сохранить положение современной индустриальной державы. Значительный ущерб национальным интересам Российской Федерации на внешних рынках вооружений наносят несогласованные действия госпосредников и предприятий — лицензиатов, которые приводят к неоправданным снижениям цен на российские системы оружия, потерям выгодных контрактов и в конечном итоге к вытеснению России даже с традиционных рынков.

Понятно, что без действенного и цивилизованного законодательного механизма невозможно обеспечить стабилизацию экономики. Необходимо пересмотреть законодательные акты по льготам на налоги и пошлины, тарифные ставки (особенно на массовые поставки и перевозки). В принципе, в условиях рыночной экономики должна действовать единая налоговая политика, а исключения не допускаются. Но они возможны в переходный период и должны быть в основном нацелены на стимулирование производителей.

К тому же следует обеспечить возмещение налога на добавленную стоимость на экспортные поставки продукции с длительным производственным циклом до окончания производственного цикла и по факту уплаты налога поставщиками. Необходимо провести систематизацию и сокращение числа инструктивных документов налоговых органов в части льгот, предусмотренных законодательством для экспортеров высокотехнологичной продукции.

Необходимы изменения и дополнения в Федеральный закон «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами» — в части предоставления субъектам ВТС права осуществлять внешнеторговые операции на основании генеральной лицензии, без оформления правительственных решений, и отмены налогообложения ча-

сти прибыли, полученной от реализации внешнеторгового контракта. Полученные при этом средства должны быть использованы на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок по созданию образцов новой или модернизированной техники. При этом следует сохранить права оборонных предприятий и организаций на самостоятельное заключение контрактов в рамках ВТС по вспомогательным направлениям (поставка запчастей, комплектующих изделий и услуг, проведение ремонтов в течение всего жизненного цикла продукции по номенклатуре организации-производителя).

Экспорт вооружений и материалов

Несмотря на важность этой сферы военно-технического сотрудничества для решения проблем национальной безопасности в предыдущие годы оружейный экспорт России был неоправданно снижен, и по объему экспортных продаж Россия заняла уже 4-е место после США, Франции и Великобритании. Следует признать низкой долю России на рынках оружия Юго-Восточной Азии, Ближнего Востока, Африки и Латинской Америки.

В число наиболее крупных покупателей российской военной техники традиционно входит Китай (более 60% нашего военного экспорта), оснащающий свои новые корабли нашими зенитными системами и другой техникой. Индия обычно покупает в России боевые самолеты Су-30 МКИ и танки Т-90С. Однако большую активность на индийском рынке ныне проявляют европейские и американские компании. Стремление к диверсификации поставщиков, возможность доступа к передовым технологиям и особенно совместное производство оружия могут привести к росту заинтересованности Индии в нероссийских вооружениях.

Россия приступила к поиску других рынков, зачастую в тех странах, куда западные компании осуществлять поставки не хотят. Например, Венесуэла и Алжир сделали некоторые заказы на боевые самолеты, танки и системы ПВО. Одновременно Россия начала продавать оружие Марокко, руководство которого, видимо, восприняло контракт, заключенный с Алжиром, как угрозу.

Кроме того, для снижения конкуренции российских компаний друг с другом на внешних рынках в январе 2007 г. президент В.В. Путин издал указ, согласно которому с марта 2007 г. «Рособоронэкспорт» стал единственной российской организацией — экспортером вооружений. При этом четыре иные компании, на которые приходится примерно 10% совокупного российского экспорта, лишились права самостоятельно экспортировать полностью готовые системы. Другим последствием является увеличение доходов «Рособоронэкспорта» (а следовательно, и российского государства), поскольку обращающиеся к нему компании платят за его услуги 5–15% от договорной цены.

По данным журнала «Новое время» (2010, № 147), в 2009 г. продажа оружия осуществлялась в 85 государств, а ее объем составил тогда 8,6 млрд долл.,

тогда как потенциальный портфель заказов Рособоронэкспорта оценивается в 34 млрд долл.

Существен вопрос об экспорте из России стратегически важных материалов. Наиболее наглядно в этом смысле следующее высказывание президента США Б. Клинтона на совещании Комитета начальников штабов в 1995 г., подводящее итог его четырехлетней работы и касающееся вывоза из России ценных металлов: «За 4 года мы и наши союзники получили различного стратегического сырья на 15 миллиардов долларов, тысячи тонн золота и драгоценных камней; под несуществующие проекты нам переданы за ничтожно малые суммы свыше 20 тысяч тонн меди, почти 50 тысяч тонн алюминия, 2 тысячи тонн цезия, бериллия, стронция и т. д.».

Не менее показательны данные о продажах российского оружейного урана (табл. 7.7.6). Речь идет об оружейном уране, высвобождающемся из разбираемых отечественных ядерных боезарядов и предназначенном для продажи США в количестве 500 тонн согласно так называемому «соглашению ВООУ-НОУ».

Таблица 7.7.6

**Темпы вывода из эксплуатации ядерных боеголовок
и продажи извлеченного из них оружейного урана**

| Год | Число разобранных ядерных боеголовок, шт. | Вес урана, т | Год | Число разобранных ядерных боеголовок, шт. | Вес урана, т |
|------|---|--------------|-------|---|--------------|
| 1995 | 244 | 6,1 | 2002 | 1201 | 30,0 |
| 1996 | 479 | 12,0 | 2003 | 1203 | 30,1 |
| 1997 | 534 | 13,4 | 2004 | 1202 | 30,1 |
| 1998 | 764 | 19,1 | 2005 | 1206 | 30,1 |
| 1999 | 970 | 24,3 | 2006 | 1207 | 30,2 |
| 2000 | 1462 | 36,6 | 2007 | 1212 | 30,3 |
| 2001 | 1201 | 30,0 | 2008 | 1204 | 30,1 |
| | | | Итого | 14090 | 352, 3 |

Оборонозначимая наука

Рыночные реформы 1990-х гг. вызвали резкое снижение научного потенциала России. Так, если в 1970-е гг. доля страны (СССР) в общем объеме поданных в мире национальных заявок на изобретения составляла 25,8% (доля США — 14,6%, Японии — 30,6%), то к концу 1990-х гг. эта цифра упала почти в 10 раз — до 2,6% (доля США — 15,2%, Японии — 44,6%). Другим показателем является резкое снижение уровня наукоемкости и наукоотдачи экономики (табл. 7.7.7).

Таблица 7.7.7

Наукоемкость и наукоотдача национальных экономик (2004 г.)

| | Объем ВВП на одного занятого, тыс. долл. | Доля расхо- дов на инно- вационное развитие в ВВП, % | Текущий индекс кон- курентоспо- собности страны | Доля вы- сокотехно- логичной продукции в товарном экспорте, % | Доля информа- ционного обору- дования в миро- вом экспорте, % |
|----------|---|--|---|--|--|
| США | 73,1 | 2,64 | 2 | 28,2 | 16,3 |
| Китай | 7,2 | 1,00 | 47 | 16,7 | 4,6 |
| Германия | 56,0 | 2,44 | 4 | 15,3 | 4,8 |
| Франция | 56,5 | 2,17 | 12 | 19,4 | 3,4 |
| Россия | 18,0 | 1,01 | 58 | 3,1 | 0,2 |

Снижение инновационной активности в промышленности обусловлено такими причинами, как высокий уровень налогообложения, недостаток собственных финансовых ресурсов и неудовлетворительное состояние законодательства, регулирующего научно-техническую и инновационную деятельность.

Анализ структуры затрат по стадиям инновационного процесса показывает, что предприятия уделяют основное внимание текущим потребностям, направляя более 60% средств на технологическую подготовку производства и закупку оборудования. На долю НИОКР, обеспечивающих научные заделы инноваций, приходится менее 17% общих расходов.

К негативным явлениям следует отнести также недостаточное внимание к маркетинговым исследованиям (1,6% от общих затрат на инновации) и к подготовке персонала для работы по новым технологиям (0,6%).

Отрицательное влияние на инновационную деятельность оказала и практика приватизации. Вопреки международному опыту, приватизация в России была ориентирована изначально на дезинтеграцию уже сложившихся научно-промышленных объединений, что привело к разрушению сложившихся технологических цепочек, резкому росту издержек и падению конкурентоспособности отечественных высокотехнологичных производств.

Относительно высокая инновационная активность осталась в таких отраслях, как машиностроение, оборонно-промышленный и ядерно-оружейный комплексы, лесопромышленный комплекс, химическая и нефтехимическая промышленность. Эти отрасли пытаются использовать инновационный фактор для преодоления спросовых ограничений и повышения конкурентоспособности.

Экономическая ситуация, сложившаяся в стране, показывает, что основным локомотивом перехода к высокотехнологичной экономике может вы-

ступить оборонно-промышленный комплекс, в котором сосредоточены наиболее инновационно активные предприятия и на долю которого приходится более 70% научной продукции, произведенной в России. Удельный вес инновационно активных предприятий (имеющих завершенные технологические инновации в течение последних трех лет) составляет в ОПК более 30% (в промышленности Российской Федерации в целом — менее 10%). На этих предприятиях занято более 50% работающих в ОПК, в том числе 60% работников с высшим образованием. На их долю приходится 70% общего объема продукции и почти 90% продукции, поставленной на экспорт.

В общем объеме производства предприятий ОПК, осуществляющих инновационную деятельность, инновационная продукция составляет 16%, в том числе принципиально новая — 11%.

Мировая практика показывает, что результативность инновационной деятельности предприятия (отрасли) определяется объемом экспорта инновационной продукции. Удельный вес оборонных отраслей в российском экспорте инновационной промышленной продукции составляет 25%, в том числе в экспорте принципиально новой продукции — 50%. Значительная часть (более 30%) инновационно активных оборонных предприятий ориентирована в основном на зарубежные рынки.

Тем не менее активность оборонных предприятий в области создания инноваций недостаточно высока по сравнению с предприятиями развитых стран. Обновление продукции в ОПК осуществляется медленными темпами: период производства основного вида продукции оборонных предприятий составляет в основном более 5 лет, а на каждом третьем предприятии — более 10 лет.

В затратах на технологические инновации в оборонных отраслях около 40% составляют капитальные вложения, направляемые на приобретение машин и оборудования. Кроме того, почти 20% общих затрат приходится на производственное проектирование и другие виды технологической подготовки производства для выпуска новой продукции. Таким образом, более половины инновационных затрат связано непосредственно с процессами освоения нововведений.

На исследования и разработки, проводимые в ОПК, приходится 25% общего объема инновационных затрат.

Недостаток собственных денежных средств у большинства оборонных предприятий препятствует осуществлению инноваций. А для каждого второго предприятия, занимающегося инновационной деятельностью, к числу основных факторов, замедляющих инновационный процесс, относится отсутствие финансовой поддержки со стороны государства.

Инновационная активность предприятий ОПК сдерживается также дефицитом квалифицированного персонала, недостатком информации о новых рынках сбыта и новых технологиях, отсутствием возможностей для

кооперирования, неразвитостью инфраструктуры (посреднических, информационных, юридических, банковских, венчурных и других услуг).

Опыт ведущих стран мира показывает, что налоговые льготы являются одним из наиболее эффективных механизмов стимулирования инновационной деятельности и включают ускоренную амортизацию оборудования и возможность списания 100% затрат на НИОКР.

Например, в США, Германии, Японии, Франции, Швеции, Бельгии срок полной амортизации для оборудования установлен в 3 года (или 30% стоимости ежегодно), для зданий и сооружений — от 15 до 25 лет.

В ряде других стран (Великобритания, Испания, Дания) предприятиям предоставлено право списывать в год до 100% стоимости оборудования, используемого для выполнения НИОКР.

Кроме того, если предприятие расходует средства на НИОКР и приобретение оборудования, но не имеет достаточного объема прибыли для того, чтобы использовать предоставляемые льготы, в законодательстве ряда стран предусмотрена возможность переноса такого права на будущее. Период, в течение которого действуют такие отложенные льготы, составляет от 1 года до 10 лет в зависимости от характера инвестиций.

Совершенствование налоговой системы могло бы быть направлено на стимулирование инновационной деятельности и ослабление фискального давления. Так, отмена НДС на всех стадиях инновационного цикла, по оценкам экспертов, соответствовала бы косвенному финансированию науки в пределах примерно 0,2–0,3% ВВП.

Было бы целесообразным отказаться от взимания налога на прибыль в пределах среднеотраслевой рентабельности фондов до 40%, ввести ускоренную (в 3–5 раз) амортизацию, предоставлять налоговый инвестиционный кредит на финансирование инноваций и т. д. Это послужило бы стимулом создания новых высокоэффективных технологий, машин и оборудования.

Все это при взаимодействии с другими факторами к 2015 г. может обеспечить прирост ВВП до 3–4% в год.

Серьезные проблемы связаны в настоящее время с технологической суверенностью производств ОПК. По оценкам некоторых специалистов, в производстве обычных боеприпасов утрачено более 100 технологий, в ракетостроении — более 200. Не прекращается отток высококвалифицированных специалистов из оборонной отрасли.

В отличие от промышленно развитых стран в России освоение новых наукоемких технологий идет замедленными темпами, причиной чего является недостаточное финансирование наукоемкого сектора российской экономики.

В результате сегодня уже не только экспортные, но и предназначенные для Вооруженных сил РФ образцы ВВТ комплектуются с использованием

компонентов и элементной базы иностранного производства, что снижает экономическую эффективность для России экспортных сделок и, главное, чревато негативными последствиями для обороноспособности и технологической безопасности страны.

С каждым годом углубляется проблема производства специальных материалов для создания ВВТ в интересах технического оснащения вооруженных сил. И это стало характерным даже для производства материалов, отвечающих по своему качеству мировому уровню, в том числе легированных сталей, сплавов цветных металлов и интерметаллидов. Практически прекращено производство некоторых видов полимерных материалов (полиамидов, поликарбонатов), ряда специальных каучуков, клеев, герметиков, смазок, жидких ракетных топлив. Под угрозой свертывания находится производство всех углеродных материалов, необходимых для изготовления конструкционных, теплостойких и эрозионностойких композиционных материалов, используемых в современной авиационной и ракетно-космической технике, атомной промышленности. В критическом положении находится более 42% производств по изготовлению материалов, необходимых для изготовления авиационной техники (нет сырья, демонтировано оборудование, здания и сооружения в аварийном состоянии).

Также в критическом состоянии находится производство более 25% номенклатуры сырья и компонентов изделий малотоннажной и специальной химии, необходимых для производства ракет.

Россия находится на уровне мировых лидеров в развитии технологий создания и применения новых высокоэнергетических веществ, порохов и топлив, систем направленной энергии.

Критическое отставание (до 5 лет) наблюдается в технологиях:

- создания новых перспективных конструкций, сооружений, машин и механизмов;
- обеспечения армии геофизическими и метеорологическими данными;
- создания и применения новых материалов и веществ;
- создания перспективных датчиков и чувствительных элементов;
- создания и применения оптических и оптико-электронных средств;
- создания и применения перспективных радиотехнических, радиолокационных и гидроакустических средств;
- энергетики.

Значительно отстала Россия (от 5 до 10 лет) в области технологий имитации и моделирования ситуаций, прогнозирования, подготовки, обоснования и выбора решений, создания перспективных средств телекоммуникаций.

Наибольшее и невосполнимое отставание (более 10 лет) сложилось в области компьютерных технологий и автоматизированного управления.

Такое положение дел не может не сказаться на возможностях ОПК в части производства современных и создания перспективных образцов ВВТ.

И действительно, если провести анализ динамики номенклатурного ряда высокотехнологичной продукции (военного и гражданского назначения), выпускаемой оборонными предприятиями в последние годы, то становится очевидной тенденция к его сокращению.

Сложное текущее состояние оборонно-промышленного комплекса формирует условия для отставания всех высокотехнологичных отраслей российской промышленности в перспективе. Россия уже заметно потеснена на мировом рынке наукоемкой продукции, общий объем которого оценивается в 2,3 трлн долл. 39% рынка приходится на США, 30% — на Японию, 16% — на Германию. Доля России — 0,3%. Анализ этого рынка показывает, что производство наукоемкой продукции обеспечивают всего 50 макротехнологий. Семь наиболее развитых стран, обладая 46 макротехнологиями, удерживают 80% этого рынка. США ежегодно получают от экспорта наукоемкой продукции около 700 млрд долл., Германия — 530 млрд, Япония — 400 млрд долл.

Характерным примером в этой области является ситуация с ГЛОНАСС, к которой в последнее время приковано внимание руководства страны. Такой интерес объясним — Россия пока уверенно удерживает лидерство на рынке космических запусков, достаточно успешно реализуются и иные, в том числе и международные, проекты в области производства космических аппаратов и оказания пусковых услуг, тогда как наиболее привлекательное с точки зрения высокой доходности направление — производство аппаратуры и предоставление услуг массовым потребителям — значительно отстает. Здесь государство задействовало едва ли не все возможные механизмы поддержки: было увеличено финансирование ФЦП «Глобальная навигационная система», принят федеральный закон «О навигационной деятельности», открывающий дорогу коммерциализации технологий, объявлено о повышении таможенных пошлин на ввозимые в страну приемники GPS.

Парадокс, однако, заключается в том, что и предприятия космического приборостроения, и радиоэлектронный комплекс (РЭК), которые по планам Правительства РФ должны были завалить рынок отечественной навигационной аппаратурой, делать этого не спешат: кто-то объективно не может соответствовать поставленным задачам, а кто-то небезосновательно считает, что разворачивать производство в России невыгодно — в Юго-Восточной Азии требуемое сделают быстрее и качественнее. Как бы то ни было, на сегодня в стране отсутствуют необходимые мощности для изготовления электронной компонентной базы навигационной аппаратуры, так что вопрос во многом упирается в техническое перевооружение предприятий.

Очень сложная ситуация сложилась в результате реформирования НИУ Минобороны. В последние годы выведены из Москвы Академия химической защиты и Инженерная академия, обладавшие огромным научным потенциалом, Военный финансово-экономический университет. На очереди

мозг последнего надежного щита Родины — ракетных комплексов стратегического назначения — Военная академия им. П. Великого, далее — Общевойсковая академия, Военно-воздушная академия имени проф. Н.Е. Жуковского. В подмосковный город Жуковский из Москвы перебазировается авиационный комплекс. Существует огромный риск в результате этого перебазирования потерять десятилетиями складывавшийся научный потенциал, так как специалисты останутся в Москве, если не применить методы, использованные, например, при создании Новосибирского академгородка.

В Санкт-Петербурге назревают аналогичные переезды военно-учебных заведений. Что это означает? Профессорско-преподавательский состав выводимых академий вместе с научными школами и учебной базой останется в Москве и Санкт-Петербурге, приток слушателей на учебу сократится. Известно, что до 90% слушателей из-за скудного существования подрабатывали ночами в Москве, чего они будут лишены в городах новой дислокации академий. На Экономическом форуме — 2008 И. Шувалов констатировал², что «есть дефицит квалифицированных специалистов. Без тотального обновления кадров нам не решить проблему четырехкратного роста производительности труда и не выиграть конкуренцию. А для их подготовки надо будет всерьез взяться за образование». Для изменения ситуации Шувалов предложил создать условия для возвращения в Россию уехавших ученых. Не возникнет ли аналогичная ситуация с военными кадрами через некоторое время?

Существенные межрегиональные и межотраслевые различия не позволяют рассчитывать на одновременное вхождение всех предприятий и отраслей отечественного ОПК в этап инновационного развития. Скорее всего, подобное вхождение будет носить постепенный характер, опирающийся на выделение производственных объединений — лидеров инновационного процесса. Однако данная схема таит и определенные опасности. В частности, ставка на инновационный прорыв на одних предприятиях может привести к интеллектуальному опустошению других. Поэтому переход на инновационный путь развития потребует значительного времени, необходимого для выравнивания условий общехозяйственного и социального развития хозяйственных комплексов и отраслей. До завершения этого периода инновационное развитие ОПК, скорее всего, будет ограничено рамками нескольких предприятий, хотя и с апробацией механизмов распространения.

Наблюдается устойчивая тенденция занижения стоимости рабочей силы, особенно высшей квалификации, сопровождаемая деградацией, фрагментацией и дезориентацией отечественного научного потенциала. Челове-

² Выступление первого заместителя председателя Правительства РФ И. Шувалова 8 июня на пленарном заседании «SWOT-анализ российской экономики. Глобальные вызовы и возможности до 2020 года», прошедшем в рамках XII Петербургского международного экономического форума.

ческий капитал — один из ключевых элементов национального богатства. От его качества во многом зависят тенденции воспроизводства экономики в целом. Однако в ОПК России эта форма капитала количественно и качественно иссякает наиболее заметно. В настоящее время сохраняется тенденция старения кадров.

Низкий объем инвестиций остается одной из наиболее проблемных зон посткризисной фазы развития российской экономики. Между тем лишь общее инвестиционное оживление в народном хозяйстве способно дать толчок переходу от сырьевой экономики к инновационной.

Однако возможности переадресации части накоплений сырьевого комплекса в инновационно ориентированные отрасли сдерживаются сложившимися стереотипными представлениями топ-менеджмента сырьевых отраслей касательно сравнительной эффективности инновационных инвестиций в России и вывоза капитала за рубеж.

Ограничителем инновационной модели развития ОПК выступает также неэффективность процессов приватизации. Складывается впечатление, что противоречивость приватизационного и налогового законодательства была сознательно заложенной бомбой замедленного действия, нацеленной на то, чтобы в политически подходящий момент взорвать всю систему отношений собственности и провести ее радикальный передел. Без законодательно оформленного подведения черты под этими намерениями в виде приватизационной и налоговой амнистии трудно рассчитывать на долговременные инвестиции в экономику России. А инвестиции, обеспечивающие восстановление и ускоренное развитие инновационного потенциала страны с использованием ее человеческого капитала, отечественных и западных технологий и пр., могут быть только долгосрочными.

Приватизация, проведенная по принятой схеме, превратилась в тормоз экономического развития, но возврат в исходную точку реформ с целью использования более эффективных приватизационных моделей уже невозможен без политического решения. В итоге незавершенность процесса приватизации не позволила сформировать эффективных, прозрачных и устойчивых отношений собственности, благоприятного инвестиционного климата. Это генерирует тенденцию передела собственности, в том числе в форме деприватизации.

Также ограничителем является стагнационная ситуация в национальной банковской системе. Решив примитивную задачу организации платежно-расчетных операций, российская банковская система не может выполнить свою основную функцию — обеспечить перевод краткосрочных сбережений (особенно средств населения) в инвестиции через кредитные механизмы. Государство же, со своей стороны, не предпринимает системных мер для формирования доверия к национальной банковской системе и для развития ее инвестиционного потенциала.

Препятствием на пути утверждения доминирующих позиций экономики инноваций выступают зоны почти гарантированного обогащения, в том числе через «теневой» или «полутеневой» бизнес. По экспертным оценкам, «теневая» экономика охватывает только в малом бизнесе от 30 до 40% объема продукции и услуг (оборота).

Большая часть «теневой» экономики (хотя об этом говорится крайне редко) функционирует в сфере крупного бизнеса. Действующие схемы укрывания прибыли от налогообложения, занижения объемов экспорта и импорта, содержания и использования незарегистрированных объектов коммерческой недвижимости и прочие каналы позволяют многим представителям крупного бизнеса полномасштабно реализовывать преимущества «теневого» бизнеса.

В подобных условиях никакие стимулы не привлекают капиталы в инновационные сферы предпринимательства, которые отличаются высоким риском. Крупный бизнес, изначально погруженный в системные коррупционные связи, едва ли в состоянии самостоятельно решиться на переход к модели развития, связанной с высокорисковыми инвестициями в инновационные, венчурные проекты, обещающие прибыль лишь в долгосрочной перспективе.

Планы по мобилизации экономики

Мобилизация экономики заключается в переводе ее с мирного на военное положение. Для этого предусматривается:

- организация производства по планам войны;
- перестройка работ транспорта, связи, капитального строительства;
- развертывание НИОКР с учетом вновь возникших оборонных задач;
- проведение мероприятий по повышению устойчивости функционирования военной экономики.

В целях наращивания выпуска военной продукции в военное время Правительством РФ разрабатывается мобилизационный план экономики, направленный на создание на предприятиях промышленности мобилизационных мощностей и мобилизационного резерва.

Правовыми основами экономического стимулирования мобилизационной подготовки экономики являются: Закон РФ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», законодательство Российской Федерации о налогах и сборах и иные нормативные правовые акты в данной области.

В советское время большинство предприятий различных отраслей промышленности имели мобилизационные планы. В 1991 г. российская экономика унаследовала огромные мобилизационные ресурсы. Они существовали в то время в нескольких формах. Помимо мобилизационных мощностей были и огромные мобилизационные запасы (например, многие миллионы

тонн алюминия). В период экономических реформ значительная часть мобилизационных запасов была утрачена, мобилизационные мощности в определенной степени (номинально) остались.

Первый удар по сложившейся системе был нанесен Указом Президента Российской Федерации от 8 июля 1994 года № 1483 «О сокращении мобилизационных мощностей и мобилизационного резерва». Он предусматривал сокращение уровня мобилизационных мощностей и мобилизационного резерва в несколько раз; включение в мобилизационный план экономики производства узкого круга критических видов вооружений, военной техники и другой военной продукции; вывод из мобилизационного плана экономики производств по выпуску продукции с длительным производственным циклом.

При этом государственный заказ в части мобилизационного плана экономики мог размещаться только на предприятиях, имеющих заказы на текущее производство аналогичной продукции в мирное время. Предприятиям, ассимилированным под выпуск вооружений, военной техники и иной военной продукции по мобилизационному плану экономики (кроме боеприпасов и специальных видов топлива), разрешалось снимать задания по сохранению мобилизационных мощностей одновременно с сокращением мобилизационного резерва.

В 2002 г. на 2,3 тыс. предприятий, связанных с обеспечением обороноспособности государства, было выделено всего лишь 0,5 млрд руб. государственных средств. К 2005 г. количество таких предприятий сократилось до 1300. Это связано с тем, что в постперестроечные годы мобилизационные мощности большинства отечественных предприятий были либо максимально сокращены, либо свернуты: несмотря на то что они не участвовали в производстве продукции, хозяевам предприятий приходилось платить с них налоги, оплачивать электричество и тепло. Делали это немногие, в основном те, кто остался в госсекторе. Руководство предприятий, перешедших в частную собственность в результате приватизации, поступало проще — демонтировалось ненужное оборудование, а освободившиеся цеха пускались под коммерчески выгодное производство. В результате были разрушены многие технологические цепочки в производстве вооружения и военной техники.

В содержание мобилизационной подготовки предприятия входит комплекс мероприятий, проводимых в мирное время с целью создания необходимых условий для подготовки и осуществления перевода предприятия на работу в условиях военного времени и выполнения установленного мобилизационного задания в плановые сроки.

Как реализуются перечисленные мероприятия на практике, показал анализ результатов итогового контроля за последние годы мобилизационной подготовки предприятий Российской Федерации, имеющих мобили-

зационные задания на поставку продукции в военное время. Этот анализ свидетельствует, что большая часть подвергшихся контролю организаций промышленности к выполнению мобилизационного плана не готовы. Так, требуют значительных финансовых затрат замена физически изношенного и морально устаревшего оборудования (в среднем до 70%), обеспечение мобилизационного резерва необходимыми производственными площадями (недостает около 15%), технологическим оборудованием (недостает около 10%), энергетическими ресурсами (недостает около 15%), материальными ценностями (недостает свыше 50%).

Как и в предыдущие годы, одним из основных факторов неготовности предприятий промышленности к выполнению установленных им мобилизационных заданий является необеспеченность производства комплектующих изделий, сырьем и материалами.

Особую озабоченность вызывает сохраняющаяся зависимость производства ВВТ и боеприпасов от зарубежных поставок многих комплектующих изделий, сырья и материалов. Так, в соответствии с соглашением о межкооперационных поставках комплектующих изделий около 5 000 наименований закупается в странах СНГ. В военное время это может в ряде случаев поставить под угрозу срыва выполнение плана поставок образцов ВВТ, определяющих боеготовность войск.

Вызывает озабоченность и тот факт, что ряд предприятий, имеющих мобилизационные задания, находятся под контролем или влиянием иностранных юридических и физических лиц (табл. 7.7.8).

Таблица 7.7.8

Предприятия, имеющие мобилизационные задания и находящиеся под контролем или влиянием иностранных юридических и физических лиц

| Доля иностранного участия в уставном капитале предприятия | Количество предприятий с указанной долей иностранного капитала |
|---|--|
| До 10% | 25 |
| От 10% до 25% | 7 |
| 25–50% | 6 |
| Более 50% | 6 |

Из числа проверенных предприятий наибольший процент участия иностранного капитала характерен для авиастроения, кораблестроения и автомобильной промышленности.

В отношении ряда предприятий, имеющих мобилизационные задания, иногда реализуется процедура банкротства, что существенно осложняет их подготовку к выполнению заданий. Так как банкротство предполагает воз-

возможность ликвидации предприятия, а также полной или частичной продажи его собственности органами, не связанными с мобилизационным планированием и выполнением мобилизационных заданий, это может повлечь утрату мобилизационных мощностей.

В современных условиях традиционное мобилизационное развертывание промышленности может просто не понадобиться. Период такого развертывания, как и сроки производства сложнейших современных образцов вооружений: разнообразных ракет, самолетов, бронетанковой техники, не говоря уже о кораблях и подводных лодках, намного дольше, чем вероятная продолжительность широкомасштабной «традиционной» войны. Значит, нужна принципиально новая система мобилизационной подготовки экономики, ориентирующаяся на способность гражданской промышленности выпускать в случае необходимости новые системы оружия, не требующие длительных сроков изготовления и дорогостоящего содержания в мирное время специальных мобилизационных мощностей.

Итогом анализа положения дел в ОПК являются два вывода. Во-первых, несмотря на увеличение финансирования, пока не произошло заявленной концентрации ресурсов — прежде всего потому, что в самих отраслях не произошло реальной концентрации мощностей. Во-вторых, в настоящее время существуют естественные ограничители развития, связанные с деградацией промышленного и во многом кадрового потенциала, преодоление которых должно проводиться даже не в рамках отдельной отрасли, подотрасли или программы, а в более широком контексте модернизации российской экономики, смены ее экстремально либеральной модели развития.

Мобильность и оперативность армии

Обширность территории, большая протяженность границ Российской Федерации и низкая плотность населения, как следствие демографической ситуации, требуют обеспечения необходимой степени мобильности и соответствующей технической оснащенности Вооруженных сил РФ.

Именно мобильность является важнейшим показателем боеспособности войск. И с мобильностью — а именно это регулярно подчеркивается как главное преимущество новых структур Вооруженных сил в виде бригад — дело обстоит совсем печально. В район совместных российско-белорусских учений — чуть более 500 км — российская танковая бригада в неполном составе добиралась больше пяти суток.

Многое выявила перегруппировка боевых частей и во время пятидневной войны с Грузией в 2008 г., хотя речь шла о перемещении только одной 58-й общевойсковой армии. Кроме того, в последнее время почти не проводятся крупные учения с переброской войск на дальние расстояния.

Коллективная безопасность

Естественными геополитическими союзниками России являются страны, стремящиеся к строительству многополярного мира. Прошрое и настоящее таких стран связано преимущественно с идейно-религиозными системами общинной ориентации, предполагающими доминирование в организации жизни общества идей (православие, ислам и различные модели соответствующих светских идеологий), а не корпоративных экономических интересов. В число этих стран входят в первую очередь страны ближнего зарубежья — бывшие республики СССР, а также традиционные союзники СССР и России в арабском мире и на Балканах, Куба и страны Латинской Америки (прежде всего Венесуэла, Боливия и Никарагуа), Индия и Китай.

Потенциальными геополитическими союзниками России являются страны, которые по своему географическому положению и национальным традициям тяготеют к Евразии, в частности к России, однако в силу исторических обстоятельств входят в Североатлантический блок или являются его союзниками. Это прежде всего Греция, а также Германия и Япония.

Геополитические интересы этих стран, как отмечалось выше, сходятся вокруг стремления к установлению многополярного мира, обеспечивающего всестороннее развитие всех цивилизаций в гармонии со средой обитания, и устранения доминирования в мире одной сверхдержавы — США.

В экономике связующим фактором является заинтересованность стран в совместном экономическом развитии, возможность за счет этого опереться на научный, промышленный и сырьевой потенциал России, а также получить емкие рынки сбыта своей продукции.

В сфере безопасности эти страны объединяет потребность в создании международной системы безопасности на основе регионального и глобального баланса сил, достижения за счет этого равной безопасности для всех; возможность опоры для них в рамках этой системы на военную мощь России.

Со странами ближнего зарубежья Россия осуществляет сотрудничество во всех областях деятельности в направлении формирования единого цивилизационного (экономического, культурного, образовательного, информационного и оборонного) пространства с перспективой интеграции в единое правовое пространство. С другими геополитическими союзниками, в том числе и с потенциальными, Россия сотрудничает прежде всего в сферах экономики, науки, культуры и безопасности.

К числу основных геополитических противников России относятся страны, преследующие цель установления монополярного мира. Это прежде всего США и Великобритания, национальные элиты которых провозгласили цель построения нового мирового порядка в виде монополярного мира, где они предполагают стать единственными лидерами.

В отношении России США и Великобритания, прежде всего их элиты, преследуют единственную цель — ликвидацию России как геополитического субъекта, расчленение ее на множество мелких квазигосударств.

Судя по характеру деятельности этих стран, работа в этом направлении активизируется. Ключевые роли в реализации этих замыслов играют массированная информационно-психологическая война и действующая на территории России «пятая колонна» Запада, подрывающая все основные потенциалы России и способствующая дестабилизации ситуации в стране. Достаточно вспомнить проведенную реформу Вооруженных сил РФ.

К регионам традиционного влияния России относятся прежде всего те, в которых исторически имело место российское присутствие и которые по своим духовным основаниям близки к традиционному российскому образу жизни, прежде всего в отношении преобладания в системе общественных ценностей общинности над индивидуалистическими интересами. Сюда относятся: государства, образовавшиеся на постсоветском пространстве, за исключением стран Балтии, население которых по своему менталитету больше тяготеет к Западу; некоторые страны бывшего соцлагеря, прежде всего Болгария и Монголия; государства арабского мира и Африки, традиционно придерживающиеся антизападной и антиизраильской позиции; некоторые страны Южной Америки, которые со второй половины прошлого века стремятся к независимости от США; Индия.

К числу регионов национальных интересов России относятся те, ситуация в которых оказывает влияние на развитие и безопасность России.

Так как Россия является крупной геополитической державой, то на ее развитие и безопасность оказывают влияние практически все регионы мира, и, соответственно, национальные интересы России в той или иной степени распространяются на всю территорию земного шара.

Однако можно выделить наиболее важные регионы с точки зрения национальных интересов России.

К их числу относится восточная часть Евразийского континента (исключая регион ЕС), в первую очередь районы, прилегающие к территории России. Центральнo-азиатский регион, где в ближней и среднесрочной перспективе национальные интересы России могут быть охарактеризованы как непосредственные интересы национальной безопасности и экономической стабильности страны.

В условиях повсеместного истощения природных ресурсов Центральная Азия, в дополнение к выгодному геополитическому положению, становится одним из важнейших регионов в геоэкономическом плане. Нефть и газ, запасы урана, золота, цветных и редкоземельных металлов, другие полезные ископаемые, удобные направления для прокладки коммуникаций влекут сюда многие развитые государства, организации и союзы. Реализация новых транспортных проектов между Европой и Азией еще боль-

ше увеличивает роль Центральной Азии как моста между двумя частями света.

Последнее время возрастает и военное значение для России этого региона. Во-первых, регион играет важную и долгосрочную роль в обеспечении национальной безопасности России. С одной стороны, центральноазиатские республики — члены ОДКБ обеспечивают безопасность южных границ РФ. С другой стороны, в регионе обострились противоречия, которые используют в борьбе за власть как национальные политические объединения и группировки, так и внешние силы.

Во-вторых, в регионе продолжается распространение исламского фундаментализма и экстремизма, подпитываемого извне. Исламский экстремизм заметно оживился после «гуманитарной интервенции» западных стран против Союзной Республики Югославии и создания самостоятельного государства косовских албанцев. В начале XXI в. в Евразии возникла зона политических потрясений, протянувшаяся от Балкан через Кавказ, Центральную Азию и далее в направлении Юго-Восточной Азии, в ареал планируемого исламистами халифата.

В-третьих, между некоторыми странами региона продолжают тлеть территориально-этнические конфликты, а их относительная военная слабость и специфика географического положения превращают регион в заложника террористических сил с сопредельных территорий и транзитный коридор наркопотоков из Афганистана в Россию и далее в Европу. Поэтому Центральная Азия представляет собой важный форпост борьбы против этих вызовов и угроз национальным интересам России.

В-четвертых, в обеспечении военной безопасности России важную роль играют территории республик, находящихся на стыке трех театров военных действий — Европейского, Ближневосточного и Дальневосточного, в которых расположен ряд российских военно-стратегических объектов. В национальных интересах России используется на территории региона космодром Байконур и ряд испытательных полигонов. Помимо стабильности и безопасности на южных границах, национальные интересы России в регионе проявляются в едином оборонном пространстве Евроазиатского региона.

В-пятых, в геоэкономическом отношении сырьевые ресурсы региона важны как для экономики РФ, так и для реализации энергетической стратегии России. Для реализации этой стратегии руководством России принимаются активные меры по диверсификации нефте- и газопроводов как в западном, так и в восточном направлении. Реализация стратегии позволит России избежать шантажа или санкций со стороны западных держав в случае обострения противоречий между Москвой и Вашингтоном или Брюсселем; сохранить за собой приоритет в поставках центральноазиатских энергоресурсов в западном направлении, проводить более независимую от

проблемных государств — транзитеров энергоресурсов на Запад (Украины, Польши, стран Балтии) политику; лишить экономической привлекательности ряд энергетических проектов, предлагаемых США, ЕС и ГУАМ, в частности транскаспийский проект «Набукко»; укрепить экономические связи с партнерами на Востоке — Китаем, Индией, Японией. Россия также заинтересована в эксплуатации инфраструктуры, производственного и научно-технического потенциала стран региона. С ВПК России кооперированы многие предприятия региона. Одновременно возрастает его значение для безопасности российского Дальнего Востока. В Центральной Азии расположены важные стратегические направления и коммуникации, обеспечивающие пропуск экспортно-импортных российских грузов в дальневосточные регионы России и в Азиатско-Тихоокеанский регион.

И в-шестых, Центральная Азия — один из регионов, где широко представлены интересы великих держав. Речь идет о Китае, США, Индии, Турции, Японии, о странах, входящих в Евросоюз, НАТО, и др., которые все более активно расширяют свое присутствие и влияние в регионе, в том числе и в военной области.

В Европе и США национальные интересы России также могут быть охарактеризованы как непосредственные интересы национальной безопасности и экономической стабильности страны. Это обусловлено, во-первых, тем, что именно здесь расположены основные страны НАТО, составляющего сегодня объективно главную военную угрозу для России, а во-вторых — тесными экономическими связями между Россией, США и странами Европы. Отношения России с последними правильнее охарактеризовать даже как экономическую взаимозависимость.

Южно-азиатский регион, прежде всего Китай, важен для России с точки зрения как обеспечения национальной безопасности, так и экономического развития.

Мощнейший и динамично развивающийся Китай является не только важнейшим экономическим партнером России, имеющим большое значение для экономики России, а также крупнейшим военно-политическим «игроком» региона. Добрососедские отношения с этой страной обеспечивают для России в определяющей степени военную безопасность в регионе. В отношениях с регионом Индостана традиционно преобладают скорее экономические и духовные связи. Вместе с тем он продолжает сохранять, особенно в долгосрочной перспективе, значение как фактор геополитического давления на внутреннюю зону «морской цивилизации» (в терминах геополитики), ядро которой сегодня отождествляется с осью США — Великобритания.

Регион Южной Америки значим для России главным образом с точки зрения геополитического давления на США как основного геополитического соперника (точнее, противника) России.

Отношение к стране в мире является непростой для современной России темой. Россия не вызывает симпатии у жителей других стран мира, а ее лидеру доверяют только сами россияне. Такой вывод следует из обширного исследования ведущей американской социологической службы The Pew Research.

В общей сложности социологи опросили свыше 26 тыс. человек из 25 стран мира (включая Палестинскую автономию). Выяснилось, что среди стран и международных организаций, претендующих на мировое влияние, Россия пользуется наименьшей популярностью.

Усиление влияния России не вызывает восторга у абсолютного большинства респондентов в 14 странах, и только в трех большинство оказалось на ее стороне. Россия получила плохие оценки в Западной Европе: наиболее негативно к ней относятся во Франции (56% опрошенных), Германии (51%), в Испании (44%). Только в Великобритании количество позитивных оценок (45%) в целом преобладает над негативными (33%), но все же с симпатией относящиеся к России британцы не составляют абсолютного большинства.

В Польше, единственной стране Восточной Европы, где проводился опрос, негативное отношение к России также взяло верх: 56% против 33%.

Но ни Западной, ни Восточной Европе в своей неприязни не удалось зайти так далеко, как Японии (здесь Россию негативно воспринимают 68% опрошенных, а позитивно — только 23%), Израилю (65% против 31%) и Турции (63% против 13%).

Поразительное равнодушие к России продемонстрировали жители стран Латинской Америки — почти половина респондентов в Аргентине (48%), более трети опрошенных в Мексике (36%) и каждый четвертый в Бразилии (24%) не смогли сказать ничего вразумительного, когда их спросили о России.

Симпатию к России испытывает большинство жителей Ливана (57%), Канады (51%) и Нигерии (51%). Однако исследователи отмечают, что еще два года назад в Нигерии Россия пользовалась заметно большей популярностью (58%), да и в других африканских странах к ней за это время стали относиться заметно прохладнее.

Аналогичное явление наблюдается и в Китае: здесь России дали позитивные оценки лишь 46% опрошенных, тогда как в 2007 г. России симпатизировали 54% китайцев.

Опрос свидетельствует, что американский президент Барак Обама получил большее признание у респондентов из разных стран, чем европейские лидеры Ангела Меркель и Николя Саркози. Российскому президенту в этом шорт-листе досталось последнее место. Оказалось, что Дмитрию Медведеву доверяют только в его собственной стране — в этом признались 76% россиян. Перевес голосов в его пользу сложился также в Китае (46% против 33%),

в Нигерии (45% против 35%) и в Кении (36% против 30%). У жителей Индии положительные оценки его деятельности (38%) преобладают над негативными, но чаще респонденты просто затрудняются с ответом (45%).

А вот в Германии (63% опрошенных), Польше (69%), Испании (70%) и Франции (85%) российский президент вызывает негативное отношение. В Великобритании ему не доверяют 49% опрошенных.

«Люди не уверены в том, что внешнеполитическая деятельность российского президента приведет к положительным результатам», — пришли к выводу исследователи.

Американские социологи не преминули сравнить рейтинг доверия Медведеву с рейтингом экс-президента, нынешнего премьер-министра Владимира Путина. Сравнение оказалось в пользу последнего: Путину доверяют 81% россиян, при этом шесть из десяти российских граждан (58%) верят, что у премьера больше влияния, чем у президента, и только 23% респондентов считают, что оба политика управляют государством на равных³.

Военное присутствие России в мире

До настоящего времени в мире существуют российские военные объекты и базы, дислоцированные на территориях других государств.

В Азербайджане Россия эксплуатирует РЛС «Дарьял» (Габала), которая является одной из самых современных из восьми имеющихся у России станций предупреждения о ракетном нападении. Зона обзора ее антенны позволяет перекрывать районы возможных пусков оперативно-тактических ракет средней дальности, определять параметры и направление их движения, а также следить за космическими аппаратами, находящимися в зоне действия РЛС к югу от России. Численность обслуживающего персонала — около 2 тыс. человек.

В Армении расположена российская база в Гюмри, с численностью личного состава около 5 тыс. чел. Она оснащена зенитным ракетным комплексом С-300 и истребителями МиГ-29. В течение 2006–2007 гг. сюда был переведен с территории Грузии штаб Группы российских войск в Закавказье (ГРВЗ), а также часть личного состава и вооружений, ранее находившихся в Грузии.

В Белоруссии расположен ряд объектов. РЛС «Волга» (Ганцевичи), которая входит в состав системы предупреждения о ракетном нападении и поставлена на боевое дежурство 1 октября 2003 г. Станция дециметрового диапазона позволяет отслеживать пуски МБР на северо-западном ракетноопасном направлении. В соответствии с соглашениями, подписанными 6 января 1995 г., все недвижимое имущество и занимаемый «Волгой» и ее инфраструктурой земельный участок переданы российской стороне в пользование на 25 лет (до 2020 г.). 43-й узел связи ВМФ (Вилейка) обеспечива-

³ Отношение к России в мире. Статья // <freemindforum.net/viewtopic.php?id=82>.

ет связь на сверхдлинных волнах Главного штаба ВМФ России с атомными подводными лодками, несущими боевое дежурство в районах Атлантического, Индийского и Тихого океанов.

В Абхазии сформирована военная база России численностью около 3 тыс. чел. со штабом в г. Сухуми, которая включает группировку сухопутных войск и группу кораблей ВМФ России. В Южной Осетии также сформирована военная база России численностью около 3 тыс. чел., состоящая только из группировки сухопутных войск. Ее штаб расположен в г. Цхинвали.

В Казахстане Россия располагает значительным количеством объектов военного назначения. Это:

- 5-й Государственный испытательный космодром (в составе Байконура);
- отдельный полк транспортной авиации ВВС РФ (Кустанай);
- отдельный радиотехнический узел Космических войск (Приозерск, полигон Сары-Шаган);
- государственный испытательный полигон Сары-Шаган, полигон средств стратегической ПВО и ПРО.

В апреле 2006 г. Россия и Казахстан договорились о внесении изменений и дополнений в межгосударственные документы 1995 г., определяющие порядок использования российских военных объектов на территории Казахстана.

В Киргизии Россия располагает военно-воздушной базой (для авиационного подразделения Коллективных сил быстрого развертывания Организации Договора о коллективной безопасности); испытательной базой противолодочного торпедного оружия (Каракол, Иссык-Куль); пунктом дальней связи с подводными лодками, находящимися на боевом дежурстве; сейсмической станцией (работает в интересах РВСН).

В Приднестровье размещена группировка российских миротворческих сил (штаб в Тирасполе). Здесь остается один из крупнейших оружейных складов в Европе, принадлежавший бывшей 14-й советской армии. Кроме боеприпасов, здесь хранится свыше 100 танков, около 50 БМП, свыше 100 БТР, свыше 200 зенитно-ракетных комплексов, боевые машины ПТУРС, установки системы залпового огня «Град», артиллерийские орудия, минометы, разведывательные машины, почти 35 тыс. автомобилей, автомобильные шасси, около полутысячи единиц инженерной техники, 130 вагонов инженерного имущества и 1300 тонн инженерных боеприпасов, 30 тыс. автоматов, пулеметов и пистолетов.

Россия обязалась вывести оружие с территории ПМР еще до 2001 г. по решению Стамбульского совещания ОБСЕ (1999). Однако руководство ПМР считает, что все это имущество принадлежит ПМР и вывезти его оно не позволит.

В Таджикистане расположена 4-я военная база. Ожидается значительное усиление ее авиационной компоненты. Кроме этого, в Таджикистане рас-

положен оптико-электронный комплекс, входящий в состав космических войск России и предназначенный для обнаружения и распознавания космических объектов на высотах до 40 тыс. км.

Российские военные инструкторы сохраняют свое присутствие на внешних границах Таджикистана и продолжают обучать местных военнослужащих на базе в Душанбе.

В Узбекистане российские войска используют авиабазу Карши-Ханабад на территории Кашкадарьинской области для оперативного наращивания и развертывания российских войск в Центральной Азии.

В Украине Россия использует значительное количество военных объектов, составляющих основу системы базирования, судоремонта и навигационного обеспечения Черноморского флота.

Россия арендует большую часть причальных стенок порта Севастополь для стоянки более 30 боевых кораблей и судов. В Севастополе также базируется штаб Черноморского флота, центральный узел связи, военно-морской госпиталь, 1096-й зенитный ракетный полк, 810-й отдельный полк морской пехоты, 17-й арсенал, яхт-клуб.

На аэродромах Кача и Гвардейское базируются 12 самолетов Су-24М и Су-24МР, Ан-26, а также до 10 вертолетов Ка-27. Общая численность военнослужащих Черноморского флота в Крыму — около 14 тыс. чел.

Предполагалось расположить пункты базирования боевых кораблей России на острове Сокотра (Йемен) и в г. Триполи (Ливия).

Таким образом, можно констатировать, что Россия сохраняет свое военное присутствие только на постсоветском пространстве, да и то весьма ограниченное и частью вынужденное, в силу необходимости эксплуатации военных объектов, входящих в различные подсистемы Вооруженных сил РФ и оставшихся на территориях бывших советских республик.

Военное присутствие России в иных регионах, в том числе представляющих большое значение для защиты и продвижения национальных интересов России, практически отсутствует.

Это результат проводимой ранее и продолжающейся версии государственной политики страны. При сохранении этих тенденции Россия будет и далее терять зоны своего военного присутствия.

Присутствие российского флага в океане, в воздухе и в космосе

Присутствие российских боевых кораблей в мировом океане весьма ограничено и представлено, главным образом, отдельными показательными походами нескольких (по 2–3 единицы) боевых кораблей в океан, а также участием единичных кораблей класса «сторожевик» в мероприятиях по борьбе с пиратством.

Причина — отсутствие достаточного количества боеспособных кораблей и ресурсов для выполнения этих походов.

Судя по планам военно-политического руководства продолжать курс на сокращение корабельного состава ВМФ, отказываться от поддержания своего корабельного состава в интересах поддержки иностранных судостроителей (предполагаемая закупка УДК «Мистраль»), роста военного присутствия России в океанах и морях ожидать не следует.

В воздухе российское присутствие ограничивается отдельными полетами разведывательных самолетов, главным образом в ближней морской зоне.

Наиболее заметную роль играет участие России в различных мероприятиях по ликвидации последствий стихийных бедствий с использованием авиации МЧС.

В космосе российское военное присутствие существенно меньше американского и представлено различными спутниками военного и общего назначения общим числом около 100 единиц.

Важным фактом демонстрации военного потенциала можно считать активное участие Вооруженных сил России в военных учениях, проходящих за ее пределами, в частности в таких крупных, как «Мирная миссия — 2005», «Щит Союза — 2006» и «Запад — 2009», а также участие России в миротворческих операциях.

С 1992 г. Россия активно включилась в миротворческий процесс на территории СНГ и за его пределами. Российские военнослужащие выполняют миротворческие функции в составе сил ООН, Коллективных сил по поддержанию мира, а также под российским флагом.

Коллективные миротворческие силы СНГ впервые были созданы в сентябре 1993 г. для поддержания мира в Таджикистане. Коллективные миротворческие силы СНГ — это временные коалиционные воинские формирования, создаваемые на период проведения операций по установлению и поддержанию мира, урегулированию конфликтов на территории любого государства — участника СНГ.

Всего в миротворческих операциях на территории государств — участников СНГ было задействовано: личного состава — около 10 тыс. человек, танков — 168, БТР и БМП — 532, артиллерии — 247, вертолетов — 29, автомобилей — 1380.

В апреле 1991 г. после окончания войны в Персидском заливе группа российских военных наблюдателей была направлена в район ирако-кувейтской границы, а в сентябре того же года — в Западную Сахару.

С начала 1992 г. сфера деятельности российских военных наблюдателей распространилась на Югославию, Камбоджу и Мозамбик, а с января 1994 г. — на Руанду. В октябре 1994 г. была направлена группа военных наблюдателей в Грузию, в феврале 1995 г. — в Анголу, в марте 1997 г. — в Гватемалу, в мае 1998 г. — в Сьерра-Леоне, в июле 1999 г. — в Восточный Тимор, в ноябре 1999 г. — в Демократическую Республику Конго.

5 апреля 2002 г. в Нью-Йорке был подписан Меморандум о взаимопонимании между РФ и ООН о вкладе в систему резервных соглашений Организации Объединенных Наций. Таким образом, Россия официально присоединилась к системе резервных соглашений ООН, призванной повысить оперативность развертывания операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира. Документ впервые определил силы и средства, предоставляемые Российской Федерацией Организации Объединенных Наций для проведения миротворческих операций.

Около 100 российских военных наблюдателей участвуют в операциях по поддержанию мира под эгидой ООН в 12 регионах, в том числе в Западной Сахаре, Конго, Либерии, Кот-д'Ивуаре, Бурунди, Восточном Тиморе и на Ближнем Востоке.

Военные союзы с участием России

Основным военным союзом, в котором сегодня участвует Россия, является Организация договора коллективной безопасности (ОДКБ), представляющая собой военно-политический союз, созданный государствами СНГ на основе Договора о коллективной безопасности (ДКБ), подписанного 15 мая 1992 г. Договор продлевается автоматически каждые пять лет.

Целями и задачами ОДКБ является защита общекультурного, экономического и территориального остаточного постсоветского пространства (СНГ) совместными военными усилиями армий и вспомогательных подразделений министерств и ведомств стран — участниц СНГ (Армении, России, Казахстана, Белоруссии, Киргизии и Таджикистан) от любых внешних военно-политических агрессоров, международных террористов, а также от природных катастроф крупного масштаба.

Для усиления позиций ОДКБ проводится реформирование коллективных сил быстрого развертывания Центрально-Азиатского региона. Эти силы состоят из десяти батальонов, из которых три от России, два от Казахстана. Остальные страны ОДКБ представлены одним батальоном. Общая численность личного состава коллективных сил — около 4 тыс. человек. Авиационная составляющая (10 самолетов и 14 вертолетов) находится на российской военной авиабазе в Киргизии.

В рамках Союзного государства Россия — Белоруссия осуществляется отработка совместного применения вооруженных сил Союзного государства. Разработана и принята Военная доктрина Союзного государства. Регулярно проводятся совместные военные учения. Организовано тесное военно-техническое сотрудничество России и Белоруссии в рамках Союзного государства. Важнейшими соглашениями между Россией и Республикой Белоруссией о взаимодействии в сфере безопасности являются Договор между Россией и Белоруссией о координации деятельности в военной об-

ласти, Договор между Правительством РФ и Правительством Белоруссии о статусе воинских формирований Российской Федерации из состава Стратегических сил, временно размещенных на территории Белоруссии, Договор между Россией и Белоруссией о военном сотрудничестве.

Важным военным союзным образованием является Объединенная система ПВО государств — участников СНГ, созданная на основе соглашения десяти стран содружества, подписанного 10 февраля 1995 г. в Алма-Ате.

В нее вошли Армения, Белоруссия, Грузия, Казахстан, Киргизия, Россия, Таджикистан, Туркмения, Узбекистан и Украина. Не являются участниками Азербайджан и Молдавия.

Срок действия соглашения не ограничен, оно открыто для присоединения других стран, разделяющих положения Концепции охраны воздушного пространства государств — участников СНГ и Плана взаимодействия сил и средств Объединенной системы ПВО.

В 1997 г. Грузия и Туркмения фактически свернули свое участие в ОС ПВО СНГ, а Украина и Узбекистан сотрудничают с Россией исключительно на двусторонней основе.

С 2006 г. Россия и Белоруссия создают единую региональную систему ПВО Союзного государства.

Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) — региональная международная организация, основанная в 2001 г. лидерами Китая, России, Казахстана, Таджикистана, Киргизии и Узбекистана. За исключением Узбекистана, остальные страны являлись участницами «Шанхайской пятерки», основанной в результате подписания в 1996–1997 гг. между Казахстаном, Киргизией, Китаем, Россией и Таджикистаном соглашений об укреплении доверия в военной области и о взаимном сокращении вооруженных сил в районе границы. После включения Узбекистана в 2001 г. участники переименовали организацию.

Одна из особенностей ШОС заключается в том, что она в статусном отношении не является ни военным блоком, как НАТО, ни открытым регулярным совещанием по безопасности, как АРФ АСЕАН, занимая промежуточную позицию. Главными задачами организации являются укрепление стабильности и безопасности на широком пространстве, объединяющем государства-участники, борьба с терроризмом, сепаратизмом, экстремизмом, наркотрафиком, развитие экономического сотрудничества, энергетического партнерства, научного и культурного взаимодействия.

*Роль и место России в системе коллективной безопасности
на региональном (постсоветском) и общемировом уровне*

Процесс поиска путей дальнейшего развития контактов России и Европейского союза развивается в рамках четырех так называемых общих пространств сотрудничества: внешней безопасности; экономического; научных

исследований, образования и культуры; свободы, внутренней безопасности и правосудия.

Россия активно выступает за реформирование ОБСЕ в направлении придания этой организации статуса более эффективного механизма обеспечения безопасности в Европе. Сотрудничество России с этой организацией заключается прежде всего в участии российских делегаций в работе и обеспечении иммунитета миссий и наблюдателей ОБСЕ.

Сотрудничество России с ШОС, а также со странами — наблюдателями этой организации происходит на основе совместной борьбы с терроризмом и экстремизмом в направлении реализации совместных проектов политической, экономической, военно-технической и военной интеграции.

Российская Федерация традиционно является одним из главных фигурантов процесса обеспечения региональной безопасности на Ближнем Востоке. При этом сотрудничество России со странами Лиги арабских государств, Союза арабских государств Персидского залива, Организации Исламская конференция, а также с другими государствами региона осуществляется в основном на двусторонней основе. Российская Федерация является одним из главных посредников в урегулировании конфликтов между Израилем и Палестиной, а также между Израилем и Ливаном, Израилем и Сирией.

Принципиальная позиция России в отношении энергетической программы Ирана также сдерживает проявления агрессии против этой страны со стороны Израиля и США.

Россия традиционно придает особое значение развитию отношений с государствами Азиатско-Тихоокеанского региона. Такое внимание обуславливается прямой принадлежностью России к этому динамично развивающемуся региону мира, необходимостью экономического подъема Сибири и Дальнего Востока. В связи с этим Россия стремится активизировать свое сотрудничество с основными интеграционными структурами региона.

Сотрудничество России и АСЕАН осуществляется в форматах «АСЕАН плюс один» (АСЕАН плюс Россия) и Регионального Форума АСЕАН (АСЕАН плюс Австралия, ЕС, Индия, Канада, Китай, КНДР, Республика Корея, Монголия, Новая Зеландия, Пакистан, Папуа — Новая Гвинея, Россия, Тимор — Лешти, США, Япония).

Кроме того, разработана и одобрена президентом Российской Федерации концепция участия России в работе Форума АТЭС, которая успешно реализуется. В 2012 г. планируется проведение саммита АТЭС во Владивостоке.

Таким образом, Россия занимает значительное место в обеспечении евразийской безопасности. Участие России в военно-политических блоках и международных региональных политических организациях, а также ее сотрудничество с государствами этого региона мира на двусторонней основе

являются важнейшими факторами сохранения стабильности, укрепления мер доверия в Евразии.

Россия непрерывно наращивает сотрудничество со своими партнерами по СНГ в сфере обеспечения взаимной безопасности, включая совместное противодействие общим вызовам и угрозам, прежде всего международному терроризму, экстремизму, наркотрафику, транснациональной преступности, незаконной миграции. Первостепенными задачами здесь являются нейтрализация террористической угрозы и угрозы распространения на территории СНГ наркотиков, исходящих из Афганистана, недопущение дестабилизации обстановки в Центральной Азии и Закавказье.

Россия продолжает активно содействовать мирному разрешению конфликтов на пространстве СНГ на основе международного права, уважения достигнутых ранее договоренностей и поиска согласия между вовлеченными в них сторонами, ответственно реализуя свою посредническую миссию в переговорном процессе и миротворчестве. Уже достигнут, при посредничестве России, прогресс в переговорном процессе между Арменией и Азербайджаном по вопросу Нагорного Карабаха. Российские миротворцы остаются в Приднестровье, Абхазии и Южной Осетии.

Таким образом, Россия принимает активные меры по формированию новой системы безопасности на постсоветском пространстве.

Важнейшими инструментами обеспечения безопасности стран СНГ выступают организации с участием России: Союзное государство, ОДКБ и ЕврАзЭС.

Геополитические оси

Россия — НАТО. Сотрудничество России с НАТО происходит в рамках нескольких организаций и программ. При этом главным инструментом здесь выступает Совет Россия — НАТО (СРН). В Римской декларации (2002) определены приоритеты сотрудничества сторон. На некоторое время, после проведения НАТО антироссийской кампании в связи с грузино-южноосетинским конфликтом, сотрудничество с НАТО было заморожено. Однако спустя время восстановились положительные тенденции в реализации потенциала сотрудничества России и НАТО.

Россия — США. Отношения с США — один из приоритетов внешней политики России, важный фактор международной стабильности. Ключевыми задачами являются обеспечение их устойчивого развития в конструктивном и предсказуемом русле, расширение сфер совпадения интересов, сужение зон разногласий на основе поиска компромиссов с учетом национальных интересов друг друга.

В качестве приоритетных направлений двустороннего взаимодействия определены совместная работа в интересах международной безопасности и стратегической стабильности, борьба с международным терроризмом

и противодействие новым глобальным вызовам и угрозам, содействие решению региональных конфликтов, развитие торгово-экономических связей, расширение контактов между обществами и людьми.

Россия — Китай и Россия — Япония. Важнейшим направлением построения новой системы безопасности является также развитие дружественных отношений с Китаем и Японией. Россия будет наращивать свое стратегическое партнерство с этими странами во всех областях обеспечения региональной безопасности и стабильности на основе совпадения принципиальных подходов к ключевым вопросам мировой политики. Главной задачей двустороннего сотрудничества здесь является приведение объема и качества экономического взаимодействия в соответствие с высоким уровнем двусторонних политических отношений.

Усилия России будут сосредотачиваться на поисках политического решения ядерной проблемы Корейского полуострова, на поддержании конструктивных отношений КНДР и Республики Корея, на поощрении диалога между Пхеньяном и Сеулом.

Россия — Ближний Восток. Россия вносит весомый вклад в стабилизацию обстановки на Ближнем Востоке, используя свой статус постоянного члена Совета Безопасности ООН и участника квартета международных посредников. При этом главная цель формирования новой системы безопасности на Ближнем Востоке состоит во всеобъемлющем и долгосрочном урегулировании арабо-израильского конфликта во всех его аспектах, включая создание независимого Палестинского государства, сосуществующего в мире с Израилем.

Российская Федерация выступает за наращивание коллективных усилий по достижению политического урегулирования в Ираке.

Таким образом, Российская Федерация является активным участником формирования новой системы безопасности в Ближневосточном регионе.

Россия — Центральная Азия. Россия во взаимодействии с ОДКБ, ШОС и иными многосторонними институтами обеспечения военной безопасности в Центральной и Южной Азии прилагает последовательные усилия в целях недопущения экспорта терроризма и наркотиков из Афганистана, урегулирования ситуации вокруг ядерной программы Ирана, разрешения противоречий между Индией и Пакистаном, Индией и Китаем.

Углубляя стратегическое партнерство с Индией, Россия проводит принципиальную линию на упрочение двустороннего взаимодействия по актуальным международным и региональным проблемам. Кроме того, Россия разделяет заинтересованность Индии и Китая в налаживании эффективного внешнеполитического и экономического взаимодействия в трехстороннем формате Россия — Индия — Китай.

Таким образом, Россия заинтересована в формировании новой системы безопасности в Центральной и Южной Азии. При этом формирование

новой системы безопасности в этом регионе мира касается прежде всего военно-политической и экономической сферы.

Военное строительство в России

Заявленная цель современной военной реформы в России заключается в том, чтобы создать современные мобильные, оснащенные новейшими образцами вооружений и военной техники и хорошо подготовленные вооруженные силы, способные адекватно реагировать на все возможные угрозы Российской Федерации.

Судя по характеру деятельности военно-политического руководства, эту цель предполагается достигнуть решением восьми основных задач⁴.

1. Сократить численность Вооруженных сил РФ до 1 млн человек.
2. Переоснастить вооруженные силы современными образцами вооружения и военной техники до уровня не менее 70% от общей численности ВВТ.
3. Перевести все соединения и части в категорию частей постоянной боевой готовности, т. е. создать вооруженные силы, полностью укомплектованные по штату военного времени.
4. Внедрить на трехзвенную систему управления Вооруженных сил РФ с переходом в структуре сухопутных войск на бригады в качестве основных тактических единиц. «Мы ликвидируем дивизионное и полковое звено. Бригаду сделаем автономной, способной решать все задачи. Придадим ей модульный характер. Бригады будут оснащаться, исходя из условий театров военных действий, на которых они находятся»⁵.
5. Резко сократить в составе Вооруженных сил РФ численность обеспечивающих структур с переходом на заказ основной части обеспечивающих услуг у внешних организаций.
6. Сформировать новую систему военного образования.
7. Сделать профессию офицера уважаемой и престижной в России.
8. Пересмотреть нормативно-правовую базу, включая боевые уставы, с целью приведения их в соответствие с новым обликом вооруженных сил.

Помимо этого, в качестве одной из важнейших задач реформы является доведение к 2011 г. соотношения расходов на содержание и оснащение Вооруженных сил до пропорции 50:50.

⁴ Полный текст выступления первого заместителя министра обороны — начальника Генерального штаба генерала армии Н. Макарова // Коммерсантъ-Власть. 2009. № 27 (830).

⁵ Выступление начальника Генерального штаба ВС РФ генерала армии Н. Макарова на встрече с представителями военно-дипломатического корпуса 10 декабря 2008 // <<http://www.izvestia.ru/news/news193971>>.

Основные принципы строительства и подготовки военной организации государства при этом заявляются следующие:

- адекватный учет выводов из анализа состояния и прогноза перспектив развития военно-политической обстановки;
- централизация руководства;
- единоначалие на правовой основе;
- соответствие уровня боевой и мобилизационной готовности и подготовки органов военного управления и войск, их структуры, боевого состава и численности подготовленного резерва, запасов материальных средств и ресурсов задачам обеспечения военной безопасности;
- единство обучения и воспитания;
- реализация общегражданских политических прав и свобод, обеспечение социального статуса, уровня жизни военнослужащих⁶.

Трудно что-либо возразить по поводу этих намерений, можно лишь констатировать их удаленность от реалий.

Основные проблемы, требующие решения, и основные направления реформы

К числу основных проблем, которые требуется решить, чтобы придать Вооруженным силам Российской Федерации способность эффективно выполнять задачи обеспечения военной безопасности, относятся следующие.

1. Деградация системы вооружения Вооруженных сил РФ. Это связано с тем, что процесс старения вооружений и военной техники и выход их из строя в разы превышает объемы техники, поступающей с заводов промышленности, ремонтных предприятий и организаций⁷.

Решение этой проблемы в рамках реформы возможно либо радикальным увеличением объема закупок вооружения, либо аналогичным сокращением его численности. Судя по официальным заявлениям о предполагаемом сокращении численности танков в Вооруженных сил РФ до 2500 единиц, выбран второй путь. Его реализация лишит армию способности создавать боееспособные группировки на каком-либо стратегическом направлении численностью более 100–150 тыс. человек, а значит, лишит способности разрешать конфликты масштабом более чем «вооруженный конфликт» без применения оружия массового поражения.

2. Низкое денежное содержание, необеспеченность жильем офицеров и других категорий военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, что порождает психологическое равнодушие воинских коллекти-

⁶ Указ Президента РФ от 5 февраля 2010 г. № 146 «О Военной доктрине Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 7. Ст. 724.

⁷ Полный текст выступления первого заместителя министра обороны — начальника Генерального штаба генерала армии Н. Макарова // Коммерсантъ-Власть. 2009. № 27 (830).

вов и является одной из основных причин массовых увольнений молодых офицеров из вооруженных сил. Решение этой проблемы в рамках реформы предполагается за счет радикального сокращения численности офицерского состава Вооруженных сил РФ (с 350 тыс. до 150 тыс. чел.⁸). Планируемое сокращение офицеров по категориям приведено в табл. 7.7.9.

Таблица 7.7.9

Планируемое сокращение офицеров Вооруженных сил РФ

| Категория военнослужащих | Численность на 01.09.2008, чел. | Планируемая численность к 2012 г., чел. |
|-----------------------------|------------------------------------|--|
| Генерал | 1107 | 866 |
| Полковник | 15365 | 3114 |
| Подполковник | 19300 | 7500 |
| Майор | 99550 | 30000 |
| Капитан | 90000 | 40000 |
| Старший лейтенант | 30000 | 35000 |
| Лейтенант | 20000 | 26000 |

Между тем увеличенная доля офицерского состава имеется во всех армиях, где предполагается значительное увеличение численности боеспособных частей на военное время. Они составляют кадровый резерв для командного состава и органов управления армии военного времени. Сокращая в таких масштабах офицерский корпус, «реформаторы» уничтожают возможность восстановления базы мобилизационного развертывания вооруженных сил — не из кого при необходимости будет формировать новые органы управления оперативного и тактического звена, командный состав новых частей и соединений. Не лейтенанты же будут командовать полками, бригадами и дивизиями.

Другим не менее серьезным следствием такого сокращения офицерского корпуса будет утрата командной и штабной школ, сложившихся за многие годы существования армии.

Для их восстановления потребуется, как показывает опыт начала прошлого века, не менее 20–30 лет. Такова цена проводимого в жизнь решения.

3. Нуждается в совершенствовании структура Вооруженных сил РФ. Прежде всего, это проблемы, связанные с необходимостью форсированного создания в короткие сроки группировок разнородных и коалиционных сил, совершенствование структуры войск ВВС и ПВО, создание объединенной системы ПВО — ПРО.

⁸ Там же.

В рамках реформы дело свелось, по сути, к глубоким сокращениям числа соединений и частей.

Так, численность частей Сухопутных войск РФ планируется сократить в 12 раз. Их останется 270 тыс. чел. Из 1890 воинских частей останется 172. Планируемый состав частей постоянной боевой готовности (39 отдельных бригад, 21 бригада Ракетных войск и артиллерии, 7 бригад войсковой ПВО, 12 бригад связи, 2 бригады радиоэлектронной борьбы) будет не в состоянии обеспечить отражение агрессии, прикрытие и мобилизационное развертывание вооруженных сил страны на семи основных континентальных театрах военных действий (ТВД).

Суммарная потенциальная возможность этих сил в обороне — 800 км, в наступлении — 400 км. Это 1/3 часть только одного лишь западного ТВД. Общая протяженность границ России — 25 000 км. С учетом уже развернутых сил вероятных противников на европейских ТВД Россия уступает в 10–12 раз, на восточных ТВД — в 40 раз. Только в Европе НАТО имеет 36 дивизий, 120 бригад, 11 тыс. танков, 23 тыс. орудий, 4,5 тыс. самолетов.

В Военно-воздушных силах РФ из 340 частей планируется оставить 180. Ликвидируются дивизии и полки, вместо которых формируются 55 авиабаз. То есть воевать, по замыслу реформы, будут базы (аэродромы), что представляется абсурдным. Вместо армий создаются четыре командования ВВС и ПВО, корпуса ПВО преобразуются в бригады воздушно-космической обороны, дивизии ПВО — в зенитные ракетные полки. Сокращается свыше 50 000 офицерских должностей.

В особо трудном положении оказалась противовоздушная оборона страны. Вся территория России насквозь простреливается американскими крылатыми ракетами с подводных лодок с позиций в Северной Атлантике и Тихом океане. Планируемый реформами состав ВВС и ПВО в несколько раз будет уступать боевым возможностям вероятных противников и будет не способен надежно отразить их глобальный воздушно-космический удар и обеспечить прикрытие мобилизационного развертывания вооруженных сил страны.

Военно-морской флот сокращается почти вдвое — с 240 до 123 воинских частей, в результате чего превосходство флотов вероятных противников значительно возрастет.

В Ракетных войсках стратегического назначения останется 9 ракетных дивизий вместо 12 (всего менее 500 межконтинентальных баллистических ракет).

В рамках разрешения этой группы проблем реформами предполагается ввести радикальные изменения в организационно-штатную структуру Сухопутных войск Вооруженных сил РФ.

Переход с четырехзвенной структуры (округ — армия — дивизия — полк) на трехзвенную (округ — оперативное командование — бригада) приведет к снижению боеготовности и значительно ухудшит управление.

Система «дивизия — оперативно-тактическое соединение» выполняет задачу на всю глубину армейской операции. По огневой мощи, ударной силе атакующего эшелона, маневренности и по всем видам боевого и материально-технического обеспечения дивизия является самодостаточным и надежным соединением различных родов войск и служб.

Оперативное командование не может заменить армию, которая является и в мирное, и в военное время объединением всех родов войск и служб, имеет организованный тыл, целенаправленно готовится выполнять конкретную задачу.

Следует учитывать, что тотальный переход на новую организационно-штатную структуру неминуемо повлечет за собою масштабную передислокацию и новое обустройство войск, перевооружение и перезакладку запасов, изменение систем тылового, технического и медицинского обеспечения, разработку новых планов боевого применения, планов боевой подготовки, планов и методик обучения и службы войск. При этом несомненно пострадает и мобилизационная готовность вооруженных сил.

4. Недостаточный уровень мобилизационной готовности, связанный с низким уровнем финансирования этой сферы обеспечения обороноспособности страны.

В результате проводимых реформ система обеспечения мобилизационной готовности оказалась практически дезорганизованной. Но Россия не выигрывала ни одной войны силами постоянной готовности. Их задача — прикрыть мобилизацию и развертывание главных сил: именно в них залог побед.

Ликвидация частей и соединений, упразднение формирований, демобилизация военных комиссариатов, расформирование 277 баз и складов мобилизационных запасов, упразднение ряда складов и баз вооружения и техники (140 тыс. ед.), практическое прекращение подготовки людских мобилизационных ресурсов и накопления запасов приведет к срыву мобилизационного развертывания Вооруженных сил РФ.

В довершение всего распродажей военных городков, полигонов, складов и земель Минобороны РФ свертывает физическую базу мобилизационного развертывания войск — негде будет проводить боевое слаживание новых частей и соединений армии.

5. Проблема комплектования войск вызвана вводом одногодичного срока службы при непродуманных и неподготовленных попытках создать в основном контрактную армию.

Командиров соединений и частей лишили возможности боевого слаживания — неотъемлемого элемента боевой подготовки войск, заключающегося в обучении военнослужащих согласованным действиям во всех видах боя в составе подразделения, части, соединения, в силу того что не остается времени для боевого слаживания батальонов, полков, бригад и дивизий во

всех видах боя, в том числе и с боевой стрельбой. Это сделает соединения и части постоянно неготовыми.

Допризывная подготовка остродефицитных специалистов для войск в РОСТО (ДОСААФ) перестала осуществляться из-за финансового конфликта с Министерством обороны.

6. Старая проблема отсутствия профессионально подготовленных младших командиров продолжает оставаться чрезвычайно острой. Вместо совершенствования ликвидируется институт прапорщиков и мичманов (140 тыс. чел.). К тому же при выходе в отставку им не положены ни пенсия, ни жилплощадь.

Ликвидация института мичманов и прапорщиков ударит по наиболее подготовленному среднему техническому персоналу армии — тем, кто в своем большинстве составляет основу личного состава, обслуживающего наиболее сложную боевую технику, т. е. по его ядру. Заменить их как в качестве высококлассных специалистов, так и в качестве наставников вновь прибывающего пополнения, как по призыву, так и по контракту будет некем.

Таким образом, в результате таких сокращений будет существенно ослаблен не только офицерский корпус России, как единая система, но и основа младшего командного состава Вооруженных сил РФ.

7. Проводимые реформы демонстрируют крупную недооценку тылового и технического обеспечения Вооруженных сил РФ. Управленческие структуры сокращаются на 70%, расформируются 277 действующих баз и складов, сокращается 12,5 тыс. чел., в том числе 5,6 тыс. офицеров и прапорщиков. Существенно снижаются объемы хранения, особенно мобзапасов, что резко подорвет готовность к стратегическому развёртыванию армии.

Планируется создать 34 базы материально-технического обеспечения и ОАО «Оборонсервис» для обеспечения войск на коммерческой основе. Для ремонта и восстановления техники и вооружения планируется создание специальных компаний тоже на коммерческой основе. Однако предположить, что коммерсанты будут заниматься снабжением войск в боевой обстановке в условиях огневого воздействия противника, чрезвычайно сложно. Предположить, что они вдруг сменят свою мотивацию, состоящую в получении прибыли, на иную, основанную на требованиях обороноспособности страны, очень трудно.

Сокращается численность структур военной медицины на 30% (со 160 тыс. до 112 тыс. чел.). Офицерские должности — с 8 000 до 2200 чел. Количество госпиталей уменьшится с 195 до 129, поликлиник — с 124 до 41. В 2010–2011 гг. будут расформированы военно-медицинские факультеты в Самарском, Саратовском и Томском медицинском институтах.

Это приведет к резкому ухудшению доступности и качества медобеспечения для военных и членов их семей.

Результатом такой «реформы» будет дезорганизация и развал тыла Вооруженных сил РФ, что повлечет утрату боеспособности даже частями постоянной готовности.

8. Нуждается в совершенствовании система органов управления, прежде всего в отношении приведения ее в соответствие с требованиями управления разнородными и коалиционными группировками в мирное и военное время.

Вместо детального анализа и принятия научно обоснованного комплекса мер по совершенствованию системы органов управления планируются просто глубокие и порой ничем не обоснованные сокращения органов управления.

Генштаб и центральный аппарат Минобороны сокращают в 2,5 раза. К 2012 г. из 22 тыс. чел. останется 8,5 тыс. чел. При этом функции этих органов меняться не будут. Нарушается «золотое правило»: органы управления не могут быть большими или маленькими, они могут быть целесообразными или нецелесообразными, эффективными или нет. На них нельзя экономить.

Недооценка «реформами» важности системы управления находит свое выражение не только в сокращениях военнослужащих, но и в передаче многих ключевых должностей гражданским лицам, в объединении оперативных и мобилизационных структур, в забвении военно-научной работы, опасной возне вокруг органов разведки, болезненном ослаблении военных комиссариатов.

При этом ликвидируются органы управления соединений и частей, которые развертываются по мобилизационному плану до штатов военного времени, а это очень тяжелая ошибка с далеко идущими последствиями.

Военные угрозы России (внутренние и внешние)

Основные внешние угрозы формализованы в Военной доктрине РФ⁹:

- территориальные претензии к Российской Федерации;
- вмешательство во внутренние дела Российской Федерации;
- попытки игнорировать (ущемлять) интересы Российской Федерации в решении проблем международной безопасности, противодействовать ее укреплению как одного из влиятельных центров многополюсного мира;
- очаги вооруженных конфликтов, прежде всего вблизи границ Российской Федерации и ее союзников;
- создание (наращивание) группировок войск (сил), ведущее к нарушению сложившегося баланса сил, вблизи границ Российской Федерации и ее союзников и прилегающих к их территории морях;

⁹ Указ Президента РФ от 5 февраля 2010 г. № 146 «О Военной доктрине Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 7. Ст. 724.

- расширение военных блоков и союзов в ущерб военной безопасности Российской Федерации и ее союзников;
- ввод иностранных войск (без санкции Совета Безопасности ООН) на территории сопредельных и дружественных с Российской Федерацией государств;
- создание, оснащение, обеспечение и подготовка на территории других государств вооруженных формирований и групп с целью их переброски для действий на территории Российской Федерации и ее союзников;
- нападения (вооруженные провокации) на военные объекты Российской Федерации, расположенные на территории зарубежных государств, а также на объекты и сооружения на государственной границе Российской Федерации и границах ее союзников;
- действия, направленные на подрыв глобальной и региональной стабильности, в том числе путем воспрепятствования работе российских систем государственного и военного управления, обеспечения функционирования стратегических ядерных сил, предупреждения о ракетном нападении, противоракетной обороны, контроля космического пространства и обеспечения их боевой устойчивости, объектов хранения ядерных боеприпасов, атомной энергетики, атомной и химической промышленности, других потенциально опасных объектов;
- ведение враждебных по отношению к Российской Федерации и ее союзникам информационных (информационно-технических, информационно-психологических и т. д.) действий;
- дискриминация, подавление прав, свобод и законных интересов граждан Российской Федерации в зарубежных государствах;
- международный терроризм.

Основные внутренние угрозы также сформулированы в Военной доктрине. Это:

- попытки насильственного свержения конституционного строя;
- противоправная деятельность экстремистских национально-этнических, религиозных, сепаратистских и террористических движений, организаций и структур, направленная на нарушение государственного единства, территориальной целостности, дестабилизацию внутренней обстановки в Российской Федерации;
- планирование, подготовка и осуществление действий по нарушению и дезорганизации функционирования органов государственной власти и управления, нападений на государственные, народнохозяйственные, военные объекты, объекты жизнеобеспечения, информационной инфраструктуры;
- создание, оснащение, подготовка и функционирование незаконных вооруженных формирований;

- незаконное распространение (оборот) на территории Российской Федерации оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и других средств, которые могут быть использованы для осуществления диверсий, террористических актов, иных противоправных действий;
- организованная преступность, терроризм, контрабандная и иная противозаконная деятельность в масштабах, угрожающих военной безопасности Российской Федерации.

В разных регионах эти угрозы имеют свою специфику.

Анализ развития военно-политической обстановки на Западе свидетельствует о том, что основной силой, потенциально способной создать военную угрозу безопасности Российской Федерации, останется Североатлантический союз, наступательный характер и глобализация функций которого за счет расширения состава участников и зоны его влияния официально закреплены в стратегической концепции блока.

Наиболее сложная и во многом взрывоопасная ситуация сохранится в Балканском районе, где имеется целый комплекс нерешенных проблем.

На северо-западном направлении существуют противоречия с Норвегией за раздел экономических зон в северной части Норвежского — западной части Баренцева морей. Имеются до сего времени к России территориальные претензии со стороны стран Прибалтики (в частности, на Пыталовский район Псковской области). Растут реваншистские настроения в Польше, где определенные силы подумывают о возрождении «речи Посполитой от моря до моря», в том числе за счет украинских и белорусских земель.

Наибольшая угроза военной безопасности РФ будет исходить от нестабильности военно-политической обстановки в Анатолийско-Кавказском районе, и в первую очередь от межнациональных (грузино-абхазского, грузино-осетинского) и межгосударственных (Армения — Азербайджан по проблеме Нагорного Карабаха) конфликтов.

Ситуация, складывающаяся вокруг Закавказья, может принять угрожающий для национальных интересов РФ характер в связи с концентрацией в этом районе финансовых и экономических интересов США и ведущих западноевропейских государств и с их стремлением установить здесь на долговременной основе свое доминирование. Вооруженные конфликты в этом районе могут создать предпосылки к вмешательству в них США и НАТО, а при определенных условиях — Турции. Угрозу возникновения здесь вооруженного конфликта или даже локальной войны можно оценивать как высокую.

На юге главные источники военной опасности для Российской Федерации связаны с нестабильностью обстановки в центральноазиатских государствах СНГ, в Афганистане, что может привести к локальной войне с перспективой вмешательства в нее соседних стран, а при определенных обстоятельствах и государств, входящих в НАТО (под прикрытием ООН, ОБСЕ или под другими предлогами).

Приграничные конфликты на южных рубежах СНГ также могут создать реальную военную опасность для России. Однако вероятность возникновения локальных войн здесь незначительна. Внешние угрозы интересам России заключаются прежде всего не в возможности прямой военной агрессии, а в проведении извне антироссийских действий, как через приграничные государства СНГ, так и через антифедеральные силы на территории России.

Наличие в Индии и Пакистане ядерного оружия, стремление ряда других стран региона к обладанию оружием массового поражения и средствами его доставки способно изменить сложившееся соотношение сил между ними и в перспективе нарушить геостратегическое равновесие вблизи южных границ России. С учетом анализа и прогноза развития обстановки на юге развязывание крупномасштабной военной агрессии против России в ближайшей перспективе маловероятно. В то же время здесь вполне возможно возникновение локальных вооруженных конфликтов с вовлечением в них и Вооруженных сил РФ.

На востоке военно-политический курс основных государств не будет иметь прямой антироссийской направленности и для Российской Федерации сохранится только потенциальный уровень военной опасности. При этом основными потенциальными внешними источниками военной опасности для России останутся США, Китай и Япония.

Основные угрозы России со стороны Соединенных Штатов могут формироваться под воздействием их политики, направленной на создание и поддержание в прилегающих к территории России регионах управляемых кризисных ситуаций. При этом США в обозримом будущем сохраняют в районах, непосредственно прилегающих к российскому Дальнему Востоку, мощную передовую группировку своих войск.

Китай будет по-прежнему стремиться использовать Россию в целях создания благоприятной для себя «геостратегической ситуации», противодействия своим противникам в Азиатско-Тихоокеанском регионе, а также для нейтрализации американской политики сдерживания КНР. Проведение каких-либо военных акций против России в обозримом будущем со стороны Китая не ожидается.

Отсутствие российско-японского мирного договора, обусловленное наличием у Японии территориальных претензий к Российской Федерации (на острова Итуруп, Кунашир и острова Малой Курильской гряды), стремление Японии к сохранению положения регионального лидера, изменение статуса сил самообороны — возможное применение их формирований вне пределов страны, — все это создает определенные угрозы военной безопасности Российской Федерации. Вместе с тем в ближайшей перспективе военно-политическое руководство Японии не намерено для разрешения имеющихся противоречий использовать военную силу против России.

Ситуация на Корейском полуострове сохранит свою напряженность в связи с дальнейшим ухудшением отношений между Пхеньяном и Вашингтоном из-за отсутствия компромиссов в подходах к урегулированию ситуации вокруг северокорейской ядерной программы.

Стратегические оборонные приоритеты России

К основным стратегическим оборонным приоритетам России относятся следующие.

1. Поддержание группировки стратегических ядерных сил на уровне, обеспечивающем нанесение неприемлемого ущерба любому возможному агрессору в любых условиях и обстановке, в том числе и в ответном ударе.

Для этого необходимо хотя бы сохранить и модернизировать существующий на январь 2010 г. ядерный потенциал, насчитывающий 465 стратегических ракет, за которыми числится 1772 боезаряда, и 76 тяжелых бомбардировщиков, за которыми числится 844 боезаряда¹⁰.

Модернизация стратегических ядерных сил России возможна за счет завершения летных испытаний и принятия на вооружение МБР «Тополь-М» с РГЧ (РС-24) и БРПЛ «Булава», продления сроков службы подводных лодок проекта 667 переоснащением их БРПЛ «Синева» резкого наращивания количества закупаемых МБР и БРПЛ до не менее чем 50 шт. в год.

2. Развертывание системы воздушно-космической обороны, которая должна обеспечить в мирное время сдерживание потенциальных агрессоров, а в военное — отражать любые атаки даже из космоса. Полностью сформирована она будет до 2020 г. Руководство этим видом возлагается на Объединенное стратегическое командование воздушно-космической обороны¹¹.

Ее основу должны составить ЗРС С-400 и С-300, а также перспективные истребители 4++ и 5-го поколений Су-35 и МиГ-35.

3. Поддержание группировок сил общего назначения на стратегических направлениях на уровне, обеспечивающем разрешение военных конфликтов составом мирного времени без усиления масштабом не менее «пограничный конфликт», с усилением масштабом не менее «вооруженный конфликт», после полного мобилизационного развертывания и усиления с других направлений масштабом не менее «локальная война».

Для того чтобы обеспечить безопасность государства во всем спектре возможных угроз, группировки войск, развернутые на стратегических направлениях, должны удовлетворять специфическим требованиям, вытекающим из особенностей конкретных театров военных действий (ТВД).

¹⁰ Статистика уничтожения стратегических ядерных сил РФ 1990-2009. Статья // <<http://safety.mos.su/publ/31-1-0-95>>.

¹¹ Главнокомандующий Военно-воздушными силами генерал-полковник Александр Зелин. Российская газета. 2009. Федеральный выпуск №4972 (148).

На Европейском ТВД — способность отражать массированные ракетно-авиационные удары по важнейшим объектам военно-экономического потенциала и административно-политическим центрам, наносить поражение крупным коалиционным группировкам войск (сил) противника, оснащенным современными средствами вооруженной борьбы и обладающим большими ударными возможностями.

На Центрально-Азиатском ТВД — способность вести стратегические действия по разгрому обособленных сухопутных и авиационных группировок противника и овладевать в короткие сроки важными административными, стратегическими и экономическими центрами, военно-морскими и военно-воздушными базами с широким использованием воздушных и морских десантов.

На Восточно-Азиатском ТВД — способность вести стратегические действия (операции) на разобщенных направлениях в сложных условиях горно-таежной и пустынной местности с одновременным ведением военных действий на континентальной части ТВД, на островных территориях, в проливных и островных районах и в океане при значительном превосходстве сил и средств противника.

Инвестиционные и текущие военные расходы бюджета

Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов»¹² общие объемы ассигнований Министерству обороны РФ на 2010 г. предусмотрены в размере 1379,5 млрд руб., на 2011 г. — 1476,7 млрд руб. Доля расходов Министерства обороны в валовом внутреннем продукте (ВВП), как и в прежние годы, не превысила 3%.

Основные расходы Министерства обороны, как и в предыдущие годы, определены разделом «Национальная оборона», в котором учтены средства на содержание вооруженных сил, материально-техническое обеспечение войск (сил), закупку и ремонт вооружения и военной техники, оплату научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок (НИОКР), инвестиционные и другие расходы. В 2009 г. по данному разделу было выделено более 80% расходов Министерства обороны.

Помимо раздела «Национальная оборона», около 20% средств выделяются Министерству обороны по разделам федерального бюджета «Общегосударственные вопросы», «Жилищно-коммунальное хозяйство», «Образование», «Культура, кинематография и средства массовой информации», «Здравоохранение, физическая культура и спорт», «Социальная политика», «Межбюджетные трансферты».

¹² Федеральный закон от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» определил расходы Российской Федерации в том числе и на национальную оборону.

Ассигнования на выплату денежного довольствия военнослужащим на 2009–2011 годы предусмотрены в следующих объемах: на 2010 год — 287,3 млрд руб., на 2011 г. — 313,8 млрд руб.

Согласно принятым решениям на поощрение офицеров, добившихся лучших результатов служебной деятельности, будут направляться ассигнования: в 2010-м — 33 млрд руб. и в 2011 г. — 42 млрд руб.

Ассигнования на выплату заработной платы лицам гражданского персонала Вооруженных сил Российской Федерации предусмотрены на 2010-й — 149,8 млрд руб., на 2011 г. — 160,0 млрд руб.

Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» предусмотрено выделение Министерству обороны РФ на жилищное строительство 135,8 млрд руб., в том числе на строительство и приобретение постоянного жилья — 59,7 млрд руб. (на 2009–2010 гг.), на строительство служебного жилья — 76,1 млрд руб. (на 2009–2011 гг.).

Федеральный бюджет на 2009 г. и на плановый период 2010–2011 гг. в части расходов на вооружение и военную технику (НИОКР, закупки и ремонт) предусматривает финансирование на три года в объеме более 1,5 трлн руб.

Проведенная работа по оптимизации государственного оборонного заказа позволила высвободить 5,8 млрд руб. Эти ассигнования запланировано направить на увеличение объема закупок и ремонта ВВТ.

Более 80% средств, выделяемых на развитие вооружения и военной техники, направляются на создание финальных образцов. При этом их доля от общего количества НИОКР составит до 30%. Тем самым будет продолжена политика концентрации средств на завершение создания основных перспективных образцов для последующего перевооружения ими вооруженных сил.

На тыловое обеспечение в 2010 г. предусмотрено 128,9 млрд руб., в 2011 г. — 137,1 млрд руб. В рамках работы, направленной на повышение эффективности использования бюджетных средств, проводится оптимизация системы тылового обеспечения.

Оборонный потенциал России в сопоставлении с основными геополитическими союзниками и противниками России в военной сфере

К числу основных геополитических конкурентов России, оборонный потенциал которых имеет ключевое значение для развития российских вооруженных сил, относятся прежде всего США и возглавляемый ими блок НАТО. Соответственно, целесообразно сравнить российский оборонный потенциал с потенциалом вооруженных сил США и Объединенных вооруженных сил НАТО, как вероятных противников России.

Китай сегодня (с геополитической точки зрения) рассматривается как союзник России, по крайней мере в рамках ШОС. Однако при определенных

условиях (резкое ослабление России с утратой ею фактора ядерного сдерживания в отношении Китая при однозначной геополитической переориентации России на Запад) он может оказаться в числе ее противников.

Поэтому важно сравнить российский оборонный потенциал с китайским.

Остальные союзники или противники России либо входят в состав блока НАТО и в потенциальном конфликте с Россией будут действовать в его составе, либо их потенциал не является определяющим для российского военного строительства.

Рассматривая оборонный потенциал, целесообразно сосредоточиться на наиболее важных его составляющих, а именно — на боевом составе и численности вооруженных сил, мобилизационных ресурсах и размере военного бюджета. Большое значение для характеристики полного мобилизационного ресурса государства имеет общая численность населения.

Указанные характеристики приведены в табл. 7.7.10.

Таблица 7.7.10

**Основные показатели оборонного потенциала России, США,
ОВС НАТО и Китая**

| Вид ВС (род войск и средства вооружений) | Тип вооружения | Страны и блоки | | | |
|--|---|------------------------|-------------|------------------------|------------------------|
| | | ВС США | ОВС НАТО | ВС Китая | ВС России ¹ |
| Космические средства | Космические аппараты различного назначения, ед. | более 400 ² | более 600 | менее 100 ³ | менее 100 ⁴ |
| ВВС и ПВО | Всего самолетов, ед. | 5243 ⁵ | более 2700 | более 4500 | 1806 |
| | из них стратегической авиации | 182 ⁶ | — | — | 76 |
| ВМФ | АВМ, ед. | 12 ⁷ | 19 | — | 1 |
| | НК, ед. | 275 ⁸ | 327 | 139 | 167 |
| | ПЛА, ед. | 71 ⁹ | 86 | 6 | 51 |
| | из них ПЛАРБ | 14 | 23 | 1 | 15 |
| | ПЛ, ед. | — | 49 | 63 | 19 |
| | Авиация флота, ед. | 1549 ¹⁰ | более 1800 | 680 | менее 250 |
| СВ | Танки, ед. | более 16000 | более 10000 | более 10000 | 9900 ¹¹ |
| | ББМ, ед. | более 9000 | более 12000 | более 5500 | 11000 ¹² |
| | ПА, ед. | более 7000 | более 14000 | около 17000 | 6000 ¹³ |

Продолжение таблицы 7.7.10

| Вид ВС (род войск и средства вооружений) | Тип вооружения | Страны и блоки | | | |
|--|----------------|----------------------|-------------------------|-------------------------|------------------------|
| | | ВС США | ОВС НАТО | ВС Китая | ВС России ¹ |
| Стратегические ядерные силы | МБРР, ед. | 1054 ¹⁴ | 1054 | около 300 ¹⁵ | 300 |
| | БРПЛ, ед. | 336 | 480 | 16 | 165 |
| | СА, ед. | 173 | 173 | — | 76 |
| Общая численность населения, млн чел. | | 307 | более 550 ¹⁶ | 1338 | 141 |
| Общая численность ВС, тыс. чел. | | 1 462 ¹⁷ | 1500 | 2300 | 1000 |
| Общая численность мобилизационных резервов, тыс. чел. | | 1100 ¹⁸ | более 2500 | 4000 | — ¹⁹ |
| Размер годового военного бюджета в 2009 г., млрд долл. | | 660,54 ²⁰ | нет данных | 65 | 50 |

¹ Вооруженные силы СНГ и стран Балтии. Монография. Минск: Современная школа, 2009.

² Командующий Космическими войсками Владимир Поповкин // <www.militarynews.ru/excl.asp?ex=6>.

³ Космическая программа Китая // <kosmos.myl.ru/index/0-5>.

⁴ Там же.

⁵ Военно-воздушные силы США. Статья // <ru.wikipedia.org/wiki/USAF>.

⁶ Там же.

⁷ Военно-морские силы США. Статья // <ru.wikipedia.org/wiki/US_Navy>.

⁸ Там же.

⁹ Там же.

¹⁰ Там же.

¹¹ Учитывались танки Т-90, Т-80, Т-72.

¹² Учитывались БМП-2, БМП-3, БРТ-70, БТР-80, БРДМ-2.

¹³ Учитывались артиллерийские системы, разработанные после 1970 г.

¹⁴ Военно-воздушные силы США. В 2 ч. Ч. 2. Структура. Статья // <www.pentagonus.ru/publ/13-1-0-768>.

¹⁵ Стратегических и средней дальности, способных поражать цели на значительной части территории России.

¹⁶ Суммарная численность населения стран Европы, входящих в НАТО, без США.

¹⁷ Вооруженные силы США. Статья // <www.washprofile.org/ru/node/3527>.

¹⁸ Там же.

¹⁹ После расформирования соединений и частей система мобилизационного развертывания Вооруженных сил РФ в основном разрушена, поэтому нельзя оценить, насколько могут вырасти Вооруженные силы РФ в период их стратегического развертывания.

²⁰ Вооруженные силы США. Статья // <www.washprofile.org/ru/node/3527>.

При анализе приведенных данных следует учитывать, что доля современного вооружения в Российской армии не превышает 20%, тогда как в армиях США и стран НАТО она составляет более 50%. Значительная часть российских ВВТ требует ремонта (до 70% и более). Основная часть вооружения и военной техники Российской армии, особенно сухопутных войск (до 80%), находилась в соединениях и частях, которые в рамках реформы расформированы. Эта техника частью выведена из состава вооруженных сил, а частью осталась, однако должной охраны и необходимого обслуживания она не получает, что естественно приводит к выходу ее из строя.

Особенно существенна разница в численности населения: Китаю Россия уступает в 9,5 раз, а США и НАТО — в 6,1 раз.

Таким образом, из анализа приведенных данных следует, что российский оборонный потенциал существенно уступает оборонному потенциалу соседей как на западе, так и на востоке. Единственным фактором, сдерживающим сегодня агрессию против России, остается ее ядерный потенциал

Приоритеты в сфере развития Вооруженных сил РФ

Основные приоритеты строительства Вооруженных сил РФ определяются характером задач в сфере национальной безопасности и геополитическими приоритетами развития страны. К важнейшим из них сегодня относятся следующие.

1. Сохранение потенциала Стратегических сил сдерживания.
2. Нарращивание количества соединений и частей постоянной готовности и формирование на их основе группировок войск.
3. Совершенствование оперативной (боевой) подготовки войск (сил).
4. Выполнение программы модернизации вооружения, военной и специальной техники и поддержание их в состоянии боеготовности.
5. Совершенствование системы тылового и технического обеспечения.

Новые виды войн и ответные потенциалы

В войнах и конфликтах с применением обычного оружия все большую роль будет играть информационное противоборство, которое может потеснить, а в более отдаленной перспективе отодвинуть на задний план «физическое соперничество» на поле боя.

В долгосрочной перспективе важное значение будет уделяться применению психотронного оружия для воздействия на личный состав армии и население противника.

Главным театром военных действий становится воздушно-космическое пространство. Военные действия приобретут больший пространственный размах и динамизм, станут скоротечными, существенно повысятся возможности по достижению стратегической, оперативной и тактической внезапности.

Решающая роль будет отводиться обычному высокоточному оружию и оружию, основанному на новых физических принципах. Основными объектами воздействия (поражения) в первую очередь становятся системы государственного и военного управления, вся информационная инфраструктура, средства ответного удара, важнейшие объекты экономики.

Локальные войны и конфликты небольшого масштаба могут характеризоваться ограниченностью политических целей сторон вследствие стремления сохранить имидж «миротворцев», угрозы применения противником оружия массового поражения или нежелательности больших потерь при эскалации военных действий. Достижение целей конфликта будет обеспечиваться применением всего комплекса мер — военных, экономических и политических в сочетании с эффективными приемами информационно-психологического воздействия.

Главная цель развязывания таких войн и конфликтов со стороны основных стран Запада будет состоять не в уничтожении противника, а в рефлексивном управлении им (в его «устранении и приручении») и, в конечном счете, «введении в основное русло западной цивилизации». При этом вооруженное вторжение («гуманитарная интервенция») может мотивироваться, прежде всего, необходимостью борьбы с терроризмом, с распространением оружия массового поражения, а также американской идеологией и политикой «защиты прав человека», служащей прикрытием для формирования нового мирового порядка, предусматривающего в первую очередь создание благоприятной среды для экономической экспансии западных транснациональных корпораций.

Ведущей и устойчивой тенденцией в изменении способов военных действий можно считать стремление к одновременному разгрому противника на всю глубину его построения при сосредоточении боевой мощи против основных объектов, определяющих стратегическую и оперативную устойчивость группировки. В целом боевые действия будут характеризоваться значительным повышением напряженности и темпа ведения, требующим усиления взаимодействия и координации действий всех видов вооруженных сил. Одним из основных условий успешного ведения военных действий станет достижение информационного превосходства над противником, повышение стратегической и тактической мобильности войск и эффективности их боевого и тылового обеспечения.

Ответными мерами могут быть следующие.

1. Создание в структуре Вооруженных сил РФ нового рода войск — информационных, разработка перспективных образцов информационного оружия различного предназначения, методов и способов ведения информационной войны, подготовка специалистов для этого специфического вида вооруженной борьбы.
2. Создание образцов перспективных вооружений, основанных на новых физических принципах.

3. Существенное (на порядок) увеличение закупок для Вооруженных сил РФ различных образцов высокоточного оружия.
4. Разработка и развертывание всепогодных систем космической разведки.
5. Создание стратегического высокоточного безъядерного оружия.
6. Разработка новой жидкостной МБР с РГЧ шахтного базирования взамен снимаемых с боевого дежурства ракет УР-100НУТТХ и Р-36М2.
7. Разработка и принятие в состав ВМФ РФ не менее 2–3 легких авианосцев с авиагруппой в 12–24 самолета типа Су-33 или МиГ-29к для решения задач ПВО в ближней морской зоне.

Военная наука и военное образование

Существовавшая до реформы система военного образования и военн-научный комплекс не в полной мере соответствовали требованиям времени.

Основные несоответствия были вызваны неудовлетворительной материально-технической базой военных учебных заведений, нарушением преемственности в развитии военно-научных и педагогических школ, неэффективным и порой неквалифицированным руководством военн-научным комплексом, слабой связью результатов научно-исследовательской и практической деятельности.

Все эти проблемы в основном были вызваны недостаточным финансированием системы военного образования и военн-научного комплекса, отсутствием научно обоснованной стратегии их развития. Но в рамках проведенной военной реформы 2008–2009 гг. никаких реальных шагов по устранению существующих недостатков в военн-научном комплексе и системе военного образования предпринято не было.

Фактически была проведена кардинальная ломка созданной многолетним трудом системы военного образования, доставшейся России от СССР. Ликвидированы Военно-инженерная академия, Академия противокосмической обороны (Тверь), Академия бронетанковых войск, Академия ВВС им. Жуковского, реорганизуются Военная академия Ракетных войск стратегического назначения, Военно-космическая академия им. Можайского и несколько училищ и институтов.

На базе 65 вузов к 2012 г. планируется создать 10 системообразующих вузов, которые будут формироваться не по видовому, а по территориальному признаку. Вид ВС, род войск, военный округ выводятся из орбиты подготовки, обустройства, всех видов обеспечения и контроля.

Планируется, что они будут вести не только обучение, но и исследовательские работы. Такой конгломерат учебных и научных организаций различного уровня и предназначения будет чрезвычайно трудно управляемым для руководителя этого ВУНЦ. При этом между НИУ и органами управления стратегического уровня, в интересах обеспечения которых эти НИУ создавались, возникнет еще одна управленческая инстанция.

Военная юстиция и прокуратура

В настоящее время военно-судебная система и военная прокуратура представляет собой компактную, но вместе с тем достаточно эффективную организацию, которая в целом успешно справляется с задачами осуществления правосудия в войсках. В нее входят 138 гарнизонных военных судов, являющихся судами первой инстанции, 13 окружных и флотских военных судов, полномочия которых аналогичны полномочиям республиканских, областных и краевых судов, и Военная коллегия Верховного суда РФ. Всего в этих судебных учреждениях работают 728 федеральных судей. Поскольку осуществление судебной власти в войсках требует знания специфики военной службы, то все военные судьи наряду с юридическим имеют еще и высшее военное образование и являются военнослужащими с офицерскими званиями.

Финансирование военно-судебных органов и прокуратуры осуществляется непосредственно за счет средств федерального бюджета, минуя военный бюджет, что обеспечивает их материальную независимость от Минобороны России.

Деятельность органов военной юстиции и прокуратуры регламентируется системой федеральных законов, основными из которых являются федеральные законы «Об обороне», «О воинской обязанности и военной службе», «О статусе военнослужащего» и «О военных судах РФ».

В рамках реформы 2008–2009 гг. произошла «демилитаризация» военной юстиции — Военная коллегия Верховного суда, а затем и все гарнизонные и окружные военные суды были преобразованы в гражданские ведомства.

Важной проблемой в сфере военной юстиции и прокуратуры можно считать начавшееся относительно недавно и продолжающееся нарастать явление вторжения политики в сферу военной юстиции, что проявляется в активном давлении на отдельных должностных лиц со стороны высоких военных и государственных инстанций, а также различных политических организаций. Многие уголовные дела приобрели политическое звучание и ход их расследования широко освещался в СМИ.

Часто присутствует круговая порука в деятельности военных судов. Оказываются практически недоступны для уголовного преследования высшие должностные лица Вооруженных сил РФ и государства, даже в случае очевидного нарушения ими законодательства.

Практически невозможно в рамках действующего законодательства привлечь должностных лиц, прежде всего высших, к ответственности за откровенное лоббирование иностранных интересов в ущерб безопасности и обороноспособности страны. Достаточно вспомнить попытки перевода Генерального штаба ВМФ в Санкт-Петербург или предполагаемую закупку УДК «Мистраль».

Есть существенные проблемы в экспертном обеспечении деятельности военной прокуратуры и органов военной юстиции. Представители этих ор-

ганов порой вынуждены самостоятельно изыскивать квалифицированных независимых экспертов для проведения необходимых экспертиз.

Все эти факты говорят о необходимости совершенствования прежде всего законодательно основы деятельности органов военной юстиции и прокуратуры.

Итак, анализ состояния факторов жизнеспособности страны в сфере обороноспособности показал очень тревожную картину снижения их уровня не только в связи с резким развалом государства в 1991 г., экономической, социальной и политической деградацией страны в 1990–2000 гг., но еще и в связи, как представляется, с целенаправленной реформой (табл. 7.7.11). Оборонно-промышленный комплекс, мобилизационные вопросы, состояние вооруженных сил, вооружений и военной техники, системы подготовки кадров, структуры управления войсками в основном находятся в процессе деградации. К этому нужно добавить разрушительные явления в сфере науки, производства собственной элементной базы, отставание в обеспеченности современными видами вооружений и военной техники. Общий вывод заключается в констатации непрекращающегося снижения потенциалов в сегменте обороноспособности страны.

Состояние факторов государственного управления обороноспособностью

| Фактор | Оптимальное значение | Фактическое значение | Результат сравнения — проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Конституции страны |
|-----------------------|---|---|---|--|--|
| Кадровый состав армии | <p>Профессиональная армия — армия, скомплектованная из обученных и подготовленных в профессиональном отношении к военной службе военнослужащих.</p> <p>Соотношение теоретического и практического обучения военнослужащих – 30 и 70%.</p> <p>Обеспеченность высокотехнологичными тренажерными средствами для боевой подготовки – не менее 20%</p> | <p>Рядовой состав вооруженных сил формируется в основном из представителей малообеспеченных слоев населения, имеющих невысокий уровень образования.</p> <p>Число годных к военной службе призывников за последние 10 лет снизилось на 20%</p> | <p>Среди призывников стало на 20% меньше молодых людей, имеющих среднее образование. Из-за малограмотности многие солдаты не способны осваивать даже сравнительно простые системы вооружения.</p> <p>Недоукомплектованность воинских частей личным составом.</p> <p>Комплекс социальных проблем военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей: низкое денежное содержание, необеспеченность жильем и другими социальными благами.</p> <p>Низкий престиж военной профессии и низкий уровень моральной готовности к военной службе</p> | <p>Создание условий для подготовки высокообразованных военнослужащих, способных управлять современными типами вооружений.</p> <p>Формирование у граждан чувства ответственности за выполнение конституционного долга по защите Отечества и социально-психологических установок на воинскую службу как общественно-полезную и социально значимую деятельность</p> | <p>Закрепление службы в армии как долга и обязанности граждан России</p> |

| Фактор | Оптимальное значение | Фактическое значение | Результат сравнения — проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Конституции страны |
|--|--|--|--|---|--|
| Состояние оборонно-промышленного комплекса | <p>Удовлетворение текущих потребностей вооруженных сил и обеспечение развития системы вооружений с учетом текущих приоритетов в развитии вооружений и военной техники.</p> <p>Уровень бюджетных расходов на оборону — не ниже 3,5% ВВП; оптимум — 4–5%, но не выше 9% ВВП.</p> <p>Структура затрат на оборону: не ниже 65% на техническое оснащение, 35 % — на содержание.</p> <p>Доля современных образцов вооружения и военной техники — не менее 60 %.</p> <p>Загрузка производственных мощностей предприятий ОПК — не менее 80 %</p> | <p>Слабая экономическая заинтересованность предприятий в выполнении заданий ГОЗ.</p> <p>В условиях низкого уровня оборонного заказа загрузка производственных мощностей предприятий ВПК в целом низкая (20–50%).</p> <p>Освоение новых наукоемких технологий идет медленными темпами.</p> <p>Доля современного вооружения в российской армии не превышает 20%, тогда как в армиях США и стран НАТО она составляет более 50%.</p> | <p>Несвоевременное поступление авансовых платежей из-за задержек с формированием и утверждением государственного оборонного заказа.</p> <p>Проблемы в системе планирования, утверждения и реализации оборонного заказа.</p> <p>Моральное и физическое старение основных производственных фондов предприятий, в том числе лабораторной и испытательной базы.</p> <p>Устаревшие технологии производства ВВТ.</p> <p>Слабый приток на предприятия ОПК молодых специалистов.</p> <p>Недостаточный уровень финансирования и организации эксплуатации и войскового ремонта ВВТ</p> | <p>Налаживание механизмов финансирования организаций и предприятий ОПК через государственный оборонный заказ и федеральные целевые программы.</p> <p>Введение налоговых льгот для стимулирования инновационной деятельности (включая ускоренную амортизацию оборудования и возможность списания 100% затрат на НИОКР)</p> | <p>Закрепление принципа ответственности государства за финансирование обороны и безопасности</p> |

Продолжение таблицы 7.7.11

| Фактор | Оптимальное значение | Фактическое значение | Результат сравнения — проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Конституции страны |
|-----------------------|--|--|---|--|--|
| | | Значительная часть российского ВВТ требует ремонта (70% и более) | | | |
| Военное строительство | Современные мобильные, оснащенные новейшими образцами вооружений и военной техники, хорошо подготовленные вооруженные силы, способные адекватно реагировать на все возможные угрозы Российской Федерации | Сокращение числа военнослужащих, назначение на многие ключевые должностей гражданских лиц, объединение оперативных и мобилизационных структур, развал военно-научной работы, дезорганизация органов управления мобилизационными соединениями и частями | Деградация системы вооружения вооруженных сил. Утрата командной и штабной школ, сложившихся в вооруженных силах, вследствие сокращения офицерского корпуса. Недостаточный уровень мобилизационной готовности, связанный с низким уровнем финансирования. Недооценка тылового и технического обеспечения вооруженных сил. Несоответствие системы органов управления вооруженными силами требованиям управления разнородными и коалиционными группировками в мирное и военное время | Создание в структуре вооруженных сил нового рода войск — информационных, разработка перспективных образцов информационного оружия различного предназначения, методов и способов ведения информационной войны, подготовка специалистов для этого нового специфического вида войны. Создание образцов перспективных видов вооружений на новых физических принципах. Увеличение объема закупок современных видов вооружения | Введение на конституционном уровне принципов обеспечения информационной безопасности |

Глава 8. Качество и компетентность государственного управления

8.1. Качество государственного управления в России

Методика экспертной оценки («оцифровки») слабоформализуемых исторических показателей описана Центром проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования в работе «Государственная политика вывода России из демографического кризиса»¹. В настоящей работе она использовалась в случаях, когда статистические данные отсутствовали или интересующий параметр было трудно формализовать для применения какого-либо материального измерителя. Компетентное мнение эксперта может отражаться в виде количественной меры на шкале от «плохо», полагаемого за ноль, до «хорошо», полагаемого за 10 или 100, что не очень важно. Шкала оценки при этом полагается линейной.

В частности, экспертная оценка использовалась для вычисления коэффициента жизнеспособности как произведения показателей территории, народонаселения (измеряемых на основе данных статистики) и качества государственного управления, как раз и рассчитанного по экспертной оценке (раздел В.3) .

Качество государственного управления является, пожалуй, самым главным фактором жизнеспособности страны. Это легко понять, вообразив ситуацию, в которой государственная власть является оккупационной и ее задачи — уничтожение населения, выкачивание ресурсов и недопущение суверенного существования страны. Или, как это происходило с 1985 г. в СССР, когда главный руководитель страны ставил себе задачей развал государствообразующей системы в стране, как он впоследствии признался в интервью. Закономерно, что страна в итоге развалилась — ее жизнеспособность стала нулевой.

Поэтому оценка состояния фактора качества государственного управления для жизнеспособности страны необходима. Из нее может вытекать очень актуальный концепт практических действий, необходимых для повышения жизнеспособности страны.

Приведем результаты оценки качества государственного управления России в ее истории от 1750 г. до современности. Экспертам было предложено оценить эффективность государственного управления в рамках каждой из 42 самостоятельных государственных политик в разных областях управления (раздел В.3) .

На рис. 8.1.1.–8.1.42 представлены экспертные оценки качества для отдельных государственных политик.

¹ Якунин В.И., Сулакшин С.С., Багдасарян В.Э. и др. Государственная политика вывода России из демографического кризиса. Монография. М.: Научный эксперт, 2007.

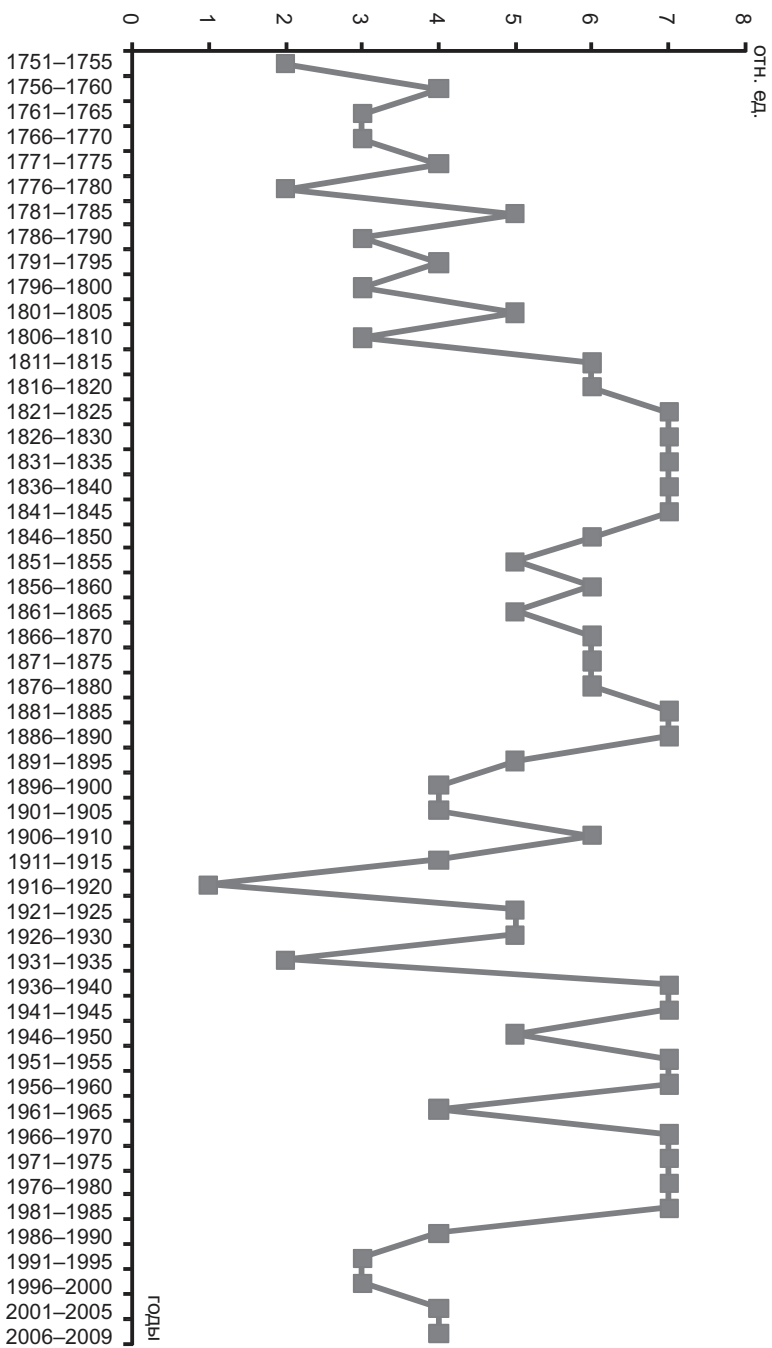


Рис. 8.1.1. Экспертная оценка качества продовольственной политики

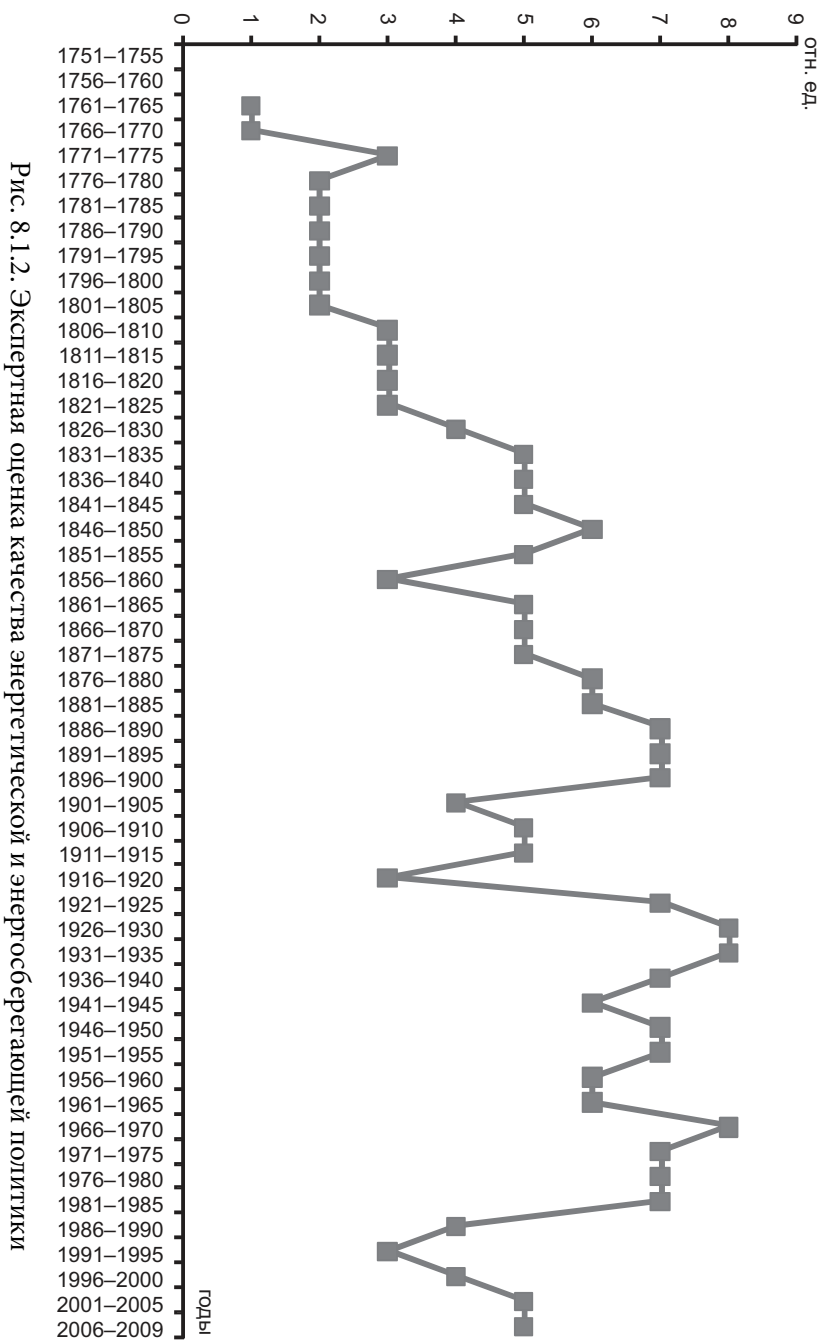
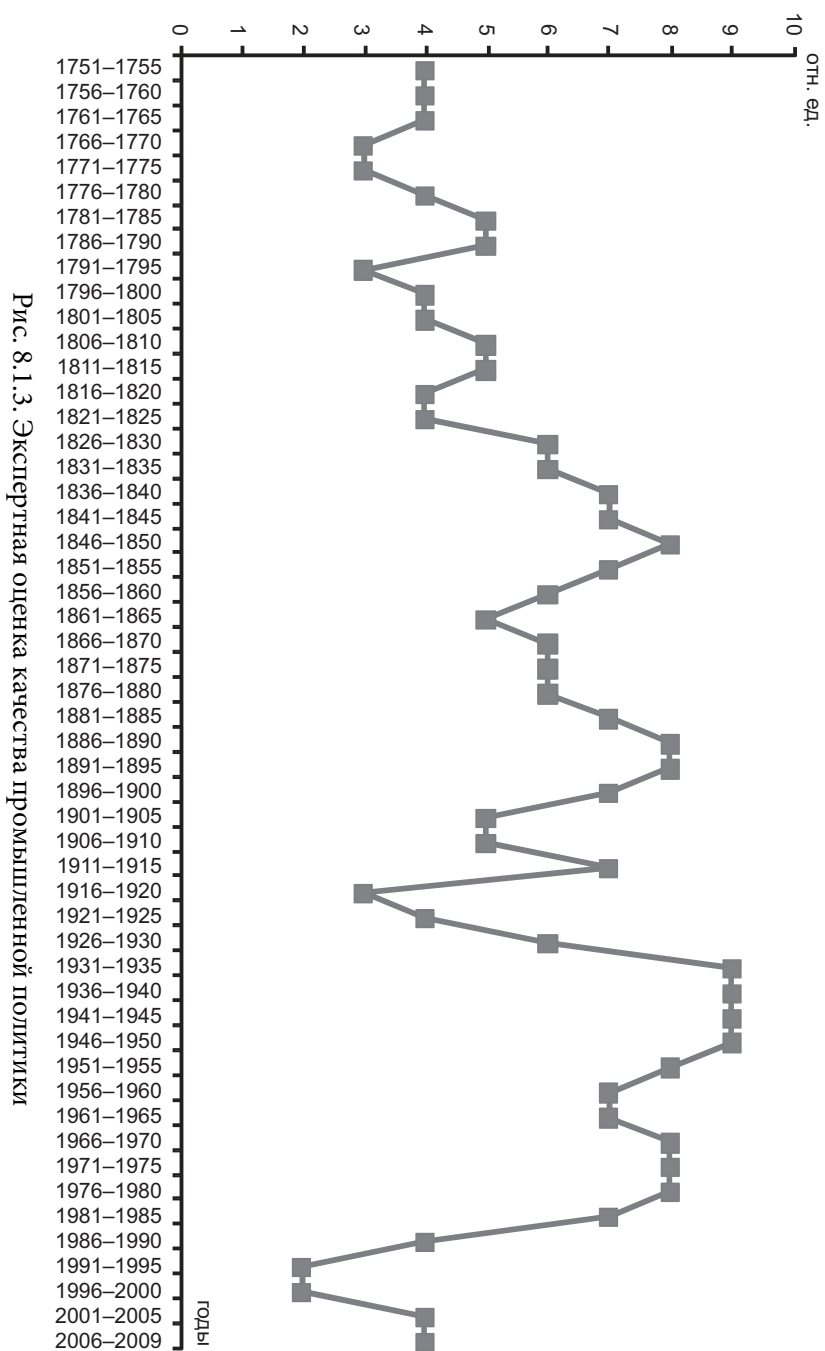


Рис. 8.1.2. Экспертная оценка качества энергетической и энергосберегающей политики



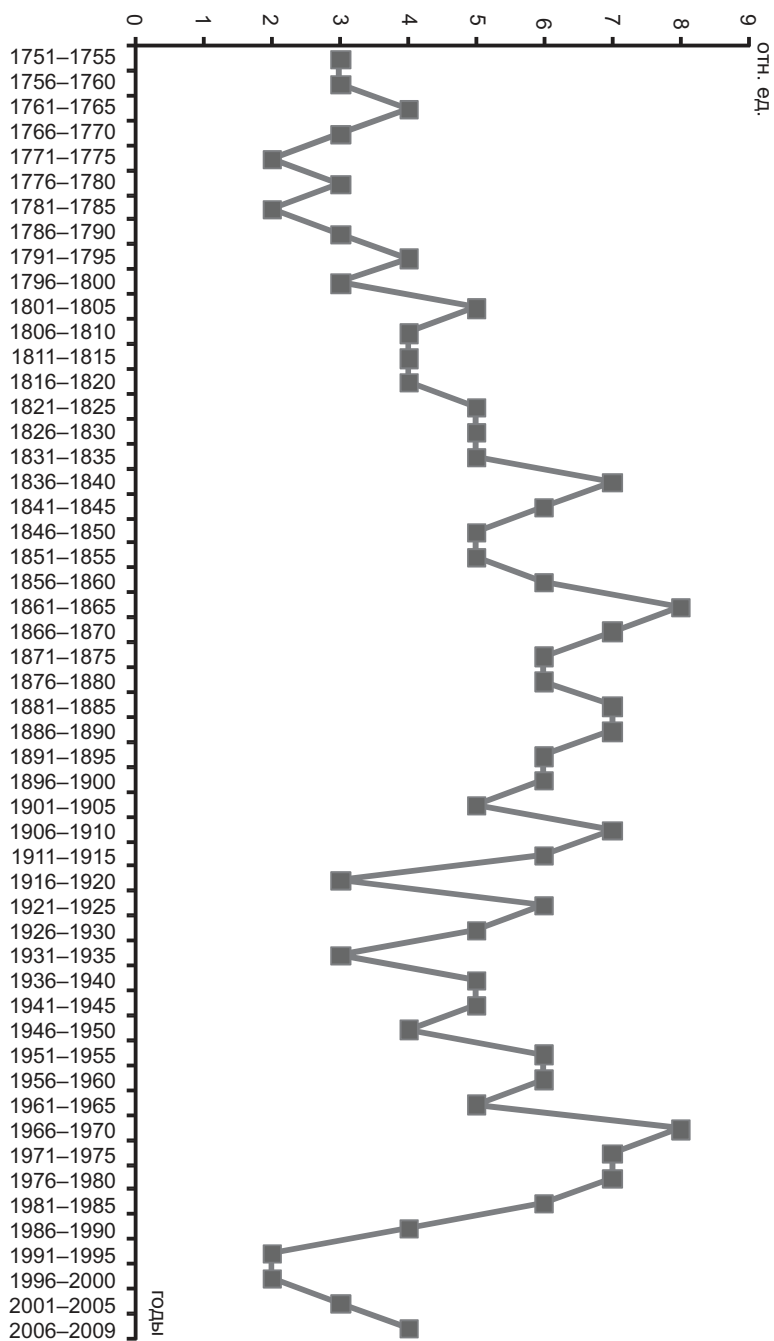
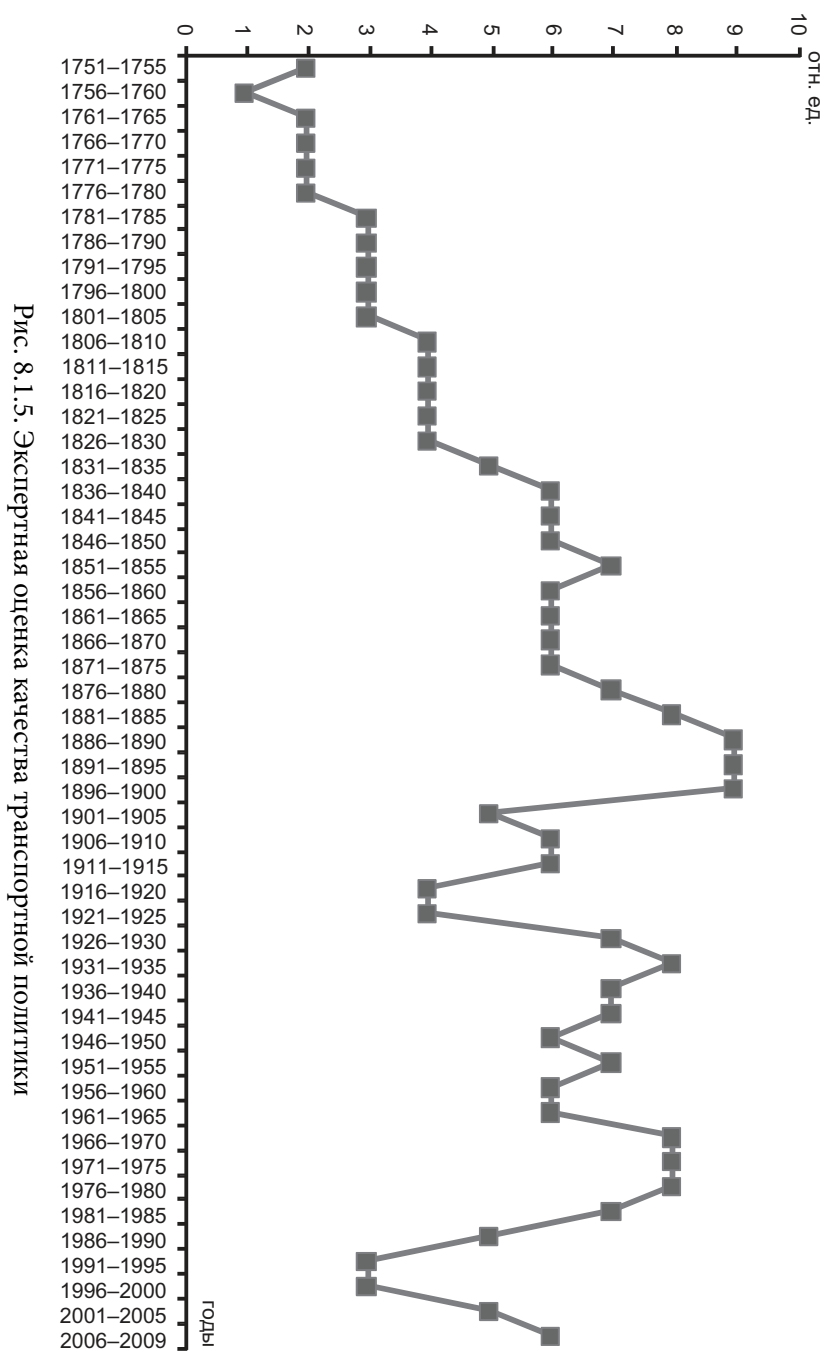


Рис. 8.1.4. Экспертная оценка качества аграрной политики



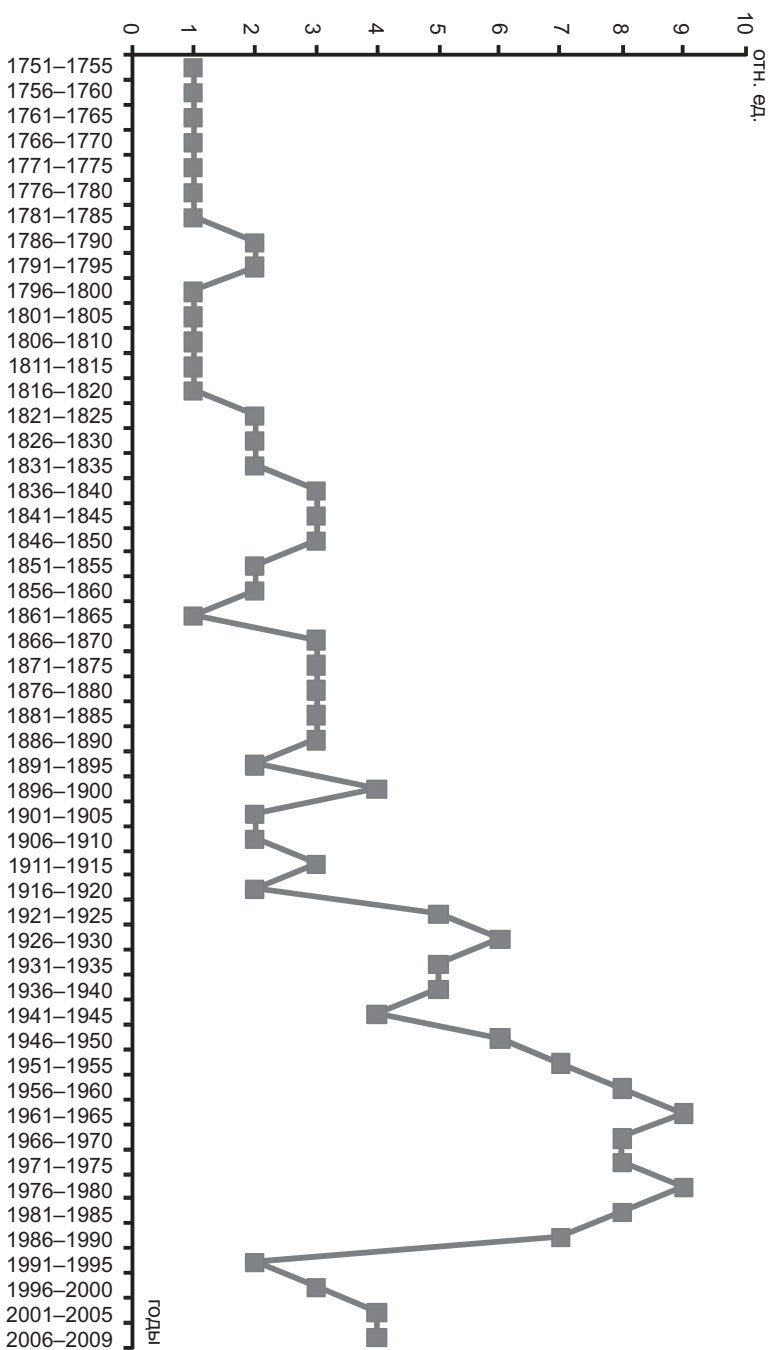
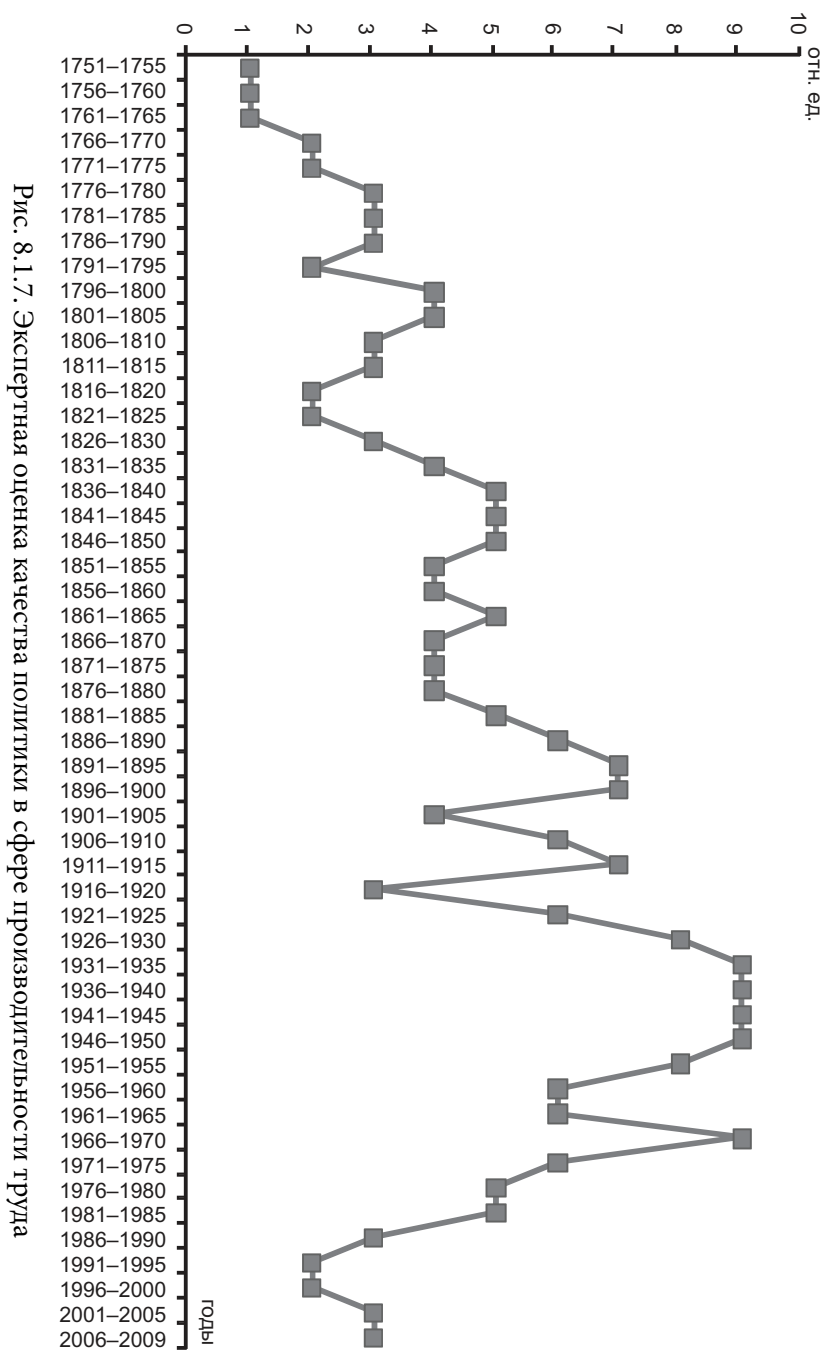
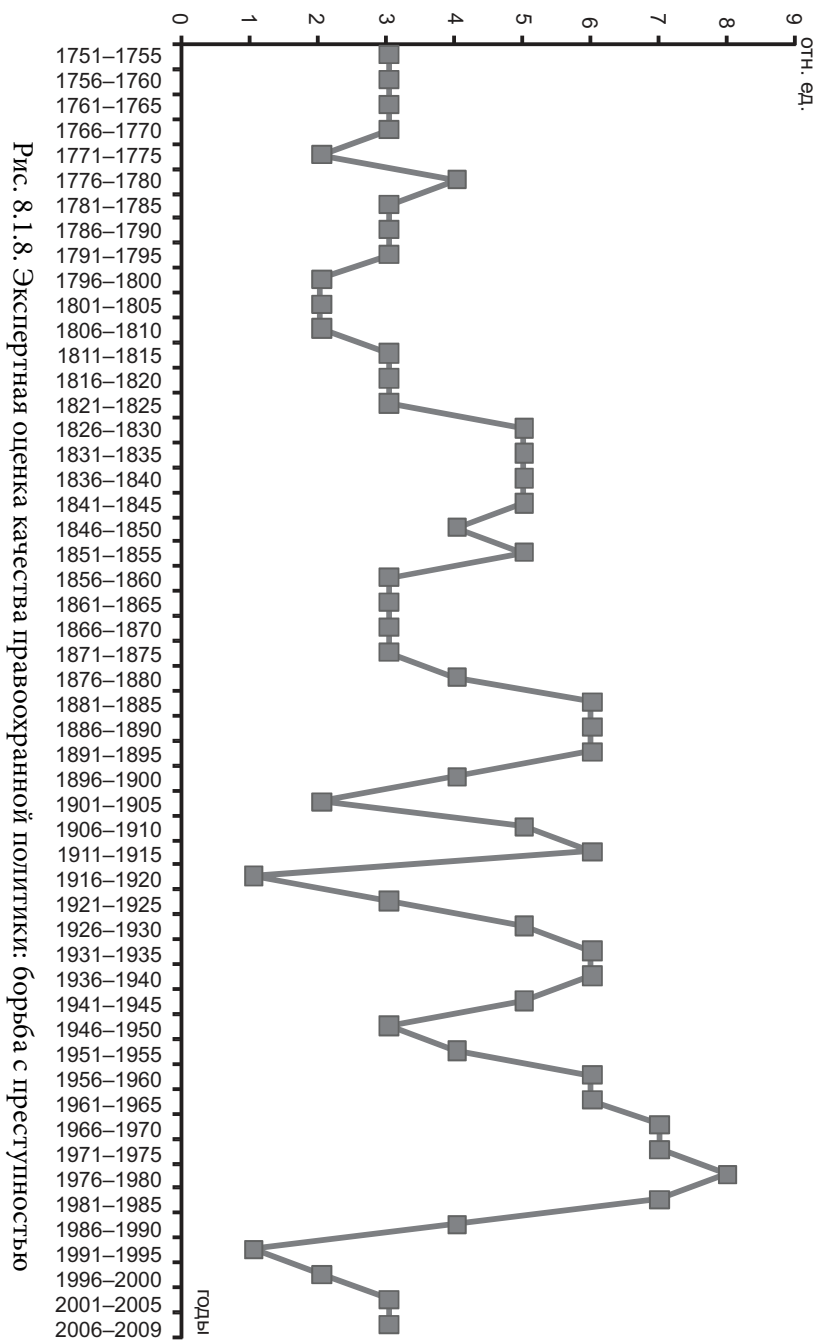
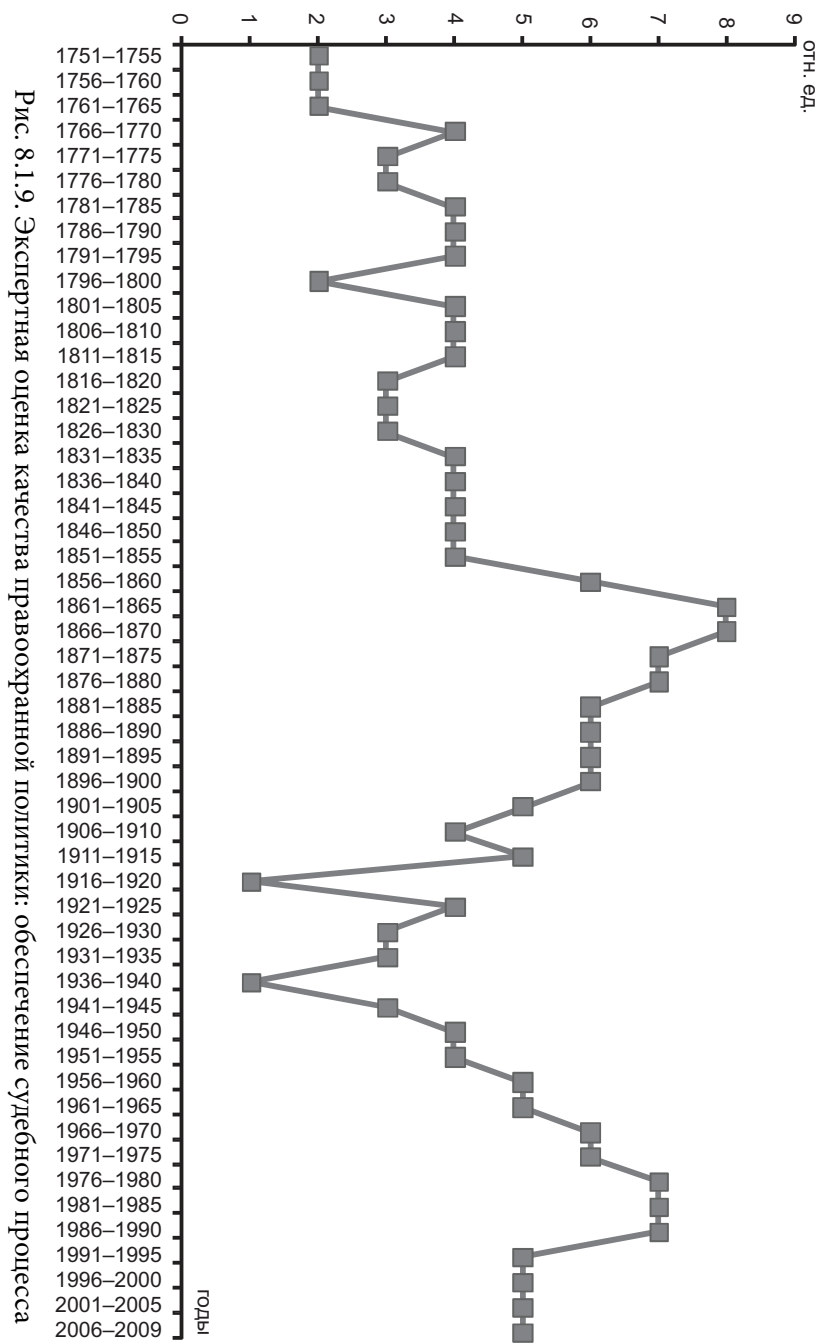


Рис. 8.1.6. Экспертная оценка качества политики в сфере жилищного обеспечения







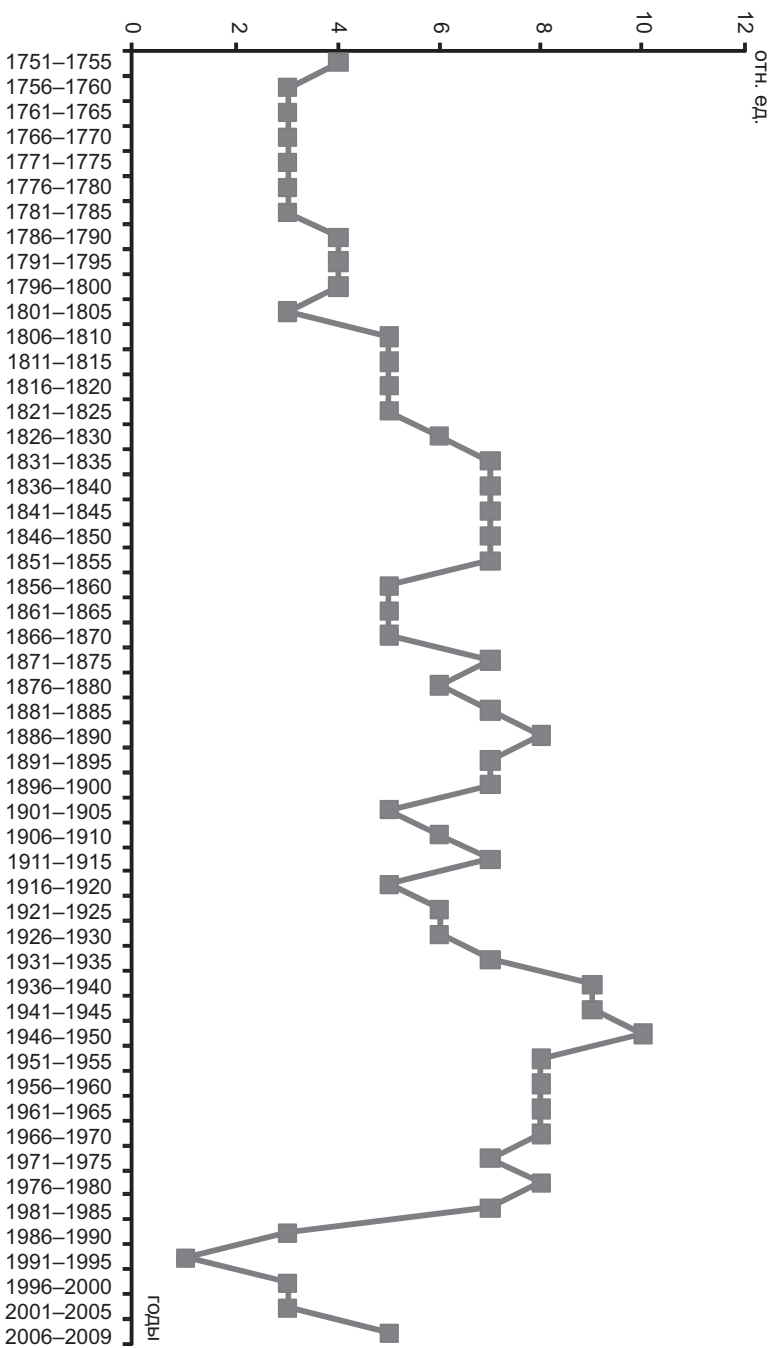
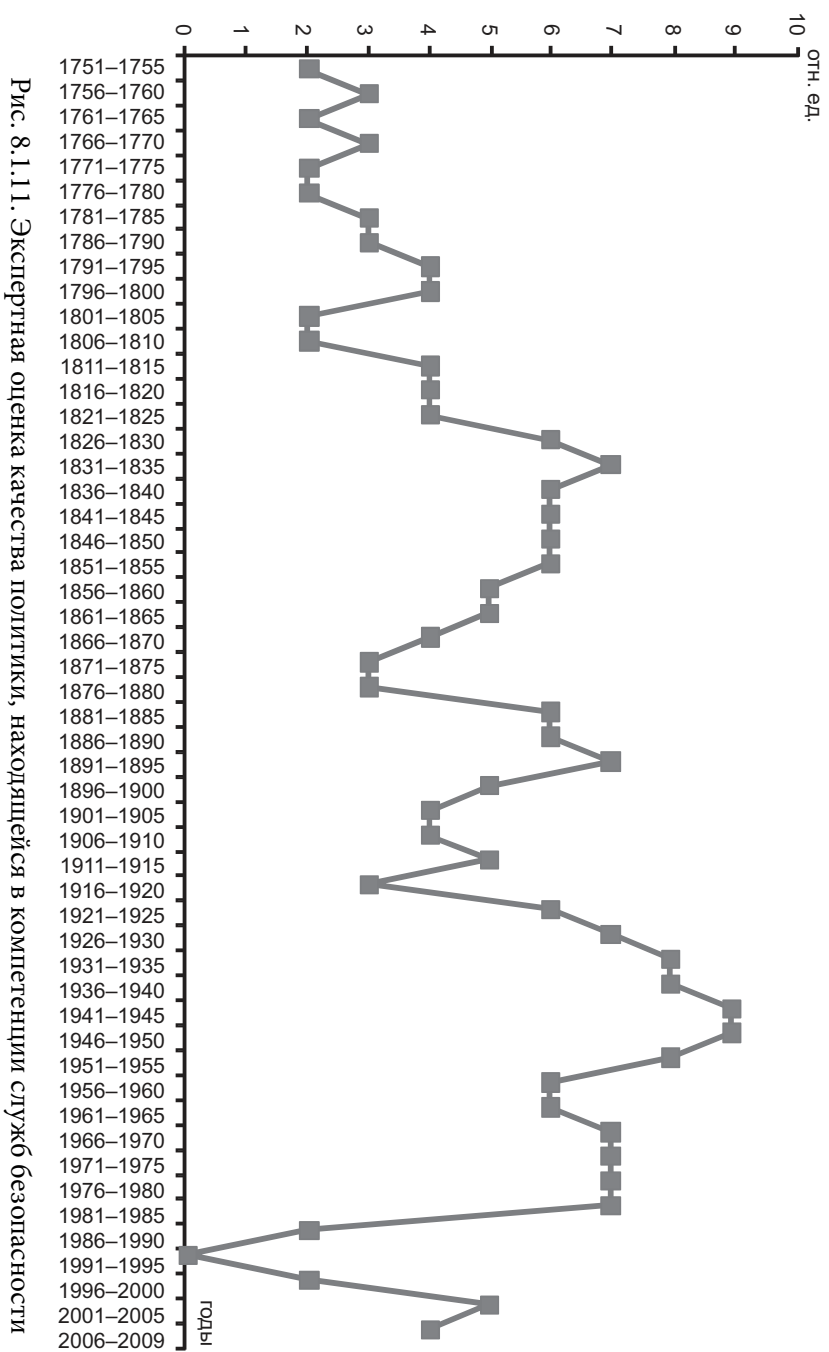


Рис. 8.1.10. Экспертная оценка качества политики в сфере развития ОПК



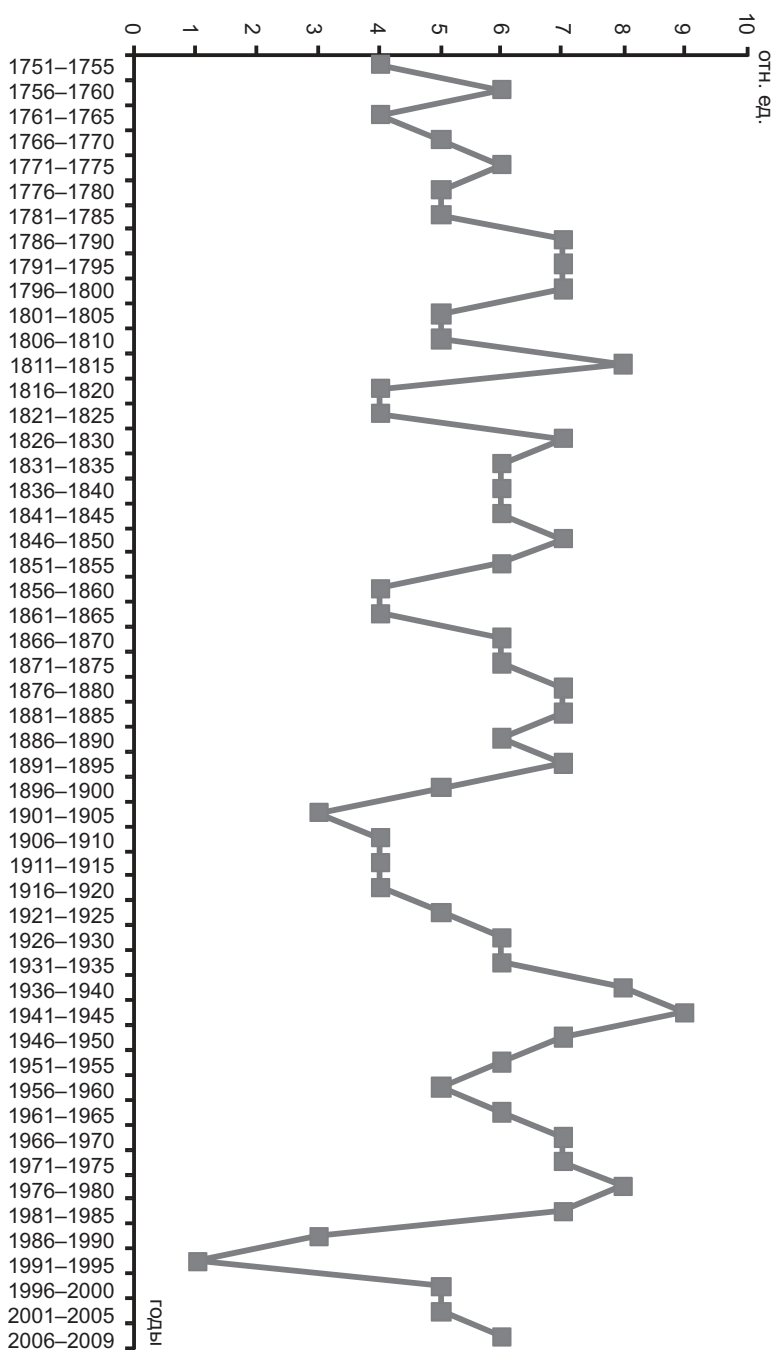


Рис. 8.1.12. Экспертная оценка качества военной политики

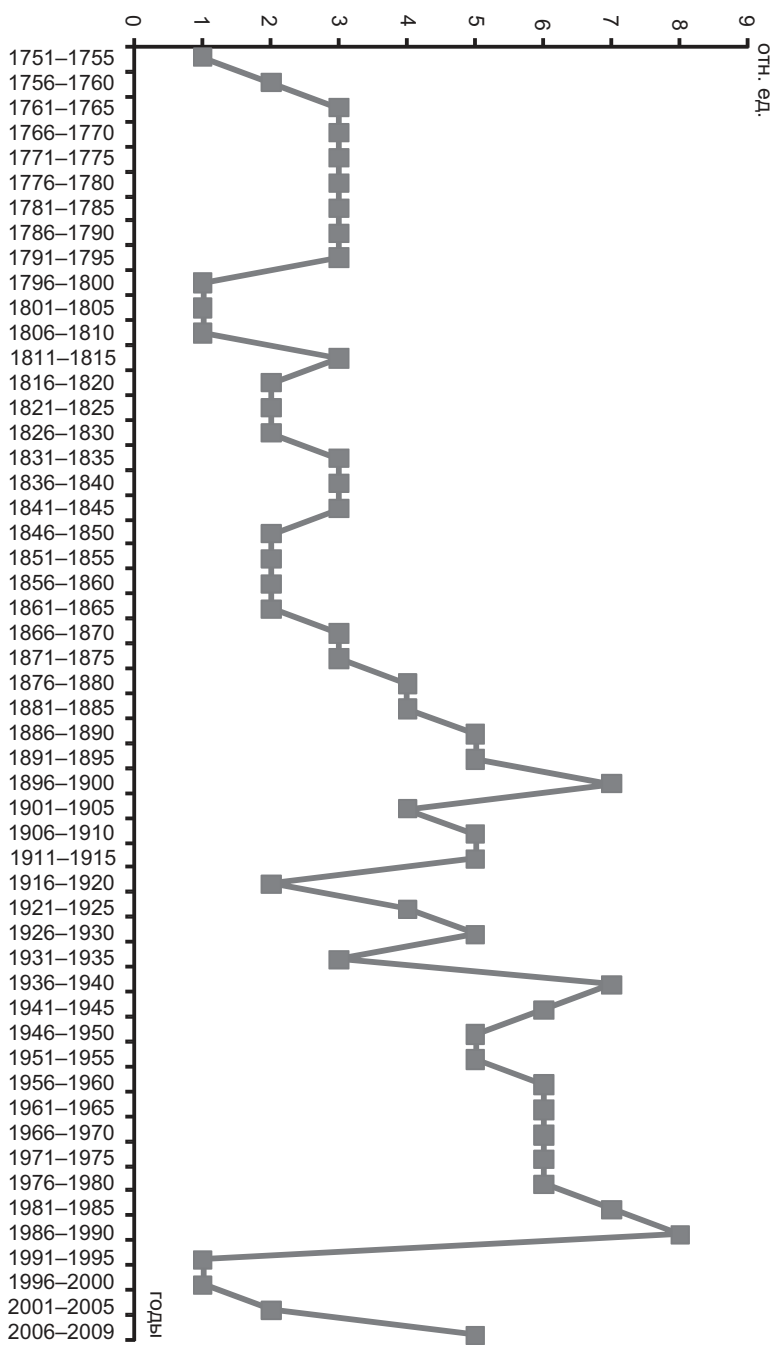
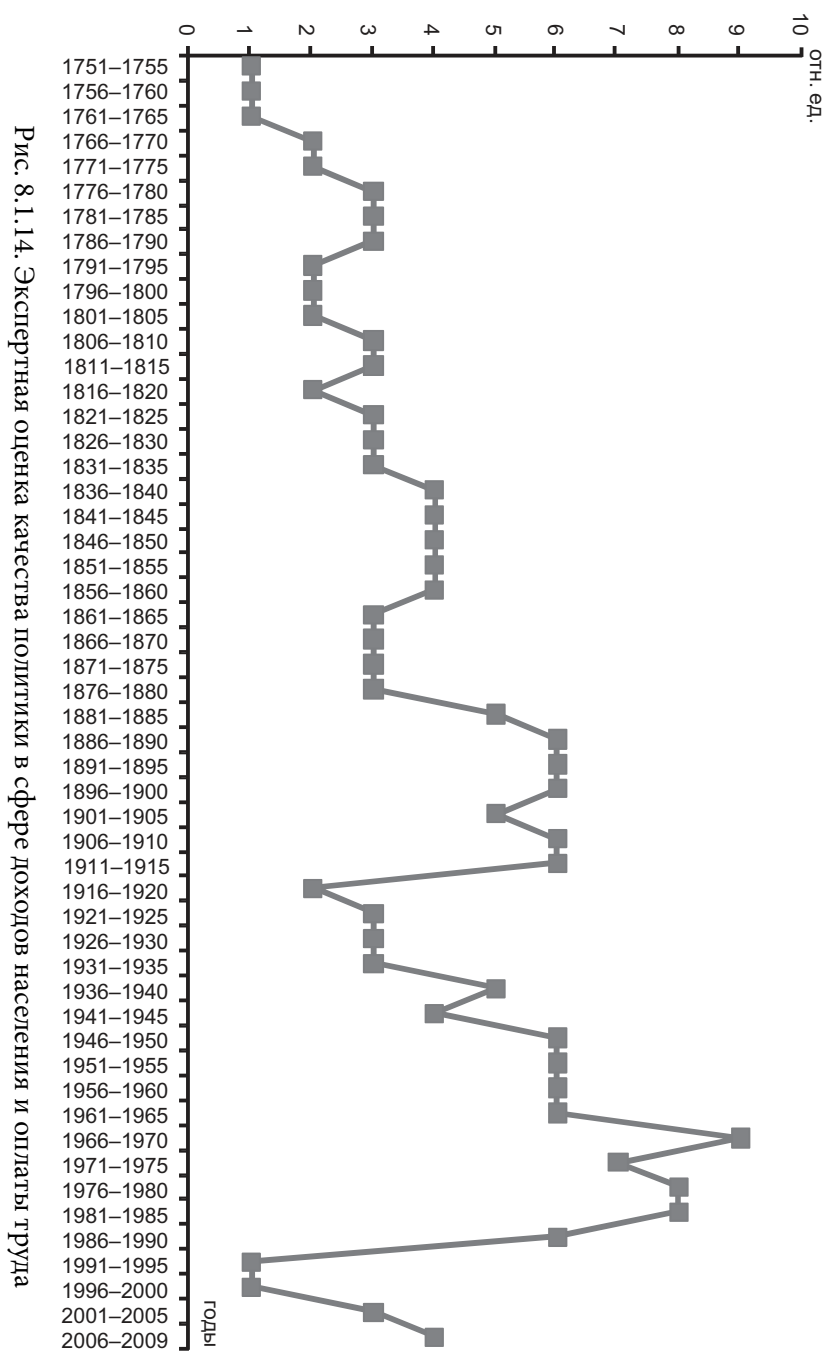
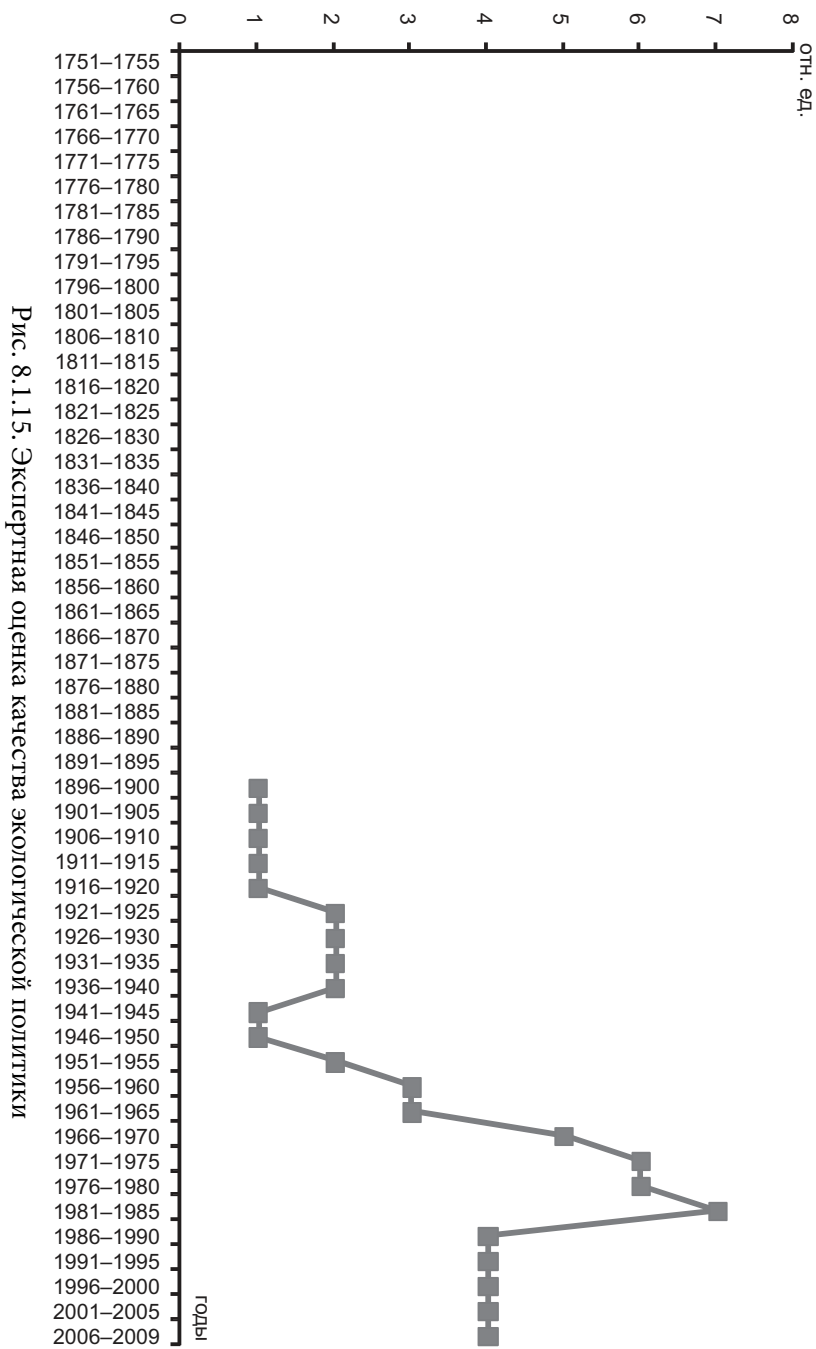


Рис. 8.1.13. Экспертная оценка качества демографической политики





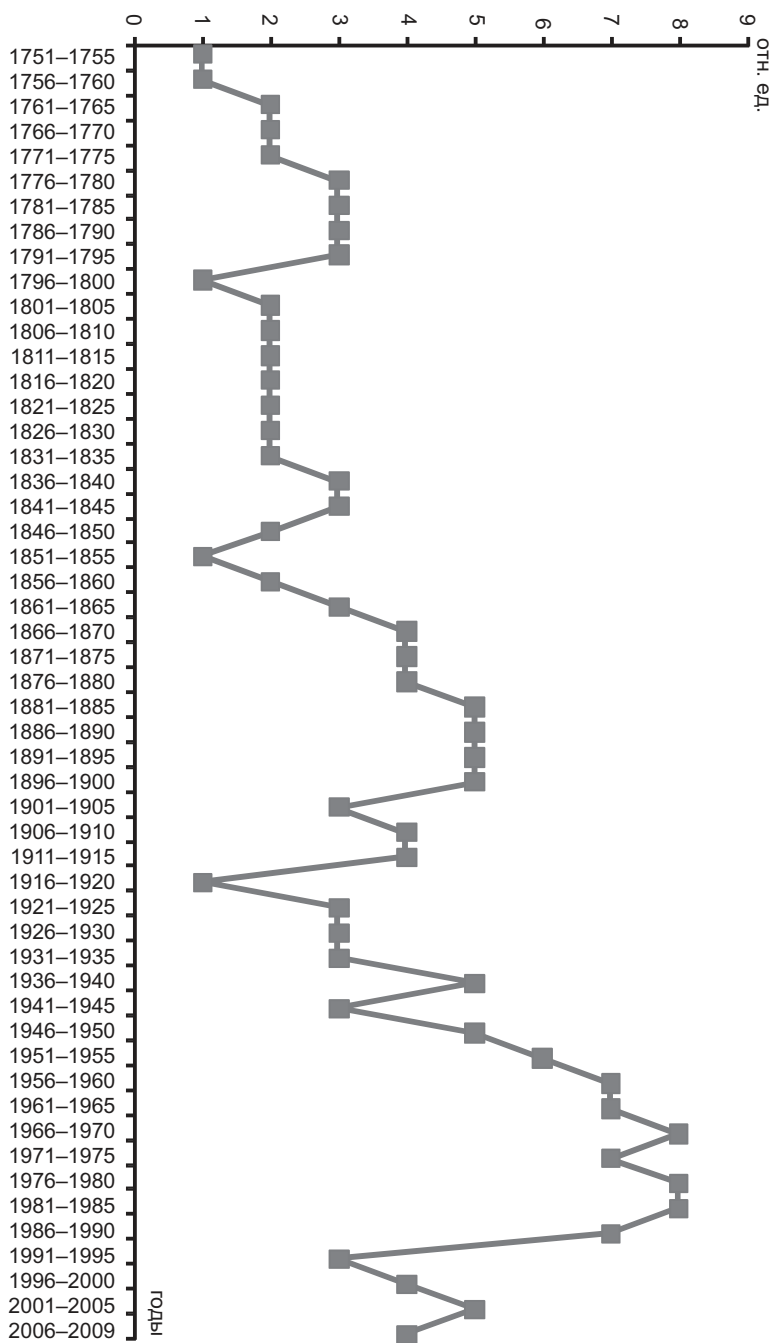


Рис. 8.1.16. Экспертная оценка качества политики в сфере бытового обслуживания населения

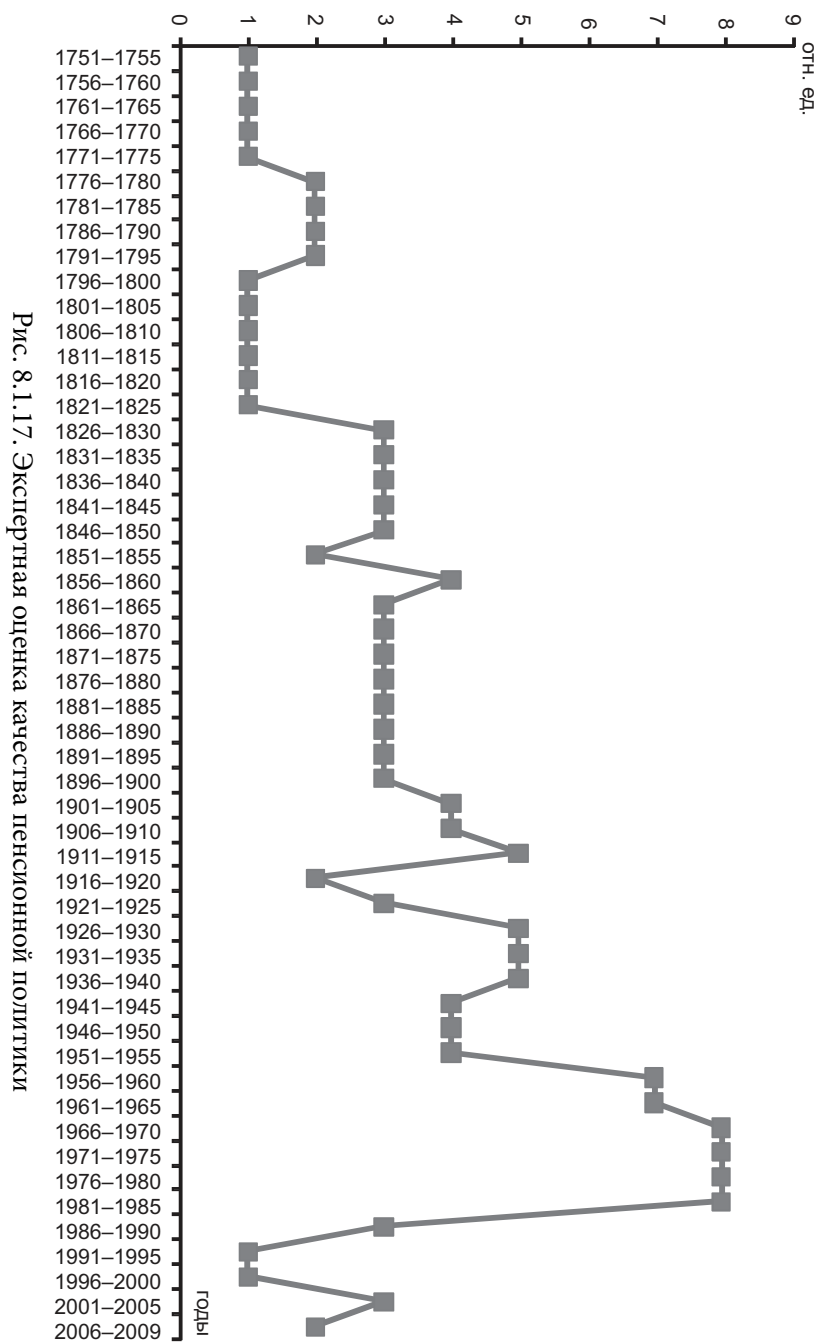
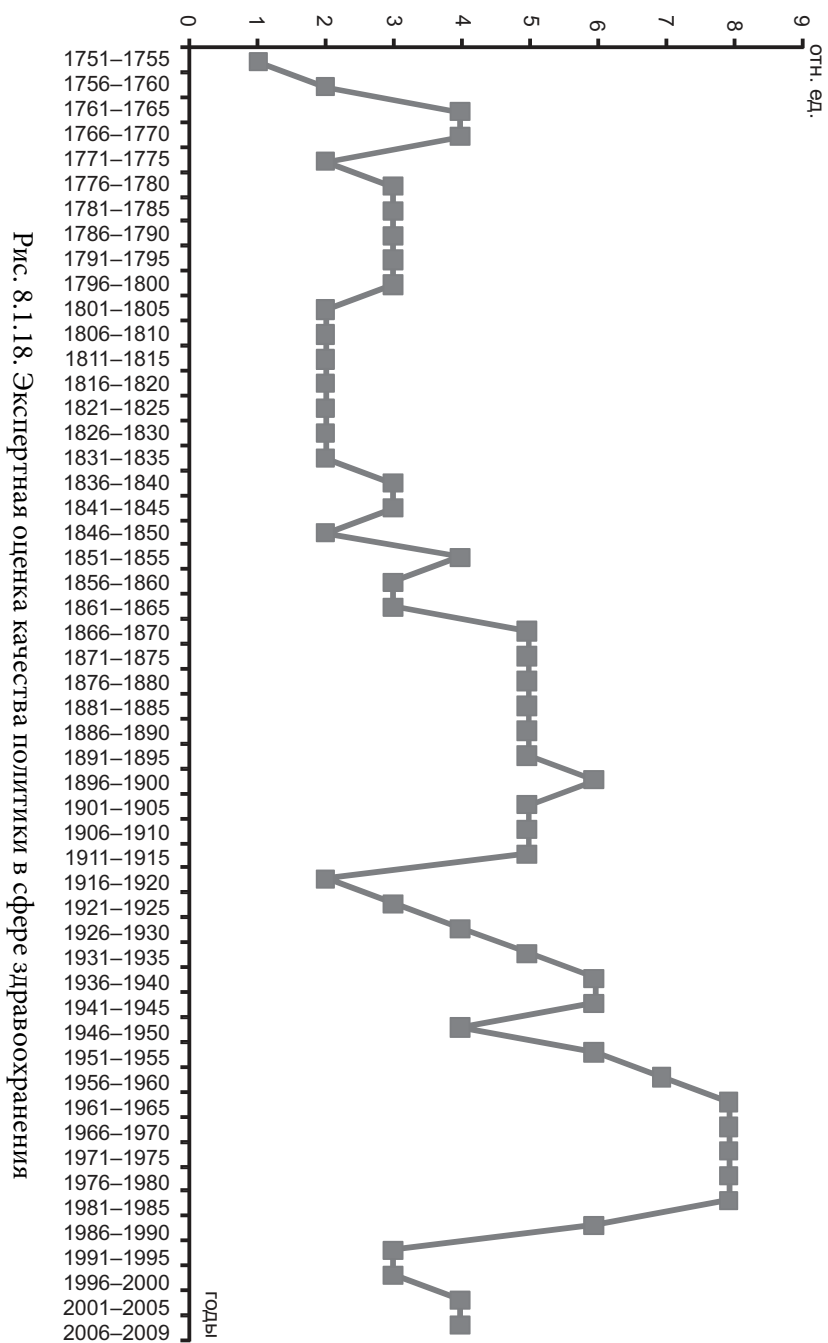
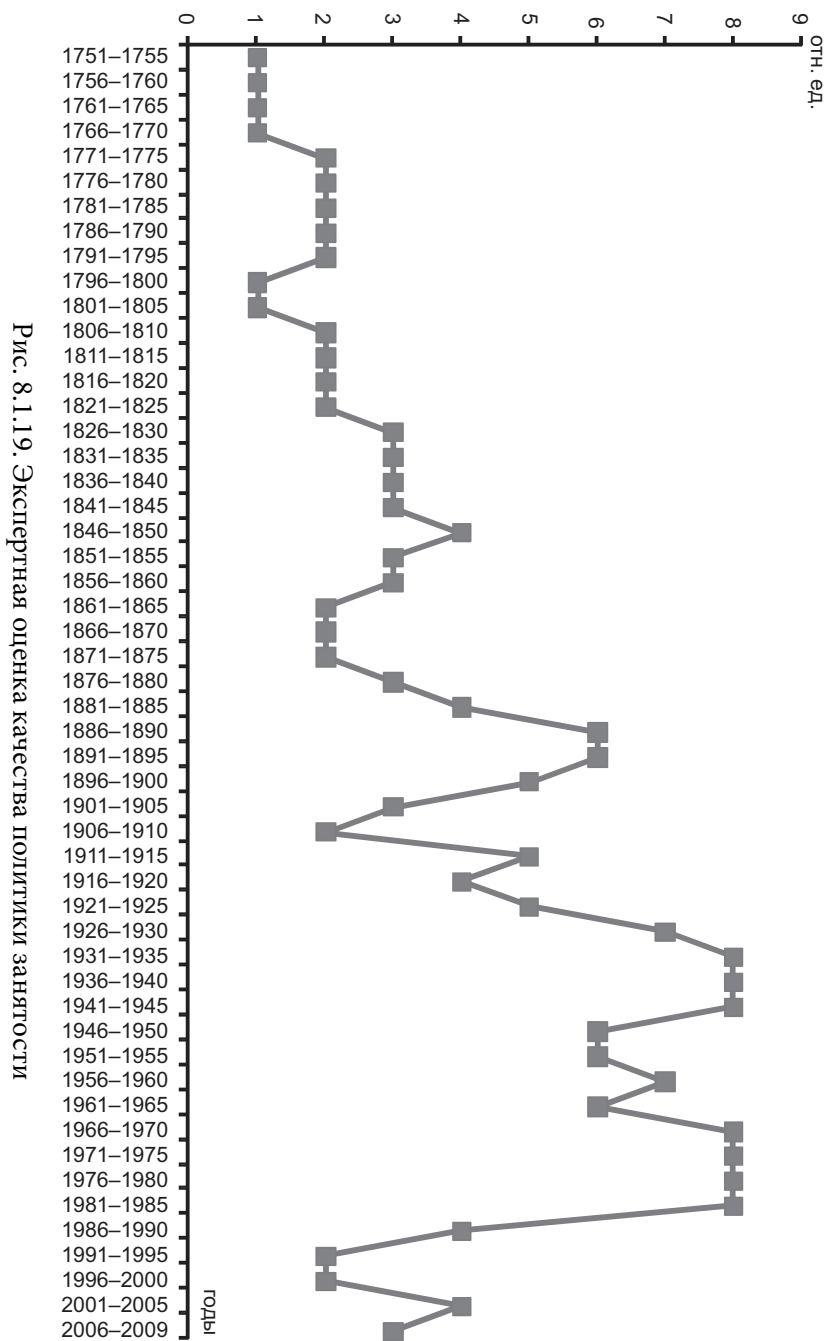
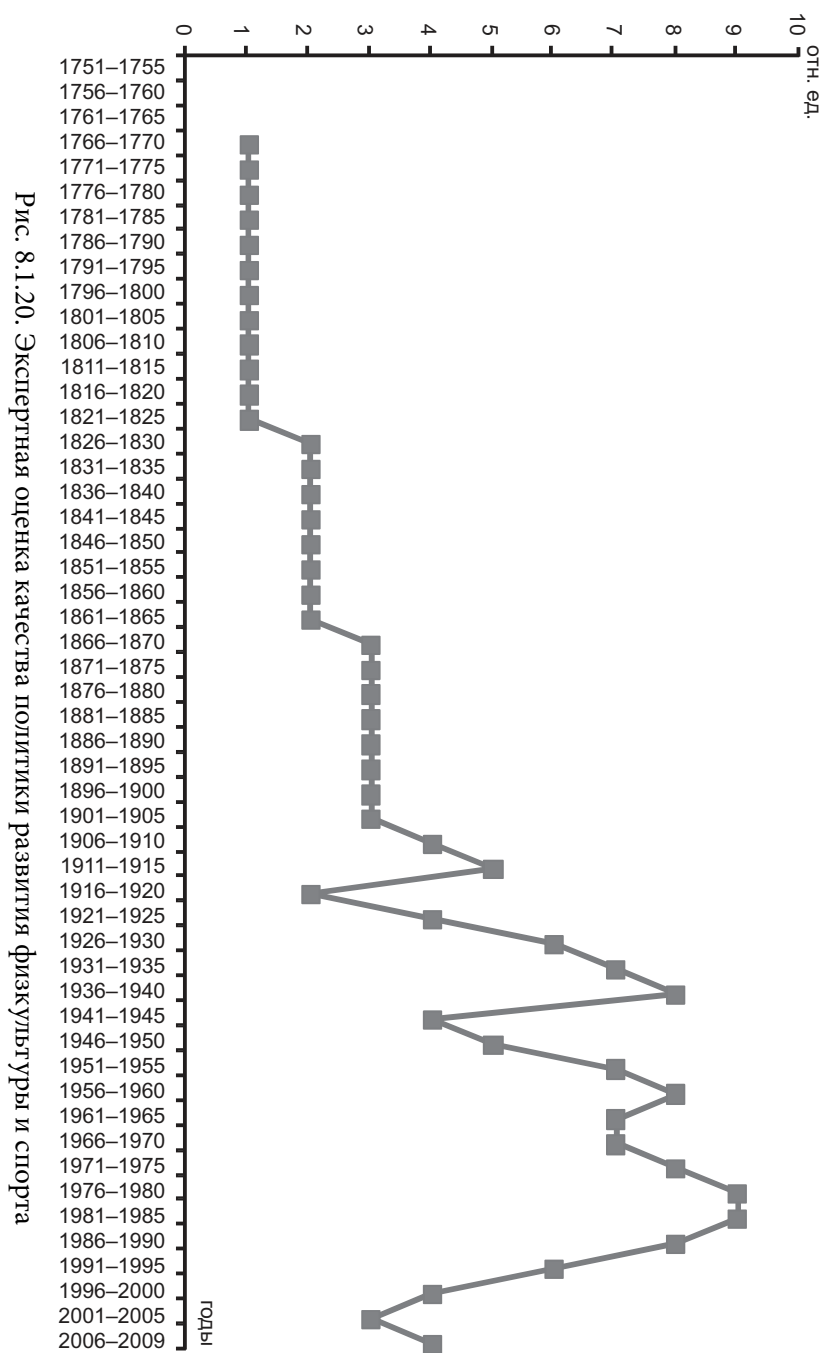
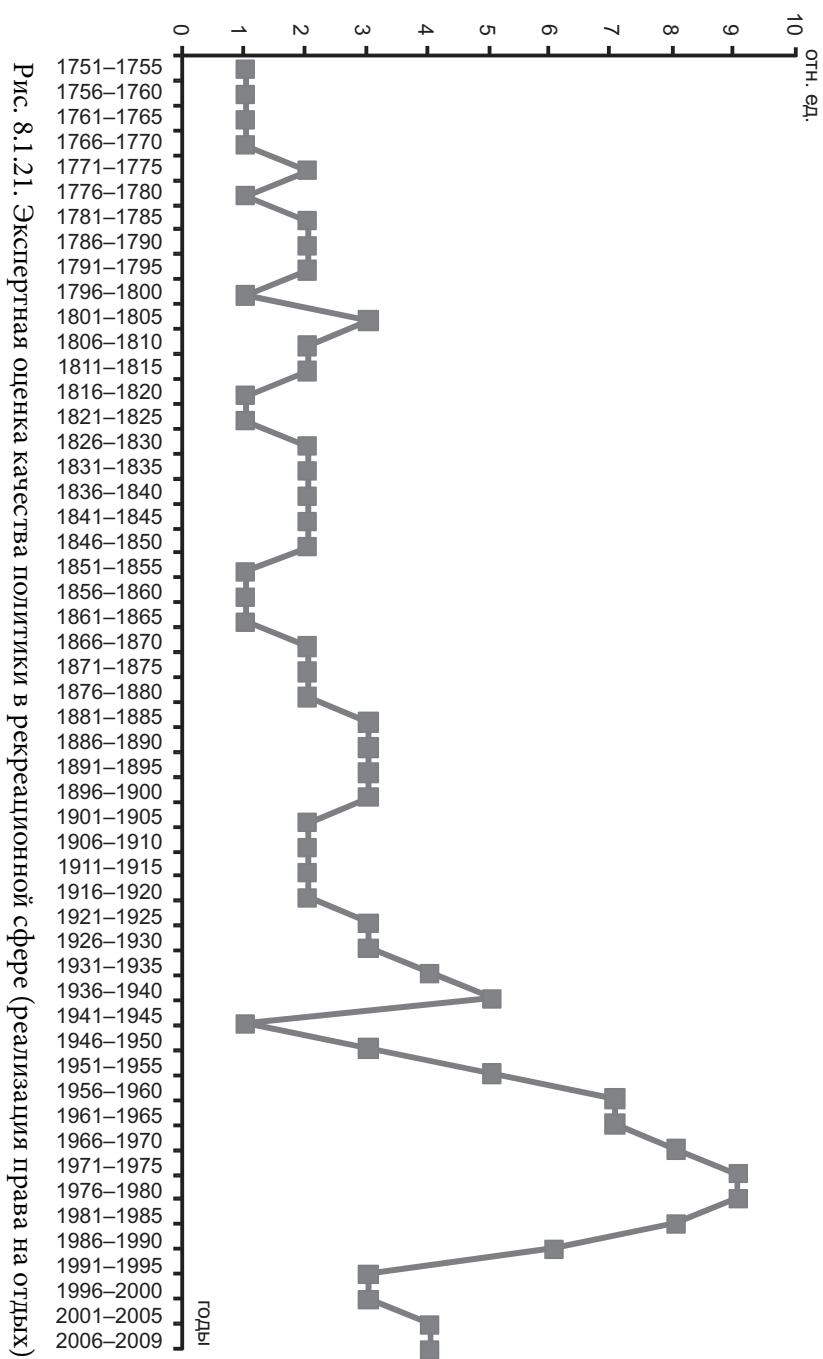


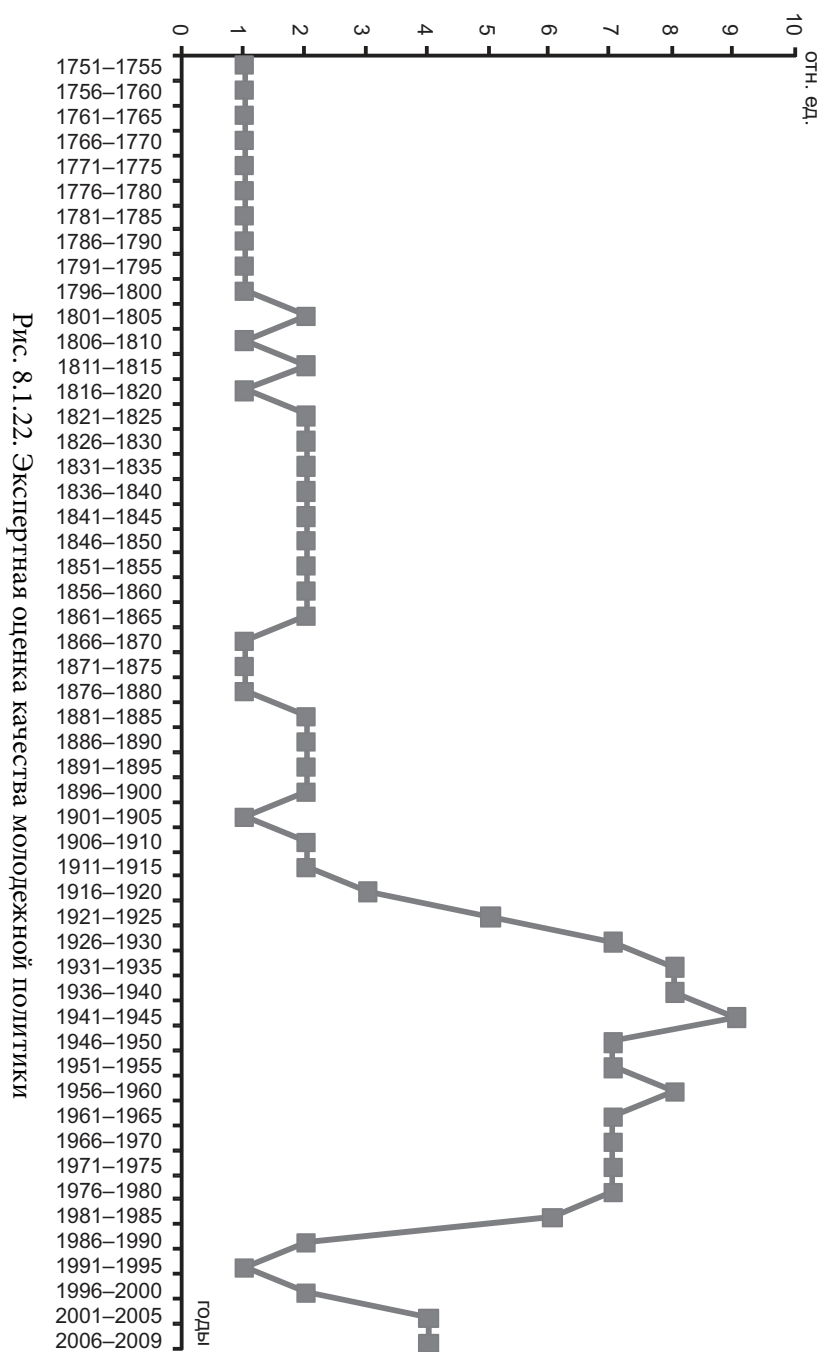
Рис. 8.1.17. Экспертная оценка качества пенсионной политики

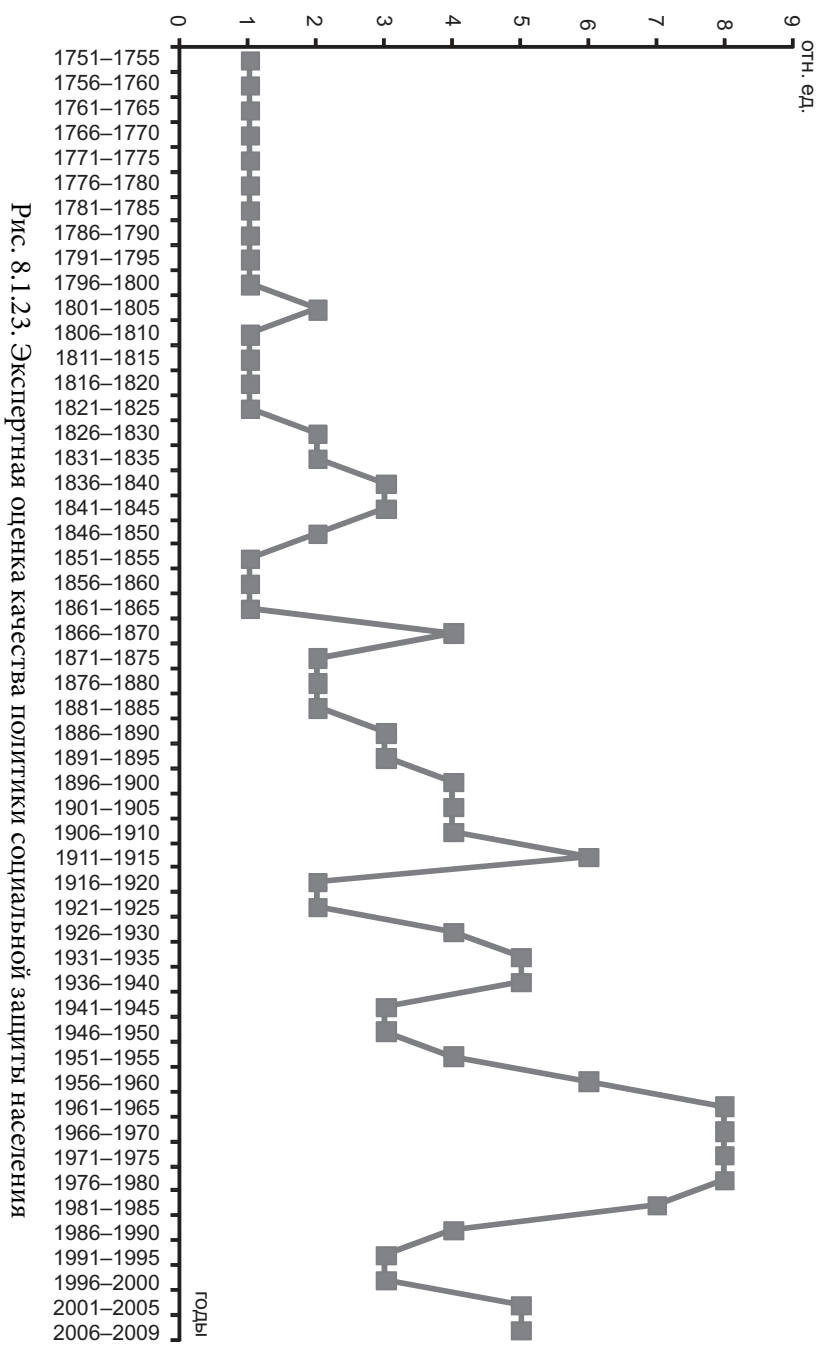


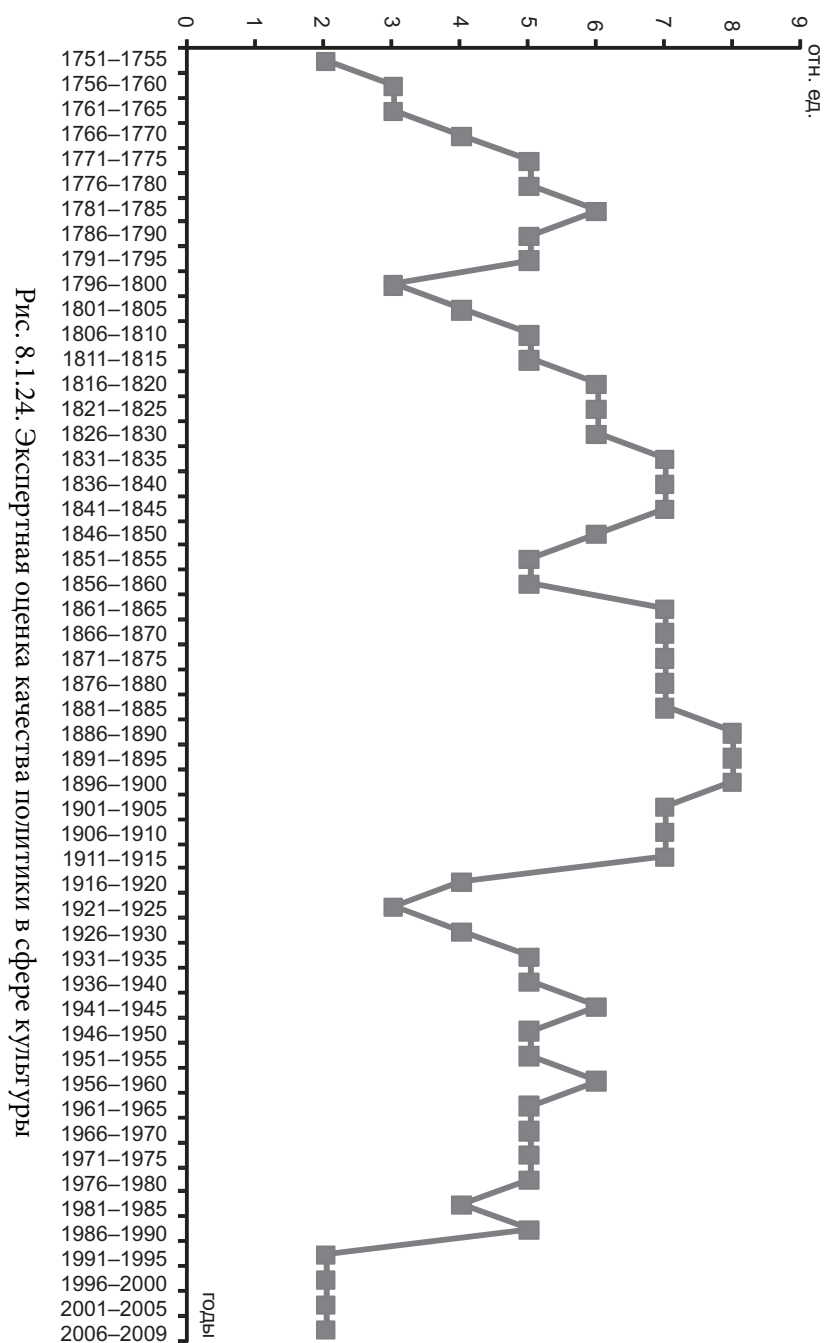












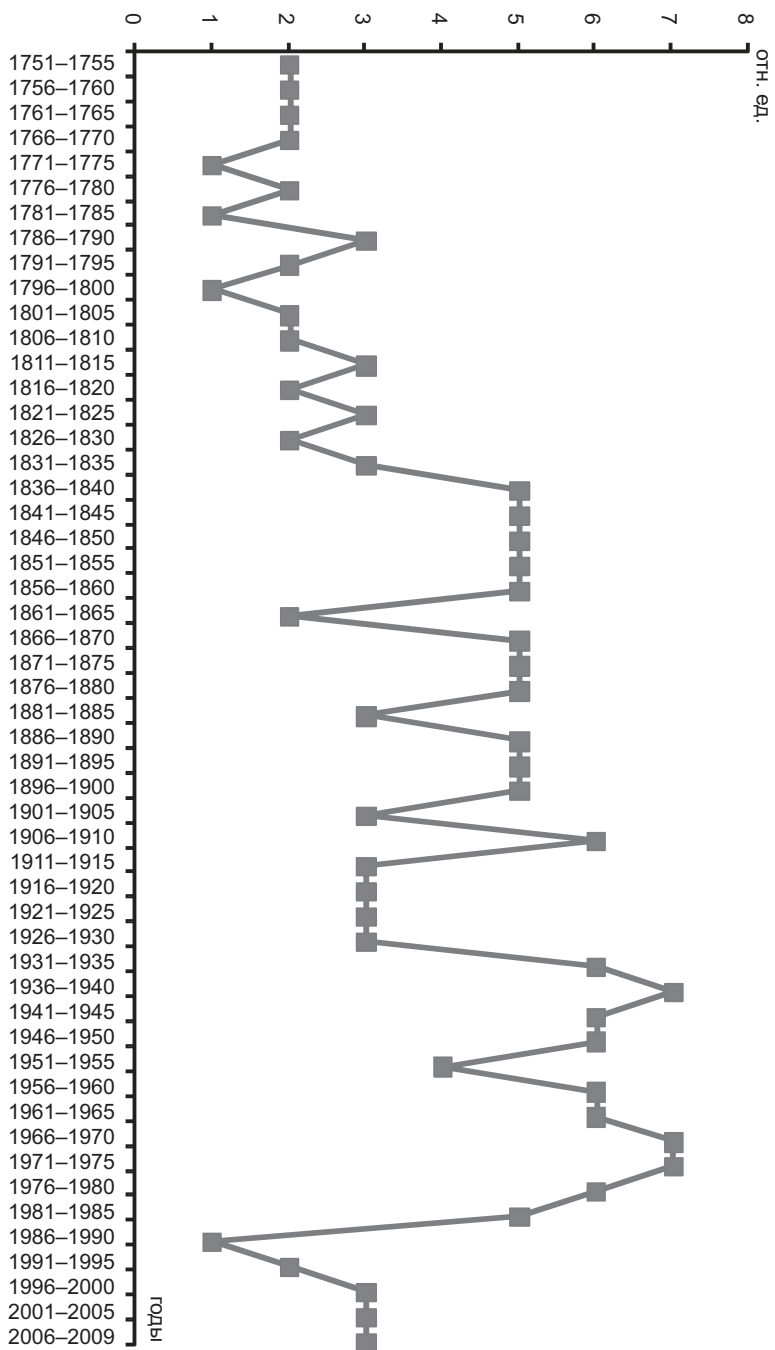
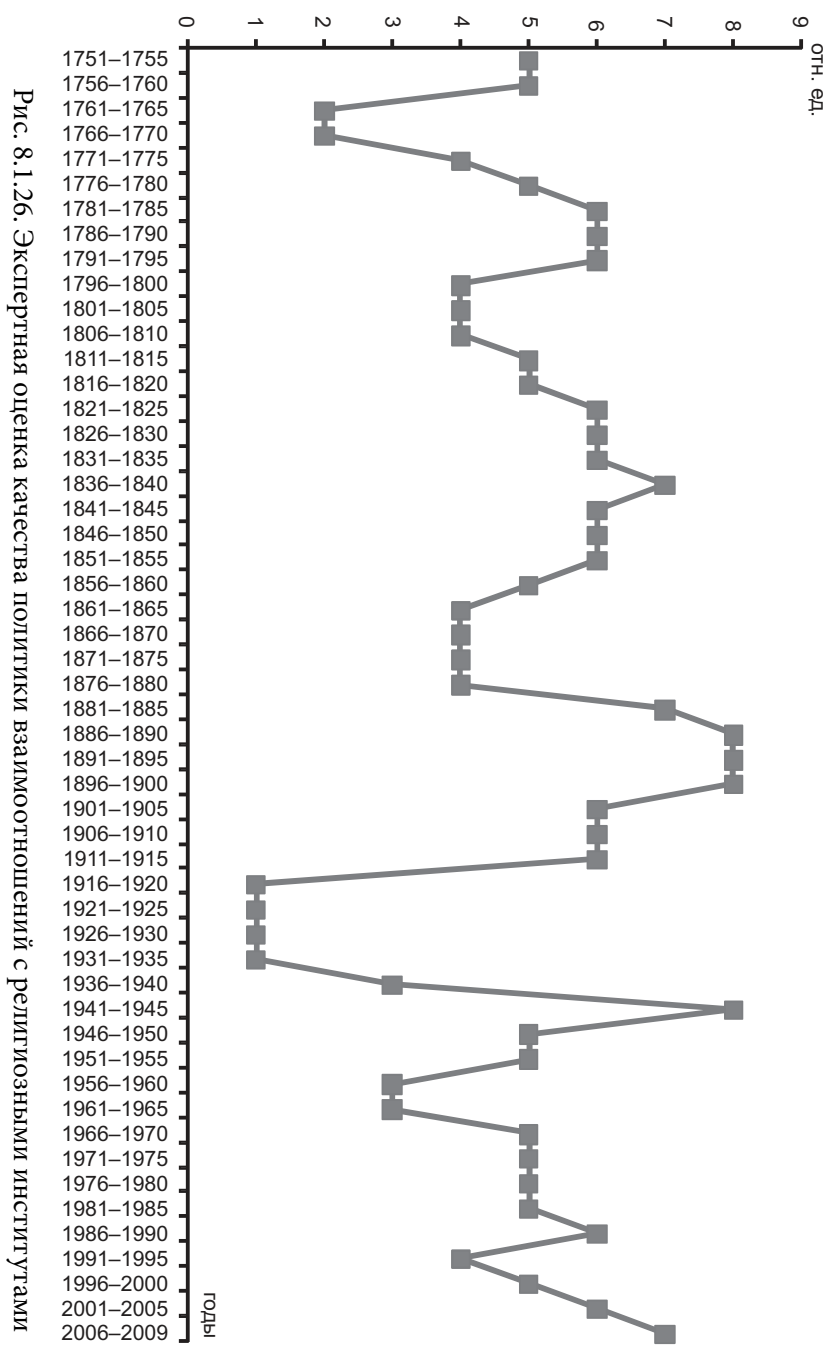
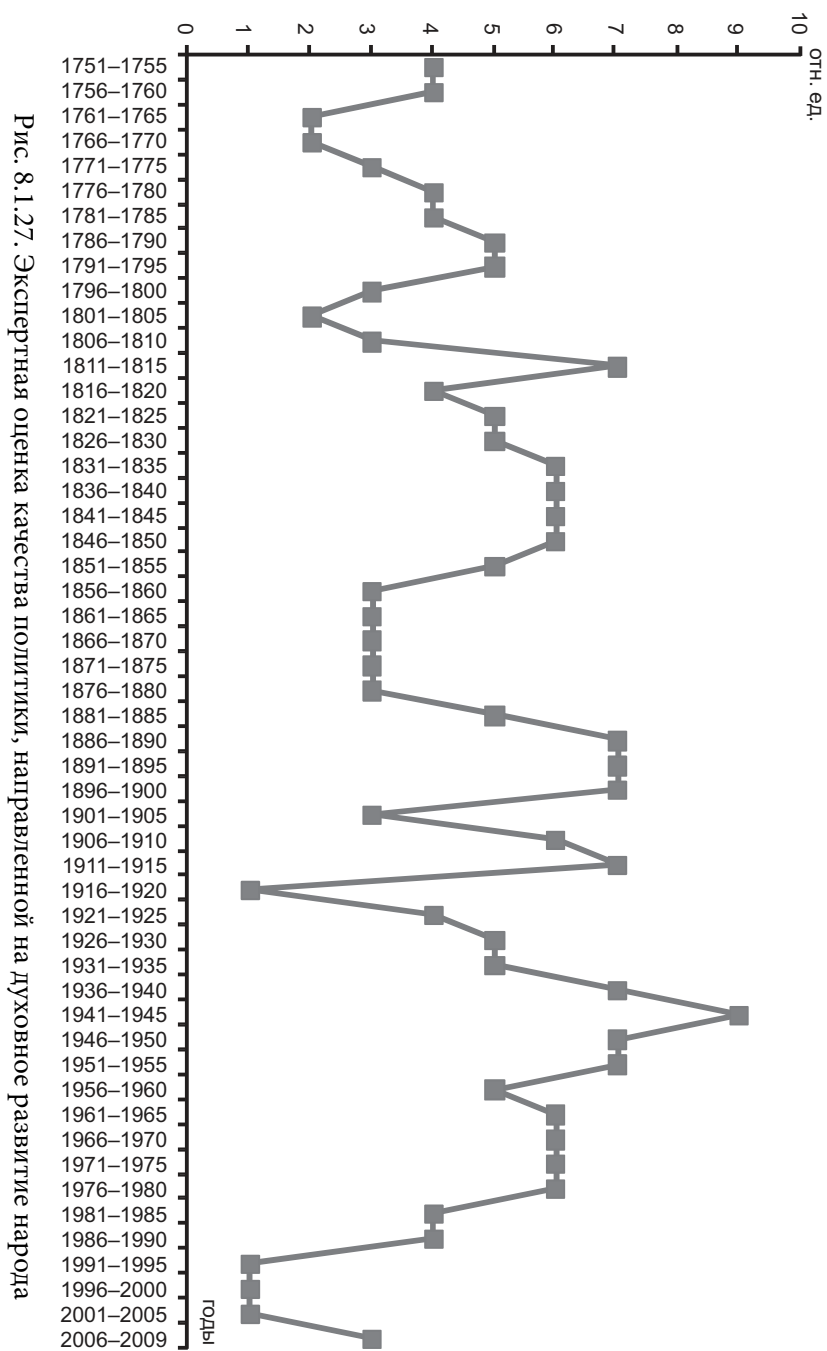
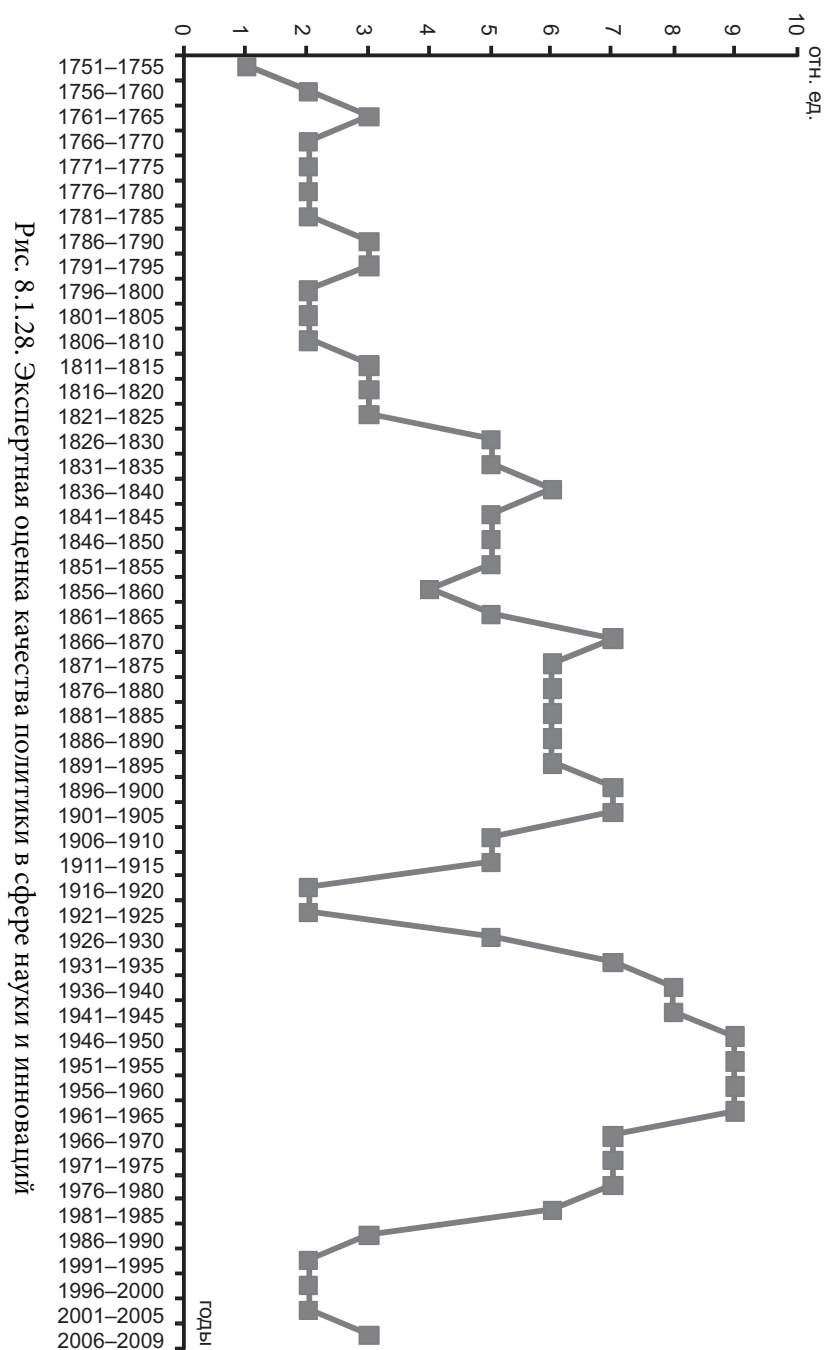
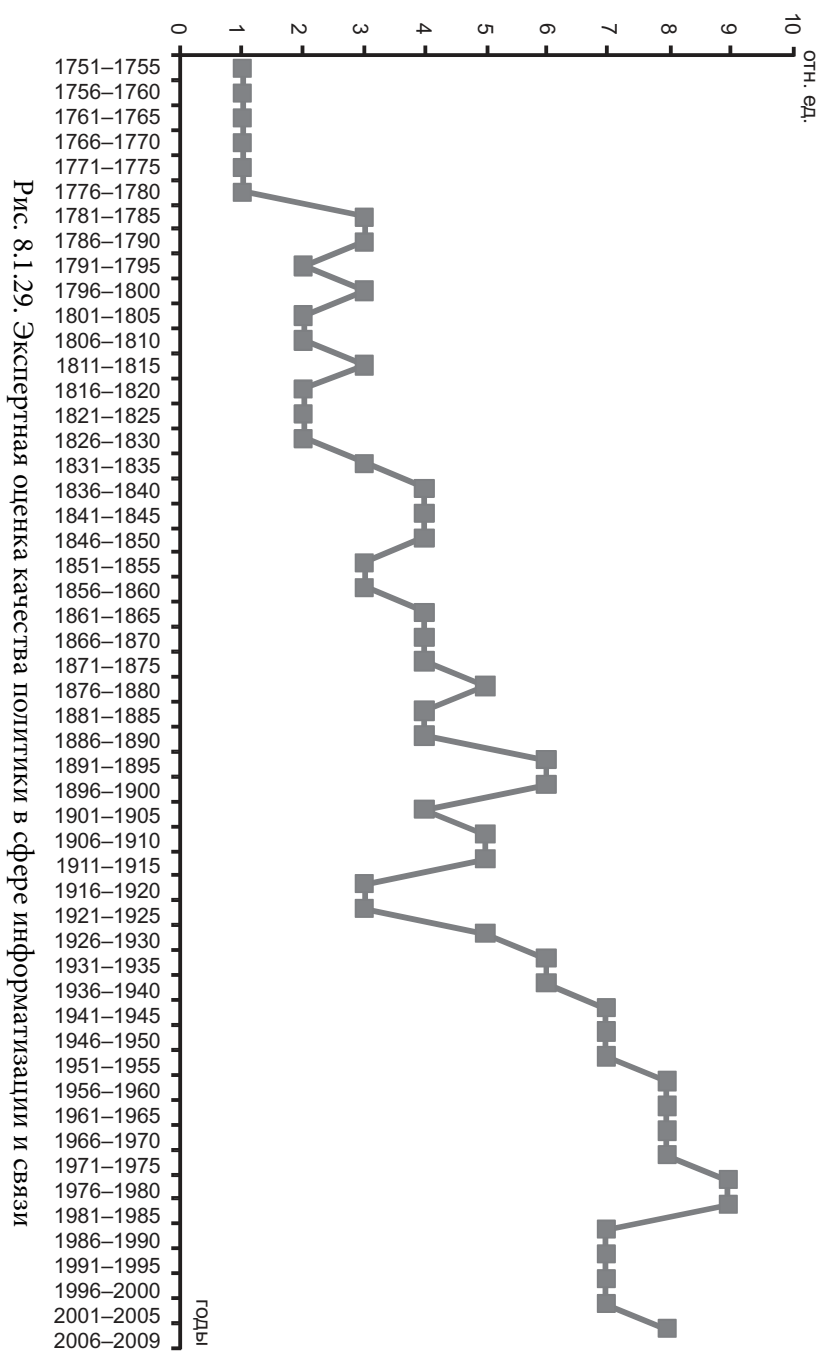


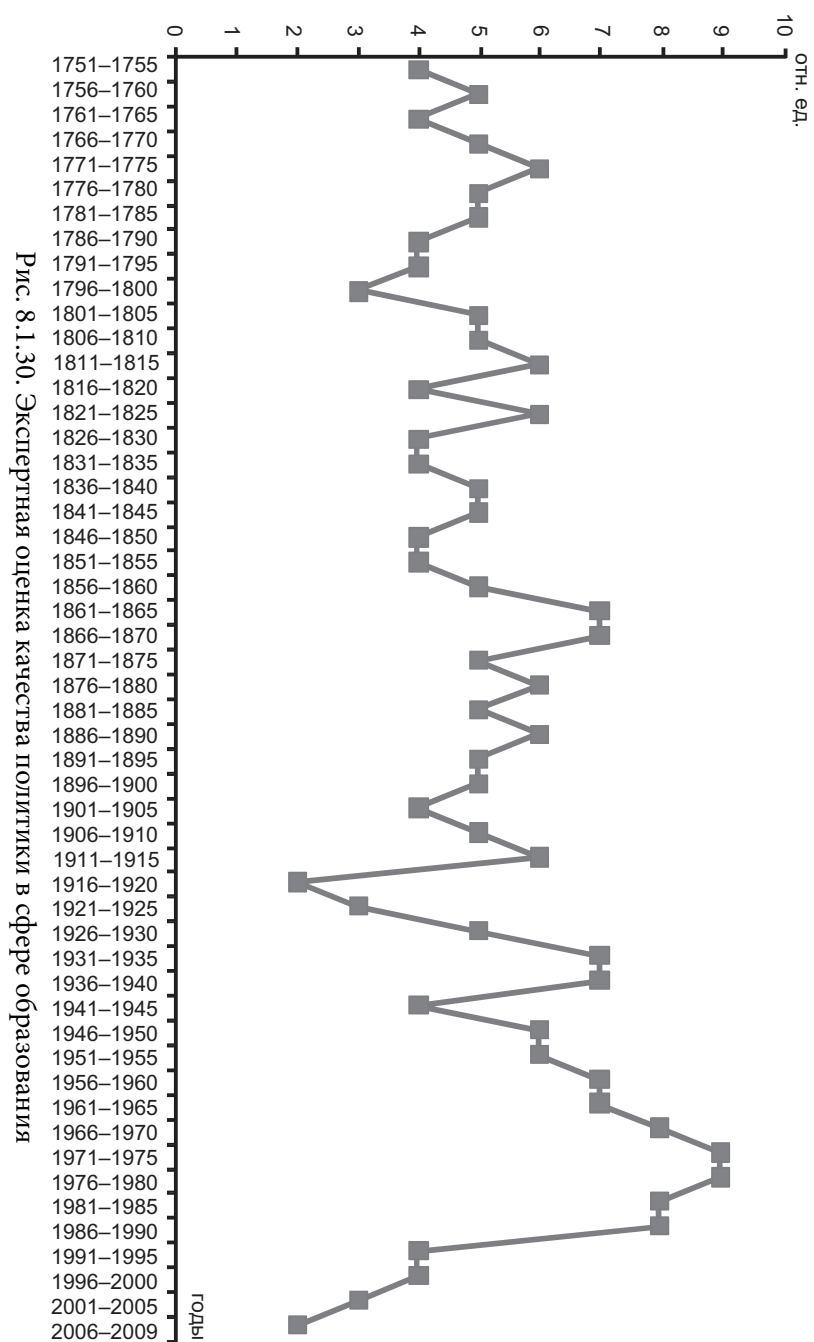
Рис. 8.1.25. Экспертная оценка качества политики в сфере национальных отношений











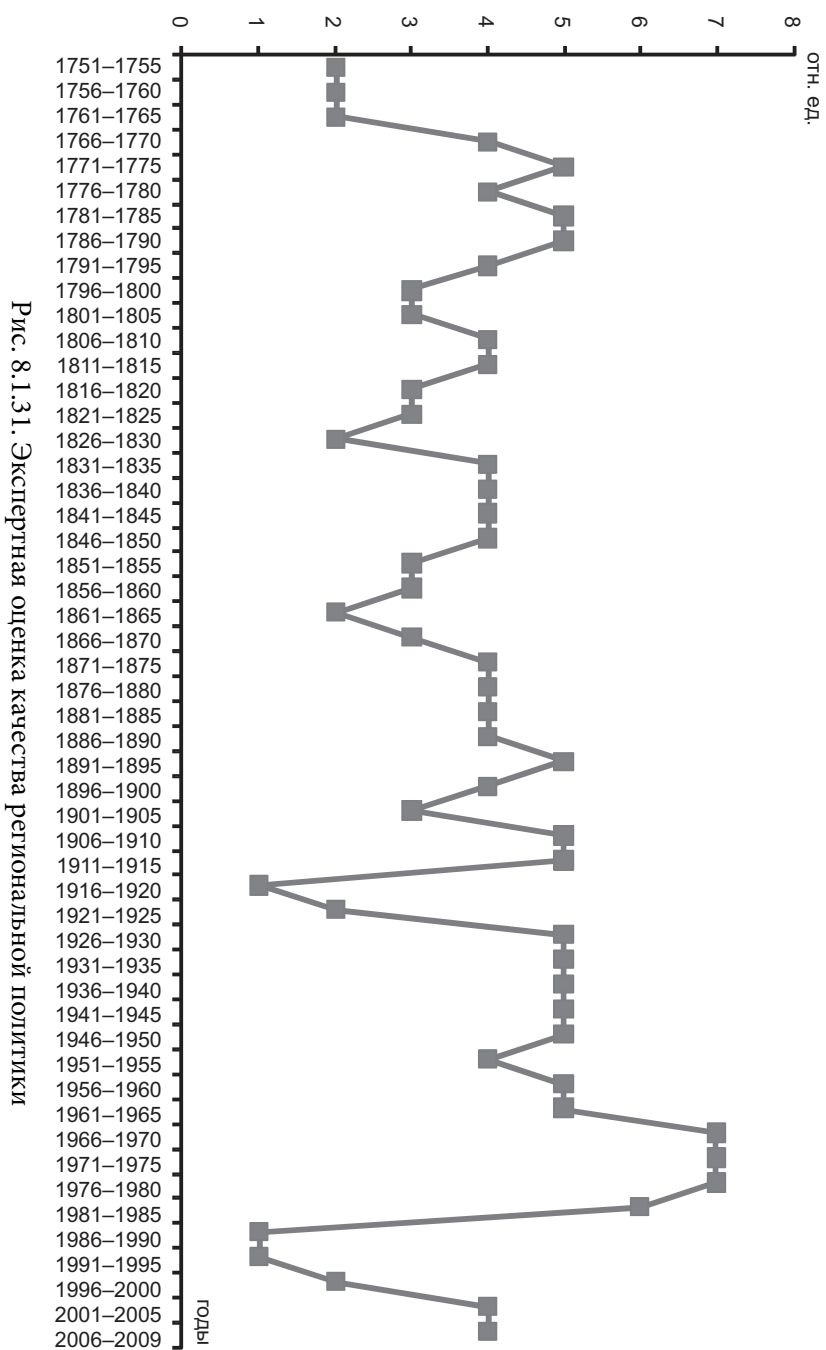


Рис. 8.1.31. Экспертная оценка качества региональной политики

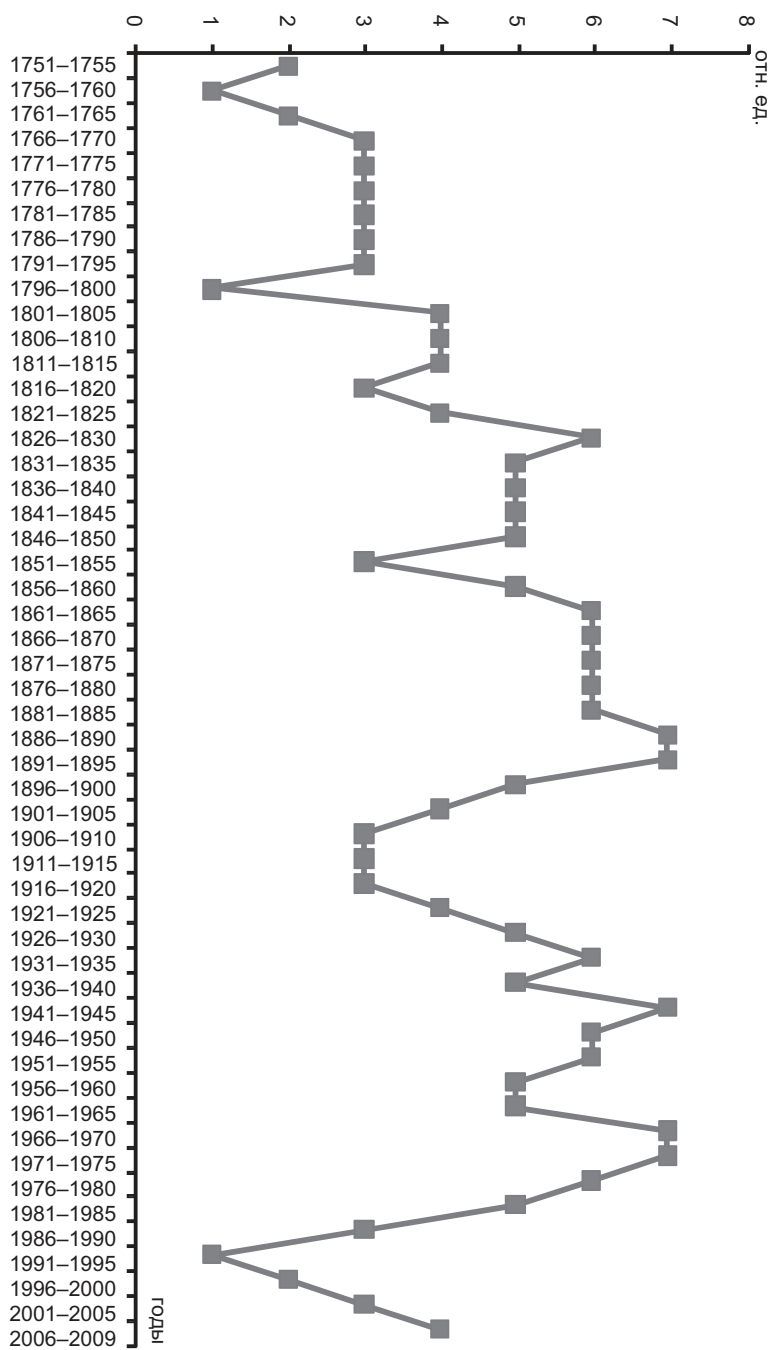
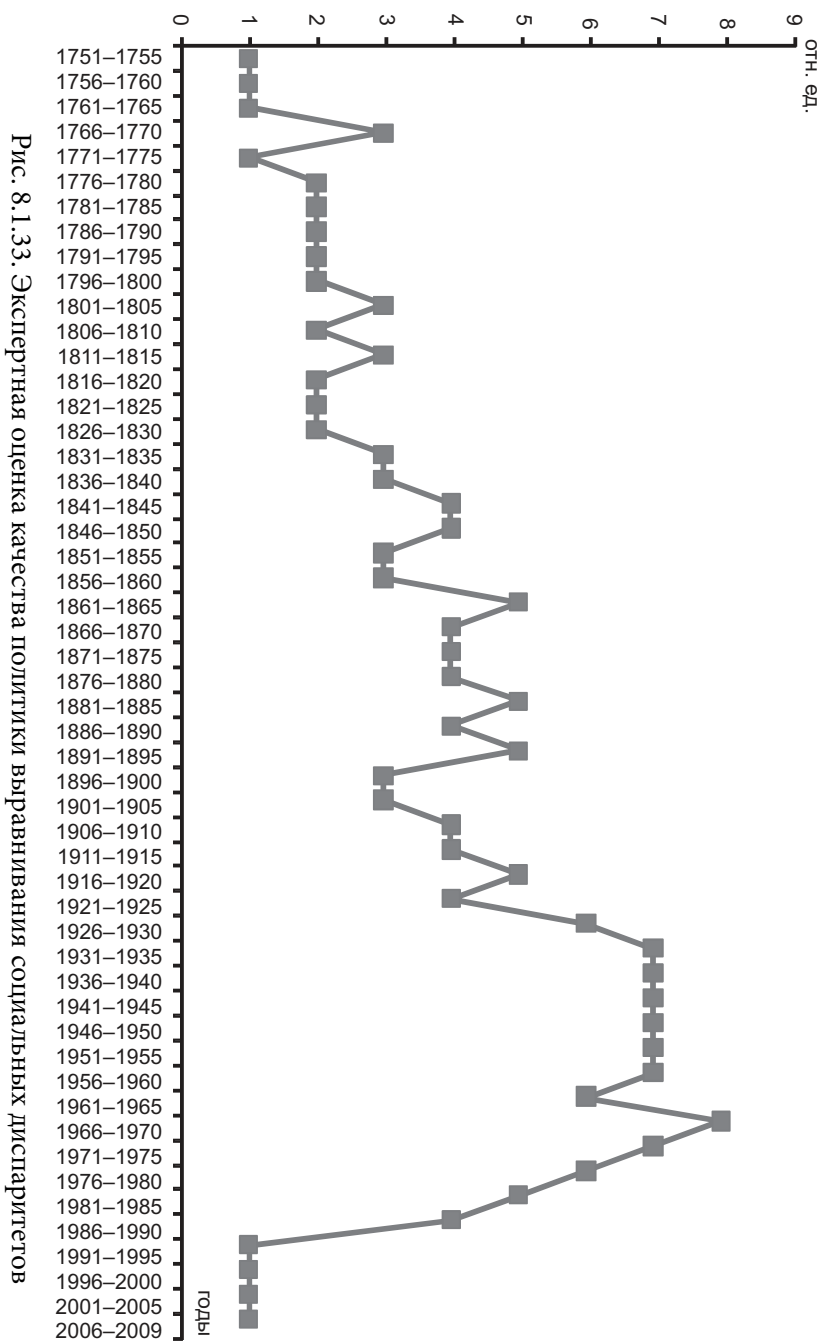
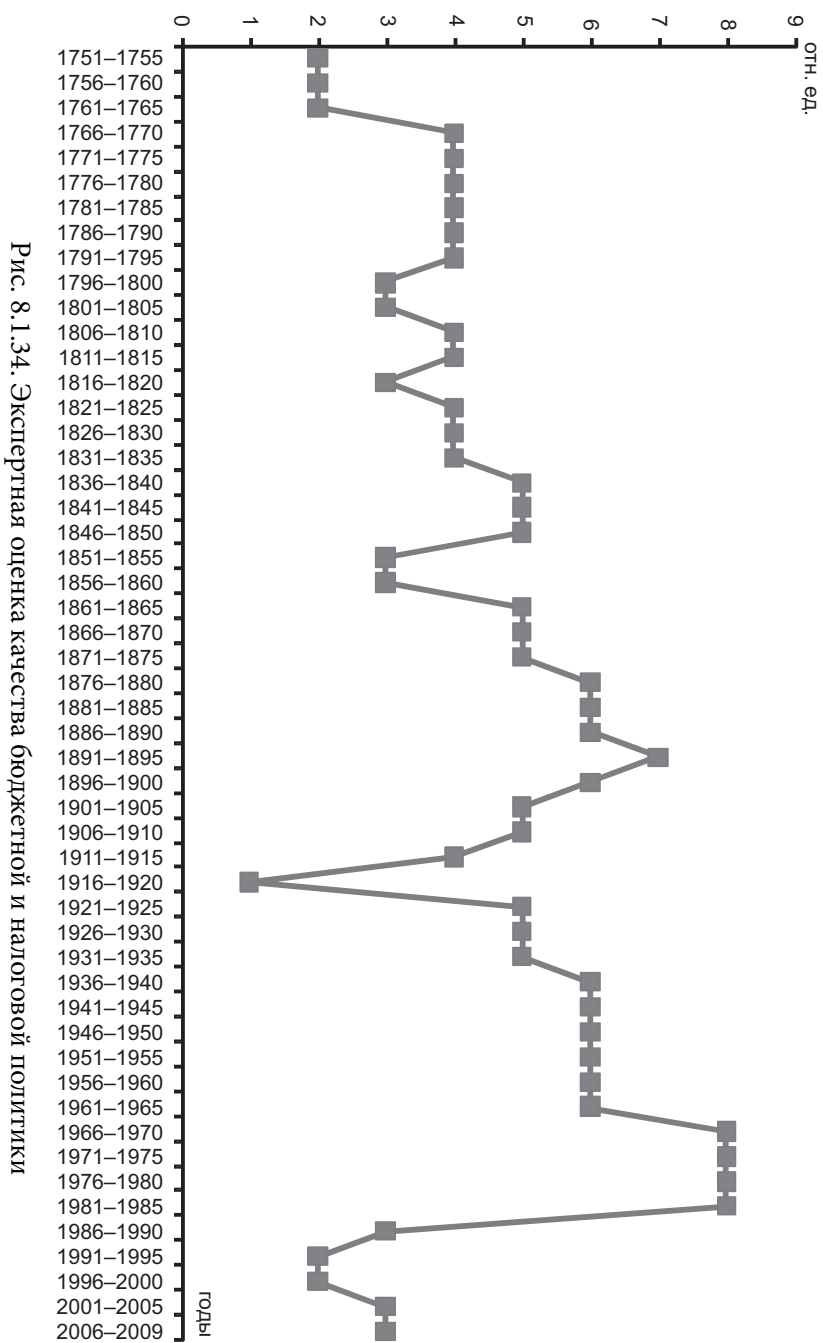
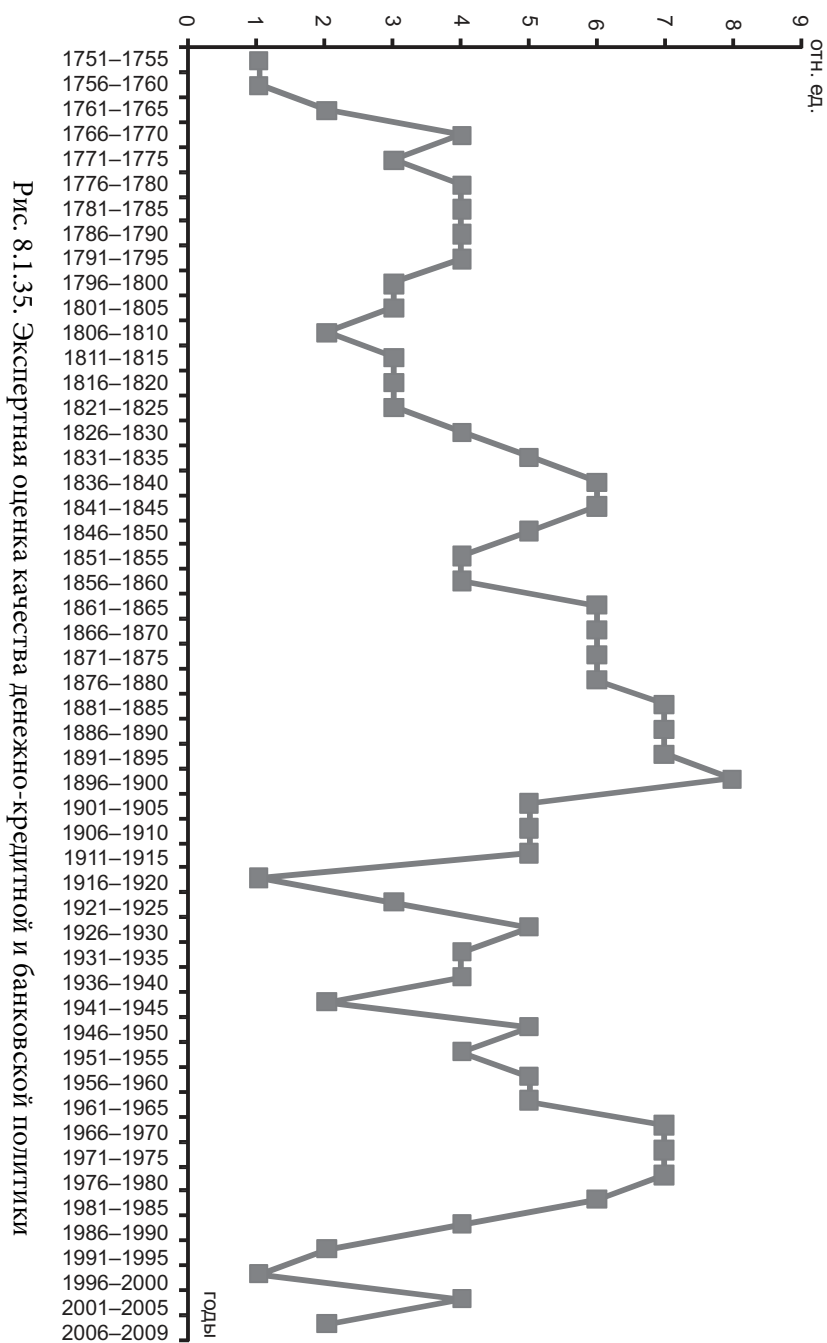


Рис. 8.1.32. Экспертная оценка качества государственной кадровой политики







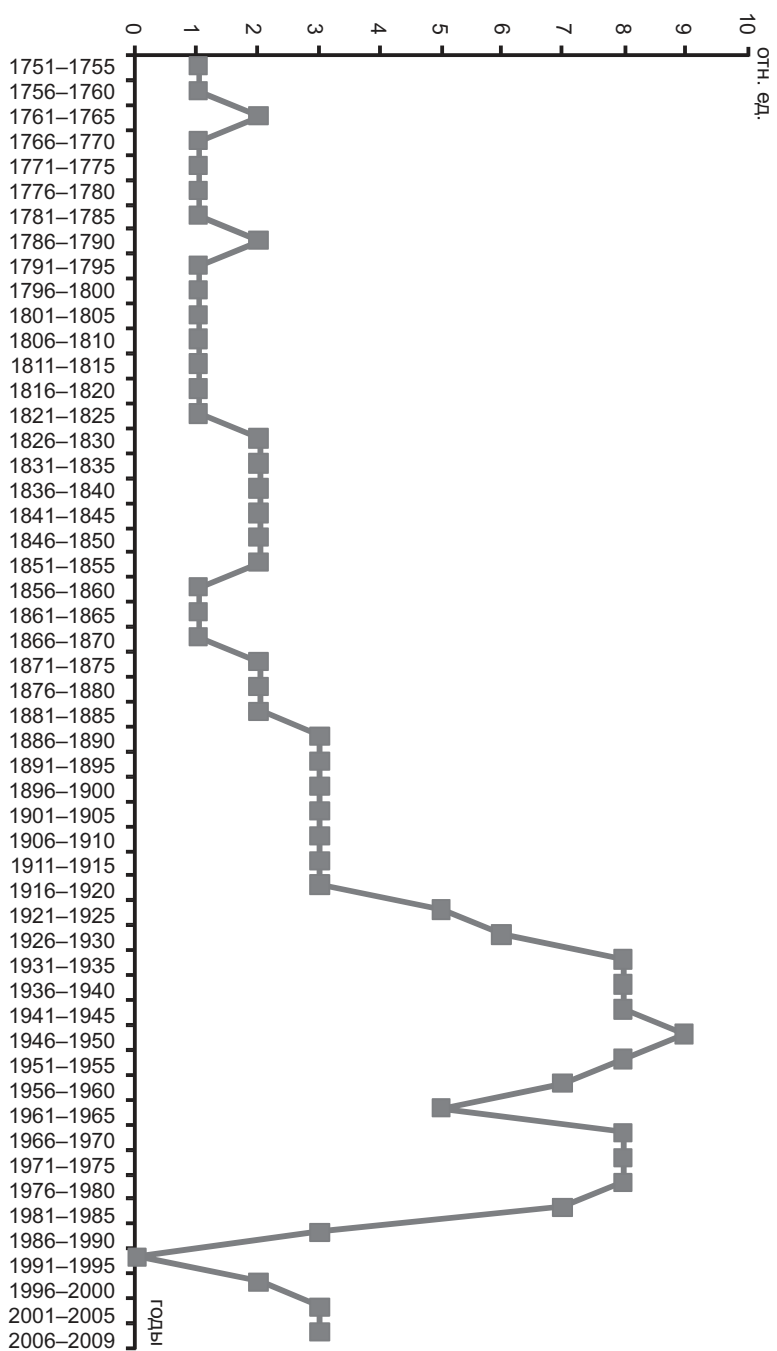
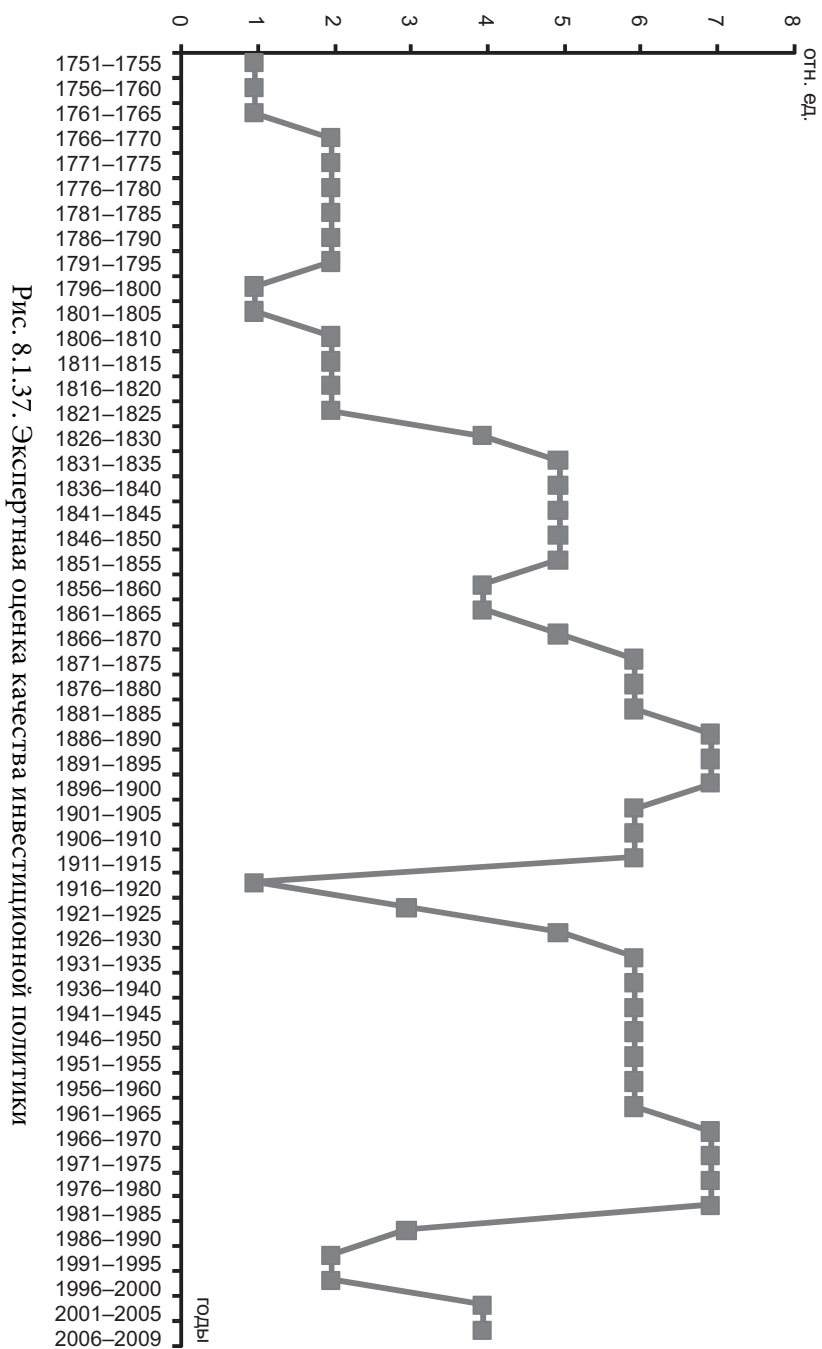
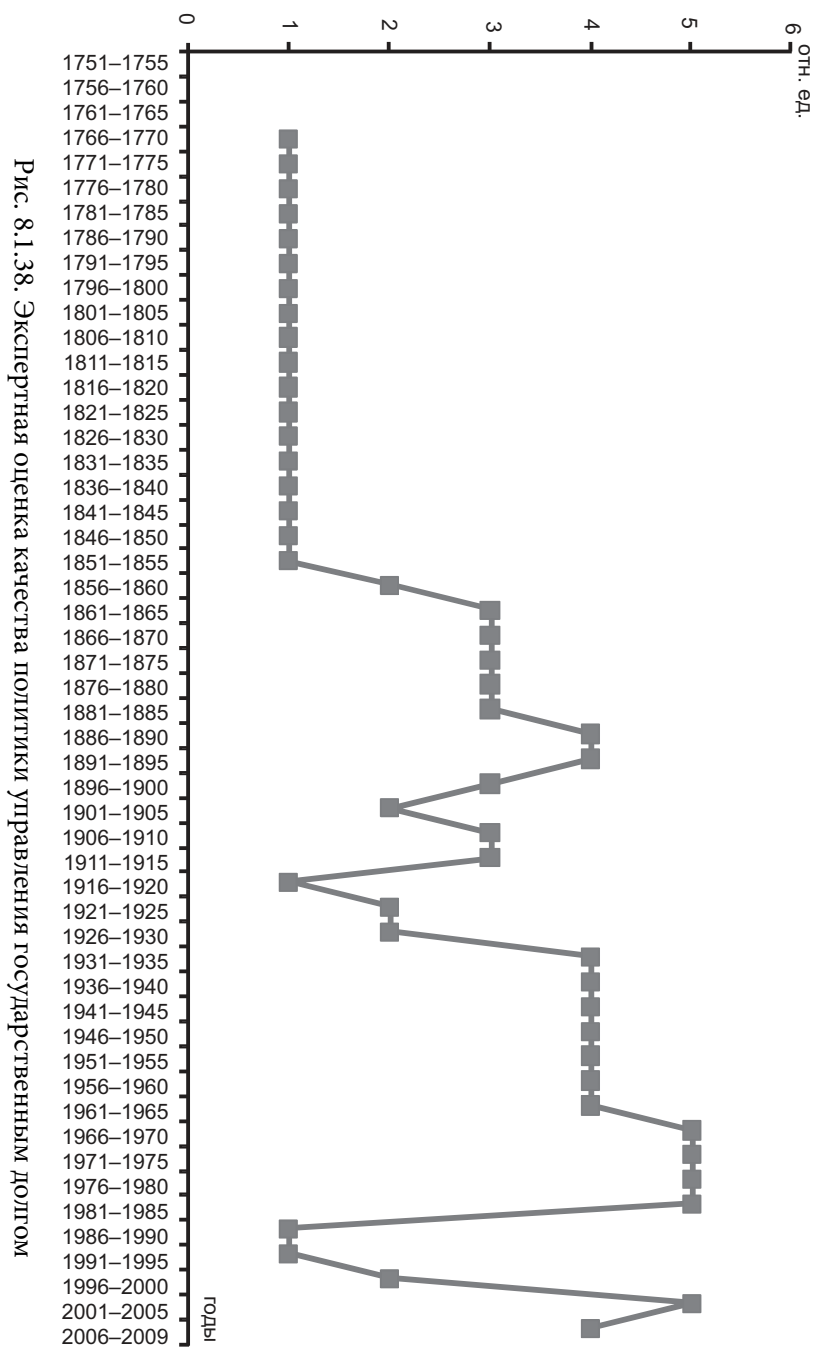


Рис. 8.1.36. Экспертная оценка качества государственной ценовой политики





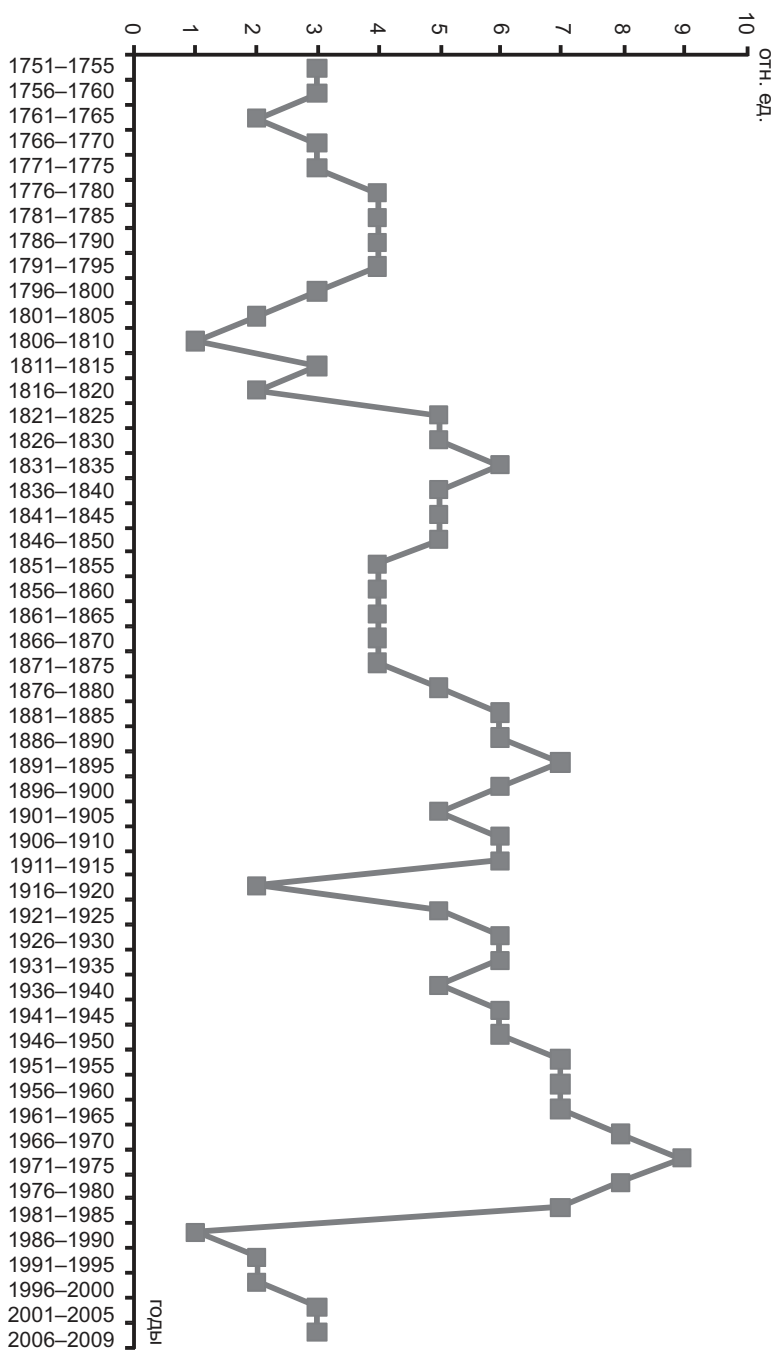


Рис. 8.1.39. Экспертная оценка качества внешнеэкономической политики

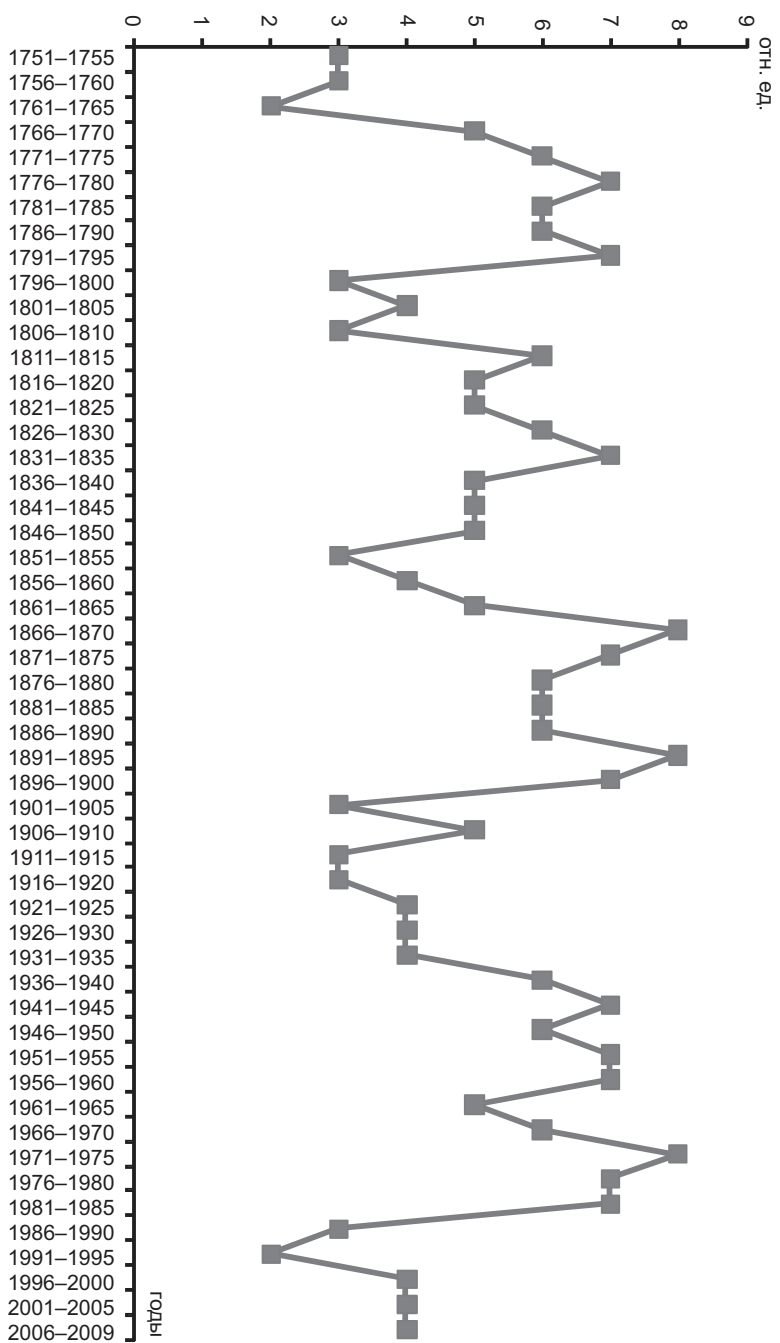


Рис. 8.1.40. Экспертная оценка качества международной (дипломатической) политики

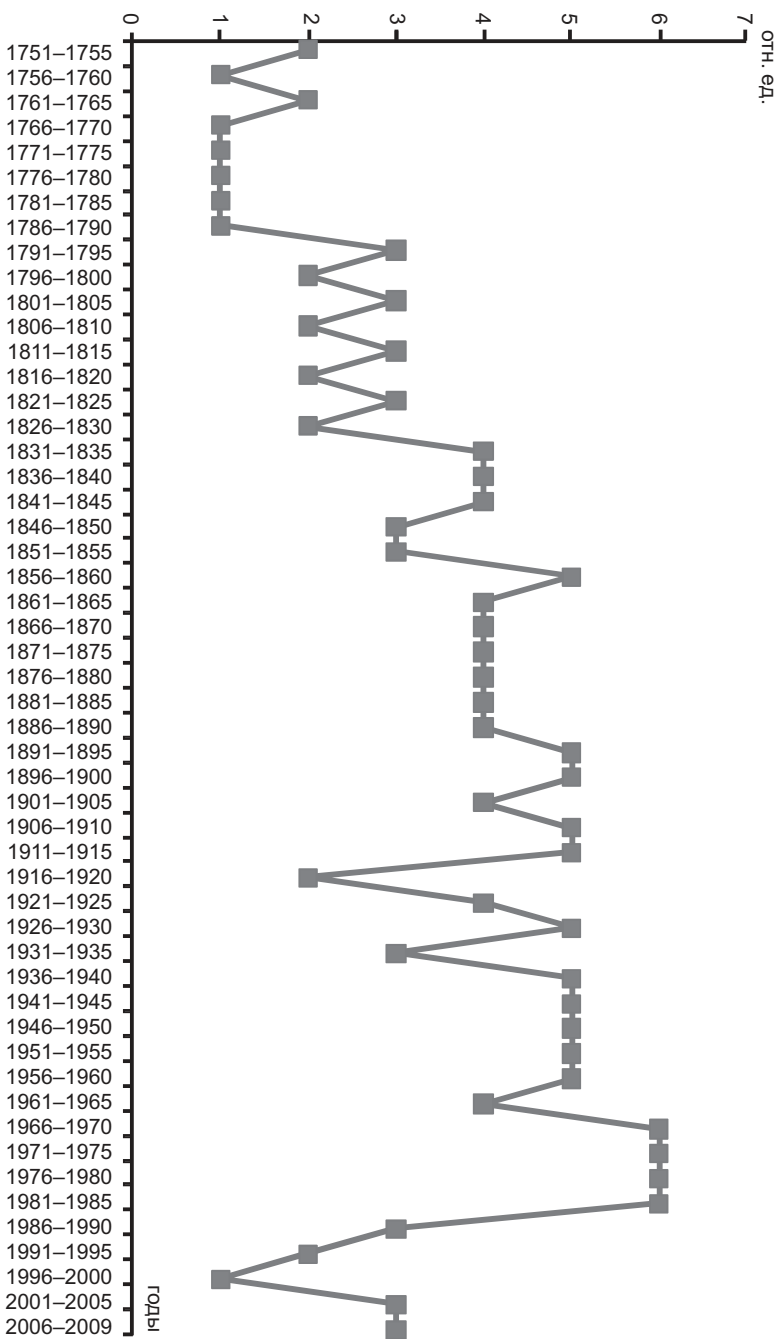
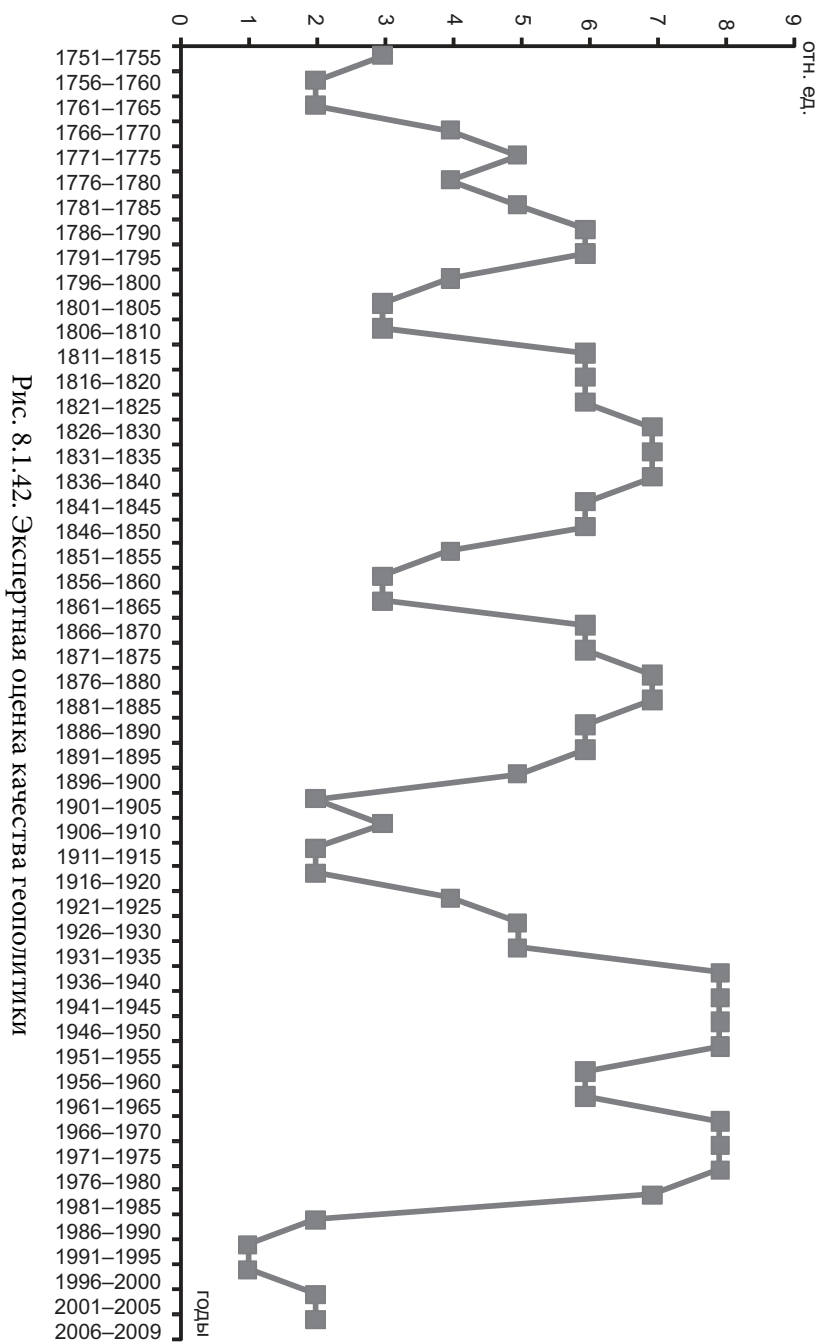


Рис. 8.1.41. Экспертная оценка качества политики в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций



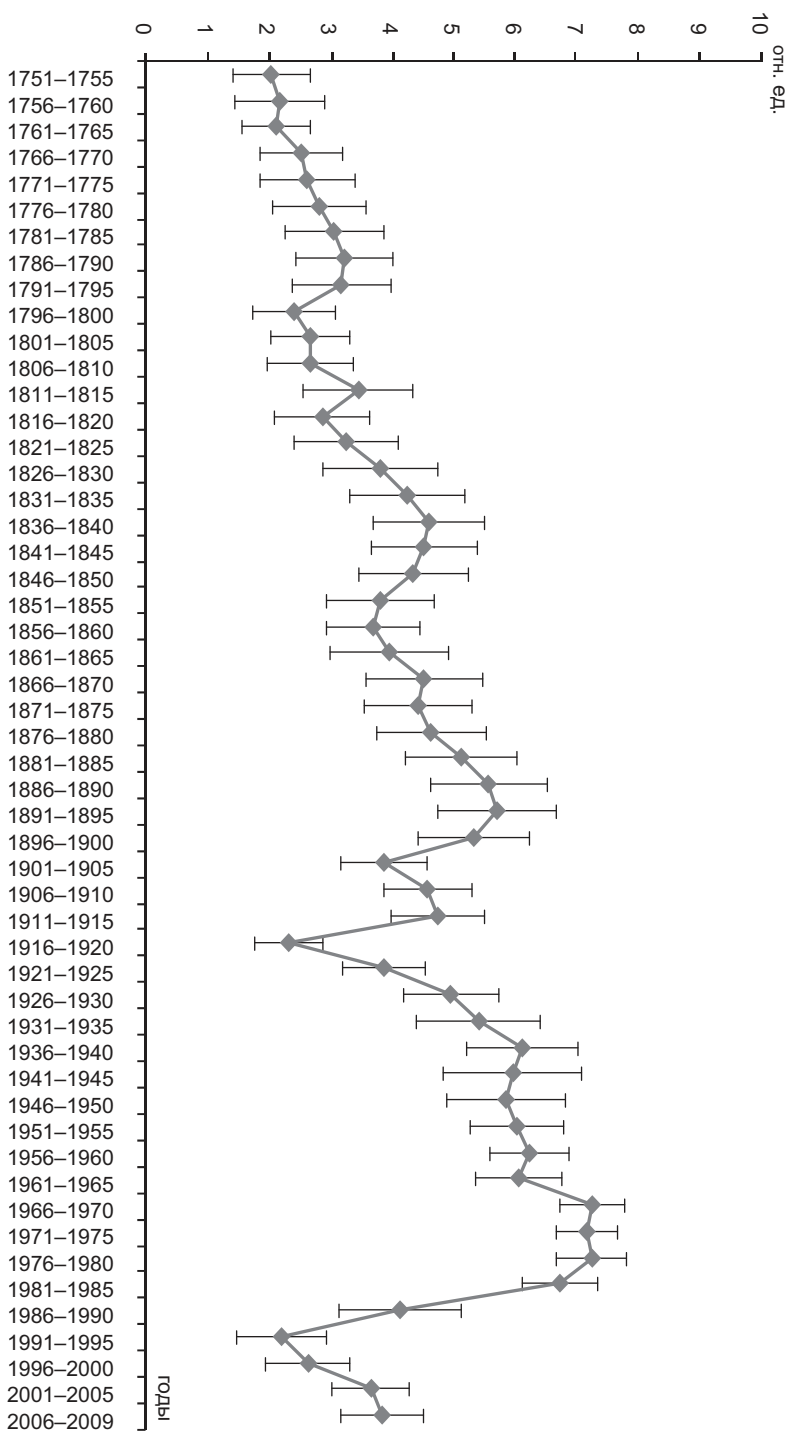


Рис. 8.1.43. Качество государственного управления в России в ее истории

В итоге историческая изменчивость качества государственного управления в России, которая в дальнейшем будет неоднократно использоваться, показана на рис 8.1.43 (с. 2404). Напомним, что качество государственного управления может трактоваться по-разному: 1) по соотношению «бюджетные (или нефинансовые) затраты — результат»; 2) как фактически реализованная на практике доля от теоретически возможного качества госуправления как соотношение реализованных на практике и публично заявленных властью целей развития. Именно этот подход, как наиболее интегративно характеризующий дееспособность власти, применяется в настоящей работе.

Ранжирование значимости отдельных политик для жизнеспособности страны

Вопрос о весах отдельных государственных политик не является очевидным. В первом приближении они положены равновесными. Исходя из этого возможно оценить, в какой мере в историческом измерении успешность той или иной политики вносила вклад в общую жизнеспособность страны. Для этого были вычислены коэффициенты корреляции между уровнем успешности соответствующей политики и коэффициентом жизнеспособности страны. Интегративные результаты по всему историческому интервалу 1750–2009 гг. представлены в табл. 8.1.1. Корреляционный анализ выявил иерархию значимости отдельных политик для жизнеспособности страны.

Таблица 8.1.1

Ранжирование значимости отдельных государственных политик для жизнеспособности страны

| Ранг значимости политики | Наименование политики | Коэффициент корреляции уровня успешности поли- тики и КЖС | Доверитель- ный интервал (при $\alpha = 0,05$) |
|---|--|--|--|
| 1 | Политика в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций | 0,84 | $\pm 0,06$ |
| 1 | Инвестиционная политика | 0,84 | $\pm 0,06$ |
| 1 | Политика выравнивания социальных диспаритетов | 0,84 | $\pm 0,06$ |
| 1 | Пенсионная политика | 0,84 | $\pm 0,06$ |
| 2 | Энергетическая и энергосберегающая политика | 0,83 | $\pm 0,07$ |
| 2 | Бюджетная и налоговая политика | 0,83 | $\pm 0,07$ |
| 3 | Политика в сфере доходов населения и оплаты труда | 0,82 | $\pm 0,07$ |

Продолжение таблицы 8.1.1

| Ранг значимости политики | Наименование политики | Коэффициент корреляции уровня успешности поли- тики и КЖС | Доверитель- ный интервал (при $\alpha = 0,05$) |
|--------------------------------|---|--|--|
| 3 | Политика в сфере науки и иннова- ций | 0,82 | $\pm 0,07$ |
| 4 | Политика в сфере здравоохранения | 0,81 | $\pm 0,07$ |
| 5 | Транспортная политика | 0,80 | $\pm 0,07$ |
| 6 | Политика занятости | 0,79 | $\pm 0,07$ |
| 7 | Политика в сфере жилищного обес- печения | 0,78 | $\pm 0,07$ |
| 8 | Политика развития физкультуры и спорта | 0,76 | $\pm 0,07$ |
| 8 | Промышленная политика | 0,76 | $\pm 0,07$ |
| 8 | Политика в сфере производитель- ности труда | 0,76 | $\pm 0,07$ |
| 9 | Политика в сфере развития ОПК | 0,75 | $\pm 0,07$ |
| 9 | Политика управления государствен- ным долгом | 0,75 | $\pm 0,07$ |
| 9 | Государственная кадровая политика | 0,75 | $\pm 0,07$ |
| 9 | Политика в сфере бытового обслу- живания населения | 0,75 | $\pm 0,07$ |
| 10 | Политика в сфере национальных отношений | 0,74 | $\pm 0,07$ |
| 10 | Внешнеэкономическая политика | 0,74 | $\pm 0,07$ |
| 10 | Государственная ценовая политика | 0,74 | $\pm 0,07$ |
| 11 | Демографическая политика | 0,73 | $\pm 0,07$ |
| 12 | Политика в сфере образования | 0,71 | $\pm 0,07$ |
| 13 | Аграрная политика | 0,70 | $\pm 0,07$ |
| 13 | Политика, находящаяся в компетен- ции служб безопасности | 0,70 | $\pm 0,07$ |
| 13 | Правоохранная политика: борьба с преступностью | 0,70 | $\pm 0,07$ |
| 14 | Политика в сфере информатизации и связи | 0,68 | $\pm 0,07$ |
| 14 | Политика социальной защиты на- селения | 0,68 | $\pm 0,07$ |
| 14 | Молодежная политика | 0,68 | $\pm 0,07$ |

Окончание таблицы 8.1.1

| Ранг значимости политики | Наименование политики | Коэффициент корреляции уровня успешности политики и КЖС | Доверительный интервал (при $\alpha = 0,05$) |
|--------------------------|--|---|---|
| 15 | Денежно-кредитная и банковская политика | 0,66 | $\pm 0,07$ |
| 16 | Политика в рекреационной сфере (реализация права на отдых) | 0,65 | $\pm 0,07$ |
| 17 | Региональная политика | 0,56 | $\pm 0,07$ |
| 17 | Правоохранная политика: обеспечение судебного процесса | 0,56 | $\pm 0,07$ |
| 17 | Продовольственная политика | 0,56 | $\pm 0,07$ |
| 18 | Геополитика | 0,54 | $\pm 0,06$ |
| 19 | Политика, направленная на духовное развитие народа | 0,52 | $\pm 0,06$ |
| 20 | Экологическая политика | 0,47 | $\pm 0,06$ |
| 21 | Международная (дипломатическая) политика | 0,46 | $\pm 0,05$ |
| 22 | Политика в сфере культуры | 0,41 | $\pm 0,04$ |
| 23 | Военная политика | 0,32 | $\pm 0,03$ |
| 24 | Политика взаимоотношений с религиозными институтами | 0,01 | $\pm 0,01$ |

Наивысший ранг значимости оказался у политик, дающих наиболее быстрый отклик при воздействии на управляемую сферу (политика в области предупреждения чрезвычайных ситуаций, инвестиционная политика, энергетическая и энергосберегающая политика, бюджетная и налоговая политика). Природные ресурсы России определили историческую двойственность ориентиров ее развития, связанных, с одной стороны, с эксплуатацией сырьевой базы, с другой — с организацией инновационного прорыва. Отсюда одновременно высокий показатель корреляции с КЖС как энергетической и энергосберегающей политики, так и политики в сфере науки и инноваций. Особо сложными природно-климатическими условиями России объяснима первая позиция в рангах значимости политики в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Лесные пожары лета 2010 г. еще раз акцентировали важность данного политического направления применительно к российским условиям. Самые крупные в мире пространственные параметры страны определяют высокий коэффициент корреляции КЖС и транспортной политики. Специфика ценностных ориентиров России свя-

зана, как известно, в значительной мере с идеалами коллективизма. Отсюда российская особенность в ранжировании государственных политик — первый ранг причинно-следственной значимости политики выравнивания социальных диспаритетов. Высокий коэффициент корреляции имеет и ряд других политик социального блока. Не только политики определяют уровень жизнеспособности страны, но и достигнутые потенциалы жизнеспособности оказывают определяющее воздействие на управленческие возможности государства. Вероятно, с этим связан и первый ранг пенсионной политики, и третий — политики в сфере доходов населения и оплаты труда.

Однако в приведенной таблице историческое усреднение не вполне корректно, поскольку смешаны три типа российской государственности, которые обладали в ряде моментов наследуемой природой, но имели и существенные отличия. Поэтому было целесообразно проверить, как менялась корреляционная связь отдельно в случае Российской империи, СССР и Российской Федерации (табл. 8.1.2). Ввиду того что исторический период существования Российской Федерации пока невелик и интервалы экспертных замеров недостаточны, он соединяется с периодом советской государственности. Путем сравнения показателей СССР с показателями периода СССР и РФ вычисляются те изменения, которые привнесены добавлением постсоветского двадцатилетия.

В целях достижения большей репрезентативности выводов во временных интервалах «вырезались» участки нестационарности процессов (периоды катастроф). Одновременно проводился анализ без указанного купирования. Исходным основанием для такой разбивки является предположение о разной значимости отдельных политик в нормальной ситуации и в кризисных условиях. Проведенная проверка подтвердила правильность данного предположения.

Для всех моделей российской государственности на первых позициях устойчиво фигурирует инвестиционная политика. И это вполне ожидаемый результат. Инвестиции, как это неоднократно доказывалось в работах Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, являются важнейшим и достаточно универсальным фактором развития и, соответственно, жизнеспособности. Вместе с тем какой бы то ни было политики, которая бы устойчиво присутствовала в перечне последних мест причинно-следственной значимости во всех моделях российской государственности, не обнаруживается. Это означает, что низкий коэффициент корреляции отдельных политик есть не их имманентное качество, а результат сдерживания и минимизации их факторной роли на определенных исторических отрезках.

Первое место в выстроенном ранжировании для Российской империи заняла транспортная политика. Действительно, значение форсированного строительства железных дорог в России для роста жизнеспособности страны трудно переоценить. Именно на этой основе, как известно, осуществлялась экономическая модернизация периода правления Александра III.

Таблица 8.1.2

**Коэффициент корреляции отдельных государственных политик и КЖС для различных моделей
российской государственности**

| № | Наименование политики | 1751–2009 | Российская империя 1751–1915* | Российская империя 1751–1917 | СССР 1917–1991 | СССР 1917–1990 | СССР 1921–1990 | СССР 1921–1991 | СССР и РФ 1917–2009 | СССР и РФ 1921–2009 |
|----|--|-----------|-------------------------------|------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------------|---------------------|
| 1 | Продовольственная политика | 0,56±0,07 | 0,49±0,08 | 0,54±0,08 | 0,73±0,14 | 0,72±0,13 | 0,48±0,12 | 0,59±0,13 | 0,74±0,12 | 0,67±0,12 |
| 2 | Энергетическая и энергосберегающая политика | 0,81±0,07 | 0,81±0,09 | 0,80±0,09 | 0,74±0,13 | 0,62±0,13 | 0,07±0,02 | 0,61±0,13 | 0,77±0,12 | 0,72±0,12 |
| 3 | Промышленная политика | 0,76±0,07 | 0,72±0,09 | 0,74±0,09 | 0,73±0,13 | 0,60±0,13 | 0,26±0,07 | 0,65±0,14 | 0,80±0,12 | 0,78±0,12 |
| 4 | Аграрная политика | 0,70±0,07 | 0,79±0,09 | 0,80±0,08 | 0,77±0,14 | 0,68±0,13 | 0,64±0,14 | 0,77±0,14 | 0,82±0,11 | 0,81±0,12 |
| 5 | Транспортная политика | 0,80±0,07 | 0,87±0,08 | 0,85±0,08 | 0,76±0,14 | 0,64±0,13 | 0,45±0,12 | 0,72±0,14 | 0,76±0,12 | 0,73±0,12 |
| 6 | Политика в сфере жилищного обеспечения | 0,78±0,07 | 0,62±0,09 | 0,59±0,08 | 0,90±0,12 | 0,86±0,11 | 0,81±0,14 | 0,87±0,12 | 0,90±0,1 | 0,88±0,11 |
| 7 | Политика в сфере производительности труда | 0,76±0,07 | 0,74±0,09 | 0,73±0,09 | 0,51±0,08 | 0,30±0,12 | –0,23±0,07 | 0,37±0,09 | 0,67±0,12 | 0,64±0,12 |
| 8 | Правоохранная политика: борьба с преступностью | 0,70±0,07 | 0,43±0,07 | 0,48±0,07 | 0,84±0,14 | 0,78±0,12 | 0,63±0,14 | 0,79±0,13 | 0,85±0,11 | 0,82±0,12 |
| 9 | Правоохранная политика: обеспечение судебного процесса | 0,56±0,07 | 0,84±0,08 | 0,85±0,08 | 0,54±0,14 | 0,73±0,12 | 0,72±0,14 | 0,34±0,09 | 0,35±0,08 | 0,17±0,04 |
| 10 | Политика в сфере развития ОПК | 0,75±0,07 | 0,70±0,09 | 0,68±0,09 | 0,66±0,11 | 0,43±0,13 | 0,25±0,07 | 0,69±0,14 | 0,75±0,12 | 0,78±0,12 |
| 11 | Политика, находящаяся в компетенции служб безопасности | 0,70±0,07 | 0,53±0,08 | 0,54±0,08 | 0,68±0,11 | 0,47±0,13 | 0,05±0,01 | 0,63±0,14 | 0,72±0,12 | 0,69±0,12 |
| 12 | Военная политика | 0,32±0,04 | –0,04±0,01 | 0,02±0,01 | 0,67±0,11 | 0,47±0,13 | 0,27±0,07 | 0,69±0,14 | 0,60±0,12 | 0,57±0,12 |
| 13 | Демографическая политика | 0,73±0,07 | 0,49±0,08 | 0,50±0,08 | 0,78±0,14 | 0,66±0,13 | 0,33±0,09 | 0,72±0,14 | 0,80±0,12 | 0,77±0,12 |

* Здесь и в следующих столбцах сравниваются результаты при включении (исключении) из анализируемых интервалов периодов резкой нестабильности (1917 и 1991 гг.)

| № | Наименование политики | 1751–2009 | Российская империя 1751–1915* | Российская империя 1751–1917 | СССР 1917–1991 | СССР 1917–1990 | СССР 1921–1990 | СССР 1921–1991 | СССР и РФ 1917–2009 | СССР и РФ 1921–2009 |
|----|--|-----------|-------------------------------|------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------------|---------------------|
| 14 | Политика в сфере доходов населения и оплаты труда | 0,82±0,07 | 0,73±0,09 | 0,74±0,09 | 0,85±0,13 | 0,79±0,12 | 0,88±0,12 | 0,86±0,12 | 0,84±0,11 | 0,84±0,11 |
| 15 | Экологическая политика | 0,47±0,03 | нет коррекции | нет коррекции | 0,43±0,13 | 0,62±0,1 | 0,74±0,14 | 0,32±0,08 | 0,23±0,05 | 0,11±0,03 |
| 16 | Политика в сфере бытового обслуживания населения | 0,75±0,07 | 0,62±0,09 | 0,65±0,09 | 0,79±0,13 | 0,81±0,13 | 0,82±0,14 | 0,70±0,14 | 0,71±0,12 | 0,63±0,12 |
| 17 | Пенсионная политика | 0,84±0,06 | 0,72±0,09 | 0,71±0,09 | 0,83±0,14 | 0,77±0,12 | 0,84±0,13 | 0,84±0,13 | 0,86±0,11 | 0,86±0,11 |
| 18 | Политика в сфере здравоохранения | 0,81±0,07 | 0,64±0,09 | 0,65±0,09 | 0,83±0,13 | 0,83±0,12 | 0,82±0,13 | 0,78±0,14 | 0,84±0,11 | 0,81±0,12 |
| 19 | Политика занятости | 0,79±0,07 | 0,65±0,09 | 0,57±0,08 | 0,75±0,13 | 0,60±0,13 | 0,38±0,1 | 0,74±0,14 | 0,83±0,11 | 0,85±0,11 |
| 20 | Политика развития физкультуры и спорта | 0,73±0,07 | 0,73±0,09 | 0,69±0,09 | 0,63±0,14 | 0,73±0,13 | 0,49±0,12 | 0,39±0,1 | 0,74±0,12 | 0,67±0,12 |
| 21 | Политика в рекреационной сфере (реализация права на отдых) | 0,65±0,07 | 0,35±0,06 | 0,33±0,05 | 0,66±0,14 | 0,67±0,13 | 0,76±0,14 | 0,62±0,14 | 0,65±0,12 | 0,61±0,12 |
| 22 | Молодежная политика | 0,68±0,07 | 0,47±0,07 | 0,28±0,05 | 0,68±0,12 | 0,50±0,13 | 0,12±0,03 | 0,62±0,13 | 0,75±0,12 | 0,73±0,12 |
| 23 | Политика социальной защиты населения | 0,68±0,07 | 0,53±0,08 | 0,51±0,08 | 0,70±0,14 | 0,71±0,13 | 0,80±0,14 | 0,66±0,14 | 0,62±0,12 | 0,55±0,12 |
| 24 | Политика в сфере культуры | 0,41±0,05 | 0,78±0,09 | 0,78±0,09 | 0,62±0,1 | 0,37±0,13 | 0,25±0,07 | 0,69±0,14 | 0,78±0,12 | 0,86±0,11 |
| 25 | Политика в сфере национальных отношений | 0,74±0,07 | 0,73±0,09 | 0,71±0,09 | 0,60±0,12 | 0,50±0,13 | 0,47±0,12 | 0,59±0,13 | 0,67±0,12 | 0,66±0,12 |
| 26 | Политика взаимоотношений с религиозными институтами | 0,01±0,01 | 0,33±0,06 | 0,40±0,06 | 0,41±0,12 | 0,53±0,1 | 0,45±0,12 | 0,24±0,07 | 0,06±0,01 | -0,13±0,03 |
| 27 | Политика, направленная на духовное развитие народа | 0,52±0,06 | 0,27±0,05 | 0,33±0,06 | 0,72±0,13 | 0,59±0,13 | 0,04±0,01 | 0,58±0,13 | 0,81±0,12 | 0,77±0,12 |
| 28 | Политика в сфере науки и инноваций | 0,82±0,07 | 0,82±0,08 | 0,8±0,083 | 0,70±0,13 | 0,61±0,13 | 0,40±0,1 | 0,61±0,13 | 0,79±0,12 | 0,76±0,12 |

| № | Наименование политики | 1751–2009 | Российская империя 1751–1915* | Российская империя 1751–1917 | СССР 1917–1991 | СССР 1917–1990 | СССР 1921–1990 | СССР 1921–1991 | СССР и РФ 1917–2009 | СССР и РФ 1921–2009 |
|----|--|-----------|-------------------------------|------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------------|---------------------|
| 29 | Политика в сфере информатизации и связи | 0,68±0,07 | 0,78±0,09 | 0,75±0,09 | 0,66±0,13 | 0,85±0,13 | 0,87±0,13 | 0,47±0,12 | 0,43±0,09 | 0,25±0,06 |
| 30 | Политика в сфере образования | 0,71±0,07 | 0,46±0,07 | 0,52±0,08 | 0,76±0,14 | 0,77±0,13 | 0,65±0,14 | 0,65±0,14 | 0,83±0,11 | 0,79±0,12 |
| 31 | Региональная политика | 0,56±0,07 | 0,19±0,03 | 0,28±0,05 | 0,80±0,14 | 0,75±0,13 | 0,70±0,14 | 0,76±0,14 | 0,74±0,12 | 0,68±0,12 |
| 32 | Государственная кадровая политика | 0,75±0,07 | 0,74±0,09 | 0,74±0,09 | 0,78±0,14 | 0,64±0,13 | 0,47±0,12 | 0,78±0,14 | 0,81±0,11 | 0,81±0,12 |
| 33 | Политика выравнивания социальных диспаритетов | 0,84±0,06 | 0,83±0,08 | 0,69±0,09 | 0,65±0,1 | 0,38±0,13 | 0,30±0,08 | 0,74±0,14 | 0,80±0,12 | 0,89±0,1 |
| 34 | Бюджетная и налоговая политика | 0,83±0,07 | 0,69±0,09 | 0,71±0,09 | 0,91±0,11 | 0,89±0,1 | 0,81±0,14 | 0,86±0,12 | 0,92±0,09 | 0,90±0,1 |
| 35 | Денежно-кредитная и банковская политика | 0,66±0,07 | 0,76±0,09 | 0,78±0,09 | 0,83±0,13 | 0,82±0,12 | 0,79±0,14 | 0,76±0,14 | 0,82±0,11 | 0,79±0,12 |
| 36 | Государственная ценовая политика | 0,74±0,07 | 0,51±0,08 | 0,40±0,06 | 0,75±0,13 | 0,59±0,13 | 0,30±0,08 | 0,73±0,14 | 0,82±0,11 | 0,82±0,12 |
| 37 | Инвестиционная политика | 0,84±0,06 | 0,85±0,08 | 0,86±0,08 | 0,89±0,12 | 0,87±0,11 | 0,73±0,14 | 0,83±0,13 | 0,87±0,1 | 0,83±0,12 |
| 38 | Политика управления государственным долгом | 0,72±0,07 | 0,77±0,09 | 0,76±0,09 | 0,81±0,14 | 0,76±0,13 | 0,73±0,14 | 0,77±0,14 | 0,57±0,11 | 0,47±0,1 |
| 39 | Внешнеэкономическая политика | 0,74±0,07 | 0,54±0,08 | 0,57±0,08 | 0,80±0,14 | 0,75±0,13 | 0,69±0,14 | 0,75±0,14 | 0,85±0,11 | 0,83±0,12 |
| 40 | Международная (дипломатическая) политика | 0,46±0,06 | 0,29±0,05 | 0,34±0,06 | 0,77±0,14 | 0,68±0,13 | 0,66±0,14 | 0,76±0,14 | 0,76±0,12 | 0,74±0,12 |
| 41 | Политика в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций | 0,84±0,06 | 0,78±0,09 | 0,78±0,09 | 0,85±0,13 | 0,80±0,12 | 0,69±0,14 | 0,80±0,13 | 0,87±0,1 | 0,85±0,11 |
| 42 | Геополитика | 0,54±0,06 | 0,15±0,03 | 0,21±0,04 | 0,78±0,14 | 0,68±0,13 | 0,51±0,13 | 0,73±0,14 | 0,85±0,11 | 0,85±0,11 |

Специфичность имперского периода истории страны отражает высокий коэффициент корреляции КЖС и правоохранной политики (в части обеспечения судебного процесса). В рамках советской и постсоветской модели государственности она снизила свою факторную значимость настолько, что опустилась с первых на последние места условного ранжирования.

Худшие показатели в иерархии причинно-следственной значимости политик Российской империи обнаруживает управленческий блок, связанный прямо или опосредованно с геополитическим положением страны и внешнеполитическим взаимодействием. Очевидно, Россия не научилась тогда в должной мере извлекать выгоду (реализовывать национальный интерес) из своего положения великой державы. Многочисленные дипломатические просчеты и череда геополитически неоправданных войн — это общеизвестные факты в истории Российской империи. Активный рост территории при отставании коммуникационных инфраструктур не позволял в должной мере соотнести региональную политику с жизнеспособностью страны.

Отсутствие современных средств информационной пропаганды не позволяло в условиях Российской империи реализовывать в должной мере потенциалы политики, направленной на духовное развитие народа. Духовное состояние народных масс регулировалось в большей степени традицией общинных институтов, чем управленческими мерами со стороны государства.

Обращает на себя внимание сравнительно невысокий коэффициент корреляции КЖС и политики взаимоотношений с религиозными институтами. Это, на первый взгляд, противоречит образу православной дореволюционной России. Но ведь рассчитывалось в данном случае не факторное воздействие на КЖС самой религии, а именно политики государства в соответствующей сфере. Политика же большинства российских императоров была скорее просекулярной, чем прозелитической.

Отсутствие на интервале Российской империи корреляционной связи между КЖС и военной политикой также имеет свое объяснение. Лучшим индикатором качества военной политики выступает война. Но любая, даже самая успешная война — это всегда урон для страны, прежде всего в человеческих жизнях, во вторую очередь — в расходовании финансовых ресурсов, хозяйственном ущербе. Приобретенные территории не всегда могут компенсировать такого рода потери. Российская империя воевала гораздо чаще, чем СССР. Многие из войн, как, например, Семилетняя война или Заграничный поход русской армии 1813–1814 гг., совершенно не соотносились с национальными интересами России. По отношению к ним в исторической литературе используется определение «роковые» войны². В этом смысле Советский Союз вел более адекватную геополитику. Как следствие, на советском интервале истории значима корреляционная связь соответствующей политики и коэффициента жизнеспособности страны.

² Ульянов Н.И. Роковые войны России. Статья // Новый журнал. 1976. № 125.

На советском этапе в перечень наиболее значимых политик включается социальный блок. Провозглашение СССР социалистическим государством являлось, таким образом, не декларацией. Значимость социальной ориентированности советской политики находит математическое подтверждение.

Плановому характеру советской экономики соответствует выход на первую позицию бюджетной и налоговой политики. Применяемая в СССР система планирования работала, следовательно, на повышение жизнеспособности страны, вопреки доводам ее либеральных критиков.

А вот создать сбалансированный механизм стимулирования труда (как сочетание экономических и неэкономических мотиваторов) в СССР так и не удалось. Распространение «имитации трудовой деятельности» в позднесоветский период истории явилось следствием нерешенности указанной задачи. Отсюда наихудшие показатели политики в сфере производительности труда.

Априорное предположение о минимизации факторной значимости в СССР политики взаимоотношений с религиозными институтами не подтвердилось. Сравнительно низкое значение ее корреляционной связи с КЖС обнаруживается только при включении во временную шкалу резкопереходного участка 1991 г. В остальных случаях коэффициент корреляции достаточно высок. Безусловно, в истории СССР были периоды активного наступления на церковь. Но столь же хорошо известно, какую мобилизующую роль сыграло использование государством религиозного фактора во время Великой Отечественной войны.

Худшие показатели коэффициента корреляции для политики взаимоотношений с религиозными институтами обнаруживаются не на модели СССР, а на временном интервале СССР и РФ. Именно на этом отрезке данная политика заняла в иерархии значимости последнее место. Формально толерантная к религии государственная власть Российской Федерации использует потенциалы религии для укрепления жизнеспособности страны даже в меньшей степени, чем это делалось во времена СССР.

Резкие расхождения в коэффициенте корреляции наблюдаются по ряду политик в зависимости от включения в интервал советского периода истории резкопереходных участков. Достаточно указать, что на временном отрезке с 1921 по 1990 г. ниже уровня корреляции 0,45 находится 13 политик, тогда как на отрезке с 1917 по 1991 гг. — только 2. Такое расхождение — исключительная черта советской модели государственности. Ничего подобного на моделях Российской империи и СССР и РФ не наблюдается. Объяснение данному феномену находится в выработанных в Советском Союзе особых механизмах эффективного функционирования государственных структур управления в кризисных ситуациях. При обычных условиях значение многих политик (как, например, политики, находящейся в компетенции служб безопасности, или военной политики) оставалось неявным. Но в условиях кризиса их роль (как положительная, так и отрицательная) резко возрастала.

Характерно, что в целом значение государственных политик обнаруживает тенденцию роста. Применительно к периоду СССР и РФ фиксируются наивысшие коэффициенты корреляции. На интервале 1917–2009 гг. выше условного уровня 0,8 имеют показатель корреляционной связи с КЖС 20 политик (т. е. почти половина). Это эмпирически подтверждает тезис о возрастании управленческой роли государства и об ошибочности мнения о тенденции его отмирания в современном обществе.

Коэффициент корреляции между экспертной оценкой интегрированного показателя качества государственного управления и коэффициентом жизнеспособности страны равен 0,9. Результат, с одной стороны, неудивителен, поскольку качество госуправления входит сомножителем в выражение для коэффициента жизнеспособности, но с другой стороны, два других сомножителя, а именно территориальный и показатель народонаселения, в принципе могли бы полностью исказить картину взаимосвязи. Однако учитывая, что и территориальное состояние, и состояние народонаселения также являются производными от государственного управления, получается дополнительная проверка непротиворечивости построенной модели самого понятия и количественного определения коэффициента жизнеспособности страны.

Все это говорит о том, что управляемость развитием России имеет фактически абсолютный характер и зависит от качества государственного управления. Если посмотреть на регрессионную связь качества государственного управления и коэффициента жизнеспособности страны, то она более чем очевидна (рис. 8.1.44).

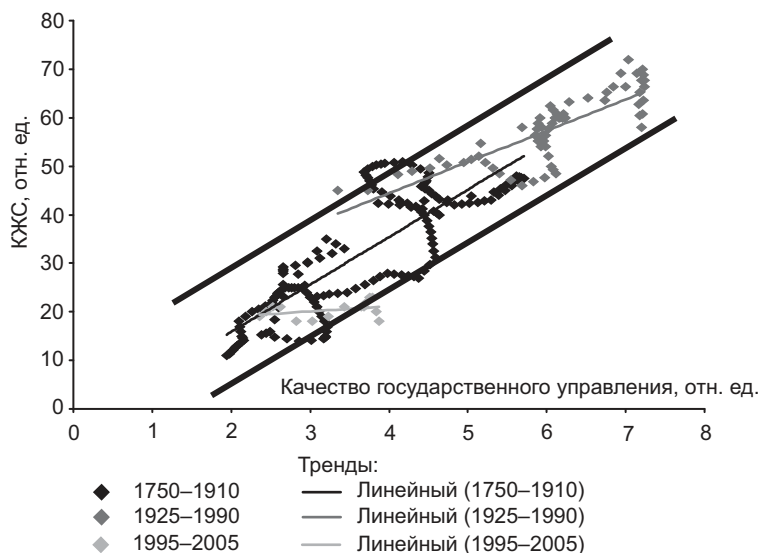


Рис. 8.1.44. Регрессионная связь качества государственного управления и коэффициента жизнеспособности страны

Несмотря на некоторые исторические флуктуации, связанные, скорее всего, с действием других многочисленных факторов, общеисторический опыт России однозначен. Успешность страны прямо пропорциональна качеству государственного управления.

Полученный результат убедительно опровергает неолиберальный тезис об ограниченности управленческих возможностей государства. Как и тезис о том, что государство вообще должно уходить из экономики, социальной сферы, практически без каких-либо ограничений этого ухода. Глядя на вышеприведенный рисунок, легко понять, что действия такого рода, претендующие на стратегичность, могут привести только к снижению жизнеспособности России.

Интегрированность государственного управления как увязанность отдельных политик друг с другом

Насколько частные государственные политики взаимозависимы и должны осуществляться как взаимоувязанный единый управленческий пакет? Оценку этой взаимоувязанности можно вывести из корреляции политик друг с другом.

В кросс-корреляционной матрице (табл. 8.1.3) приведены перекрестные коэффициенты корреляции отдельных государственных политик друг с другом.

[illegible]

Продолжение таблицы 8.1.3

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 |
|----|------|------|-------|------|------|-------|-------|------|-------|-------|-------|------|------|------|-------|------|-------|------|-------|-------|
| 11 | 0,59 | 0,78 | 0,85 | 0,52 | 0,73 | 0,59 | 0,82 | 0,70 | 0,07 | 0,87 | 1,00 | | | | | | | | | |
| 12 | 0,44 | 0,40 | 0,58 | 0,24 | 0,37 | 0,29 | 0,42 | 0,49 | −0,01 | 0,56 | 0,60 | 1,00 | | | | | | | | |
| 13 | 0,39 | 0,63 | 0,57 | 0,46 | 0,63 | 0,75 | 0,63 | 0,67 | 0,33 | 0,59 | 0,53 | 0,30 | 1,00 | | | | | | | |
| 14 | 0,53 | 0,68 | 0,71 | 0,66 | 0,76 | 0,75 | 0,67 | 0,76 | 0,49 | 0,70 | 0,62 | 0,30 | 0,81 | 1,00 | | | | | | |
| 15 | 0,32 | 0,12 | −0,06 | 0,15 | 0,11 | 0,57 | −0,35 | 0,40 | 0,66 | −0,19 | −0,07 | 0,20 | 0,14 | 0,34 | 1,00 | | | | | |
| 16 | 0,40 | 0,62 | 0,48 | 0,48 | 0,61 | 0,86 | 0,50 | 0,66 | 0,60 | 0,47 | 0,42 | 0,23 | 0,80 | 0,83 | 0,68 | 1,00 | | | | |
| 17 | 0,46 | 0,72 | 0,68 | 0,58 | 0,67 | 0,86 | 0,67 | 0,80 | 0,39 | 0,67 | 0,67 | 0,33 | 0,72 | 0,83 | 0,45 | 0,80 | 1,00 | | | |
| 18 | 0,36 | 0,63 | 0,59 | 0,52 | 0,68 | 0,82 | 0,60 | 0,71 | 0,51 | 0,55 | 0,49 | 0,28 | 0,83 | 0,81 | 0,49 | 0,89 | 0,84 | 1,00 | | |
| 19 | 0,40 | 0,84 | 0,76 | 0,42 | 0,75 | 0,83 | 0,82 | 0,75 | 0,19 | 0,75 | 0,80 | 0,44 | 0,75 | 0,75 | 0,25 | 0,71 | 0,85 | 0,75 | 1,00 | |
| 20 | 0,24 | 0,69 | 0,47 | 0,29 | 0,54 | 0,90 | 0,57 | 0,61 | 0,28 | 0,46 | 0,46 | 0,11 | 0,72 | 0,67 | 0,61 | 0,82 | 0,82 | 0,82 | 0,81 | 1,00 |
| 21 | 0,32 | 0,57 | 0,41 | 0,34 | 0,49 | 0,90 | 0,42 | 0,63 | 0,39 | 0,39 | 0,40 | 0,25 | 0,67 | 0,73 | 0,81 | 0,89 | 0,81 | 0,79 | 0,73 | 0,86 |
| 22 | 0,33 | 0,70 | 0,63 | 0,27 | 0,53 | 0,82 | 0,75 | 0,58 | −0,01 | 0,66 | 0,75 | 0,42 | 0,61 | 0,55 | 0,15 | 0,59 | 0,76 | 0,65 | 0,88 | 0,77 |
| 23 | 0,29 | 0,66 | 0,50 | 0,42 | 0,60 | 0,86 | 0,56 | 0,68 | 0,38 | 0,50 | 0,49 | 0,19 | 0,70 | 0,76 | 0,63 | 0,84 | 0,88 | 0,84 | 0,77 | 0,86 |
| 24 | 0,51 | 0,26 | 0,52 | 0,61 | 0,54 | −0,03 | 0,37 | 0,38 | 0,37 | 0,51 | 0,33 | 0,18 | 0,30 | 0,41 | −0,45 | 0,16 | 0,22 | 0,21 | 0,16 | −0,16 |
| 25 | 0,51 | 0,74 | 0,80 | 0,60 | 0,77 | 0,62 | 0,72 | 0,67 | 0,28 | 0,80 | 0,69 | 0,45 | 0,55 | 0,67 | 0,10 | 0,56 | 0,73 | 0,67 | 0,72 | 0,55 |
| 26 | 0,36 | 0,07 | 0,23 | 0,22 | 0,28 | −0,11 | 0,01 | 0,20 | 0,28 | 0,16 | 0,13 | 0,18 | 0,16 | 0,32 | 0,07 | 0,14 | −0,05 | 0,04 | −0,02 | −0,21 |
| 27 | 0,55 | 0,55 | 0,77 | 0,46 | 0,57 | 0,36 | 0,67 | 0,67 | −0,01 | 0,77 | 0,72 | 0,56 | 0,58 | 0,60 | −0,26 | 0,32 | 0,44 | 0,37 | 0,57 | 0,26 |
| 28 | 0,57 | 0,75 | 0,85 | 0,63 | 0,78 | 0,66 | 0,78 | 0,65 | 0,34 | 0,86 | 0,76 | 0,42 | 0,66 | 0,71 | −0,13 | 0,62 | 0,74 | 0,73 | 0,72 | 0,59 |
| 29 | 0,30 | 0,70 | 0,49 | 0,33 | 0,66 | 0,83 | 0,59 | 0,52 | 0,48 | 0,49 | 0,50 | 0,21 | 0,67 | 0,70 | 0,73 | 0,84 | 0,74 | 0,79 | 0,75 | 0,86 |
| 30 | 0,42 | 0,44 | 0,50 | 0,47 | 0,44 | 0,61 | 0,39 | 0,62 | 0,48 | 0,37 | 0,32 | 0,22 | 0,56 | 0,63 | 0,49 | 0,69 | 0,67 | 0,66 | 0,52 | 0,62 |
| 31 | 0,41 | 0,49 | 0,63 | 0,35 | 0,52 | 0,53 | 0,57 | 0,69 | 0,21 | 0,57 | 0,56 | 0,60 | 0,55 | 0,66 | 0,31 | 0,57 | 0,69 | 0,61 | 0,63 | 0,40 |
| 32 | 0,65 | 0,73 | 0,79 | 0,72 | 0,80 | 0,49 | 0,69 | 0,62 | 0,47 | 0,77 | 0,72 | 0,52 | 0,49 | 0,62 | 0,11 | 0,51 | 0,61 | 0,52 | 0,66 | 0,34 |
| 33 | 0,44 | 0,75 | 0,78 | 0,57 | 0,71 | 0,73 | 0,86 | 0,65 | 0,22 | 0,79 | 0,76 | 0,42 | 0,65 | 0,69 | −0,05 | 0,61 | 0,78 | 0,70 | 0,84 | 0,68 |

Продолжение таблицы 8.1.3

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 |
|----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 34 | 0,63 | 0,74 | 0,76 | 0,69 | 0,75 | 0,66 | 0,71 | 0,76 | 0,48 | 0,74 | 0,69 | 0,56 | 0,70 | 0,81 | 0,32 | 0,74 | 0,78 | 0,75 | 0,74 | 0,55 |
| 35 | 0,55 | 0,58 | 0,62 | 0,75 | 0,75 | 0,42 | 0,52 | 0,66 | 0,66 | 0,56 | 0,49 | 0,30 | 0,53 | 0,71 | 0,25 | 0,60 | 0,60 | 0,59 | 0,46 | 0,28 |
| 36 | 0,34 | 0,75 | 0,70 | 0,33 | 0,59 | 0,84 | 0,79 | 0,63 | 0,05 | 0,72 | 0,77 | 0,44 | 0,70 | 0,67 | 0,14 | 0,67 | 0,80 | 0,73 | 0,91 | 0,81 |
| 37 | 0,59 | 0,87 | 0,84 | 0,72 | 0,92 | 0,64 | 0,77 | 0,77 | 0,53 | 0,82 | 0,74 | 0,38 | 0,70 | 0,82 | 0,10 | 0,69 | 0,78 | 0,76 | 0,76 | 0,60 |
| 38 | 0,33 | 0,76 | 0,61 | 0,48 | 0,72 | 0,71 | 0,64 | 0,62 | 0,43 | 0,59 | 0,60 | 0,35 | 0,64 | 0,70 | 0,42 | 0,79 | 0,76 | 0,82 | 0,77 | 0,71 |
| 39 | 0,58 | 0,75 | 0,77 | 0,65 | 0,72 | 0,66 | 0,72 | 0,82 | 0,30 | 0,77 | 0,79 | 0,47 | 0,63 | 0,77 | 0,15 | 0,62 | 0,82 | 0,69 | 0,76 | 0,55 |
| 40 | 0,57 | 0,36 | 0,48 | 0,42 | 0,43 | 0,32 | 0,36 | 0,47 | 0,37 | 0,48 | 0,46 | 0,61 | 0,44 | 0,45 | 0,27 | 0,47 | 0,41 | 0,41 | 0,39 | 0,13 |
| 41 | 0,64 | 0,78 | 0,73 | 0,81 | 0,83 | 0,68 | 0,76 | 0,68 | 0,47 | 0,77 | 0,72 | 0,30 | 0,69 | 0,80 | 0,15 | 0,66 | 0,80 | 0,71 | 0,74 | 0,63 |
| 42 | 0,71 | 0,49 | 0,71 | 0,46 | 0,51 | 0,45 | 0,52 | 0,60 | 0,12 | 0,72 | 0,69 | 0,75 | 0,43 | 0,49 | 0,18 | 0,41 | 0,49 | 0,40 | 0,54 | 0,24 |

[illegible]

| | 21 | 22 | 23 | 24 | 25 | 26 | 27 | 28 | 29 | 30 | 31 | 32 | 33 | 34 | 35 | 36 | 37 | 38 | 39 | 40 | 41 | 42 |
|----|------|------|------|------|------|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 32 | 0,40 | 0,52 | 0,42 | 0,60 | 0,68 | 0,19 | 0,55 | 0,77 | 0,44 | 0,49 | 0,53 | 1,00 | | | | | | | | | | |
| 33 | 0,59 | 0,81 | 0,61 | 0,34 | 0,74 | −0,18 | 0,56 | 0,81 | 0,60 | 0,59 | 0,55 | 0,73 | 1,00 | | | | | | | | | |
| 34 | 0,63 | 0,58 | 0,62 | 0,50 | 0,71 | 0,18 | 0,62 | 0,77 | 0,57 | 0,67 | 0,78 | 0,80 | 0,74 | 1,00 | | | | | | | | |
| 35 | 0,41 | 0,18 | 0,46 | 0,70 | 0,55 | 0,31 | 0,45 | 0,64 | 0,39 | 0,55 | 0,57 | 0,70 | 0,51 | 0,80 | 1,00 | | | | | | | |
| 36 | 0,71 | 0,94 | 0,73 | 0,00 | 0,69 | −0,15 | 0,51 | 0,72 | 0,72 | 0,49 | 0,60 | 0,56 | 0,84 | 0,67 | 0,30 | 1,00 | | | | | | |
| 37 | 0,53 | 0,55 | 0,69 | 0,57 | 0,81 | 0,29 | 0,60 | 0,88 | 0,68 | 0,50 | 0,62 | 0,79 | 0,72 | 0,84 | 0,80 | 0,65 | 1,00 | | | | | |
| 38 | 0,68 | 0,71 | 0,78 | 0,04 | 0,69 | 0,07 | 0,32 | 0,67 | 0,80 | 0,49 | 0,60 | 0,61 | 0,65 | 0,71 | 0,47 | 0,75 | 0,77 | 1,00 | | | | |
| 39 | 0,56 | 0,63 | 0,65 | 0,45 | 0,73 | 0,18 | 0,69 | 0,78 | 0,55 | 0,52 | 0,73 | 0,71 | 0,73 | 0,87 | 0,71 | 0,70 | 0,84 | 0,67 | 1,00 | | | |
| 40 | 0,33 | 0,28 | 0,25 | 0,53 | 0,46 | 0,31 | 0,51 | 0,53 | 0,27 | 0,43 | 0,60 | 0,66 | 0,43 | 0,71 | 0,60 | 0,33 | 0,52 | 0,40 | 0,61 | 1,00 | | |
| 41 | 0,57 | 0,62 | 0,68 | 0,41 | 0,76 | 0,15 | 0,56 | 0,77 | 0,66 | 0,52 | 0,55 | 0,71 | 0,75 | 0,77 | 0,67 | 0,68 | 0,85 | 0,72 | 0,78 | 0,43 | 1,00 | |
| 42 | 0,36 | 0,48 | 0,27 | 0,47 | 0,57 | 0,18 | 0,68 | 0,66 | 0,26 | 0,46 | 0,64 | 0,72 | 0,60 | 0,76 | 0,56 | 0,53 | 0,56 | 0,35 | 0,69 | 0,79 | 0,51 | 1,00 |

Ни одна из политик не находится по отношению к другой в состоянии антикорреляции. Это указывает на отсутствие между ними внутренней управленческой противоречивости. С наибольшим набором других политик имеют высокую корреляционную связь бюджетная и налоговая, инвестиционная, внешнеэкономическая, промышленная политика, политика по борьбе с преступностью, политика, находящаяся в компетенции служб безопасности (рис. 8.1.45).



Рис. 8.1.45. Степень интегрированности (уязванности) отдельной государственной политики с другими политиками

Важен вывод о значении внешнеэкономической деятельности, как иллюстрация положения о негативных последствиях для государства нарушения оптимума торговых взаимоотношений с внешним миром. Побороть преступность, как следует из полученных корреляционных связей, невозможно за счет действий исключительно правоохранительных органов. Успешность борьбы зависит от всей совокупности управленческих действий государства.

Столь же интегративной является функция обеспечения национальной безопасности страны. Высокий уровень ее групповой корреляции соотносится с тезисом о необходимости выработки интегративно-комплексной стратегии безопасности. Обращает на себя внимание довольно высокий показатель корреляционной увязанности с другими политиками национальной политики государства. Реализуемый через нее фактор национальной идентичности народа демонстрирует тем самым точную связь с государственно-управленческой практикой. Столь же высокий показатель транспортной политики подтверждает теоретическое положение о значимости транспортной инфраструктуры для жизнеспособности страны.

Наименьшие показатели увязанности с другими политиками имеют судебная и экологическая политики государства. Это объясняется спецификой процессов развития России. При мобилизационном развитии ни на экологию, ни на законность судопроизводства не обращалось, как известно, должного внимания. Устанавливаемые этими политиками коридоры управленческих действий воспринимались зачастую даже как помехи развитию.

На практике на основании этих кросс-корреляций целесообразно определять программное и институциональное соотношение политик между собой. Планирование в рамках каждой из политик должно осуществляться в связке с наиболее коррелируемыми с ней сферами.

Наивысшее значение имеет показатель связи между политикой в сфере занятости и молодежной политикой. Установленная корреляционная связь прямо подводит к управленческой рецептуре акцентированного внимания к обеспечению трудоустройства молодежи. Вторая по весомости корреляция наблюдается между инвестиционной и транспортной политиками, что не является неожиданностью. Развитие сферы транспорта, как это неоднократно подтверждалось в истории, напрямую зависит от масштабов вкладываемого в нее капитала.

Исторические тренды качества государственных политик

Представляет интерес увидеть, какие из государственных политик имели на протяжении истории России высшие и низшие показатели качественно-сти. Их усреднение по всему историческому периоду позволило построить рейтинг качественности государственных политик в России (рис. 8.1.46).

8.1. Качество государственного управления в России



Рис. 8.1.46. Усредненный на интервале 1751–2009 гг. рейтинг качества отдельных государственных политик

Из полученных данных следует, что качественность политик тем выше, чем исторически ранее они были институционально формализованы. Напротив, сравнительно молодые области государственного управления, как, например, политика в экологической и рекреационной сферах, оказываются в низших строчках рейтинга.

Первая позиция промышленной политики (а также высокое положение транспортной) соотносятся с установившимся сегодня в историографии

пониманием периода XVIII–XX вв. как эпохи модернизации, в которой промышленности и транспорту отводилась ключевая факторная роль. Низшая строчка у политики управления государственным долгом отражает реальную проблему исторически сложившейся слабой компетентности российских управленцев в системе кредитно-долговых отношений (цивилизационная специфика — неразвитость аксиологии ренты). В целом же указанная тенденция позволяет сделать практический вывод о повышении качества государственного управления через институционализацию функций государства.

Значение «возраста» государственных политик несколько сглаживает-ся при оценке среднего показателя по их пакетам (рис. 8.1.47). Наивысший (с существенным отрывом) показатель качества политики национальной безопасности подчеркивает прежде всего его факторную весомость. Сам факт исторического выживания российской государственности указывает на достаточную эффективность данного направления. Низшее место в этом рейтинге социального блока является прямым указанием на традиционно наиболее слабое звено в российском государственном управлении. Российскому государству не хватало прежде и не хватает сегодня социально-гуманистической ориентированности (политики социального гуманизма).

Использование в качестве критерия успешности государственной политики показателя жизнеспособности страны определяет включение в оценку управленческой эффективности вопроса о правильности избранной стратегии развития. Высокий профессионализм чиновников и отлаженность



Рис. 8.1.47. Усредненный рейтинг качества укрупненных пакетов государственных политик (1751–2009 гг.)

институциональных механизмов далеко не всегда ведут к укреплению государственных потенциалов. Они, в случаях национального предательства или ошибочности избранных стратегем, могут иметь и деструктивные для государственности последствия.

Связь жизнеспособности страны с фактами смены стратегических ориентиров государства отражает изменение качества государственного управления. Данная зависимость четко прослеживается в связи со сменами правлений российских царей и последующих государственных лидеров (рис. 8.1.48–8.1.98).

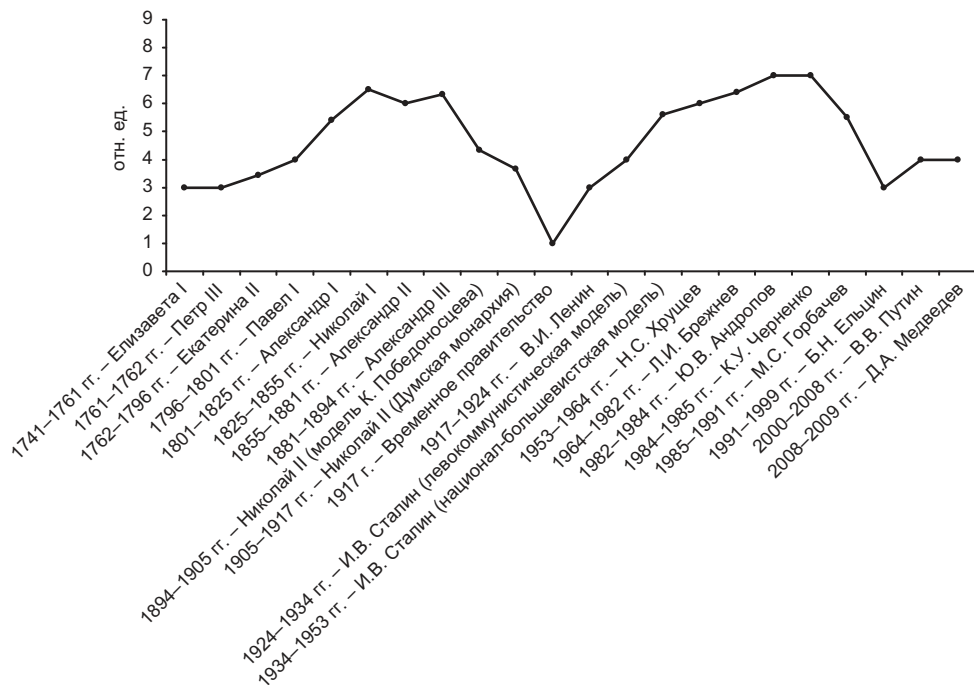


Рис. 8.1.48. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Продовольственная политика

Российская власть почти всегда оставалась автосубъектной, поэтому, как правило, первое лицо и задавало качество государственной политики. Возможно установить определенные закономерности и тенденции. Общим точкам системных катастроф 1917–1920 гг. и 1990-х гг. предшествует период снижения уровня качества государственного управления в 10–15 лет. Катастрофа 1917–1920-х гг. предопределялась снижением уровня управленческой эффективности еще при Николае II (т. е. до Временного правительства и большевиков), а кризис 1990-х гг. «созрел» еще при позднесоветской геронтократии и М.С. Горбачеве (т. е. до Б.Н. Ельцина).

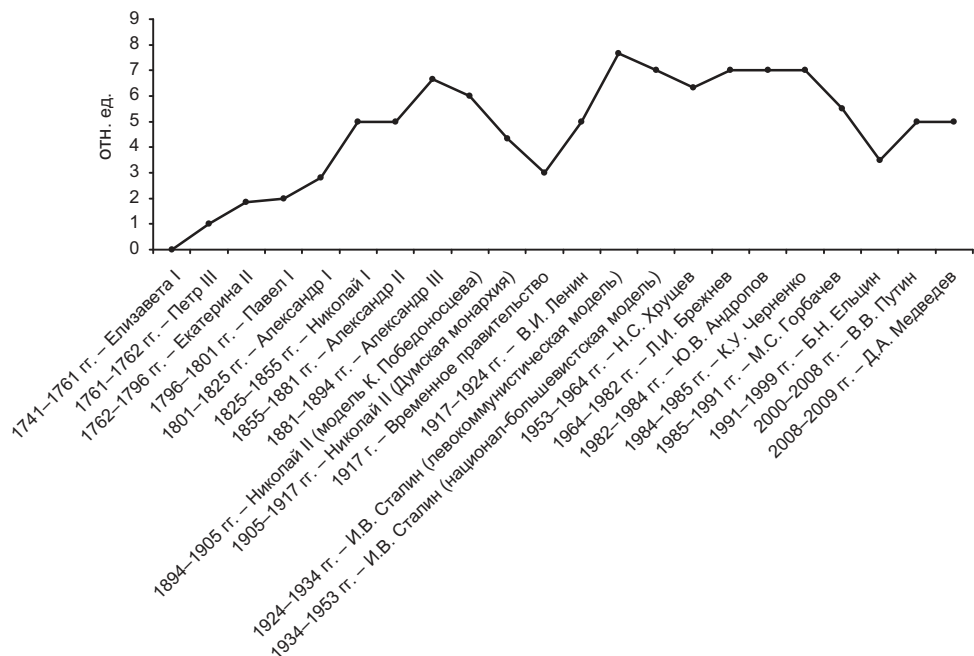


Рис. 8.1.49. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Энергетическая и энергосберегающая политика

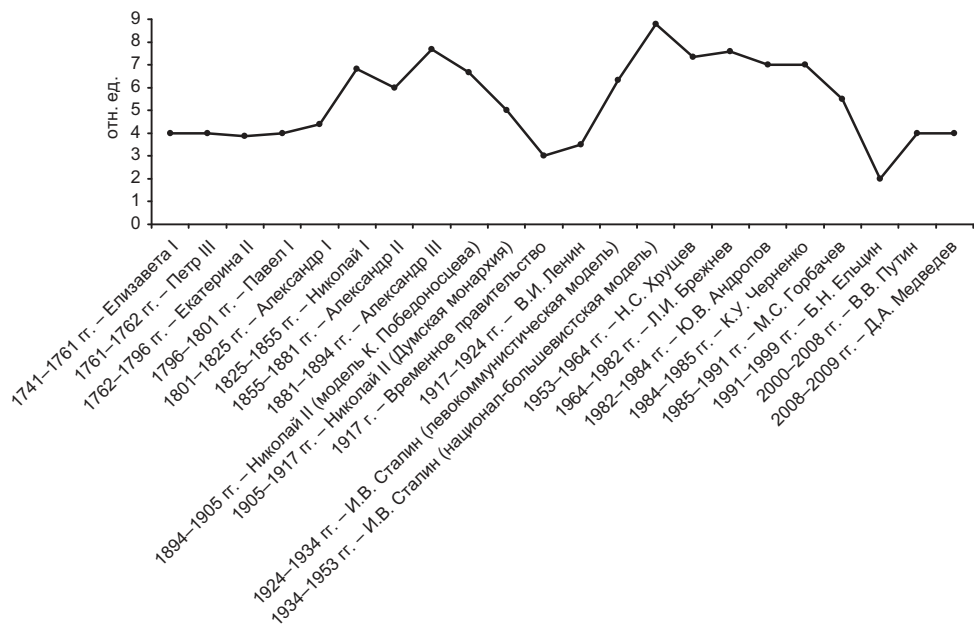


Рис. 8.1.50. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Промышленная политика

8.1. Качество государственного управления в России

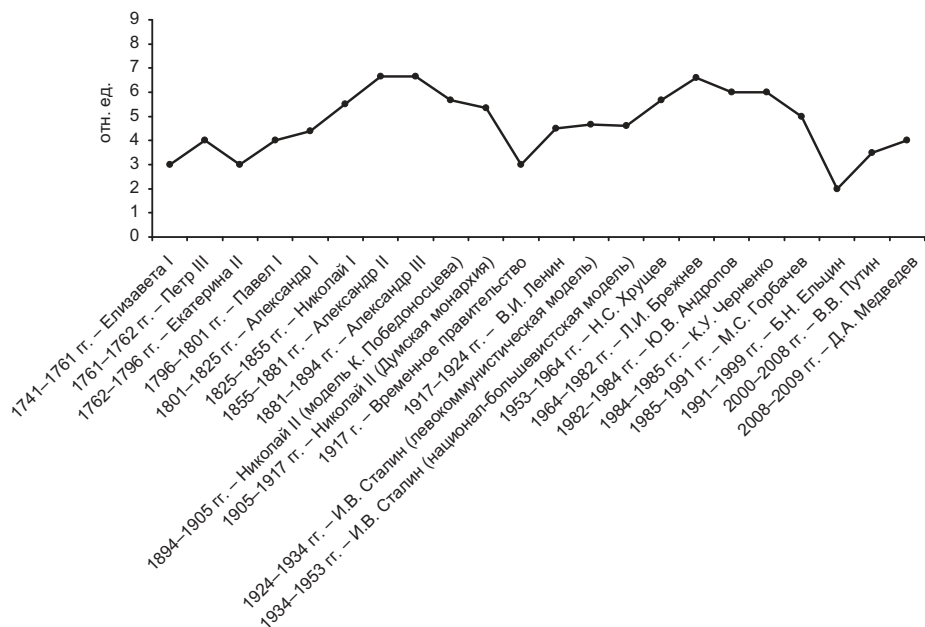


Рис. 8.1.51. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Аграрная политика

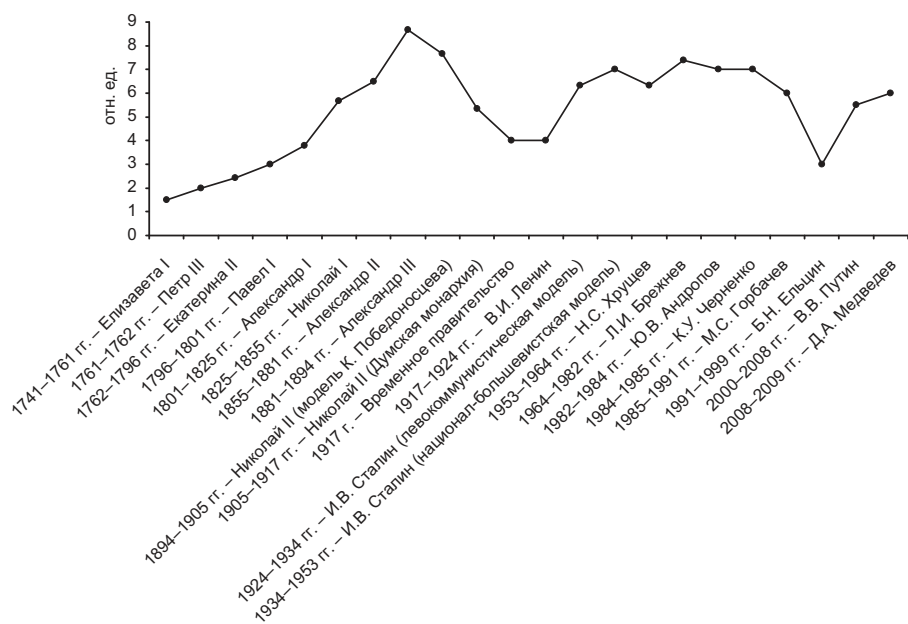


Рис. 8.1.52. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Транспортная политика

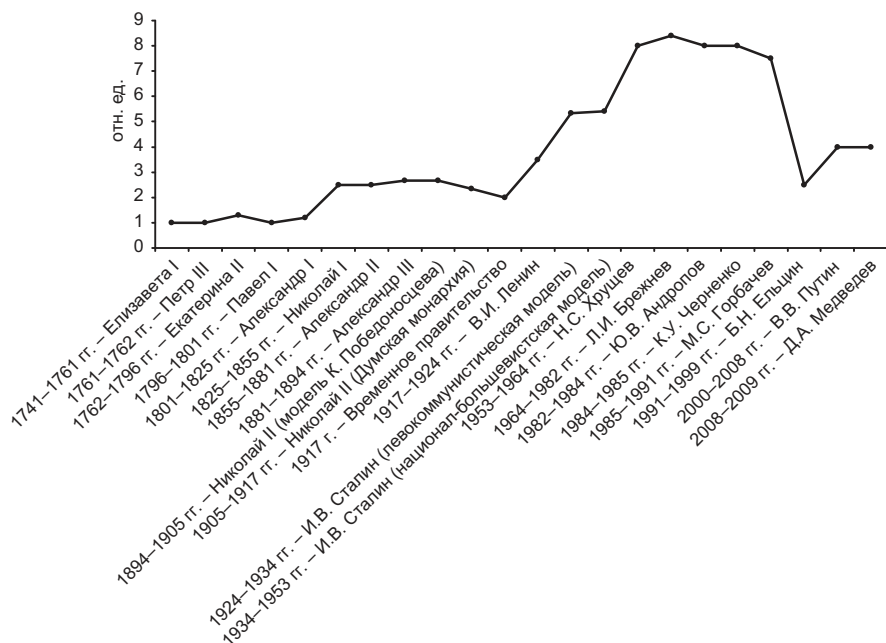


Рис. 8.1.53. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Политика в сфере жилищного обеспечения

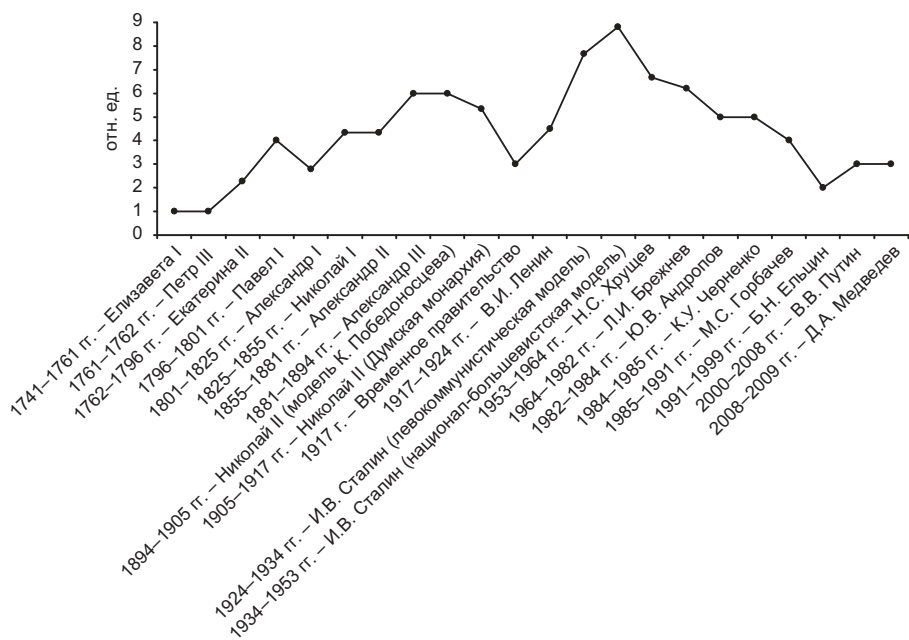


Рис. 8.1.54. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Политика в сфере производительности труда

8.1. Качество государственного управления в России

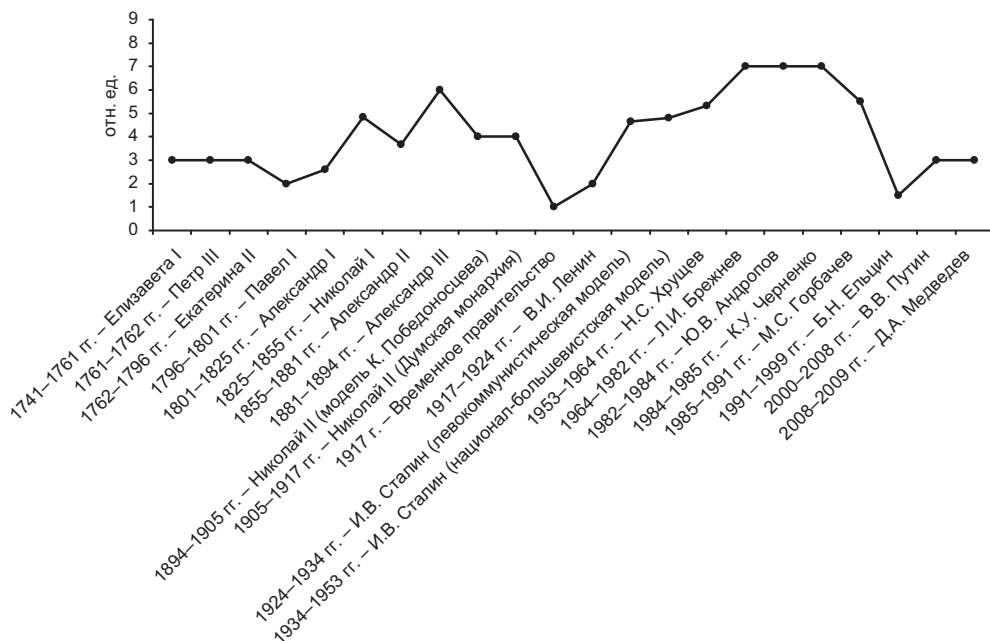


Рис. 8.1.55. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Правоохранная политика: борьба с преступностью

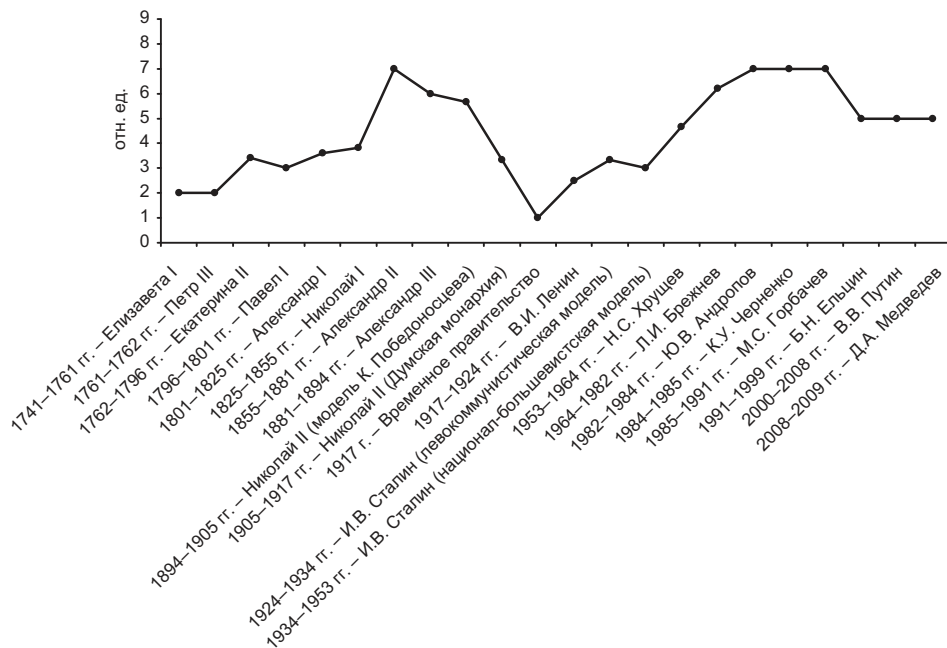


Рис. 8.1.56. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Правоохранная политика: обеспечение судебного процесса

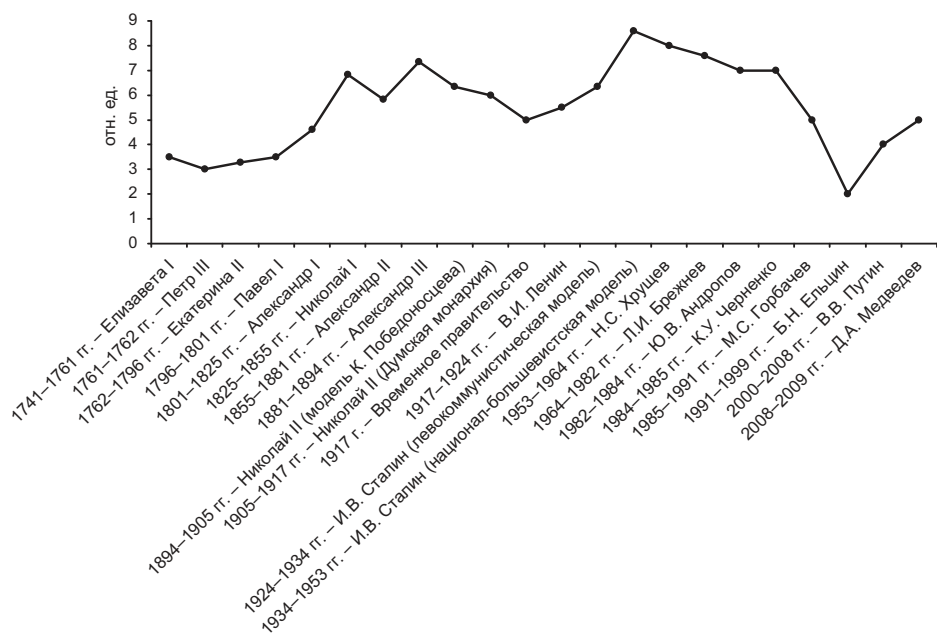


Рис. 8.1.57. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Политика в сфере развития ОПК

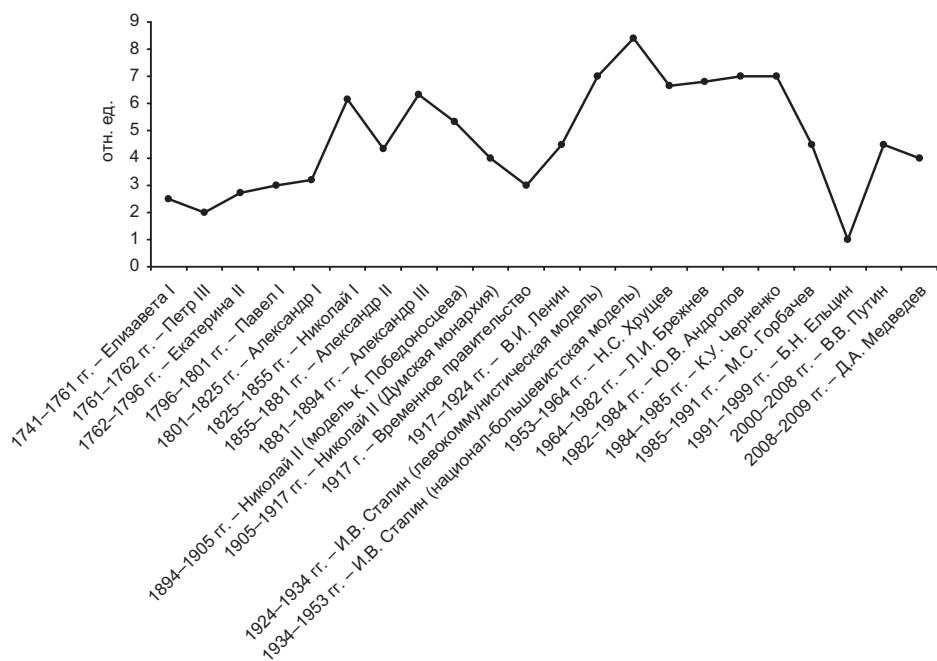


Рис. 8.1.58. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Политика, находящаяся в компетенции служб безопасности

8.1. Качество государственного управления в России

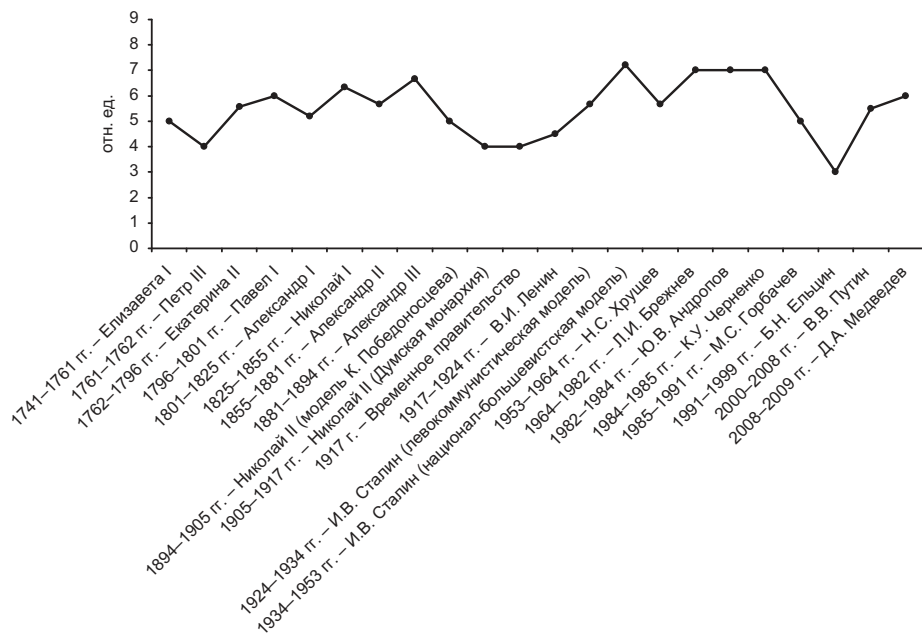


Рис. 8.1.59. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Военная политика

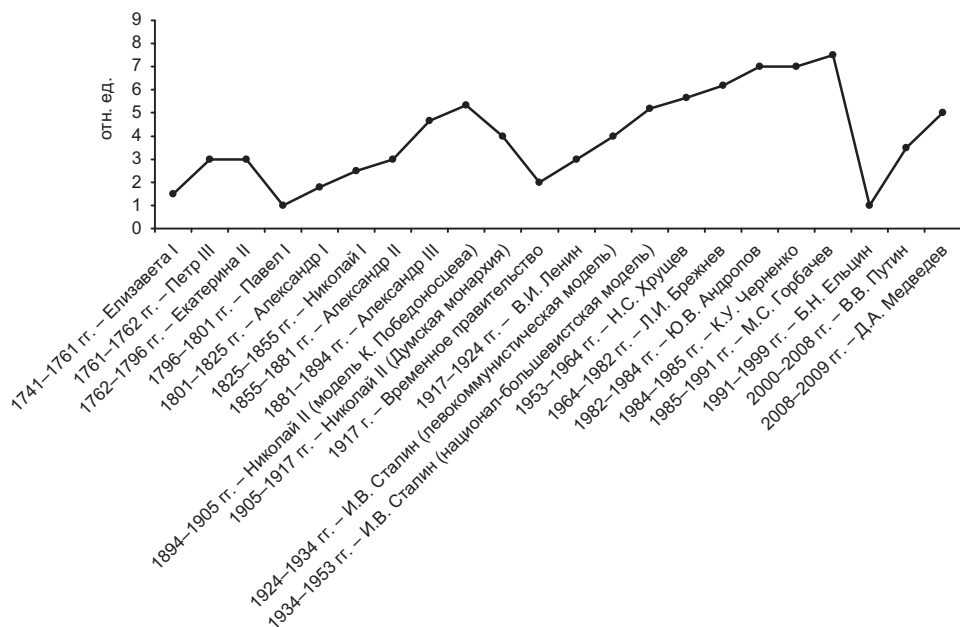


Рис. 8.1.60. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Демографическая политика

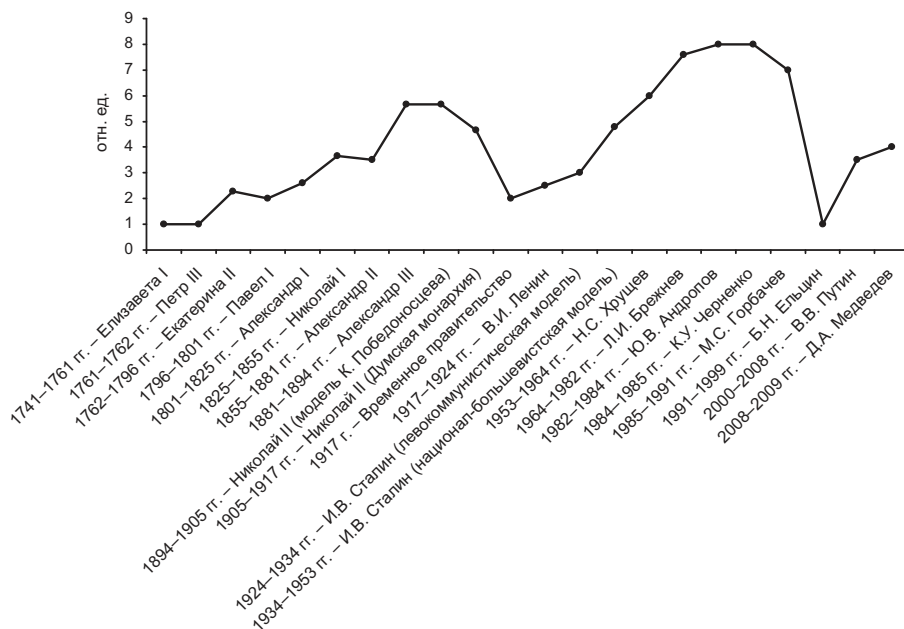


Рис. 8.1.61. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Политика в сфере доходов населения и оплаты труда

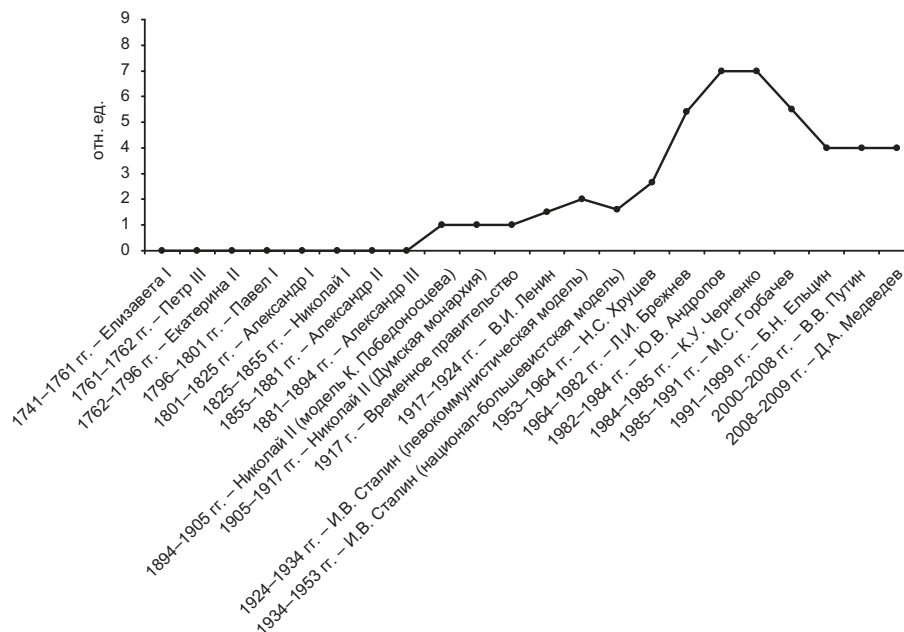


Рис. 8.1.62. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Экологическая политика

8.1. Качество государственного управления в России

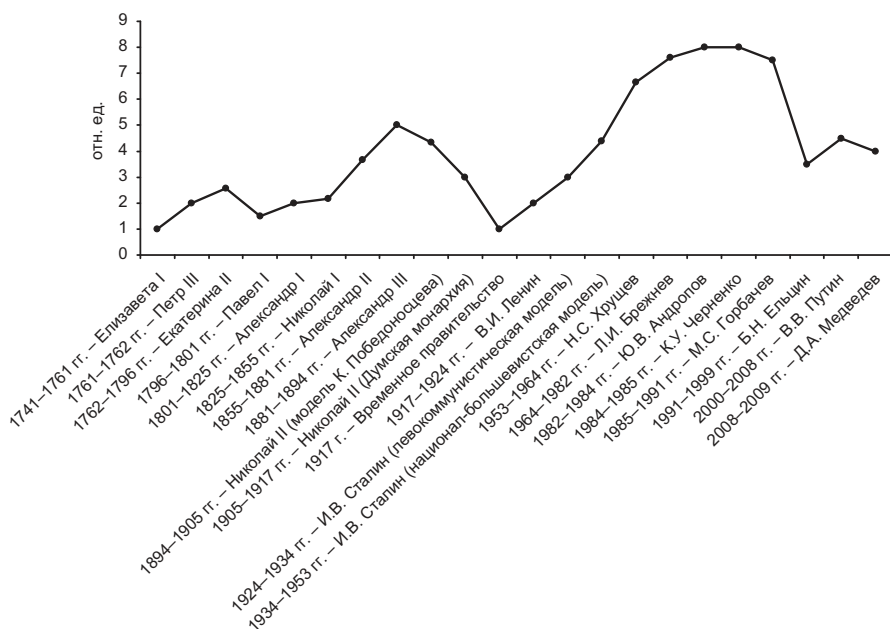


Рис. 8.1.63. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Политика в сфере бытового обслуживания населения

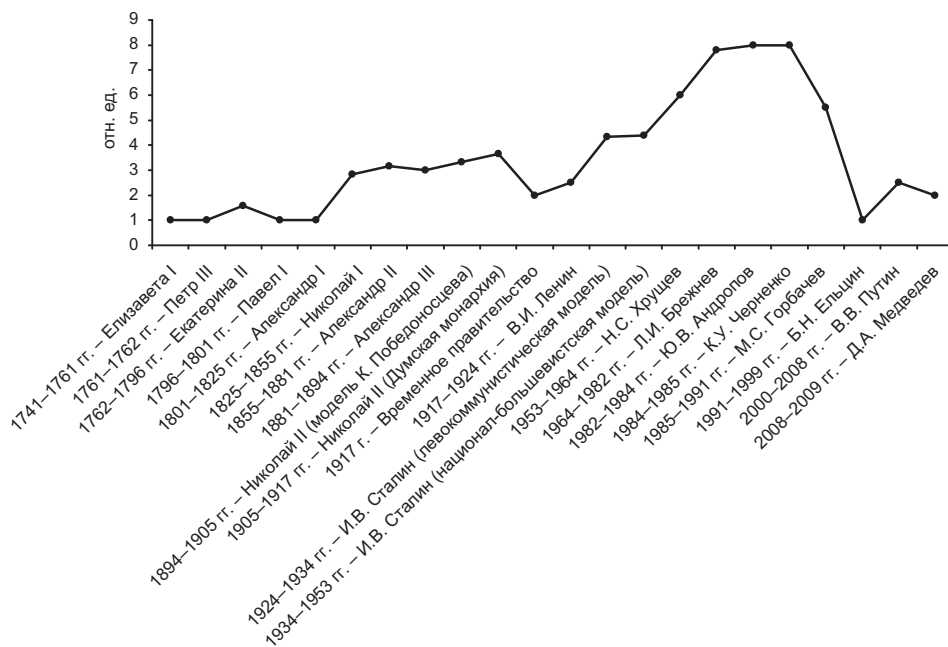


Рис. 8.1.64. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Пенсионная политика

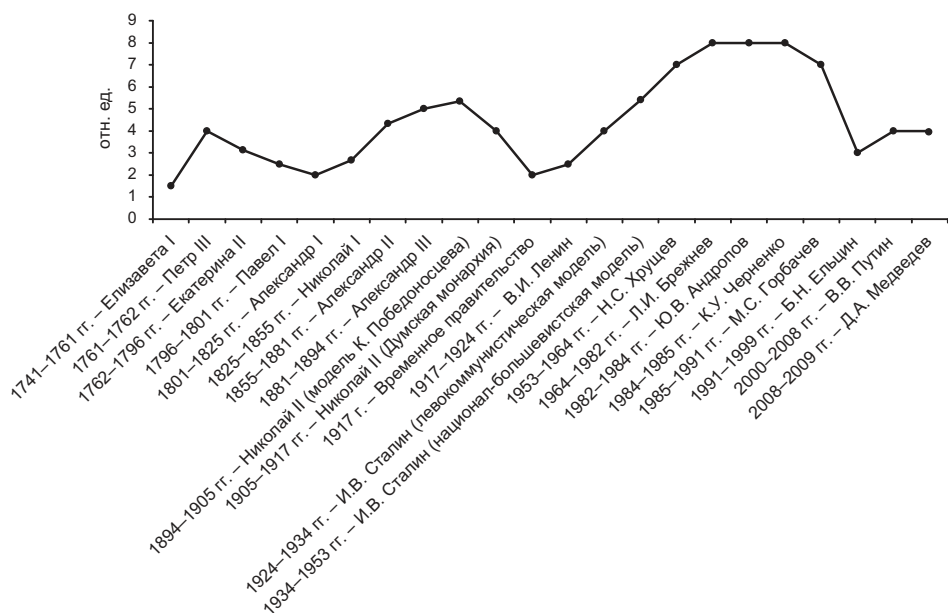


Рис. 8.1.65. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Политика в сфере здравоохранения

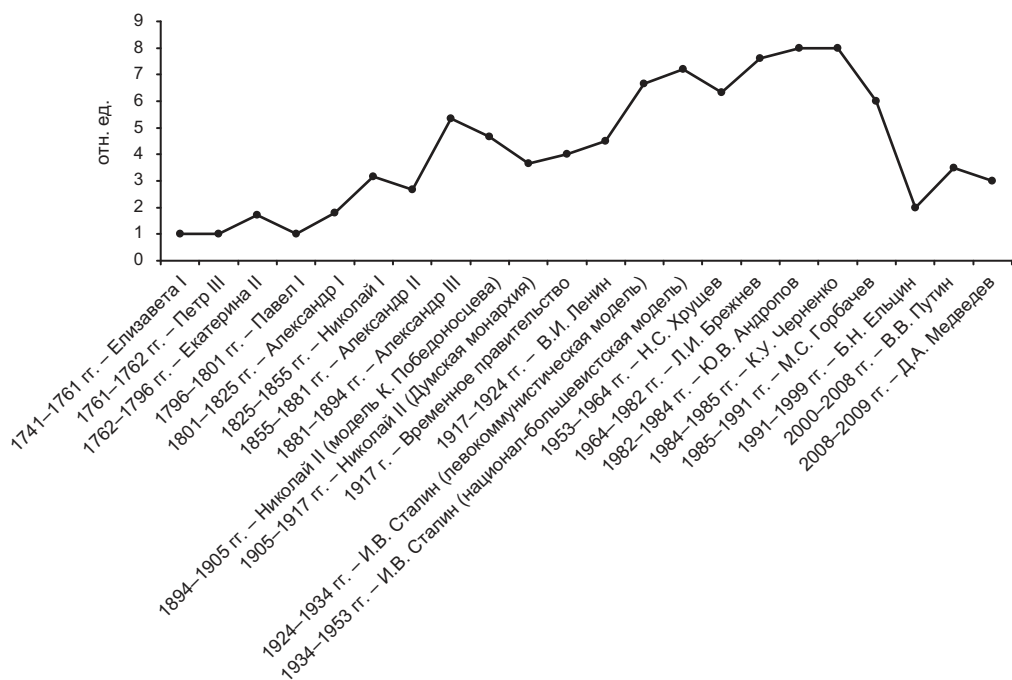


Рис. 8.1.66. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Политика занятости

8.1. Качество государственного управления в России

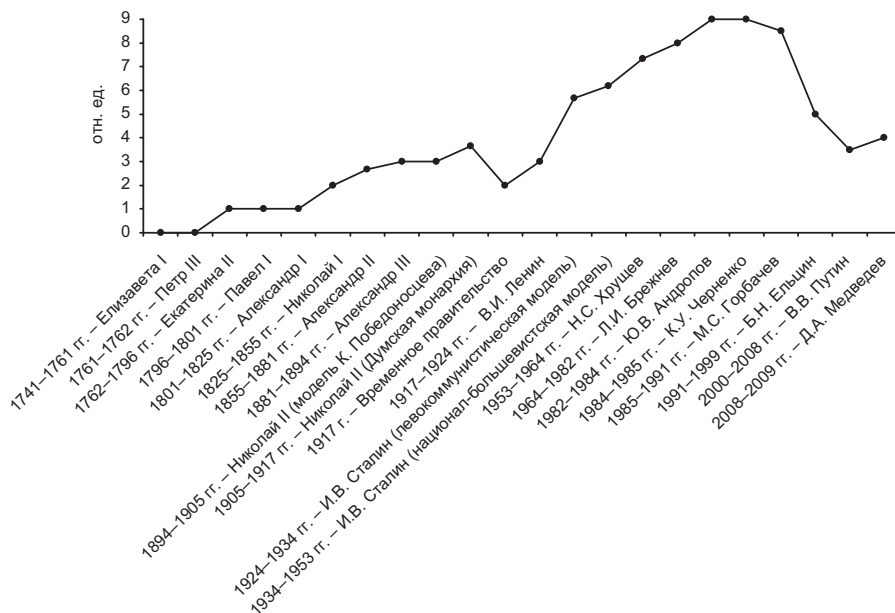


Рис. 8.1.67. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Политика развития физкультуры и спорта

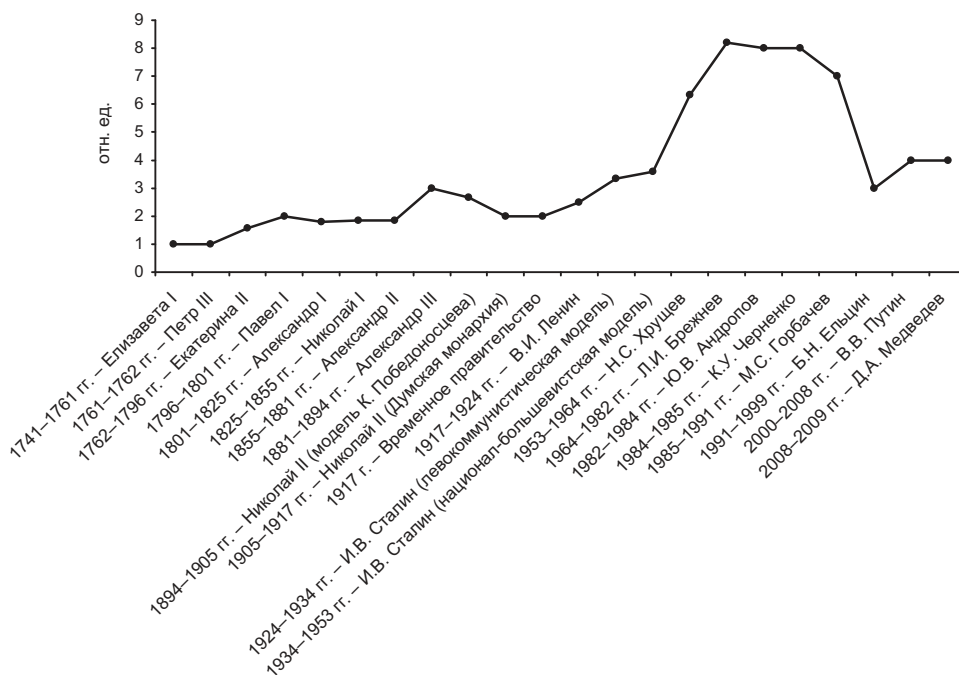


Рис. 8.1.68. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Политика в рекреационной сфере (реализация права на отдых)

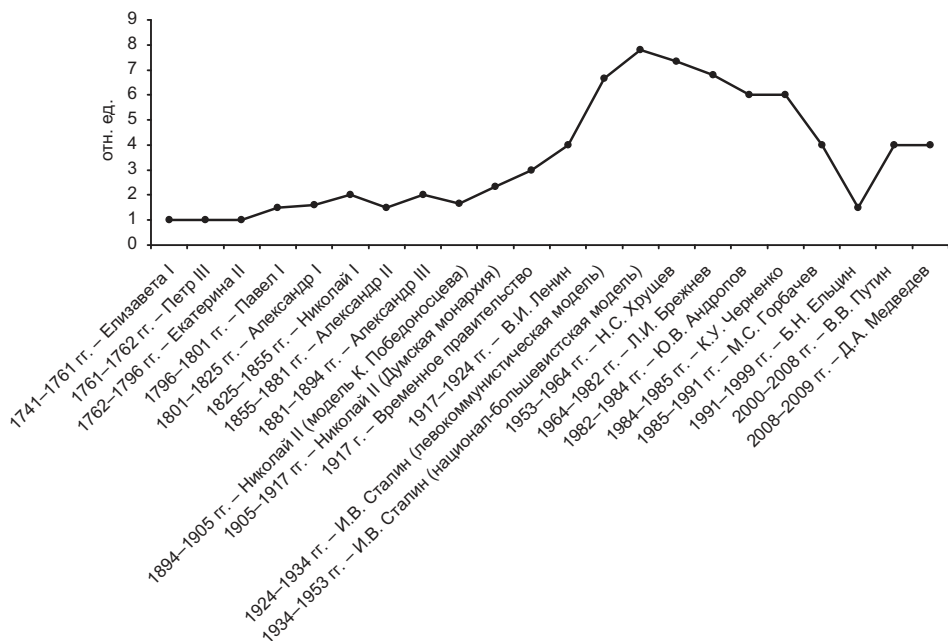


Рис. 8.1.69. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Молодежная политика

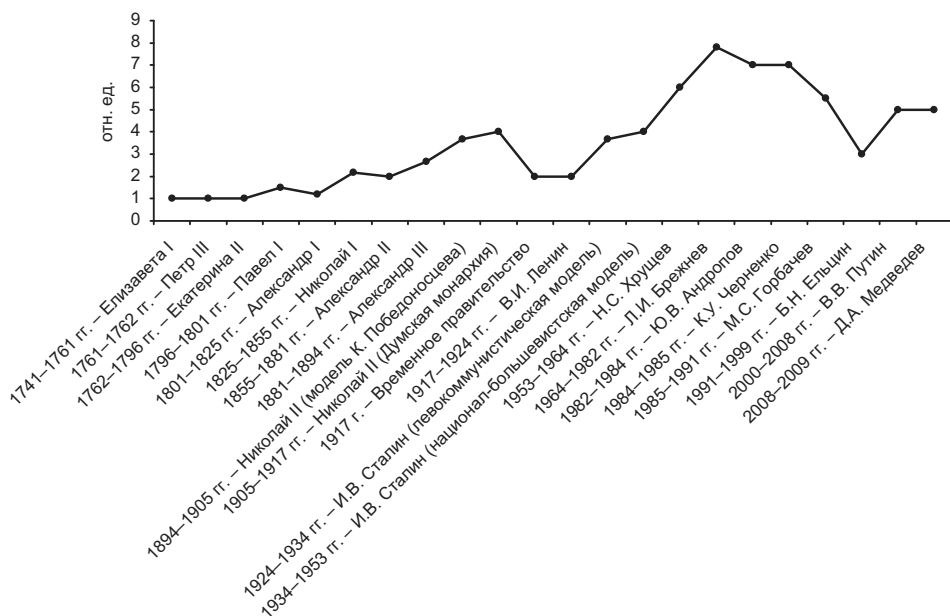


Рис. 8.1.70. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Политика социальной защиты населения

8.1. Качество государственного управления в России

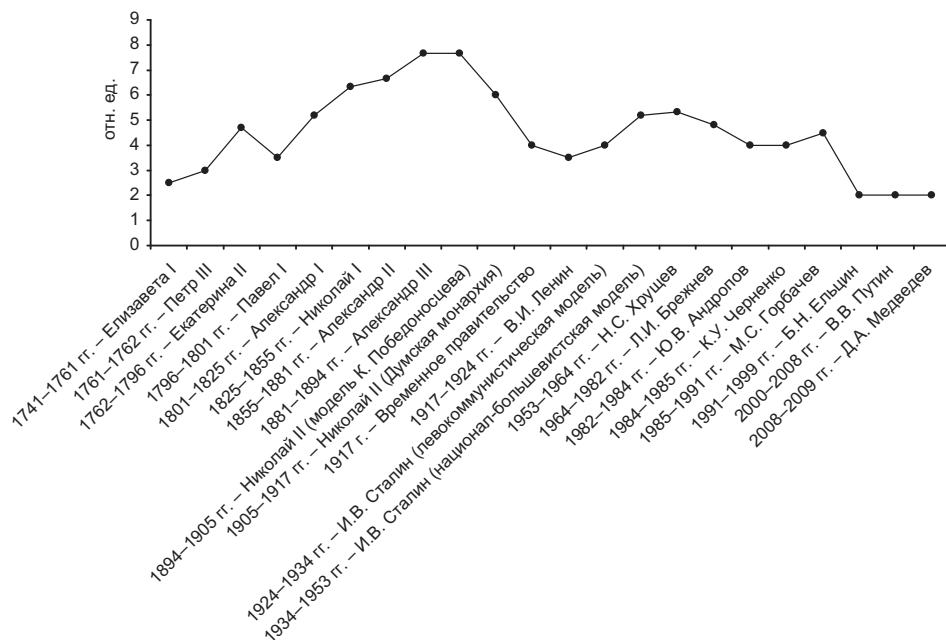


Рис. 8.1.71. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Политика в сфере культуры

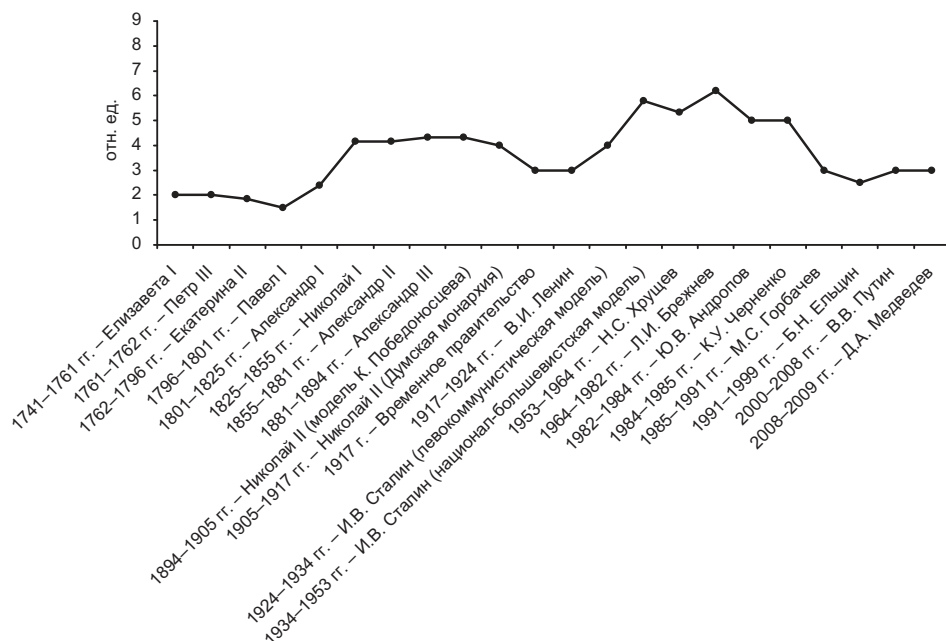


Рис. 8.1.72. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Политика в сфере национальных отношений

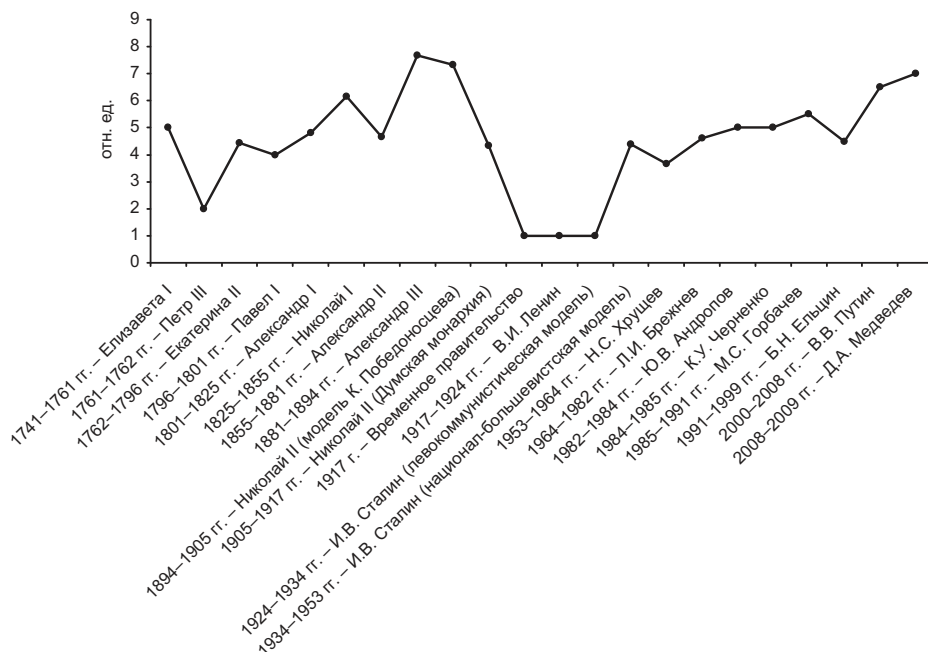


Рис. 8.1.73. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Политика взаимоотношений с религиозными институтами

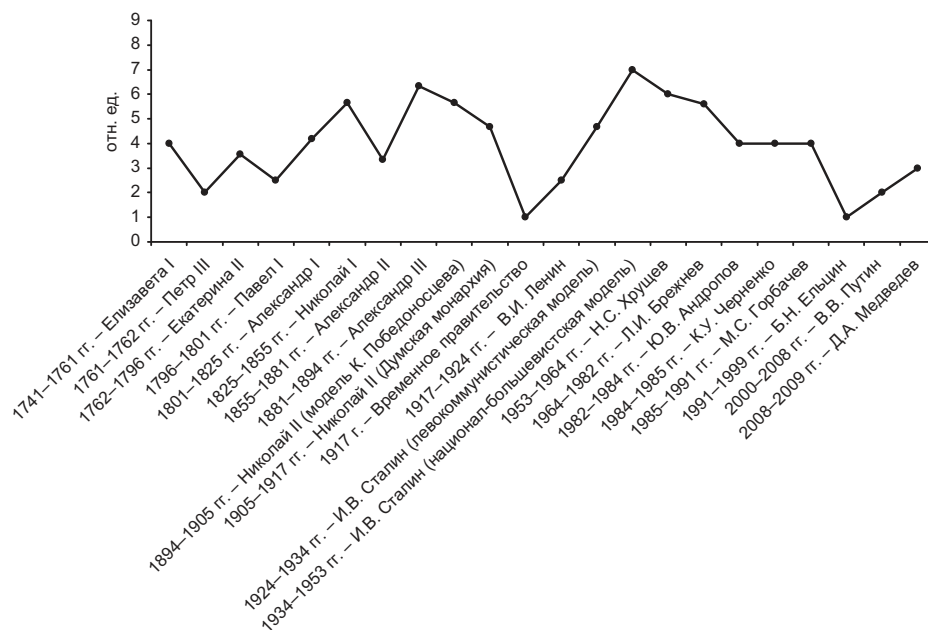


Рис. 8.1.74. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Политика, направленная на духовное развитие народа

8.1. Качество государственного управления в России

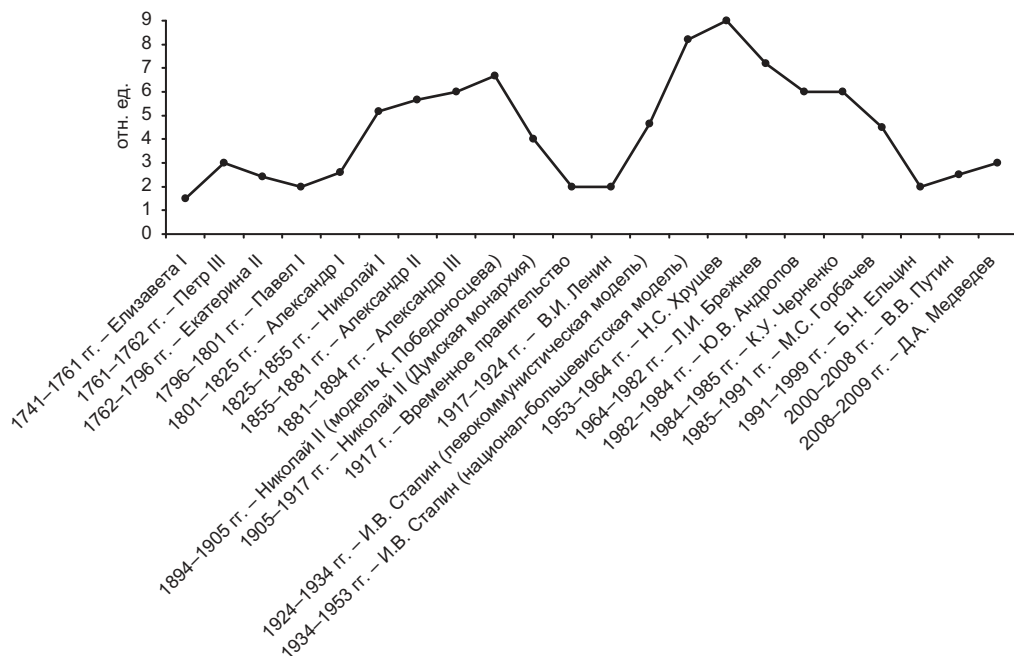


Рис. 8.1.75. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Политика в сфере науки и инноваций

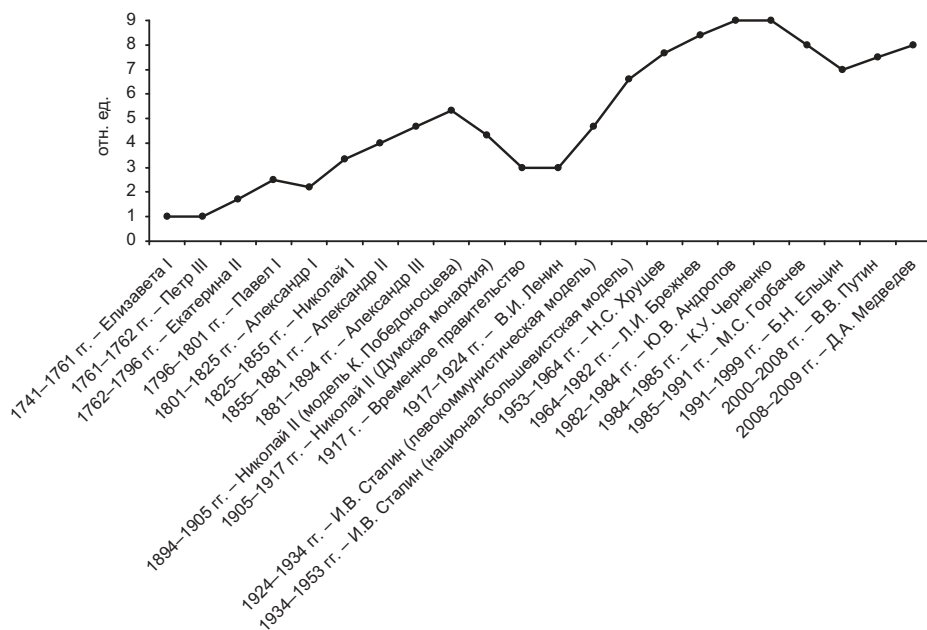


Рис. 8.1.76. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Политика в сфере информатизации и связи

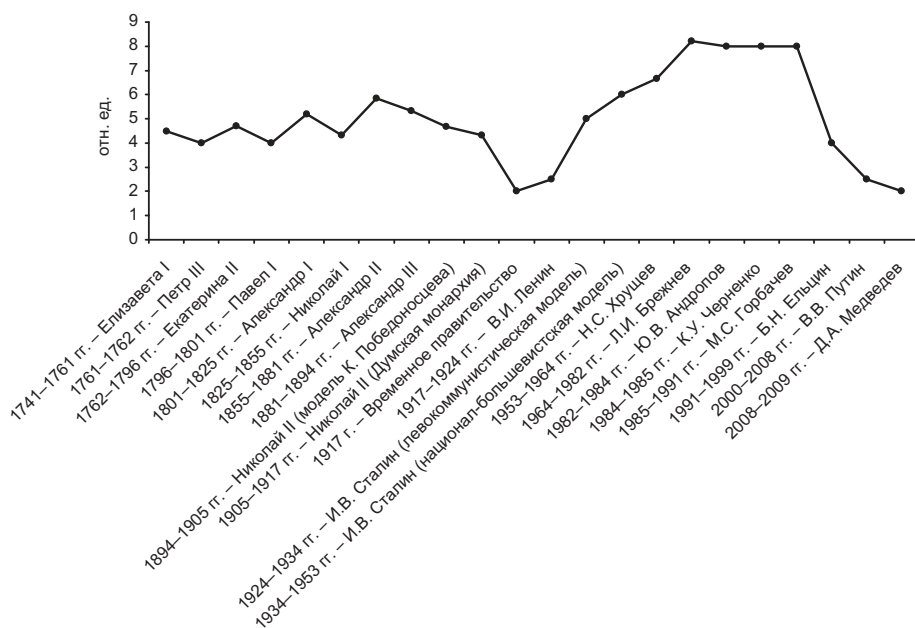


Рис. 8.1.77. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Политика в сфере образования

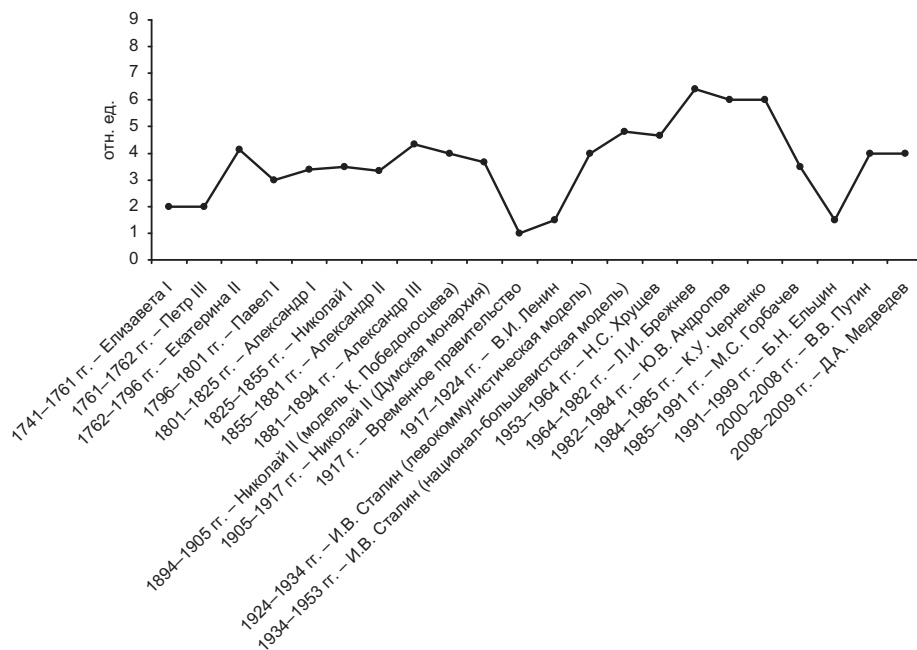


Рис. 8.1.78. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Региональная политика

8.1. Качество государственного управления в России

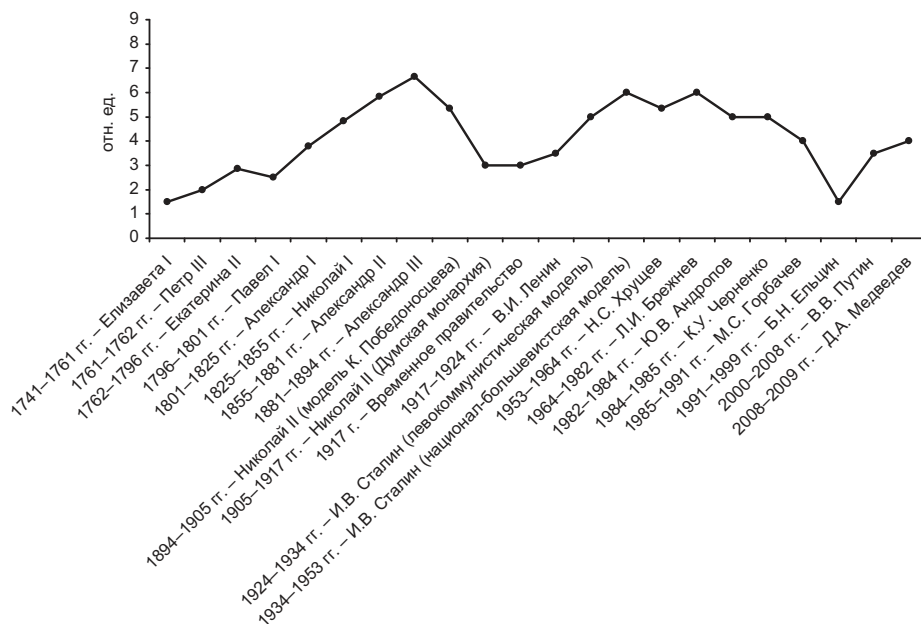


Рис. 8.1.79. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Государственная кадровая политика

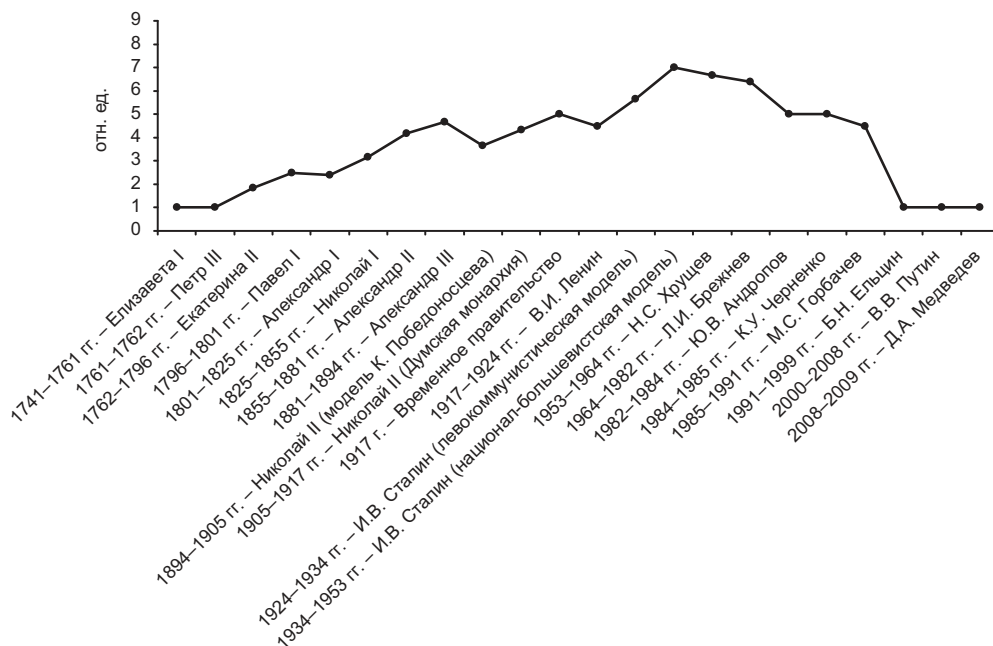


Рис. 8.1.80. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Политика выравнивания социальных диспаритетов

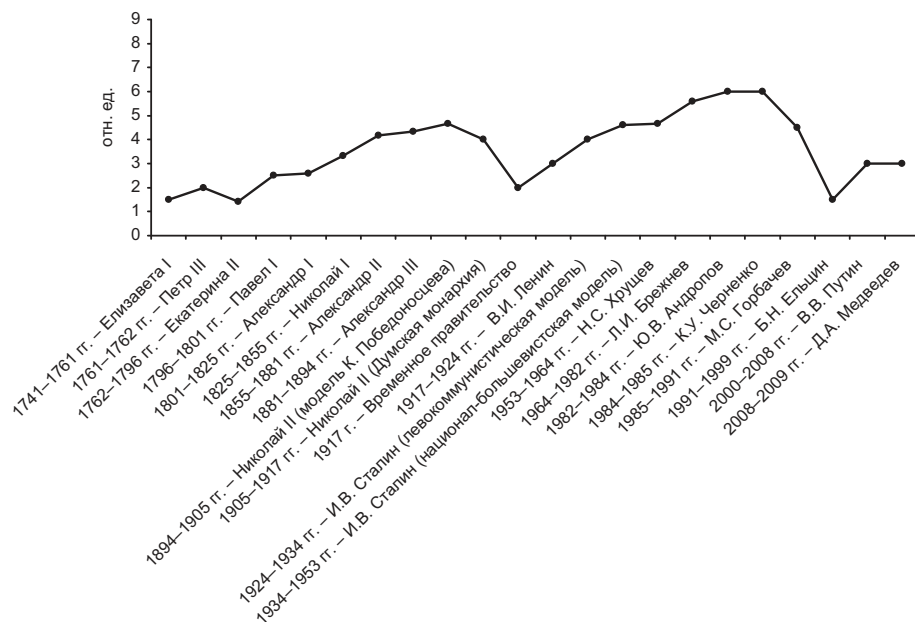


Рис. 8.1.81. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Политика в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций

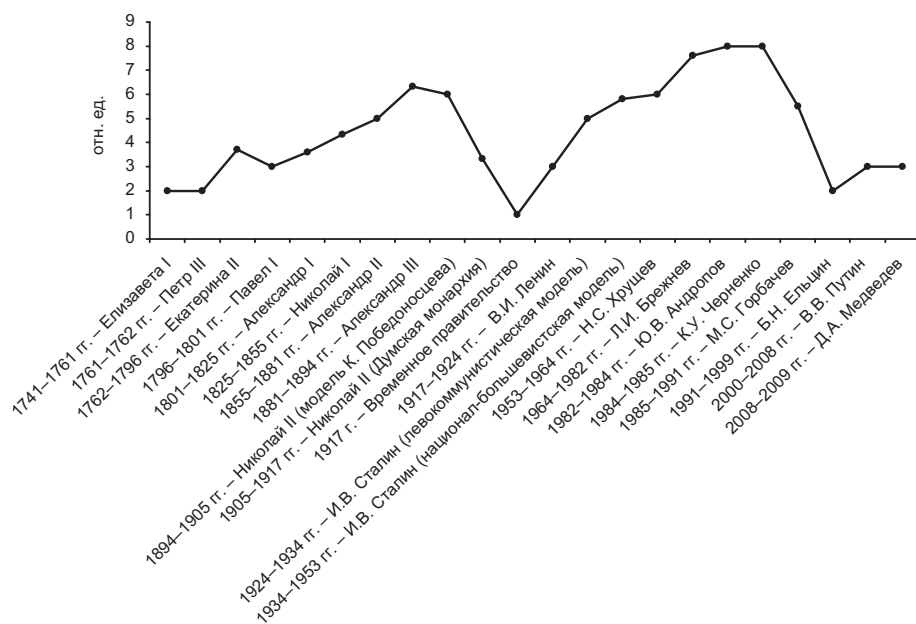


Рис. 8.1.82. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Бюджетная и налоговая политика

8.1. Качество государственного управления в России

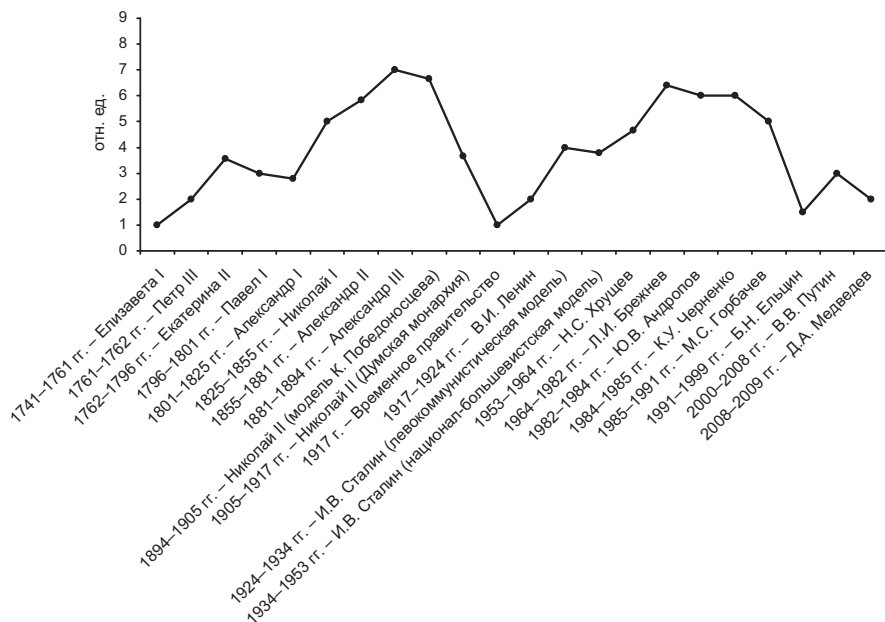


Рис. 8.1.83. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Денежно-кредитная и банковская политика

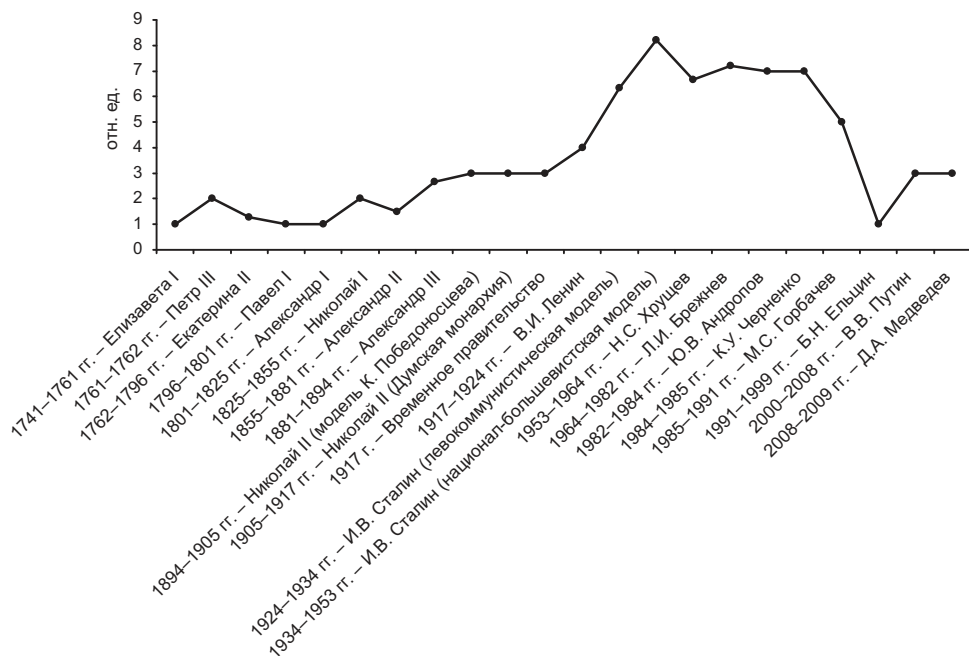


Рис. 8.1.84. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Государственная ценовая политика

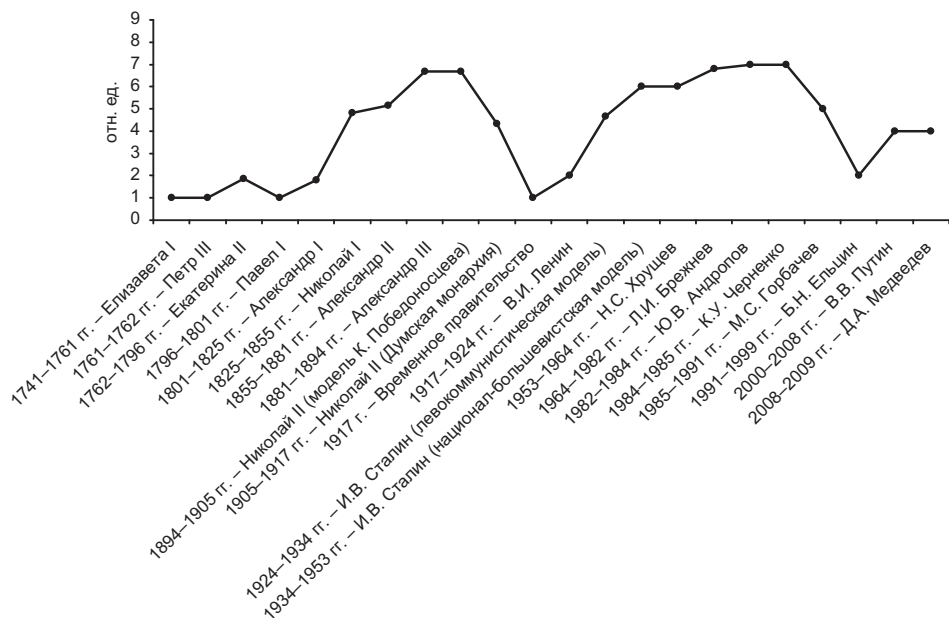


Рис. 8.1.85. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Инвестиционная политика

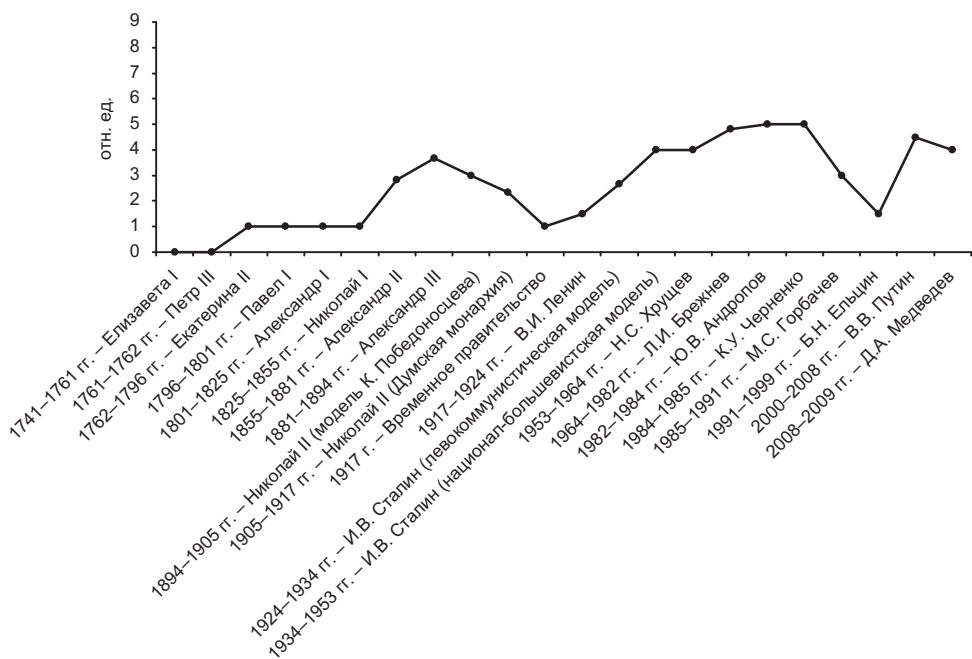


Рис. 8.1.86. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Политика управления государственным долгом

8.1. Качество государственного управления в России

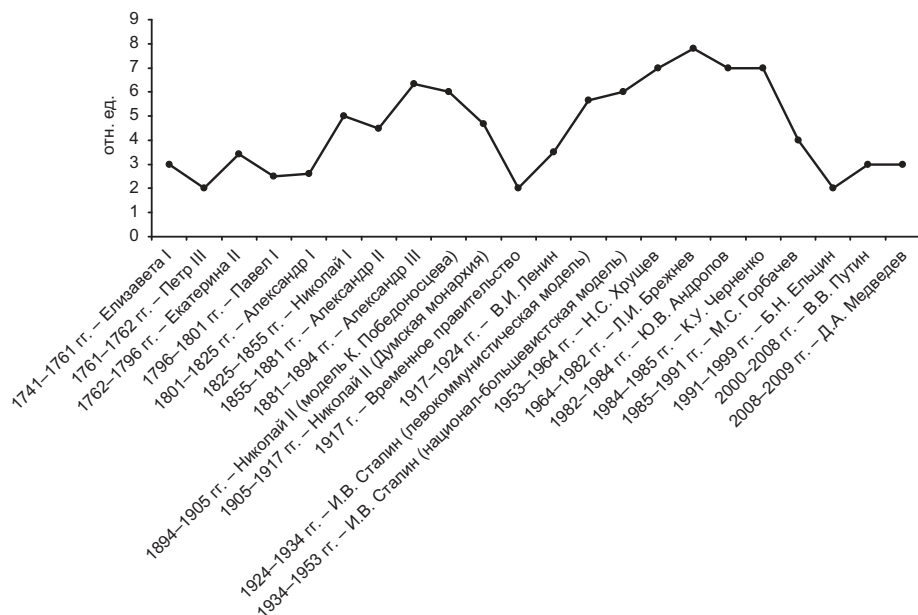


Рис. 8.1.87. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Внешнеэкономическая политика

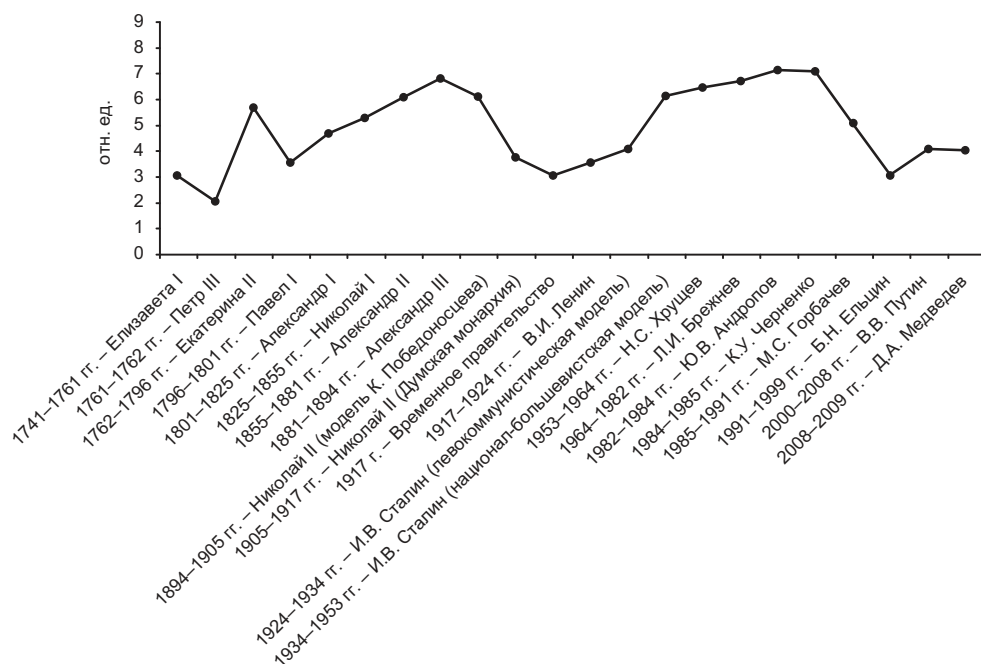


Рис. 8.1.88. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Международная (дипломатическая) политика

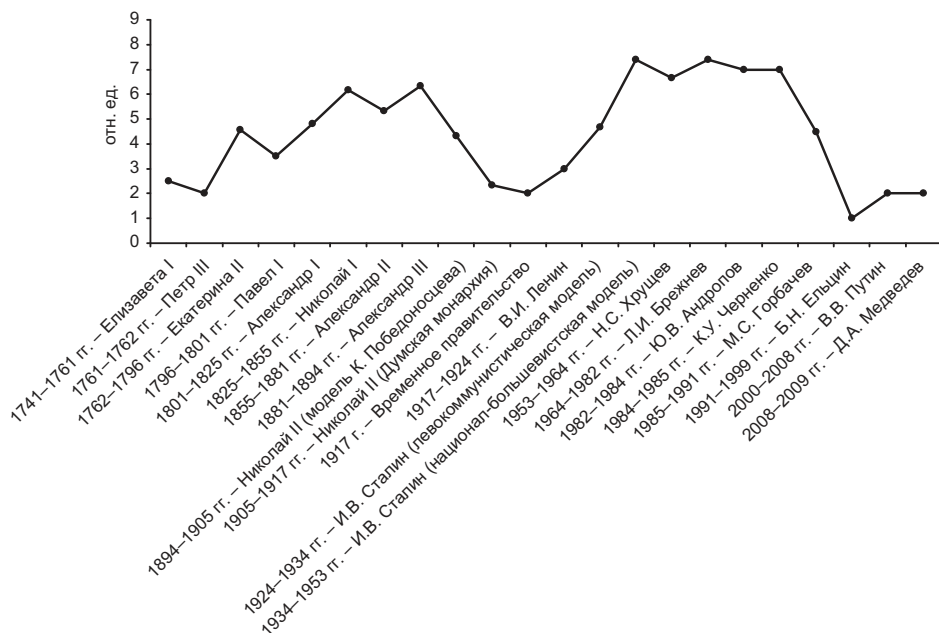


Рис. 8.1.89. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Геополитика

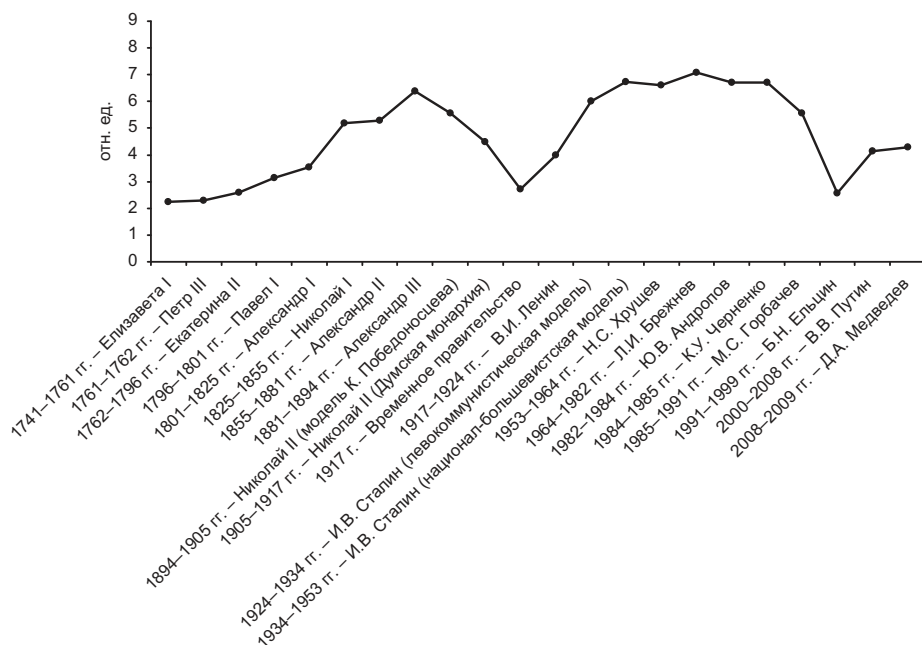


Рис. 8.1.90. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Экономическая политика (укрупненный пакет)

8.1. Качество государственного управления в России

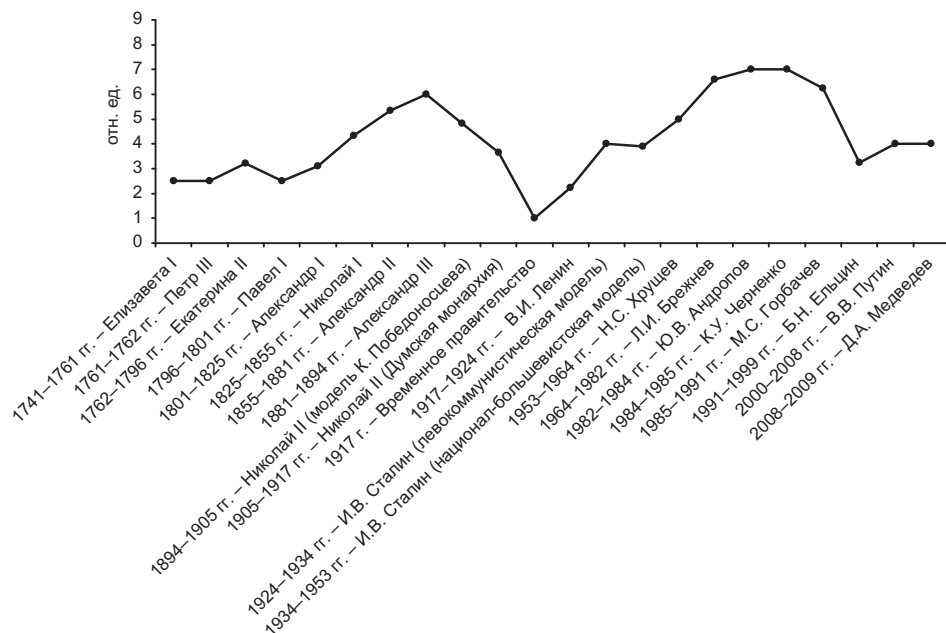


Рис. 8.1.91. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Правоохранная политика (укрупненный пакет)

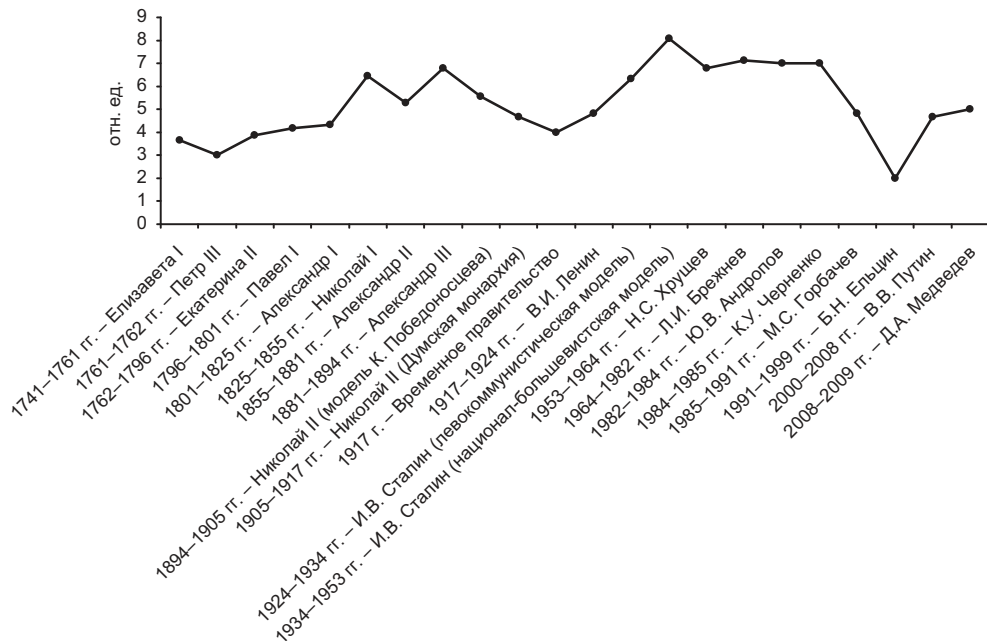


Рис. 8.1.92. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Политика национальной безопасности (укрупненный пакет)

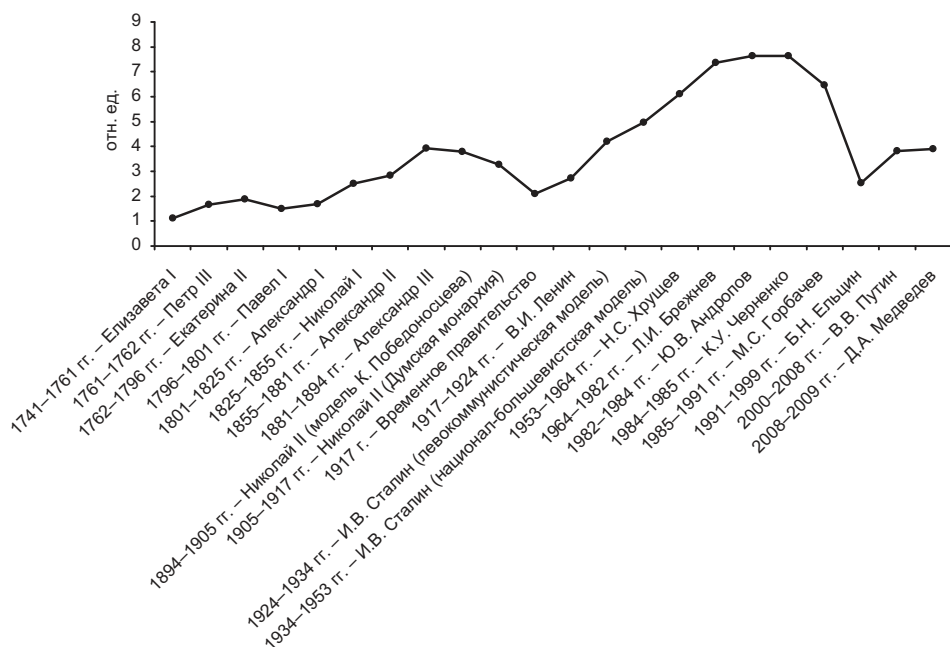


Рис. 8.1.93. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Социальная политика (укрупненный пакет)

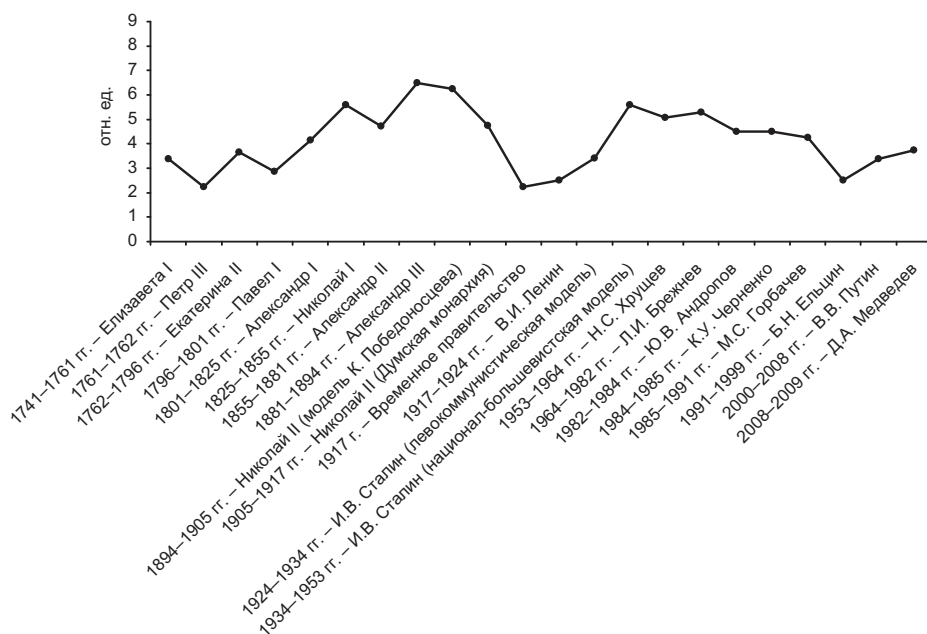


Рис. 8.1.94. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Политика в гуманитарной сфере (укрупненный пакет)

8.1. Качество государственного управления в России

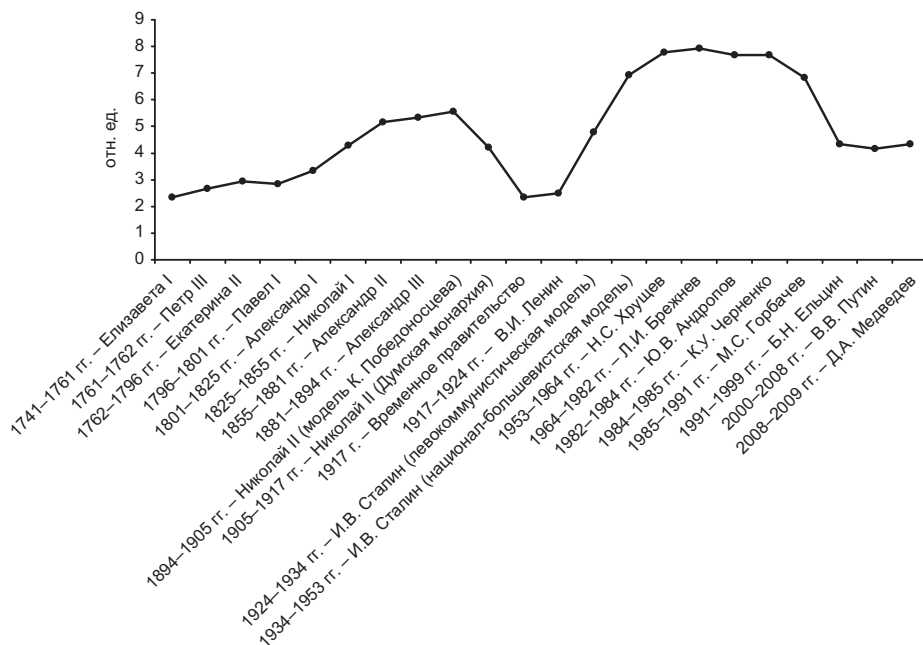


Рис. 8.1.95. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Инновационная политика (укрупненный пакет)

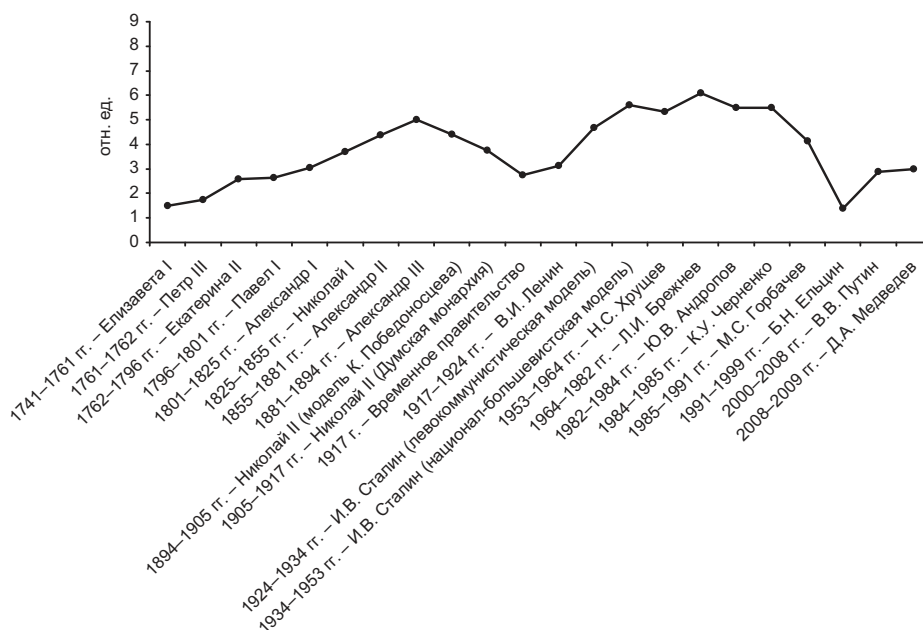


Рис. 8.1.96. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Структурно-системная политика (укрупненный пакет)

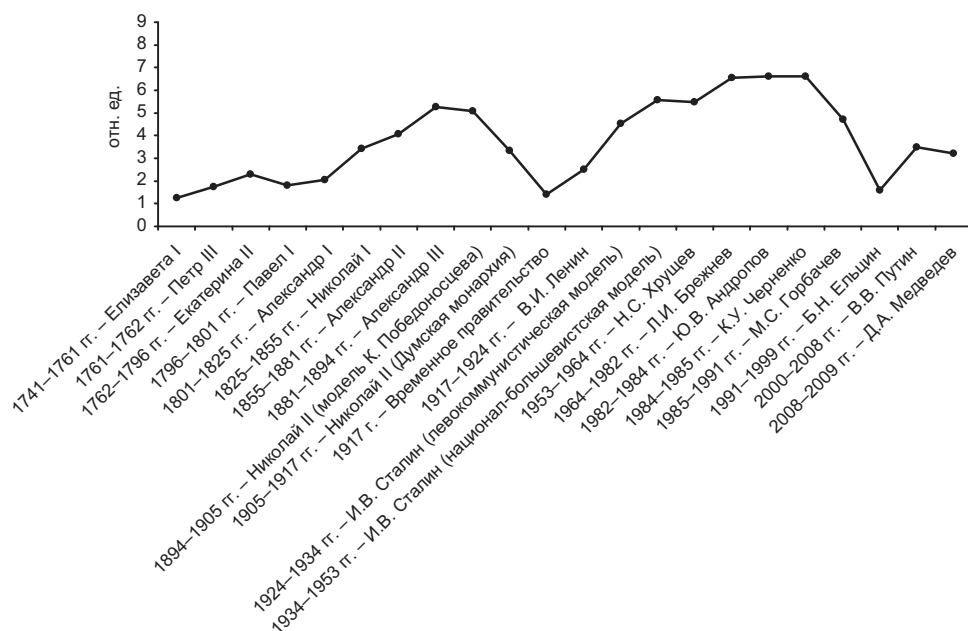


Рис. 8.1.97. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Финансовая политика (укрупненный пакет)

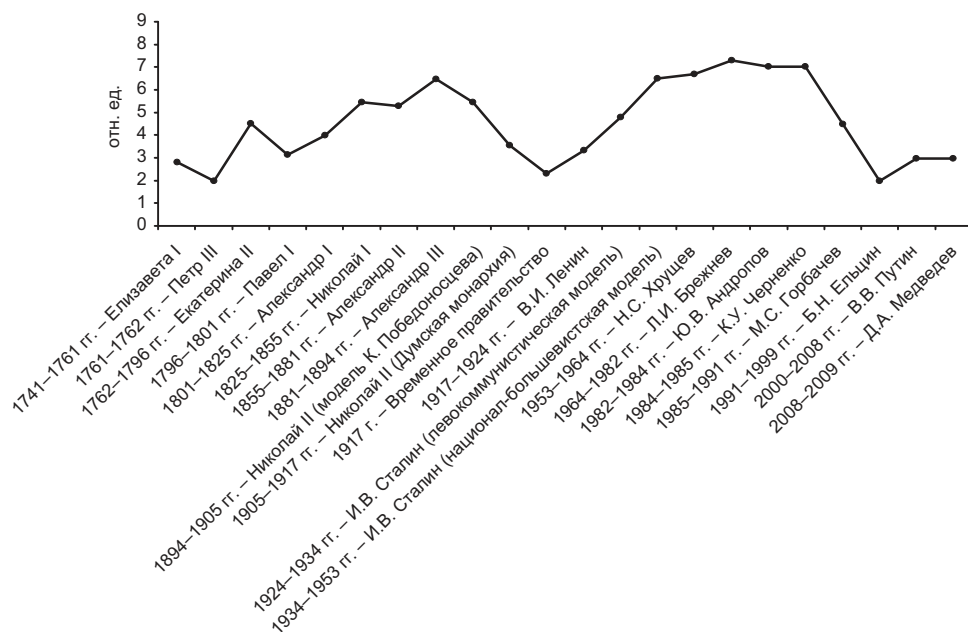


Рис. 8.1.98. Оценка качества государственного управления по периодам правлений. Внешняя политика (укрупненный пакет)

Закономерность обнаруживается в связи качества государственного управления с фактором цивилизационной идентичности страны. Все фиксируемые спады и стагнации в динамике показателей управленческой эффективности совпадают с периодами тех правлений, которые были направлены на разрыв с национальными (почвенными) традициями. Интервалы такого рода упадков и стагнаций выпадают на время Павла I (апология прусских порядков), Александра II (эпоха либеральных реформ), Николая II (либерально-реформаторские уступки и столыпинские инновации), В.И. Ленина (леворадикальный коммунистический интернационализм), Н.С. Хрущева (оттепель и хрущевский неоинтернационализм), М.С. Горбачева («перестройка и новое мышление»), Б.Н. Ельцина (неолиберализм и стратегия Вашингтонского консенсуса).

Напротив, периоды переориентации государства на укрепление потенциалов цивилизационной идентичности всякий раз синхронны с резким подъемом качества государственного управления. Эти прорывы фиксируются на интервалах правлений Николая I, Александра III, И.В. Сталина, Л.И. Брежнева и В.В. Путина. Описанный в ряде работ Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования концепт о маятнике цивилизационной идентичности государств не только подтверждается, но и обнаруживает дальнейшие перспективы развития³. Выявляется, в частности, связь обнаруживаемых маятниковых инверсий с качеством реализации функций государственного управления. Полученный вывод является прямым предостережением о противопоказанности для России политики иносистемных внедрений. Применительно к современному общественно-политическому контексту он указывает на имманентную деструктивность для российской государственной системы идеологии неолиберализма.

Сходные выводы получены при ранжированном распределении показателей качества государственного управления по периодам правлений. Максимум качества госуправления пришелся для большинства политик и управленческих пакетов на брежневскую эпоху. По ряду направлений апогей был достигнут в период сталинского правления (по 11 политикам — исторический максимум). Однако этот временной интервал оказался менее сбалансирован. Сравнительно низки оценки сталинского периода по политикам, связанным с защитой индивидуальных прав и свобод человека. В результате такого разброса усредненный показатель по политикам правления периода И.В. Сталина оказался несколько ниже, чем последующих этапов,

³ Багдасарян В.Э. Российская революция в контексте теории «цивилизационного маятника». Статья // Октябрь 1917: Взгляд из XXI века. Сборник статей. М.: РИПО ИГУМО, 2007; Багдасарян В.Э. Российский исторический процесс в контексте теории вариативности общественного развития. Монография. М.: Научный эксперт, 2008; Багдасарян В.Э. Россия в условиях трансформаций: Теория цивилизационного маятника. Монография. М.: Собрание, 2007.

связанных с Н.С. Хрущевым и Л.И. Брежневым. В периоды государственных катастроф (1917 и 1991 гг.) Россия оказывалась дважды отброшена на уровень середины восемнадцатого столетия (периода елизаветинского правления). Период ельцинского неолиберализма стал точкой абсолютного минимума по 15 политикам и трем управленческим пакетам.

Чаще всего в российской истории первую строчку занимал пакет политик национальной безопасности. Но всякий раз при выборе стратегии либерализации приоритетность этого направления ликвидировалась. Первый раз он утратил высший статус в период либерализации Екатерины II. Второе снижение — сразу с 1-го места на 5-е — фиксируется во время либеральных реформ Александра II. Новое падение статуса политики национальной безопасности (до 4 места) происходит в период правления Николая II, соотносясь с курсом либеральных уступок и предвосхищая последующую катастрофу российской государственности. Очередное снижение приходится на время хрущевской либерализации. Далее вплоть до распада СССР рейтинговое положение пакета политики национальной безопасности постоянно снижалось. При Н.С. Хрущеве — 3-е место, при Л.И. Брежневе — 5-е, в момент смены генсеков — 4-е («андроповский эффект»), при М.С. Горбачеве — исторический минимум — 8 место (ниже оказалась лишь еще более дезавуированная внешняя политика). Вновь на первую строчку данный управленческий пакет выходит в 2000-е годы, отражая определенный поворот правящей команды в определении приоритетов государственного управления.

В антикорреляции по отношению к политике национальной безопасности находится правоохранный пакет. На первое место среди управленческих пакетов правоохранная политика выходит в период правления Александра II, поднявшись по отношению к предыдущему царствованию сразу на четыре строчки. При В.И. Ленине и И.В. Сталине этот пакет управления занимал низшее положение. В послесталинский период положение правоохранной политики улучшалось. При Н.С. Хрущеве с 9-го места блок перемещается на 6-е. Во время правления М.С. Горбачева правоохранная политика занимала уже вторую строчку. Только в 2000-е годы ее местоположение несколько понизилось.

Обращает на себя внимание резкое возрастание значения инновационной политики в рейтинге укрупненных пакетов политик в двадцатом столетии. Повышение ее статуса соотносится с динамикой научно-технического прогресса и актуальностью модернизационного развития. Резкое повышение значимости инновационной политики фиксируется в сталинский период правления, когда государству пришлось решать задачи форсированной модернизации. С 7-й она поднимается на 2-ю строчку рейтинга. В период Н.С. Хрущева, когда СССР потряс весь мир высочайшими достижениями в освоении космоса, инновационная политика и вовсе выходит на первую позицию.

Весьма информативным для выявления болевых точек государственности является также определение самой низкорейтинговой политики.

Прослеживается зависимость между низким статусом соответствующих управленческих пакетов и последующими государственными катастрофами. В обоих случаях — в 1917 и 1991 гг. — гибель государства обуславливается преимущественно именно тем фактором, который связан с самой низкорейтинговой политикой. Так, в Российской империи последнее место устойчиво занимал блок социальной политики. Следствием игнорирования факторов социального благополучия населения явилась классовая социалистическая революция. В СССР начиная с периода правления Н.С. Хрущева на последнем месте в пакетной иерархии оказалась политика в гуманитарной сфере. Именно эрозия несиловых факторов государственности стала основной причиной краха советского государства.

В 2000-е годы худшим по качеству стал управленческий пакет внешней политики. Угрозы такого положения легко прогнозируемы. Отчетливые контуры приобретает стратегия создания санитарного кордона с последующим геополитическим удушением России.

Рассмотрение динамики качества государственных политик дает возможность определить модель, позволяющую наилучшим образом решать задачи повышения жизнеспособности России. Исторический опыт России весьма поучителен для государственно-управленческой практики.

Таким образом, введенное представление о качестве государственной политики как факторе жизнеспособности страны в предложенной декомпозирующей методологии применимо в диагностических целях и позволяет формировать алгоритм для принятия мер по оздоровлению страны.

8.2. Законодательная пирамида

Как было показано в разделе 1.6, принятие и реализация документов программирующего типа — это одно из условий результативности публичной власти, которая является, в свою очередь, фактором жизнеспособности страны.

В рамках настоящего раздела необходимо установить систему факторов, влияющих на качество правотворчества, системность нормативных правовых актов, результативность государственного планирования и прогнозирования, а также проблемы, препятствующие оптимальному действию конкретных факторов.

Проблемы состояния правотворческой сферы в РФ

Состояние законодательства является отправной точкой для оценки качества государственного управления в целом. В современных государствах большая часть общественных отношений (особенно публичных) урегулирована правовыми нормами, и от проработанности этих норм зависит успешность деятельности политической власти, государственного аппарата и общества в целом. А государственное управление, кроме оперативной распорядительной деятельности, в основном представляет собой издание актов: нормативных правовых, нормативных. Что и есть, по сути, правотворчество, процесс создания законодательной системы государства.

Особая важность качества правотворчества отмечалась в правовой и политико-философской мысли еще Древней Греции и Рима. Так, например, в диалоге «Гиппий больший» Платон описывает следующий разговор между Сократом и Гиппием.

Сократ: «Как ты скажешь, Гиппий, вред или польза для государства закон?» Гиппий: «Устанавливается закон, я думаю, ради пользы. Иногда же он приносит и вред, когда его плохо установили»¹.

Все правовые нормы создаются в результате правотворчества, т. е. в процессе разработки, принятия, изменения и отмены нормативных правовых актов (НПА). Наиболее важные общественные отношения регулируются актами наиболее высокой юридической силы — конституцией, доктринами и законами.

Одним из условий успешности функционирования правового государства является системность и единообразие толкуемого законодательства. Например, одной из причин коррупции в России на современном этапе оказывается возможность неоднозначного толкования принятых актов органами власти и низкий уровень юридической техники.

В частности, Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»² (ст. 12) уста-

¹ Платон. Собр. соч. В 4 т. Т. 1. М.: Мысль, 1990. С. 390.

² СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

навливает общий срок для рассмотрения обращений граждан в 30 дней, однако оговаривается возможность в исключительных случаях увеличивать этот срок еще на 30 дней. При этом нигде не содержится определения «исключительного случая». Схожее положение присутствует и в Уголовно-процессуальном кодексе РФ (ст. 162)³.

Низкий уровень юридической техники дает возможность неоднозначно толковать законодательство и в итоге приводит к высокому уровню коррупционности норм. Например, в юридической литературе уже не раз отмечалась необходимость внесения поправок в ст. 3 Налогового кодекса РФ⁴, где говорится, что все неустранимые сомнения, противоречия и неясности актов законодательства о налогах и сборах толкуются в пользу налогоплательщика (плательщика сборов). Слово «сомнения» в отношении актов законодательства неприменимо и неприемлемо. Однако указанная норма действует уже больше десяти лет.

Приведенные примеры демонстрируют наличие серьезных недоработок в правотворческой сфере России. В связи с этим целесообразно рассмотреть основные проблемы, связанные с порядком разработки, принятия актов и с конституционным контролем в сфере правотворчества.

Как известно из теории права, все нормативные правовые акты делятся на две основные группы: законы и подзаконные акты, что подразумевает и различный порядок их разработки и принятия.

Порядок разработки и принятия законов регулируется Конституцией РФ⁵ и регламентами палат Федерального Собрания РФ⁶.

Конституция РФ содержит лишь общие требования к порядку принятия законов (количество голосов, необходимых для принятия закона, количество чтений, проводимых при принятии законов), основное же регулирование законотворческого процесса осуществляется регламентами палат Федерального Собрания РФ.

В теории права предлагается эффективность законодательной деятельности оценивать по следующим критериям⁷:

³ СЗ РФ. 2001. № 52. Ст. 492.

⁴ Часть первая Налогового кодекса РФ от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

⁵ Конституция РФ (с поправками от 30 декабря 2008) // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

⁶ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801; Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635.

⁷ Шумаков А.И. Понятие и существенные элементы «качества законотворчества». Статья // Гражданин и право. 2007. № 10. С. 62–65; Савельева Е.М. Проблемы совершенствования законодательной деятельности в России на федеральном уровне. Статья // Государство и право. 2001. № 9. С. 5; и др.

- качество законодательного регулирования общественных отношений действующим законодательством (сформированным в результате законодательной работы существующих органов государственной власти, включающей как принятие новых законов, так и сохранение в силе ранее действовавших);
- своевременность внесения изменений и дополнений в законодательство, а также сведение к минимуму необходимых усилий граждан и организаций на приспособление к новому порядку и самих органов и учреждений государственной власти — на его обеспечение;
- согласованность законодательного регулирования с иными действиями государственной власти, подкрепленность всех действующих норм и предписаний законодательства соответствующими действиями государственных органов и учреждений, иначе говоря, непротиворечивая законодательная пирамида.

Рассмотрим систему НПА Российской Федерации, используя эти критерии оценки.

Безусловно, основной проблемой законотворчества в Российской Федерации является *качество законодательства*. Одним из препятствий на пути ее решения, из которого вытекают практически все остальные, является отсутствие «закона о законах». Указанная проблема обсуждается юридическими кругами уже давно. Первый вариант проекта такого закона в новой России был внесен в Государственную Думу РФ еще в 1996 г., был принят в первом чтении, а затем, уже в 2004 г., снят с рассмотрения⁸. В последние годы о необходимости принятия подобного законопроекта говорилось в том числе и в докладах органов власти⁹.

Подобные законы приняты во многих странах мира, в том числе в странах СНГ (в Белоруссии, Казахстане¹⁰), а также в ряде субъектов Российской Федерации (в Якутии, Воронежской области¹¹).

Отсутствие указанного правового регулирования ведет к полному отсутствию требований к содержанию законов, вследствие чего в законах имеется огромное количество пробелов (не установлены ответственные ор-

⁸ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 12 мая 2004 г. № 491-IV ГД «О проекте федерального закона № 96700088-2 «О нормативных правовых актах Российской Федерации»» // СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 1982.

⁹ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 8 февраля 2006 г. № 36-СФ «О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2005 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации»» // СЗ РФ. 2006. № 7. Ст. 746.

¹⁰ Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-З «О нормативно-правовых актах Республики Беларусь»; Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 г. № 213-1 «О нормативно-правовых актах Республики Казахстан».

¹¹ Закон Республики Якутия от 25 декабря 2003 года № 199-III «Об актах органов государственной власти»; Закон Воронежской области от 16 июля 2004 г. №37-ОЗ «О правовых нормативных актах Воронежской области».

ганы, сроки реализации, отчетность и т. п.), зато фигурируют декларативные и политизированные интенции.

Не способствует качеству законодательства и отсутствие требований к анализу зарубежного законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации при разработке и принятии НПА.

Принятие предлагаемого авторами федерального закона «О правовых актах в Российской Федерации»¹² должно решить большинство проблем, связанных с правотворчеством, так как именно в этом законе должны быть предусмотрены порядок разработки НПА и требования к их содержанию, иерархия НПА и т. д.

Стоит отметить, что в России значительный объем в области регулирования общественных отношений занимают подзаконные акты, а не законы. Даже в такой сфере, как гражданское право, где количество подзаконных актов явно меньше, чем в других сферах правового регулирования, такая тенденция заметна. Например, раздел Торгового уложения Германии, посвященный акционерным обществам, включает более 600 статей, в то время как в российском Федеральном законе «Об акционерных обществах»¹³ их менее 100, а остальные положения содержатся в принятых во исполнение данного закона подзаконных актах. Все это не способствует стабильности нормативно-правового регулирования в данной сфере.

Важной проблемой, снижающей качество правотворчества, является отсутствие научности и методического обеспечения при разработке законопроектов. После внесения законопроекта в Государственную Думу он регистрируется и передается на рассмотрение профильного комитета. Согласно Регламенту Государственной Думы законопроект проходит экспертизу только в правовом аппарате Государственной Думы, чего явно недостаточно.

Кроме того, Регламент не содержит требований к обязательному проведению публичных слушаний, не определяет их статус и обязательность решений. Слушания и круглые столы могут проводиться в факультативном порядке, а их решения не имеют обязательной силы.

Ряд актов (технические регламенты, требования к стандартным образцам и метрологии и т. д.) требует проведения экспертиз, но эти экспертизы также не имеют обязательного статуса. Например, Федеральный закон «О техническом регулировании»¹⁴ предусматривает обязательное проведение экспертизы технического регламента. Однако результаты экспертизы подлежат лишь официальному опубликованию и не являются обязатель-

¹² Пакет законодательной инициативы по организации национальной системы правовых актов в Российской Федерации. М.: Научный эксперт, 2010.

¹³ Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 1.

¹⁴ Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // СЗ РФ. 2002. № 52. Ст. 5140.

ными для органов власти. Результаты экспертизы Общественной палаты¹⁵, Торгово-промышленной палаты РФ также носят исключительно рекомендательный характер.

Принятый закон о проведении антикоррупционных экспертиз снизил их статус до рекомендательного. Соответственно, реальной силы эти экспертизы иметь не могут, следовательно, смысл их проведения теряется. Кроме того, обязательность экспертиз установлена в отношении только законов, о подзаконных актах даже не упоминается.

Существующие в России совещательные органы и научно-исследовательские институты (Совет по кодификации законодательства при Президенте РФ, Институт частного права при Президенте РФ, Институт государства и права РАН, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ) не имеют полномочий на проведение обязательных экспертиз.

Кроме того, правотворческая деятельность не обеспечена научной поддержкой ни одного из указанных учреждений. Так, в отношении Института частного права при Президенте РФ указано, что он проводит работы в сфере законодательства по заданию Администрации Президента РФ¹⁶. В отношении Института законодательства и сравнительного правоведения РФ указано, что он прорабатывает и научно обосновывает законопроекты Правительства РФ¹⁷. Такие расплывчатые формулировки без установления конкретных обязанностей являются просто декларативными.

Для создания научной и методологической основы правотворчества можно использовать опыт ряда субъектов Российской Федерации, в частности г. Москвы, где создан специальный орган — Центр законотворчества Москвы¹⁸, на который возложены обязанности по координации правотворческой работы в городе, проведению экспертизы проектов НПА и их разработке.

Отметим, что при Федеральном Собрании вообще нет никаких научных учреждений, которые могли бы обеспечивать научность правотворческого процесса.

Представляется целесообразным создать одно или несколько учреждений (или наделить соответствующими полномочиями уже действующие),

¹⁵ Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

¹⁶ Указ Президента РФ от 16 июня 2007 г. № 769 «О федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Российская школа частного права (институт)» // СЗ РФ. 2007. № 25. Ст. 3011.

¹⁷ Постановление Совета Министров — Правительства РФ от 23 декабря 1993 г. № 1320 «Вопросы Института законодательства и сравнительного правоведения при Совете Министров — Правительстве Российской Федерации» // САПП РФ. 1993. № 52. Ст. 5148.

¹⁸ Распоряжение Мэра Москвы от 16 апреля 1996 г. № 214-РМ «О специализированном подразделении для подготовки и правовой экспертизы законопроектов города Москвы» // Вестник мэрии Москвы. 1996. № 10.

в которых будут работать ведущие ученые и практики, чьей задачей будет проведение экспертиз, а также разработка нормативных актов президента, правительства и федеральных законов. Также представляется верным внести изменения в Регламент Государственной Думы, указав на обязательность проведения публичных слушаний и независимых экспертиз основных законопроектов (законопроектов в определенных сферах).

В теории права считается, что чем сложнее порядок принятия законов, тем более качественными они получаются. Представляется, что правотворческий процесс в России чрезмерно упрощен из-за исключения требований об обязательных экспертизах, ограничения числа возможных участников процесса, отсутствия требований к содержанию закона и к процедурам его согласования с заинтересованными субъектами.

Вторым критерием успешности законодательства, как отмечалось выше, является своевременность внесения изменений и дополнений в НПА, а также сведение к минимуму необходимых усилий граждан и организаций на приспособление к новому порядку и самих органов и учреждений государственной власти на его обеспечение.

По статистике Государственной Думы, ею принимается в среднем более 150 законов за сессию¹⁹, из которых в среднем более 20% составляет ратификация международных договоров. Всего в России принято более 3000 федеральных и федеральных конституционных законов.

Стабильность правовой системы является основополагающим признаком ее зрелости. В этом аспекте в российском правовом пространстве ситуация далека от идеальной. Частые изменения законодательства приводят как к нестабильности правоотношений, так и к многочисленным бюджетным тратам. Понятно, что если в законодательство часто вносятся изменения, особенно в один и тот же акт, значит, он был принят с существенными недоработками.

Например, Уголовно-процессуальный кодекс РФ был принят 18 декабря 2001 г., а вступил в силу с 1 июля 2002 г. Еще до вступления в силу в кодекс были внесены поправки в 69 статей и 18 приложений²⁰.

Другим примером является Налоговый кодекс РФ, для внесения поправок в который пришлось принять более ста законов.

Причинами нестабильности законодательства являются, как указывалось выше, отсутствие научного и экспертного обеспечения правотворческой деятельности, низкий уровень юридической техники, а также лоббистские действия и др.

Своевременному и оперативному регулированию мешает также отсутствие закрепления сроков прохождения проектами законов стадий зако-

¹⁹ По материалам сайта <<http://www.duma.gov.ru/>>.

²⁰ Федеральный закон от 29 мая 2002 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2027.

нотворческого процесса. Глава 13 Регламента Государственной Думы, регулирующая порядок принятия законов, не устанавливает сроки их принятия. То есть после принятия закона в первом или втором чтении на последующее чтение он выносится не через определенный, четко установленный период времени, а в соответствии с планом работы Государственной Думы, который может составляться в произвольном порядке. В результате принятие закона может растягиваться на довольно длительный промежуток времени, иногда даже не на один год.

В практике российского правотворчества отсутствует механизм контроля эффективности применения принятых законов, не созданы критерии оценки этой эффективности. Соответственно, любая корректировка законодательства производится бессистемно, без учета правоприменительной практики и российских реалий. Более того, не создано механизмов выявления интересов общества при разработке законодательных актов.

Ярким примером такой проблемы могут служить непоследовательные действия законодателя в отношении института конфискации имущества в уголовном праве: в конце 2003 г. соответствующие нормы были отменены, а в середине 2006 г. вновь возвращены в Уголовный кодекс РФ.

Наконец, третьим критерием эффективности правотворчества является согласованность законодательного регулирования с иными действиями государственной власти (непротиворечивая законодательная пирамида).

Наверное, коллизии встречаются в законодательстве практически всех государств, однако их не должно быть такое количество, какое имеет место в российском законодательстве, поэтому необходимо создать механизмы разрешения данных коллизий. Коллизии, кроме всего прочего, — питательная почва для развития коррупции.

Целесообразно оценить возможность введения предварительного конституционного контроля (т. е. возможность проверки законов, не вступивших в действие, на соответствие Конституции). На данный момент, в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации»²¹, он возможен только в отношении международных договоров. Последующий конституционный контроль, применяемый в правотворческой практике в настоящее время, не достигает своей цели: с 1994 г. Конституционный суд РФ принял немногим более 300 постановлений по вопросам конституционности нормативных правовых актов. Понятно, что за столь длительный период и с учетом качества российского законодательства это крайне мало. Кроме того, ряд норм, неконституционность которых очевидна, действует достаточно долго. Например, Конституционный суд РФ только в 2007 г. признал противоречащей Конституции РФ норму Гражданского процессуального кодекса РФ (принятого в 2002 г.), запрещающую изъятие земельного участка, не являющегося

²¹ СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

единственным источником дохода и не используемого для предпринимательской деятельности, по исполнительным документам, хотя противоречие данной нормы Конституции очевидно.

Введение предварительного конституционного контроля позволило бы в большей степени соблюдать единство законодательства.

На данный момент устранить противоречие между НПА различной силы можно только путем обращения в Конституционный, Верховный или Высший арбитражный суд. В законодательстве присутствует формулировка о праве судов применять прямое действие Конституции РФ или применять акты более высокой юридической силы в случае обнаружения коллизий, однако на практике это случается достаточно редко. Так, федеральными арбитражными судами округов при противоречии актов друг другу напрямую нормы Конституции РФ применялись лишь чуть более чем в 50 случаях²².

Необходимо срочно ввести обязательную проверку НПА на непротиворечие иным законам и Конституции РФ.

Регламент Государственной Думы РФ предусматривает, что по поручению Совета Государственной Думы Правовое управление проводит правовую, юридико-техническую и лингвистическую экспертизу НПА. Как видно, указанная формулировка не содержит требований к обязательному проведению экспертизы Правовым управлением, так как она проводится только по поручению Совета Думы.

Акты правительства и президента, а тем более акты органов исполнительной власти вообще принимаются без проведения экспертиз. Регламент Правительства РФ²³, также как и акты президента²⁴, не предусматривает проведение экспертизы нормативных правовых актов.

В Российской Федерации нет акта, обязывающего правительство и президента принимать предусмотренные законом акты в определенный срок. Как правило, в заключительной части законопроекта содержится указание только на поручение правительству и президенту привести свои акты в соответствие с принятым законом, но не содержится обязанности принять предусмотренные законом акты к определенному сроку.

Подобное затягивание принятия необходимых актов коснулось даже реализации положений Конституции РФ. Так, ст. 36 Конституции РФ предусматривает, что порядок пользования землей определяется федеральным законом. Комплексный акт, регулирующий сферу земельных отношений, был принят только в 2001 г.

²² По данным СПС «Гарант».

²³ Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

²⁴ Указ Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1395.

С указанной проблемой корреспондирует проблема значительного количества отсылочных норм в законодательстве. В самом факте существования отсылочных норм нет ничего плохого. Однако российские НПА слишком часто содержат формулировки, связанные с необходимостью принятия подзаконных актов. Такие акты принимаются, как правило, со значительным опозданием, что лишает смысла сам факт существования подобных норм. Например, Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле»²⁵ устанавливает обязанность резидентов Российской Федерации, находящихся за пределами России, представлять отчетность в порядке, утверждаемом Правительством РФ²⁶. Закон был принят в 2003 г., а порядок появился только в 2005 г.

Все вышеизложенное позволяет прийти к следующим выводам. В России законодательный процесс чрезмерно упрощен: нет требований о проведении экспертиз законопроектов, нет требований к содержанию НПА, ограничен круг лиц, участвующих в разработке проектов НПА, сужены границы судебного контроля и т. д. Порядок принятия актов президента и правительства регулируется фрагментарно и по усмотрению самих органов.

Все это приводит как к принятию некачественных законов, так и к запаздыванию с их принятием, неэффективности реализации, что, в свою очередь, не позволяет достигать целей государственного управления и ставит саму российскую государственность под угрозу (способствует росту преступности, коррупции и т. д.), снижает жизнеспособность страны.

Система программных государственных документов: формы, статус и место программных документов в иерархии правовых актов

Для правильного применения любого правового акта необходимо, чтобы этот акт был встроен в существующую иерархию нормативных правовых актов. Если возникает сложность с определением места акта в иерархии, его применение становится крайне затруднительным, так как невозможно разрешить возникающие коллизии, сложно определить сферу действия и юридическую силу. Сложности с определением статуса НПА ведут к сдерживанию их правильной реализации и нарушению принципов законности и верховенства права.

В действующем законодательстве Российской Федерации отсутствует дефиниция программных документов. Для целей настоящей работы под программными документами понимаются документы, определяющие цели,

²⁵ СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4859.

²⁶ Постановление Правительства РФ от 28 декабря 2005 г. № 819 «Об утверждении Правил представления резидентами налоговым органам отчетов о движении средств по счетам (вкладам) в банках за пределами территории Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 2. Ст. 188.

задачи, средства, порядок действий для регулирования и развития определенной сферы общественных отношений и государственного управления на определенный срок и направленные на решение приоритетных задач развития общества и государства, оформленные, как правило, нормативными правовыми актами органов власти (раздел 1.6).

В Конституции РФ упоминаются три программных документа: послания Президента Федеральному Собранию (п. «е» ст. 84), военная доктрина (п. «з» ст. 83), федеральные программы (п. «е» ст. 71). Конституция РФ лишь упоминает эти документы, прямо не предусматривая необходимость принятия регулирующих их НПА и не определяя их статус.

В Конституции РФ указано, что к ведению федеральных органов власти относится установление основ федеральной политики и осуществление федеральных программ в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации (п. «е» ст. 71). Однако дальнейшего правового регулирования программные документы не получили.

В последнее время различные программные документы принимаются повсеместно, делаются попытки решить с их помощью наиболее актуальные проблемы почти во всех сферах общественных отношений.

Одной из основных проблем российских программных документов является отсутствие организующей документы системы, что влечет неопределенность их статуса. В праве под статусом программного документа понимается правовое положение документа, его юридическая сила и место в иерархии НПА. Форма программного документа — внешнее выражение документа, определяемое названием и актом, которым оформляется принятый программный документ.

Все документы программирующего типа в России можно разделить на преимущественно декларативные (они, как правило, не содержат управленческой части и не всегда содержат нормативные предписания) и программы (содержат управленческую часть и нормативные предписания). К программам относятся все виды одноименных документов, а к декларативным документам — все остальные (стратегии, концепции, доктрины, основы политики и др.).

Из всех перечисленных документов специальное правовое регулирование принято лишь в отношении некоторых видов программ (федеральных и ведомственных целевых программ).

В последние годы практика пошла по пути сокращения числа форм принимаемых программных документов. Так, практически перестали использоваться государственные и федеральные программы, «политики», «основные направления». Основными формами программных документов ныне являются послания Президента РФ, концепции, стратегии, целевые программы (ФЦП, ВЦП, специальные программы), доктрины.

Рассмотрим формы программных документов с точки зрения их статуса.

Послание Президента РФ

Оно имеет два вида: послание Президента РФ Федеральному Собранию и бюджетное послание Президента РФ.

Правовое регулирование послания Федеральному Собранию и бюджетного послания ограничивается их упоминанием в Конституции РФ (п. «е» ст. 84) и в Бюджетном кодексе РФ (ст. 170) соответственно.

Особенностью посланий является отсутствие правового регулирования и определенности их статуса. Если другие программные документы также не имеют определенного статуса, но хотя бы утверждаются соответствующим актом органов государственной власти, силу которого могут приобрести, то послания никаким актом не оформляются. Из этого следует, что послания сами по себе не являются нормативным правовым актом и не обязательны для исполнения. Кроме того, абсолютно понятно, что столь сжатый документ не может содержать необходимое количество управленческой атрибутики. Поэтому можно сделать вывод, что послания носят характер политического документа, который представляет общественности идеологическую позицию главы государства и не более того.

В связи с этим можно сформулировать следующую дефиницию послания Президента РФ. Это ежегодный декларативный, не имеющий юридической силы, политический документ, представляемый президентом РФ Федеральному Собранию РФ, дающий оценку положению дел в стране и определяющий основные направления внутренней и внешней политики (бюджетной политики — для бюджетного послания) государства на соответствующий год. Отношение к нему вертикали исполнительной власти не определено. Отсюда управленческая результативность его находится на минимальном уровне.

Доктрина

В России в общей сумме принято десять доктрин, из которых действуют девять. Большинство доктрин приняты в форме указов Президента РФ, две в форме актов Правительства РФ (одно распоряжение и одно постановление) и одна — федеральным органом исполнительной власти.

Несмотря на то что упоминание доктрины присутствует в ст. 83 Конституции РФ, которая относит к полномочиям президента принятие Военной доктрины, в законодательстве отсутствует правовое регулирование и даже определение доктрины.

В некоторых из принятых доктрин присутствуют самодефиниции. Интересно, что и здесь проявляется непоследовательность. Так, Национальная доктрина образования²⁷ определяет себя как основополагающий государственный документ, устанавливающий приоритет образования в государ-

²⁷ Постановление Правительства РФ от 4 октября 2000 г. № 751 «О национальной доктрине образования в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 41. Ст. 4089.

ственной политике, стратегию и основные направления его развития. Военная доктрина²⁸ — как совокупность официальных взглядов (установок), определяющих военно-политические, военно-стратегические и военно-экономические основы обеспечения военной безопасности Российской Федерации. А Доктрина развития российской науки²⁹ — как систему взглядов на роль и значение науки в обеспечении независимости и процветания России, а также систему принципов, определяющих механизм государственного регулирования научной деятельности, которыми с учетом конкретной социально-экономической ситуации руководствуются органы государственной власти и научные учреждения.

Как видно, эти определения различаются по содержанию. Чтобы наиболее точно передать сущность российских доктрин, можно предложить следующее обобщающее определение: доктрина — это основополагающий государственный документ, содержащий совокупность официальных взглядов, которыми руководствуются органы государственной власти, и управленческие механизмы их реализации. Главное отличие в этом определении заключается в активно-деятельностном начале, повышающем возможности практической реализации доктрины.

Статус доктрин был предметом обсуждения Конституционного суда РФ. В постановлении КС РФ указал, что основные положения военной доктрины являются составной частью концепции безопасности Российской Федерации и представляют собой систему официально принятых в государстве взглядов по военным вопросам, в том числе по вопросу использования Вооруженных сил и других войск для защиты жизненно важных интересов. Отдельно КС РФ отметил, что основные положения Военной доктрины РФ не содержат нормативных предписаний (это прямо означает, что она не предназначена для исполнения), а поэтому не подлежат проверке Конституционным судом³⁰. Такая позиция КС РФ еще больше внесла еще большую путаницу в определение статуса доктрин.

²⁸ Указ Президента РФ от 21 апреля 2000 г. № 706 «Об утверждении Военной доктрины Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 17. Ст. 1852.

²⁹ Указ Президента РФ от 13 июня 1996 г. № 884 «О доктрине развития российской науки» // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 3005.

³⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 года

С одной стороны, доктрины оформляются нормативным правовым актом, с другой — не содержат нормативных предписаний, а значит, не обязательны для использования. Напрашивается вывод, что доктрина является сугубо декларативным документом и может не исполняться правоприменителем. В таком случае непонятен сам смысл существования такой формы программного документа, как доктрина.

Концепция

Условно все концепции можно подразделить на два вида: самостоятельные и концепции, предваряющие собой принятие других, более конкретных актов (законов, ФЦП, стратегий и т. д.). При этом концепции присутствуют практически на всех уровнях иерархии НПА, но большинство (более 100) приняты актами федеральных органов исполнительной власти, более 50 — утверждены распоряжением Правительства РФ.

Как и иные программные документы, концепции не имеют правового регулирования, носят декларативный характер. Обязательность их исполнения также вызывает вопросы, так как они не содержат управленческой части.

Очередным, уже «классическим», проявлением бессистемности в программных документах стало принятие основополагающего документа «Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» в форме концепции³¹, хотя такой документ по смыслу должен быть как минимум или доктриной, или стратегией. А вообще говоря — планом действий страны.

Стратегия

Этот вид документов во многом схож с доктриной и концепцией, но при этом обладает рядом специфических черт. От концепций стратегии отличаются сфера регулирования (стратегии регулируют важнейшие сферы жизни) и количество (концепций почти в десять раз больше), а от доктрин — более низкий уровень принятия.

За все годы было принято около 40 стратегий, из них 15 — с участием органов исполнительной власти, остальные принимались Президентом РФ и Правительством РФ.

Стратегии, как правило, принимаются в целях развития крупных отраслей промышленности (стратегия развития железнодорожного транспорта, энергетики, машиностроения и т. д.), либо в целях регулирования основных сфер политической и общественной жизни (стратегия экономической безопасности, молодежной, экологической политики, развития банковского сектора).

№ 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3424.

³¹ Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

Национальный проект

Особенность этих документов заключается в том, что меры по их реализации оформляются в форме федерального целевого проекта/программы, постановлений Правительства РФ, актов органов исполнительной власти, но само решение о начале реализации и общих положениях конкретного национального проекта принимается Советом при Президенте РФ по реализации национальных проектов.

Таким образом, национальные проекты не являются отдельными программными документами. Национальные проекты — совокупность ФЦП, направленных на решение общей задачи. К 2010 г. действуют четыре национальных проекта: «Образование», «Здравоохранение», «Доступное жилье», «Развитие агропромышленного комплекса» и проект «Наша новая школа». Появление отдельной категории «национальный проект», таким образом, не привносит нового содержания в организацию государственного управления и, скорее всего, обязано своим появлением конъюнктурным предвыборным технологиям ввиду предстоящих тогда выборов президента страны, который должен был стать преемником В. Путина. Управленческая целесообразность национальных проектов как типа программного документа очень сомнительна, хотя бы потому, что, например, жилье стало за время исполнения соответствующего национального проекта еще более недоступным.

Федеральная целевая программа

Федеральная целевая программа (ФЦП) — это наиболее широко используемый вид программных документов, имеющий собственное правовое регулирование. Регулируется он постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594 «Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация». Постановление № 594 содержит следующее определение ФЦП. Федеральная целевая программа — это увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации.

В общей сумме с 1992 г. было принято около 200 ФЦП. Особенностью этого вида документов является форма принятия — постановление Правительства РФ. Соответственно, со статусом ФЦП проблем не возникает, так как они содержат управленческую часть и нормативные указания органам власти.

Специальная программа

Специальные программы — это программы, принятие которых обусловлено специальными федеральными законами и которые направлены на достижение определенных в федеральных законах целей.

В российском законодательстве существует три вида специальных программ: программы социально-экономического развития РФ (далее — «программа развития»), программы реабилитации радиационно загрязненных участков (далее — «программа реабилитации») и программы развития субъектов малого и среднего предпринимательства. Все эти виды урегулированы отдельными федеральными законами³².

Программа реабилитации определена в законе как программа реабилитации радиационно загрязненных участков территории, финансируемая за счет поступлений от внешнеторговых операций с облученными тепловыделяющими сборками ядерных реакторов. В целях реализации программы реабилитации были приняты девять подзаконных НПА, в том числе регулирующие порядок разработки таких программ.

Программа развития определена в законе как комплексная система целевых ориентиров социально-экономического развития Российской Федерации и планируемых государством эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров. Предусмотрено принятие трех видов программ: на кратко-, средне- и долгосрочную перспективу. Несмотря на это, до сих пор не принята программа на долгосрочную перспективу, да и другие программы стали приниматься только с 2001 г. Во исполнение закона были приняты: «Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы)» (распоряжение Правительства РФ от 19 января 2006 г. № 38-р), «Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 годы)» (распоряжение Правительства РФ от 15 августа 2003 г. № 1163-р), «Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы)» (распоряжение Правительства РФ от 10 июля 2001 г. № 910-р).

Закон определил лишь самые общие черты будущих программ. Их принятие оформляется распоряжением Правительства РФ. Анализ существующих среднесрочных программ показывает, что по своему содержанию они очень напоминают концепции, так как тоже не содержат никаких механиз-

³² Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2871; Федеральный закон от 10 июля 2001 г. № 92-ФЗ «О специальных экологических программах реабилитации радиационно загрязненных участков территории» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2947; Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4006.

мов реализации. Статус подобных программ не определен, так же как непонятна их обязательность.

Закон о поддержке предпринимательства определил федеральные программы развития субъектов малого и среднего предпринимательства как нормативные правовые акты правительства, в которых определяются перечни мероприятий, направленных на достижение целей государственной политики в области развития малого и среднего предпринимательства, в том числе отдельных категорий субъектов малого и среднего предпринимательства, и осуществляемых в Российской Федерации, с указанием объема и источников их финансирования, результативности деятельности федеральных органов исполнительной власти, ответственных за реализацию указанных мероприятий. Однако такие акты были приняты только в 2010 г., хотя закон вступил в силу в 2008 г.

Документы неоднородны как по форме, так и по содержанию (табл. 8.2.1).

Таблица 8.2.1

Уровень закрепления российских доктринальных документов за период с 1992 по 2010 г.

| Вид документа | Число принятых документов, всего | Уровень закрепления | | | | |
|----------------------|----------------------------------|---------------------|-------------------------------------|--|-------------------|----------------------------------|
| | | Федеральный закон | Акт Президента Российской Федерации | Акт Правительства Российской Федерации | Ведомственный акт | Акт палаты Федерального Собрания |
| Доктрина | 9 | — | 6 | 2 | 1 | — |
| Программа | 405 | 4 | 27 | 340 | 34 | — |
| Концепция | 259 | — | 18 | 126 | 115 | — |
| Стратегия | 36 | — | 4 | 17 | 15 | — |
| Основные направления | 85 | — | — | 17 | 58 | 10 |
| Политика | 22 | 1 | 21 | — | — | — |

Несмотря на значительное количество существующих программных документов, в России так и не принят НПА, который бы регулировал виды, иерархию, сферу действия этих документов. В итоге затруднительно определить различие между этими документами, их систему и место в иерархии НПА. Но главная сложность заключается в том, что непонятен статус программных документов, их обязательность для исполнения, сам механизм их исполнения, их соотношение между собой.

Таким образом, единственным способом определения статуса и места в иерархии остается классификация по юридической силе актов, которыми были приняты конкретные документы (указ Президента РФ, постановление Правительства РФ и т. д.), и придание этим программным документам силы соответствующего акта. Но одни и те же виды программных документов принимаются различными актами. Например, концепции и стратегии принимаются в форме постановлений и распоряжений Правительства РФ, актов исполнительных органов власти. Можно было бы предположить, что программные документы без нормативных указаний принимаются в форме распоряжений Правительства РФ, но при подробном содержательном анализе видно, что это не так.

Примером отсутствия системы в программных документах может служить положение «Стратегии развития железнодорожного транспорта в РФ до 2030 г.», в котором указано, что Стратегия разработана в соответствии с «Программой структурной реформы на железнодорожном транспорте», хотя по смыслу Стратегия является документом более широкого предмета и высокого уровня, определяющим основные направления деятельности в определенной сфере, а программа должна предусматривать конкретные механизмы реализации Стратегии. Кроме того, Стратегия принята распоряжением Правительства, а Программа — постановлением, что также подчеркивает разную юридическую силу.

Подводя итог рассмотрению форм и статуса программных документов в РФ, отметим многообразие их форм и то, что в настоящее время статус программных документов можно определить только исходя из акта, которым эти документы оформлены. В современной правовой системе не только затруднительно определить место программных документов в иерархии НПА, но даже соотношение их форм между собой вызывает множество проблем. Например, если положения ФЦП будут противоречить доктрине, никаких правовых механизмов для разрешения этой коллизии не предусмотрено.

Также отсутствуют механизмы принуждения к исполнению программных документов, вследствие неопределенности их иерархии и статуса. Из-за отсутствия правового инструментария программные документы превращаются в инструмент политической борьбы и лоббизма, вместо того чтобы задавать направления развития страны. Понятно, что жизнеспособности страны это никак не способствует.

Содержание программных документов

Содержательная часть является основной характеристикой качества для любого документа, а для документов, определяющих приоритетные задачи развития общества и государства и утверждающих направления использования огромных финансовых средств, это особенно важно. Так, на реа-

лизацию федеральных целевых программ в бюджете 2008 г. было заложено 713 млрд руб.³³

Особую важность программным документам в целом и содержательной их части в частности придает тот факт, что именно с их помощью органы власти пытаются решить ключевые проблемы в различных областях экономической и социальной жизни общества. Отсутствие или расплывчатость формулировок в управленческой части документа перечеркивают все усилия, направленные на создание механизмов для эффективного решения поставленной государственной задачи, и в конечном итоге сводят на нет сам смысл существования программных документов.

Содержание программных документов неоднородно. Особенно различаются декларативные документы и программы. Как уже отмечалось, только федеральные и ведомственные программы (ФЦП и ВЦП) имеют собственное правовое регулирование, соответственно, только по поводу этих документов присутствуют обязательные требования к их структуре и содержанию. Несмотря на то что декларативные документы такого специального правового регулирования не имеют, им также присуща похожая структура. Если проанализировать весь массив программных документов, можно выделить основные разделы, присутствующие практически во всех их видах: и в декларативных документах, и в программах.

К таким разделам можно отнести описание и оценку состояния отдельной сферы общественных отношений, цели и задачи документа, принципы регулирования, государственную политику в данной сфере, перечень общих мер по решению обозначенной проблемы, планируемые результаты. Разделы, посвященные финансированию и этапам реализации, присутствуют лишь в некоторых из декларативных документов. Например, «Стратегия развития железнодорожного транспорта РФ до 2030 г.» содержит следующие разделы: необходимость разработки Стратегии, основы Стратегии, долгосрочные варианты развития, объем инвестиций, управление реализацией Стратегии, прогнозируемые результаты. Несмотря на наличие раздела, посвященного управлению реализацией Стратегии, в нем сформулированы лишь общие посылы; не описаны механизмы управления, не указан ответственный орган и порядок разделения компетенции.

В принципе нет ничего плохого в том, что программные документы имеют похожую структуру, скорее наоборот. Однако если внимательно проанализировать структуру и содержание большинства декларативных документов, то становится ясно, что в них не рассмотрены такие основополагающие управленческие вопросы, как: орган, ответственный за реализацию, критерии оценки успешности реализации, порядок осуществления контроля, механизм ответственности в случае неисполнения программного документа.

³³ Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 3995.

Рассмотрим основные проблемы содержательной части программных документов.

Проблема 1. Смещение целей и задач программных документов, нечеткость их формулировок.

Постановление № 594, регулирующее статус ФЦП, предъявляет следующие требования к целям: специфичность (цели должны соответствовать компетенции государственных заказчиков целевой программы), достижимость (цели должны быть потенциально достижимы), измеримость (должна существовать возможность проверки достижения целей), привязка к временному графику (должны быть установлены срок достижения цели и этапы реализации целевой программы с определением соответствующих целей).

Для задач же установлено только требование по описанию необходимости их решения. При этом постановление № 239, регулирующее ВЦП, только обозначает необходимость определения целей программы, не предъявляя никаких конкретных требований. Такая разница в постановлениях не совсем понятна. Правильно было бы распространить требования, предъявляемые к ФЦП, на все программные документы.

В российской практике принятия программных документов одной из самых негативных тенденций стала постоянная подмена целей задачами: вместо целей ставятся задачи.

Например, в ФЦП «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007–2016 гг.)» единственной целью реализации программы названо приведение условий содержания подследственных в следственных изоляторах и осужденных в исправительных учреждениях в соответствие с законодательством Российской Федерации для перехода к международным стандартам содержания подследственных в следственных изоляторах. В данном примере имеет место подмена цели задачей, так как цель любого программного документа — это улучшение положения дел в определенной сфере общественных отношений. Таким образом, целью данной ФЦП следовало бы назвать улучшение правового положения, быта и жизни осужденных, а достижение международных стандартов — это лишь одна из ее задач.

Даже в столь полном и в целом юридически грамотном документе, как «Стратегия развития железнодорожного транспорта в РФ до 2030 г.», снижение совокупных транспортных издержек экономики указано и в качестве цели, и в качестве задачи.

Декларативные документы устанавливают цели и задачи в произвольном порядке. Нужно сказать, что почти в каждом документе фигурируют цели и задачи в той или иной форме. Однако эти цели сформулированы в виде общих фраз, что приводит к сложностям при определении индикаторов, по которым определяется успешность реализации программы.

Недостатком программных документов является провозглашение в основном целей-задач при практически полном игнорировании целей-

ценностей. Последние часто присутствуют лишь в документах, регулирующих наиболее важные и социально полезные сферы деятельности (т.е. в доктринах). Представляется логичным установить обязанность разработчиков программных документов провозглашать как цели-задачи, так и цели-ценности; первые должны быть конкретными и способствовать достижению вторых.

Проблема 2. Ресурсное обеспечение.

Порядок финансирования законодательно установлен только для ФЦП и ВЦП, но на практике практически все программные документы, которые содержат раздел, посвященный финансированию, предусматривают стандартные источники. К ним относятся бюджеты всех уровней, внебюджетные средства, которые могут формироваться за счет взносов заинтересованных организаций, иностранных инвестиций (в порядке долевого участия), целевых кредитов. Ведомственные целевые программы финансируются за счет средств, выделенных соответствующему органу из федерального бюджета (аналитические ВЦП), или за счет средств федерального бюджета (утверждаемые ВЦП). Все программы, финансируемые из бюджета, включаются в приложения к федеральному бюджету. До 2001 г. часть программ финансировалась за счет Государственного фонда занятости населения, после его ликвидации на федеральном уровне источником финансирования остался только бюджет. Для финансирования проектов могут создаваться специальные фонды. Это положение, существующее в законодательстве, к сожалению, нечасто применяется³⁴, хотя является общемировой практикой.

В постановлении № 594 говорится, что финансирование вопросов, отнесенных к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ, осуществляется в основном за счет средств субъекта РФ. Это положение вызывает удивление, так как большинство социальных вопросов отнесено к вопросам совместного ведения, а почти все налоги с самой широкой доходной базой согласно Налоговому кодексу РФ являются федеральными. В такой ситуации лишь немногие регионы-доноры могут финансировать ФЦП, а в остальных регионах все программы будут простаивать, ожидая поддержки из федерального бюджета. Вышеуказанная проблема ведет также к дополнительным бюрократическим проволочкам, коррупционности системы органов власти.

Разделы, посвященные финансированию, обычно не содержатся в программных документах декларативного характера.

Лишь ряд декларативных актов предусматривает общие суммы финансирования и направления и механизм их распределения. Например, «Стратегия развития железнодорожного транспорта РФ до 2030 г.» определяет

³⁴ Например, Постановление Правительства РФ от 11 октября 2001 г. № 717 «О федеральной целевой программе «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)»» // СЗ РФ. 2001. № 43. Ст. 4100.

общий объем финансирования в 11447,8 млрд руб. или в 13812,4 млрд руб. (минимальный и максимальный варианты), а также содержит приложения, в которых отражена оценка необходимых инвестиций, расписанных по видам планируемых мероприятий.

Общей проблемой почти всех программных документов в России является отсутствие проработанных и нормативно урегулированных механизмов частно–государственного партнерства. Так, почти во всех документах, содержащих финансовую часть, указывается, что значительная часть финансирования осуществляется за счет средств частных инвесторов путем осуществления частно–государственного партнерства. Однако ни в одном из документов не разработан сам механизм частно–государственного партнерства.

Проблема 3. Расплывчатость формулировок, связанных с механизмами реализации программных документов.

Раздел, посвященный мероприятиям по реализации положений принимаемого документа, присутствует во всех типах программных документов с разной степенью конкретики. В декларативных документах обычно указаны наиболее общие мероприятия, например такие, как укрепление границ (Военная доктрина РФ) или формирование единого информационного пространства, в том числе для решения задач обеспечения национальной безопасности (Стратегия развития информационного общества). Принятие декларативных документов, как правило, сопровождается принятием дополнительного акта, обычно называемого План мероприятий по реализации соответствующего документа (в последнее время такие документы стали приниматься реже). Такой акт принимается профильным министерством при участии Минфина России и Минэкономразвития России.

Интересно, что декларативные документы, принятые органами исполнительной власти, обычно содержат более конкретные и проработанные механизмы реализации. В программах же указываются более конкретные планы действий. Однако большинство программных мероприятий описано в них довольно расплывчато.

Проблема 4. Непроработанность целевых показателей.

Для оценки достижения поставленных целей используются так называемые целевые показатели. В ФЦП они обычно закрепляются как показатели результативности и ожидаемые результаты реализации программы. В декларативных документах эта часть отдельно не выделяется, но всегда присутствует в той или иной форме. В постановлении № 594 лишь говорится о том, что ФЦП должна содержать целевые индикаторы, но требования к ним не установлены.

В программах вопросы оценки их результативности решаются с различной степенью успеха. Так, например, ФЦП «Развитие судебной системы на 2007–2011 годы» содержит вполне определенные целевые показатели, такие как численность новых рабочих мест, увеличение площади судебных поме-

щений и т. д. Но, к сожалению, далеко не во всех программах ожидаемые результаты сформулированы столь определенно. Например, ФЦП «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007–2016)» содержит требования к приведению всех СИЗО в соответствие с требованиями законодательства РФ. Понятно, что такого рода формулировки без конкретных критериев делают инструменты контроля неработоспособными.

Декларативные документы обычно содержат только предположительные результаты. Например, «Стратегия развития железнодорожного транспорта до 2030 г.» предусматривает многочисленные прогнозируемые результаты ее реализации, однако сформулированы они в весьма общем виде («будет сформирована инфраструктурная основа для обеспечения территориальной целостности и обороноспособности страны, снижены территориальные диспропорции в развитии инфраструктуры железнодорожного транспорта, созданы условия для ускорения роста российской экономики, реформирование отрасли обеспечит оптимизацию ее структуры и приток инвестиций для модернизации и расширения российской сети железных дорог» и т. д.).

В принимаемом во исполнение декларативных документов плане мероприятий не указывается никаких целевых индикаторов. Получается, что контроль за исполнением принятых решений сводится лишь к номинальному установлению сроков, в течение которых должно быть выполнено слабо конкретизированное программное мероприятие.

Проблема 5. Отсутствие механизма эффективного контроля.

Для нормального функционирования любого проекта, а тем более того, в который вкладываются значительные денежные средства, требуется механизм эффективного контроля. В российской практике необходимо выделять контроль декларативных документов и планов по их реализации и контроль программ. Эти два вида содержат различные механизмы контроля, но при этом и тот, и другой механизм явно недостаточно эффективны.

Как уже отмечалось, в декларативных документах редко есть раздел, посвященный управлению реализацией проекта, а если он и присутствует, то содержит лишь самые общие положения и не детализирует порядок исполнения заданий, зачастую весьма неконкретных. И самое главное, ввиду отсутствия правового регулирования декларативных документов решение о механизме отчетности остается на усмотрение органа, принимающего конкретный документ. К сожалению, далеко не в каждом документе предусмотрены сроки и порядок отчетности (в среднем его содержит лишь каждый четвертый документ).

В программах система контроля более детализирована, но все равно оставляет желать лучшего. Вся отчетность в ФЦП сводится к представлению ежеквартального отчета о ходе реализации программы в Минэкономразвития России и итогового отчета — в Правительство РФ.

Как уже говорилось, в паспорте программы указывается государственный заказчик-исполнитель, который несет всю ответственность за реали-

зацию программы и координирует действия других государственных заказчиков. Заказчиком-исполнителем, как правило, является профильное министерство. И вот тут возникает первый вопрос: какова ответственность исполнителя или руководителя данного органа?

Как известно, в российском законодательстве отсутствует НПА, регулирующий персональную ответственность государственных служащих за исполнение поручений, а нормы уголовного и административного законодательства об ответственности госслужащих регулируют несколько иные вопросы. Таким образом, все виды ответственности остаются на усмотрение Председателя Правительства РФ и Президента РФ, что лишь усугубляет влияние человеческого и политического фактора на осуществление контроля за реализацией программных документов.

Порядок отчетности о расходовании бюджетных средств также определен³⁵, но она носит скорее информационный характер. Правильность такой отчетности можно проверить только в результате выездной проверки. Таким образом, получается, что действенными механизмами контроля административные методы не являются и остаются лишь проверки Счетной палаты РФ и органов прокуратуры, которые также не влекут за собой серьезных последствий или санкций. Судебный же контроль практически неэффективен, так как доказать противоречие положений программ действующему законодательству практически невозможно вследствие уже упоминавшегося непонятного статуса программных документов. Редчайший случай обжалования был связан с ФЦП «Развитие г. Сочи как горноклиматического курорта (2006–2014 годы)», но Верховный суд РФ отказал в удовлетворении исковых требований³⁶.

Для ВЦП предусмотрен порядок ежегодной отчетности в Минфин России и Минэкономразвития РФ. Весь же остальной контроль остается на усмотрение самого ведомства — заказчика ВЦП.

Одной из причин современного состояния российских программных документов является неопределенный статус независимых экспертиз. Декларативные документы вообще не требуют никаких экспертиз, а в постановлениях Правительства РФ № 594 и № 239 указана необходимость проведения подобных экспертиз как в период разработки программ, так и в период их реализации, однако ни в одном из постановлений не указан статус этих экспертиз и последствия их отрицательных заключений.

На данный же момент принятие различных доктринальных документов только стимулирует коррупцию, способствует формальному «закрытию»

³⁵ Положение о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» // СЗ РФ. 2004. № 22. Ст. 2180.

³⁶ Решение Верховного Суда РФ от 21 марта 2007 г. № ГКПИ06-1521.

тематических ниш государственного управления и росту беспомощности государства в решении проблем госуправления.

Подводя итог анализу содержательной части программных документов, нужно отметить, что основными проблемами данных актов являются отсутствие проработанных механизмов их реализации, механизмов привлечения частных инвестиций, декларативность норм, отсутствие действенных механизмов контроля, смещение целей и задач документов.

Таким образом, в целом анализ показывает следующее (табл. 8.2.2).

Можно констатировать, что в Российской Федерации нет прогнозирования и программирования на долгосрочную перспективу, что прямо нарушает требования Федерального закона от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»³⁷. Видимых причин этому две:

- 1) существуют определенные коллизии между Законом № 115-ФЗ и Бюджетным кодексом РФ. При этом нормы последнего в случае выявления коллизии имеют приоритет, так как он является более поздним и к тому же специальным актом. Таким образом, краткосрочное прогнозирование и планирование в настоящее время осуществляются практически исключительно по правилам бюджетного законодательства;
- 2) некоторые положения ст. 3–5 Закона № 115-ФЗ не являются нормами прямого действия, определение порядка их утверждения оставлено на усмотрение Правительства РФ. Кроме того, неопределенность некоторых норм, по которым на усмотрение Правительства РФ отдается определение ряда процедур (см. п. 4 ст. 3, п. 3 ст. 4), не позволяет сделать однозначный вывод о том, каков статус таких документов и какого вида нормативными правовыми актами они должны утверждаться, что затрудняет создание в рамках Бюджетного кодекса РФ системы среднесрочного бюджетного планирования, необходимого в связи с переходом к формированию бюджетов на трехлетний период.

Отсутствие регулирования управления программными документами приводит к преобладанию сиюминутной политической конъюнктуры над долгосрочными правовыми механизмами, к неэффективности реализации программных документов. В итоге цели, поставленные в программных документах, не достигаются.

Все это приводит к неэффективности государственного управления и формальному решению проблем, на которое тратятся огромные ресурсы.

В результате, как видно, такой значимый фактор качества государственного управления, как уровень документов, программирующих развитие приоритетных сфер общественных отношений, требует значительного совершенствования.

³⁷ СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2871.

Итоговая таблица анализа факторов нормативного обеспечения государственного управления

| Фактор | Оптимальное значение | Фактическое значение | Результат сравнения — проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Конституции страны |
|---|---|---|--|--|--|
| Долгосрочное планирование | Наличие в России взаимоувязанного по целям и задачам кратко-, средне- и долгосрочного прогнозирования и планирования развития | Осуществляется только кратко- и среднесрочное прогнозирование и планирование, долгосрочное фактически отсутствует | Коллизии с бюджетным законодательством. Не урегулирован порядок подготовки и принятия документов долгосрочного планирования | Формирование единой государственной доктрины на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу. Оценка государственных политик на соответствие этой доктрине. Создание единого научно-экспертного центра («фабрики мысли»), привлекаемого к формированию и оценке государственных политик. Разработка порядка публичной отчетности о реализации долгосрочных программ. Мониторинг изменений, происходящих в результате реализации государственных политик, по каждой сфере | Закрепление ключевых программных документов страны с отсылкой на дальнейшую конкретизацию в других актах |
| Системность и стабильность правовых актов | Согласованность системы нормативных правовых актов и действий органов государственной власти | Неурегулированность системы источников и оснований государственной политики | В действующем законодательстве отсутствует дефиниция программных документов. | Формулирование системы ценностей, разработка долгосрочных программ. Цели получают воплощение в долгосрочных программах. | Определение места доктринальных правовых актов в системе государственного управления. |

| Фактор | Оптимальное значение | Фактическое значение | Результат сравнения — проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Конституции страны |
|---------------------------|---|--|---|---|---|
| | | | Рассогласованность нормативных документов различных уровней, нет иерархии и преемства. Сложности в определении статуса НПА ведут к саботажу их реализации и нарушению принципа законности. Отсутствие научности и методического обеспечения при разработке законопроектов | Оформление планирующих документов в законотворческой процедуре, в которой участвуют все ветви власти в пределах своей компетенции. Осуществления контроля за содержанием подзаконных актов. Необходимость принципа ценностного резонанса, его включенность в нормативные правовые акты программирующего и планирующего типа | Закрепление иерархии правовых актов |
| Качество право-творчества | Системно составленное и единообразно толкуемое законодательство | Низкий уровень юридической техники. Отсутствие научности и методического обеспечения при разработке законопроектов | Внутренние коллизии в текстах ключевых программных документов. Сильное влияние теневых (в том числе коррупционных) интересов на процедуры подготовки и принятия НПА. | Четкое, ясное и недвусмысленное закрепление основных ценностей в Конституции. Введение принципа «авторства документов»: ответственность за некачественность, поощрение за качественность законов. Стандартизация процедур принятия решений | Закрепление системы нормоконтроля |

| Фактор | Оптимальное значение | Фактическое значение | Результат сравнения — проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Конституции страны |
|---|---|---|--|---|--|
| | | | Преимущественное использование бланкетных норм и норм, отсылающих к еще не принятым законодательным актам. Возможность неоднозначного толкования принятых законов и низкий уровень юридической техники | с целью исключения постороннего воздействия и излишних барьеров | |
| Система исполнения программных документов | Реализация принимаемых управленческих решений | Программные документы не обладают специальным правовым регулированием, что также означает отсутствие специального требования по выделению органа власти, ответственного за реализацию документа | Рамочность и размытость содержания программных документов, дефицит управленческого содержания. Отсутствие ответственности за реализацию программных документов | Информирование госслужащих о целях и задачах государственных политик. Введение ответственности за неисполнение программных документов. Персональная ответственность за принятые решения | Введение в законодательную пирамиду и правовую реализацию управленческой атрибутики и принципов: указание на цели, механизмы и ресурсы, контроль результатов, ответственность (принцип управленческого атрибутирования законодательной практики) |

8.3. Научность государственного управления

Как было показано в разделе 1.4, результативность публичной власти и состояние элиты прямо зависят от научности государственного управления. Следовательно, научность является фактором качества государственного управления и, в итоге, жизнеспособности страны (рис. 8.3.1).

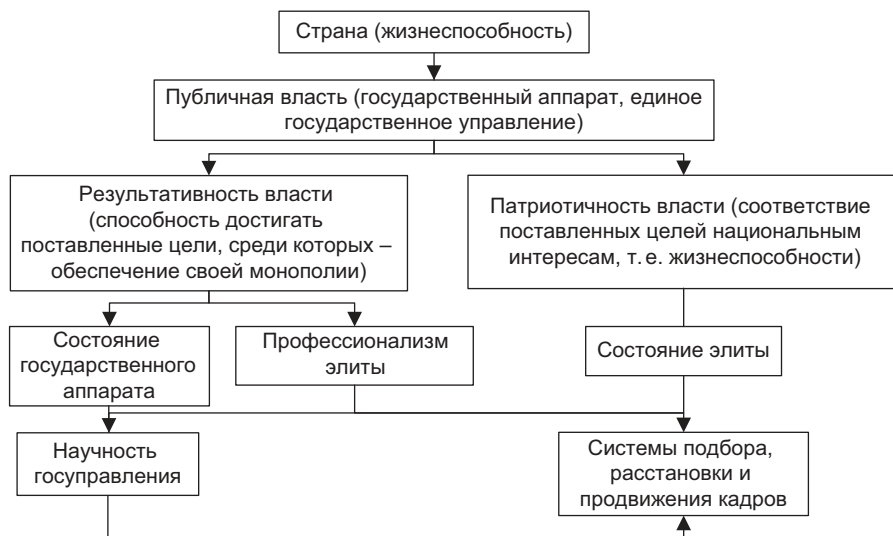


Рис. 8.3.1. Научность государственного управления как фактор жизнеспособности страны

В настоящем разделе конкретизируется система факторов, влияющих на научность государственного управления, их фактическое и оптимальное состояние, а также проблемы, препятствующие оптимальному действию того или иного фактора.

Научность государственного управления в контексте настоящего исследования понимается как способность управленческой системы получать достоверную с научной точки зрения информацию об окружающей действительности и об объекте управления («понимать» окружающую действительность) и способность преобразовывать окружающую действительность в соответствии с решаемыми задачами¹. В рамках настоящего исследования такой подход к пониманию научности государственного управления будет называться научностью в узком понимании.

Научность государственного управления может также рассматриваться как общая способность системы государственного управления к получе-

¹ Сулакишин С.С. Наука, научность, практика. Монография. М.: Научный эксперт, 2009. С. 8.

нию, обработке и применению знания в процессе своей деятельности. При таком подходе научность государственного управления наиболее приближается к понятию «профессионализм власти», под которым подразумевается совмещение понимания, знания и умения, интеллектуальной способности с практическими возможностями их применения. Это научность государственного управления в широком смысле. Принципиальное отличие научности государственного управления в широком смысле от нее же в узком смысле заключается в том, что в первом случае речь идет о любом типе знания, пригодном для использования в государственном управлении. Это значительно расширяет объект исследования, вносит корректировки в рассматриваемые механизмы получения, обработки, накопления, передачи и применения знания, позволяет рассматривать явное и неявное знание и т. п. В ходе исследования в зависимости от решаемых задач будут применяться оба подхода к пониманию научности государственного управления.

Так или иначе, при рассмотрении научности государственного управления речь идет о прикладном использовании науки в сфере государственного управления. Наука при этом понимается как вид человеческой деятельности, направленный на получение информации как знания об окружающем мире, упорядочение и описание этой информации на языке высокого уровня абстрагирования (моделирования), что позволяет понимать, объяснять, прогнозировать окружающий мир и целенаправленно его изменять².

Следовательно, научность позволяет повысить познавательный и преобразовательный потенциал государственного управления.

Графически соотношение познавательного и преобразовательного потенциалов науки как вида деятельности, а также диапазон их оптимального сочетания показаны на рис. 8.3.2³.

В таком контексте научность государственного управления — это достоверность и достаточность знаний и понимания:

- 1) состояния объекта управления;
- 2) закономерностей и механизмов функционирования объекта управления как сложной системы;
- 3) прогноза последствий планируемых решений;
- 4) самих способов управления.

Очевидно, что научность государственного управления тесно связана с такими категориями, как качество и результативность государственного управления. Фактически научность государственного управления отражает интеллектуальный потенциал государственного управления, своего рода «коэффициент интеллекта (IQ) государственного управления».

Подобная аналогия весьма уместна — коэффициент интеллекта позволяет оценивать мыслительные способности людей путем их сравнения

² Там же.

³ Там же. С. 31.

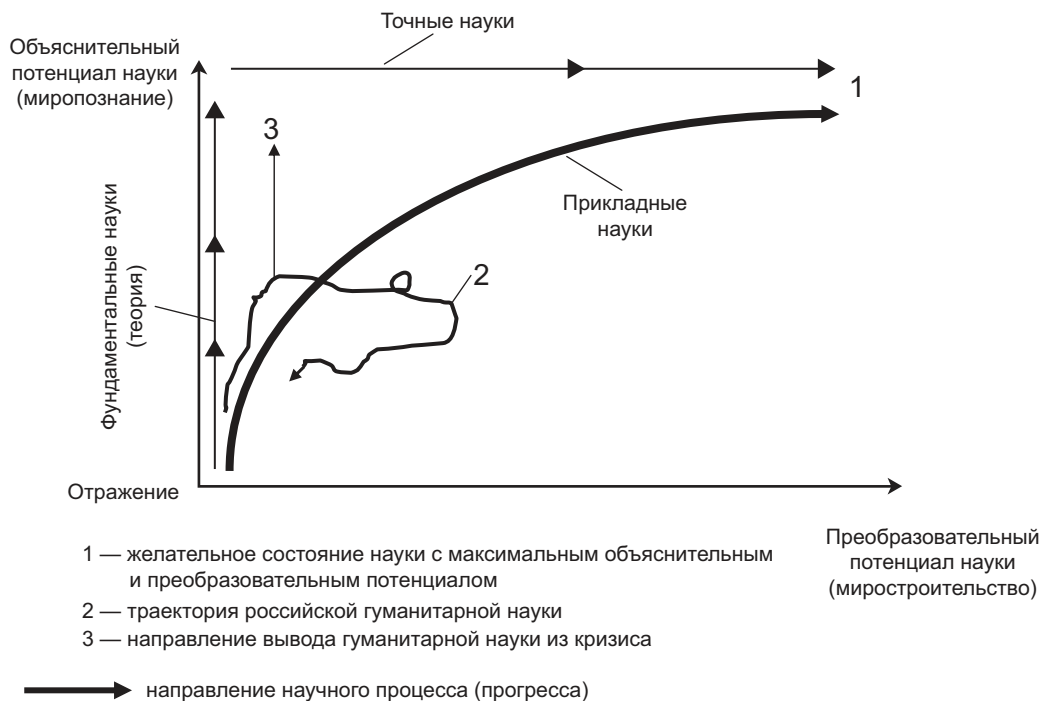


Рис. 8.3.2. Пространство познавательного и преобразовательного (практического) потенциалов науки

с определенным среднестатистическим значением таким образом, чтобы получалось нормальное распределение⁴. Следовательно, возможно сделать аналогичную шкалу и для оценки совокупных интеллектуальных способностей государственного аппарата как системы через сопоставление с неким средним уровнем по странам мира. При этом если человеческий коэффициент интеллекта в основном определяется биолого-социальными особенностями конкретного индивида, то в отношении «коэффициента интеллекта государственного управления» правомерно предположить, что эта способность развивается посредством повышения научности государственного управления.

Пока что состояние государственного управления в России показывает высокую степень отличия от состояния аналогичных институтов в других странах (табл. 8.3.1).

Экспертная оценка говорит о том, что условный коэффициент интеллекта в российских механизмах существенно хуже, чем в других странах. Это свидетельствует о пренебрежении возможностями концентрации на-

⁴ IQ. Статья // <<http://ru.wikipedia.org/wiki/IQ>>.

ционального интеллекта, что ведет к снижению качества государственного управления. Это позволяет сделать предположение о системных истоках ошибочности российского государственного управления (рис. 8.3.3).

Таблица 8.3.1

**Экспертная оценка условного IQ государственного управления
в разных странах**

| Страна | IQ государственного управления (отн. ед.) |
|------------|---|
| Англия | 101 |
| Белоруссия | 98 |
| Франция | 93 |
| Казахстан | 93 |
| Индия | 89 |
| Израиль | 84 |
| США | 82 |
| Япония | 77 |
| Китай | 76 |
| Германия | 74 |
| Италия | 71 |
| Россия | 60 |

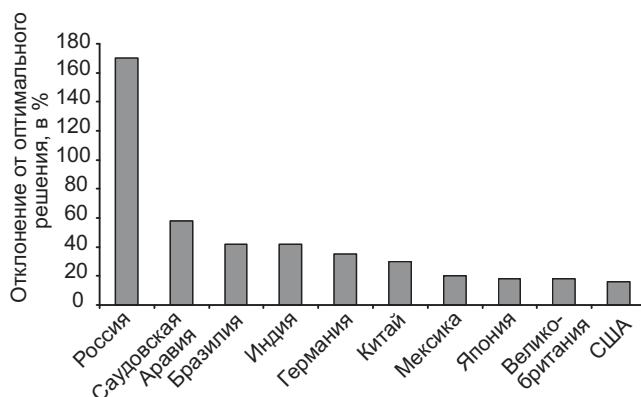


Рис. 8.3.3. Показатель ошибочности государственного управления в сфере экономики в России и других странах мира

Следствием этого являются худшие по сравнению со странами мира, находящимися в сопоставимых условиях, результаты России в таких значимых процессах, как, например, прохождение кризиса 2008 года (рис. 8.3.4–8.3.5)⁵. Именно неточное, недостоверное, неэффективное государственное управление делает Россию аутсайдером.

⁵ International Monetary Fund, World Economic Outlook Database. April 2010.

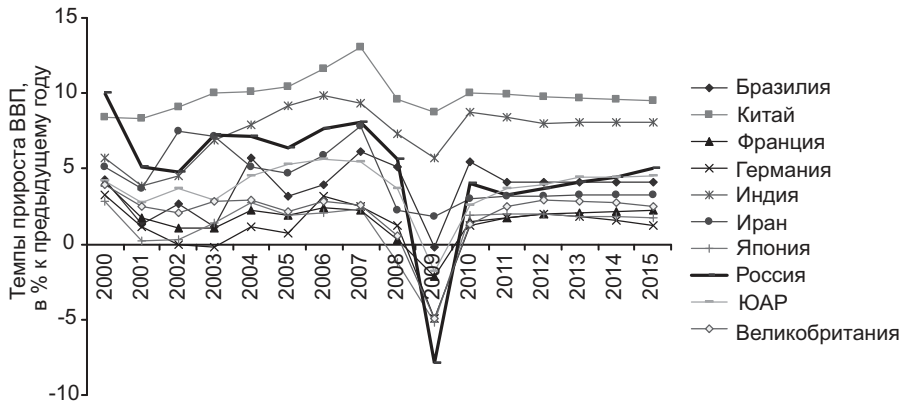


Рис. 8.3.4. Динамика ВВП в странах мира

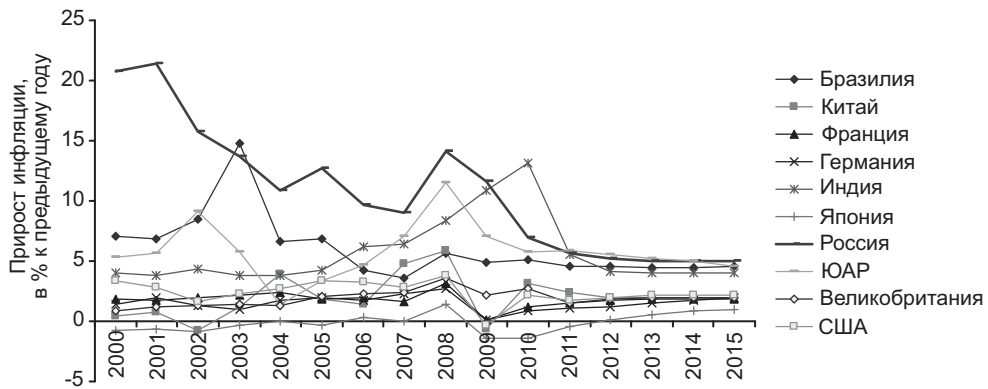


Рис. 8.3.5. Инфляционная реакция на кризисные условия 2008 г.

Первоначальный анализ показал, что основными факторами-потенциалами научности государственного управления могут быть:

- специальные научные знания (специальная наука в сфере государственного управления);
- специальное образование, в том числе образование государственных служащих, т.е. кадровый потенциал;
- механизмы привлечения научного потенциала в режиме научной поддержки власти.

Указанным факторам-потенциалам соответствуют определенные факторы — управляемые параметры, анализ состояния которых приведен в таблице 8.3.2.

Основные факторы-потенциалы жизнеспособности страны в сегменте научности государственного управления и соответствующие управляемые параметры

| Наименование фактора-потенциала | Состояние объектов | Состояние процессов | Состояние субъектов |
|---|--|--|--|
| Образование в сфере государственного управления | Материальная инфраструктура достаточна: есть вузы обычные и специальные. Методологическое обеспечение в стадии становления: образовательные стандарты разрабатываются | Первое образование: существуют специальные образовательные программы в сфере государственного управления, однако они не дают глубокого междисциплинарного знания и владения методологией познания. Степень востребованности выпускаемых специалистов низкая. Второе образование: как правило, юридическое. Повышение квалификации: организовано формально, не дает реального прироста знаний | Преподавательский состав: недостаточность знаний о реальных процессах в практической сфере, относящейся к преподаваемой дисциплине; низкие профессиональные требования. Кадровые службы: в условиях недостатка кандидатов на низшие и средние должности в государственных структурах кадровые службы не могут предъявлять серьезные профессиональные требования. Обычный персонал: нередко непрофильное образование; недостаток опыта работы |
| Наука в сфере государственного управления | Материальная инфраструктура недостаточна: специальные кафедры в вузах, АНХ, РАГС, Институте проблем управления, ВШЭ функционируют, но формально, не производя содержательного научного продукта. Методологическое обеспечение в плохом состоянии: нет учебников, стандартов, методики | Отсутствует самостоятельная научная специальность. Отсутствует системное воспроизводство научных кадров. Разрыв между наукой и практикой | Органы управления в сфере науки и образования: почти не осознают указанной проблемы и не занимаются ею. Ученые: специфический слой ученых в этой сфере отсутствует. Ниша занята в основном представителями академической среды, имеющими узкую научную специализацию, и отдельными консалтинговыми центрами. |

Продолжение таблицы 8.3.2

| Наименование фактора-потенциала | Состояние объектов | Состояние процессов | Состояние субъектов |
|---------------------------------|--|---|--|
| | | | Обычный персонал: участие в научной деятельности государственных служащих осуществляется формально. Процессы производства нового научного знания в среде государственного управления не происходят |
| Научно-экспертная поддержка | Материальной инфраструктуры мало: не хватает крупных поддерживаемых государством научных и экспертных структур, в рамках которых осуществлялся бы процесс научно-экспертной поддержки власти. Процесс резко коммерциализируется и упрощается. Методологическое обеспечение недостаточно: отсутствует национальная методология проблемного анализа в сфере государственного управления; низка культура заимствования и применения зарубежных наработок в данной сфере | Механизмов взаимодействия недостаточно. Существует дефицит форм и методов научно-экспертной поддержки государственной управленческой деятельности | Субъекты, которые могут осуществлять научно-экспертную поддержку государственного управления, точно не определены, их ответственность за осуществление этой деятельности не установлена |

Состояние факторов, влияющих на научность государственного управления, можно оценить как достаточно тяжелое: процесс самостоятельного системного интеллектуального воспроизводства и развития в сфере поддержки государственного управления практически отсутствует.

Это не означает, что все государственные служащие обладают низкими интеллектуальными способностями или талантами. Напротив, многие индивиды и группы (кланы) весьма преуспевают в совершенствовании своих как персональных, так и групповых интеллектуальных потенциалов. Однако научность государственного управления как общее свойство системы неуклонно падает. Этот процесс уже приобрел угрожающий характер, он может стать необратимым.

Анализ позволяет выдвинуть предположение о необходимости расширения перечня факторов научности государственного управления. Особым фактором научности, в соответствии с использованным в исследовании подходом, является состояние комплекса систем работы со знанием, который включает в себя системы получения, обработки (включая передачу) и применения знания (рис. 8.3.6). Подобный подход к выявлению факторов, который условно можно назвать функциональным, позволил определить целую систему факторов, действующих на стыке теории и практики и позволяющих объединять различные виды знания: не только теоретического и практического, но и традиционного, а также явного и неявного.

Функциональный подход позволил дополнить описанные выше системы группой факторов, которые можно назвать институциональными.

Важное значение приобретают факторы, воздействующие на мотивацию интереса к повышению научности государственного управления. Эти факторы также объединяются в самостоятельную группу (рис. 8.3.6).

Выявленная система факторов научности государственного управления была проанализирована с точки зрения оптимального и фактического состояния этих факторов с целью выявления проблем и разработки управленческих решений. Результаты анализа представлены в табл. 8.3.3.

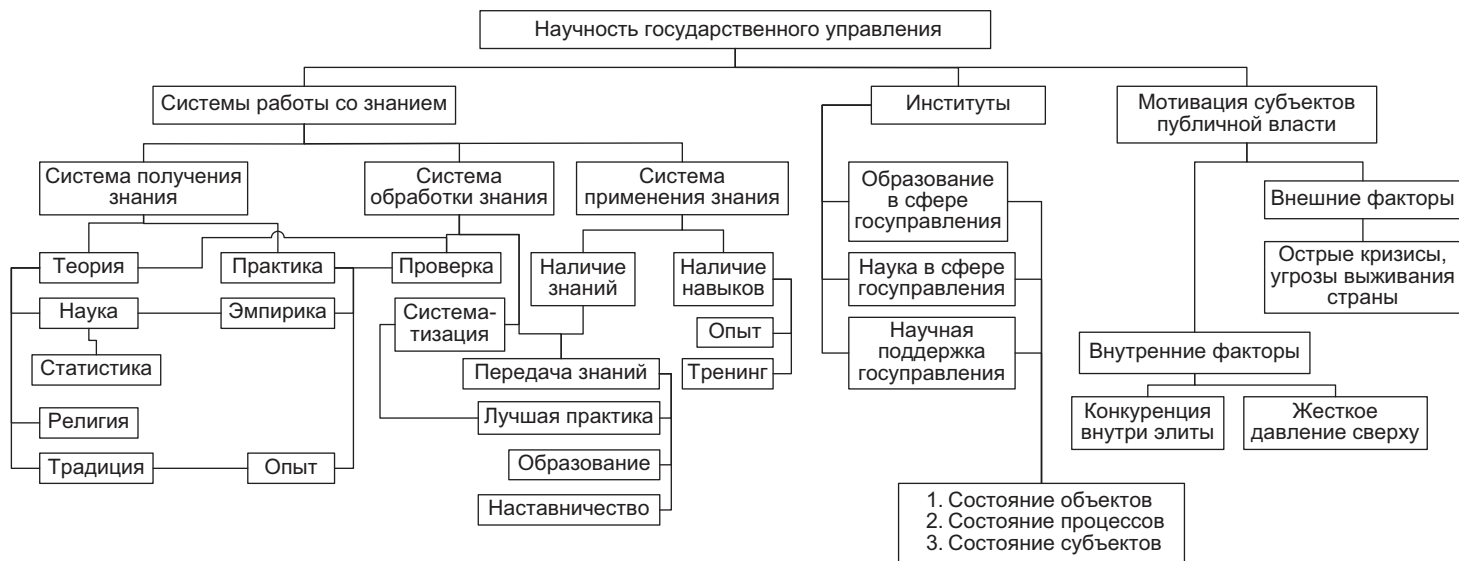


Рис. 8.3.6. Система факторов научности государственного управления

Состояние факторов научности государственного управления

| Фактор | Оптимальное значение | Фактическое значение | Результат сравнения — проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Конституции страны |
|--|--|---|---|---|---|
| Теоретическое обеспечение системы получения знаний | Сбалансированное сочетание различных видов теоретического знания, с преобладанием научного как систематизирующего | Слабое развитие и использование любых теоретических знаний в сфере государственного управления; преобладание догматических теорий (марксизм, либерализм); игнорирование религиозного и традиционного знания | Преобладание обыденного сознания и способа мышления в государственном управлении (примитивизация теоретической сферы) | Активное формирование критичной и адекватной действительности системы теоретического научного знания о государственном управлении в России на основе синтеза традиционного, религиозного и научного знания. Создание системы российских «фабрик мысли», активизация политического дискурса по стратегическим вопросам развития и теоретическим альтернативам | |
| Практическое обеспечение системы получения знаний | Наличие нескольких достоверных источников эмпирической (включая статистическую) информации о состоянии управленческих процессов и объектов управления; наличие | Низкое доверие к официальным статистическим данным, отсутствие альтернативных информационных контуров в системе государственного управления, отсутствие системы фиксации неявного знания, | Монополизация и дискредитация официальных информационных потоков, сужение объектов информационного мониторинга. | Создание альтернативного информационного контура через систему российских «фабрик мысли». Повышение прозрачности управленческих процессов с целью накопления информации по управленческой | Включение в Конституцию положения о необходимости функционирования «фабрик мысли» при высших федеральных и региональных органах власти. |

| Фактор | Оптимальное значение | Фактическое значение | Результат сравнения — проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Конституции страны |
|---|---|---|---|---|--|
| | системы накопления и анализа управленческого опыта и практики | управленческого опыта и практики | Разрушение системы преемственности и наставничества | (административной) практике (по аналогии с судебной практикой). Восстановление системы наставничества. Повышение требований к опыту кандидатов на должности государственной гражданской службы | Закрепление положений о долгосрочных (пожизненных) контрактах о прохождении государственной гражданской службы |
| Систематизация знаний в сфере государственного управления | Сбор, критическая оценка и систематизация всех видов явного и неявного знания в сфере государственного управления | Полное отсутствие систематизации знаний в сфере государственного управления | Отрыв науки от практики. Отсутствие государственного органа, системно занимающегося сбором информации и анализом проблем в сфере организации государственного управления. Перегруженность административной системы решением рутинных вопросов. Неудачное проведение административной реформы. | Создание системы российских «фабрик мысли» для организации рабочего взаимодействия науки и практики. Определение органа, ответственного за мониторинг, анализ и развитие системы государственного управления | Закрепление в полномочиях президента или правительства ответственности за развитие административной системы управления (с целью создания правового основания для наделения этими функциями соответствующего специализированного государственного органа) |

| Фактор | Оптимальное значение | Фактическое значение | Результат сравнения — проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Конституции страны |
|---|---|--|--|---|--|
| | | | Уничтожение преемственности кадров в сфере государственного управления | | |
| Системы передачи знаний в сфере государственного управления | Выявление, сохранение и передача явного и неявного знания, теории и практического опыта | Нарушение преемственности поколений, нарушение системы передачи практического опыта, разрушение системы передачи знания из теории в практику и обратно | Разрушение системы обмена знаниями между теорией и практикой, разрушение системы рефлексии, накопления и передачи практического опыта управления | Реформа системы повышения квалификации госслужащих. Введение системы наставничества, системы межпоколенческого обмена управленческим опытом, создание «советов мудрецов». Внедрение российской системы обобщения «лучшей практики» в сфере государственного управления (стандартов государственного управления) | Необходимо обратить особое внимание на статус бывших президентов и премьер-министров. Необходимо формирование из их числа «национального совета мудрецов» для оценки наиболее значимых решений |
| Состояние объектов в сфере образования в государственном управлении | Сбалансированное развитие материальной базы и национальной методологической базы | Достаточный уровень развития материальной базы, низкий уровень развития национальной методологической базы | Низкий уровень методологических накоплений образования в сфере государственного управления в советские годы, утрата преемственности в результате реформ, | Необходима разработка национальных методик и образовательных стандартов по подготовке специалистов в сфере государственного управления | Закрепление ответственности за научно-методическое обеспечение государственной службы за Правительством РФ |

Продолжение таблицы 8.3.3

| Фактор | Оптимальное значение | Фактическое значение | Результат сравнения — проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Конституции страны |
|--|---|--|--|--|--|
| | | | методологическая ориентация на западный менеджериальный подход | | |
| Состояние процессов в сфере образования в государственном управлении | Качественное базовое образование, возможность получения дополнительного или второго образования, возможность постоянного повышения квалификации | Отсутствие качественного базового образования в сфере государственного управления; формальный характер организации повышения квалификации; массовое распространение среди управленцев экономического и юридического образования (приравнивание управленческой квалификации к этим двум специальностям) | Низкое качество базового и дополнительного образования в сфере государственного управления, низкое качество системы повышения квалификации и профорientации государственных служащих | Формирование (по результатам аттестации) системы вузов, факультетов, ориентированных на подготовку специалистов в области государственного управления. Создание системы формального и неформального поощрения обучения в этих вузах в любой форме (базовое образование, второе образование, дополнительное образование, повышение квалификации) для лиц, занимающих ключевые должности на государственной службе | Закрепление ответственности за научно-методическое обеспечение государственной службы за Правительством РФ |

| Фактор | Оптимальное значение | Фактическое значение | Результат сравнения — проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Конституции страны |
|--|--|---|---|--|---|
| Состояние субъектов в сфере образования в государственном управлении | Высокая погруженность преподавательского состава в реальную управленческую практику, совмещение преподавательской, научной и практической деятельности | Резкий разрыв теории и практики в сфере образования в государственном управлении | Мало преподавателей с опытом практической работы в сфере государственного управления; ориентация преподавателей на западную практику как на «правильную» и восприятие российской как «неправильной». В итоге — «виртуализация» образования и отрыв теоретического знания от практического | Активное привлечение госслужащих и отставных чиновников к преподавательской деятельности, систематизации управленческого опыта (создание «стандартов лучшей практики»), создание специализированных научно-практических лабораторий и центров изучения проблем государственного управления, активная работа российских «фабрик мысли» в сфере повышения квалификации госслужащих | З а к р е п л е - ние ответственности за научно-методическое обеспечение государственной службы за Правительством РФ |
| Состояние объектов в сфере науки о государственном управлении | Сбалансированное развитие материального и методологического обеспечения научной деятельности | Недостаток материально-технического, организационного и методологического обеспечения науки в сфере государственного управления | Отсутствие синтетического научного знания в сфере государственного управления: изучение данной предметной области распределено по различным сферам научной | Введение самостоятельной научной специальности: «государственное управление». Создание научных центров, лабораторий и кафедр, занимающихся научной и следовательской деятельностью в этой области. | |

| Фактор | Оптимальное значение | Фактическое значение | Результат сравнения — проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Конституции страны |
|--|---|---|---|---|---|
| Состояние процессов в сфере науки о государственном управлении | Сочетание синтетических и аналитических методов в организации научной деятельности, использование отраслевого и межотраслевого подходов | Концентрация только на отраслевом изучении госуправления в рамках различных научных дисциплин, преобладание аналитических и описательных методов исследований | деятельности: экономика, право, политология, системный анализ, менеджмент, прикладная математика, — что затрудняет возможность получать практически применимые результаты | Развитие российских «фабрик мысли» в сфере государственного управления | |
| Состояние субъектов в сфере науки о государственном управлении | Развитая взаимосвязь науки и практики, управление научными исследованиями со стороны государства, активное внедрение полученных результатов в практическую деятельность. Расширенное воспроизводство научных кадров и специалистов-практиков и их | Отсутствие управления со стороны государства. Высокий уровень отчуждения между наукой и практикой. Сокращение воспроизводства научных кадров в данной сфере | Отчуждение между властью и наукой, теорией и практикой, прекращение воспроизводства научных кадров и специалистов-практиков | Определение субъекта, ответственного в системе власти за развитие науки в сфере государственного управления. Формирование параметров развития научной деятельности в данной сфере. Внедрение мотиваторов научно-экспертной деятельности | Закрепление ответственности за научное обеспечение государственного управления за Правительством РФ |

| Фактор | Оптимальное значение | Фактическое значение | Результат сравнения — проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Конституции страны |
|--|---|---|--|---|---|
| | участие в управленческих процессах | | | | |
| Состояние объектов в сфере научно-экспертной поддержки государственного управления | Наличие развитых управленческих и общественных институтов научно-экспертной поддержки государственного управления; сформированность их методологического обеспечения | Практически полное отсутствие или формализация управленческих и общественных институтов научно-экспертной поддержки. Недостаток методологического обеспечения | Нехватка специализированных институтов и методик осуществления научно-экспертной поддержки государственного управления | Введение специального правового института научно-экспертной поддержки государственного управления, проект федерального закона «О научно-экспертной поддержке государственного управления» | |
| Состояние процессов в сфере научной поддержки государственного управления | Наличие механизмов, обеспечивающих многообразие и прозрачность форм взаимодействия власти и научно-экспертных организаций как на финансовой, так и на нефинансовой основе | Необязательность и правовая неурегулированность механизмов взаимодействия власти и научно-экспертных организаций, недостаточность правовых механизмов взаимодействия на финансовой основе | Недостаточность правового регулирования отношений по научно-экспертной поддержке власти | Введение специального правового института научно-экспертной поддержки государственного управления, проект федерального закона «О научно-экспертной поддержке государственного управления» | Введение научной экспертизы в качестве обязательного элемента в законодательный процесс, в процесс принятия правовых актов президента и правительства |

| Фактор | Оптимальное значение | Фактическое значение | Результат сравнения — проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Конституции страны |
|---|--|---|---|---|---|
| Состояние субъектов в сфере научной поддержки государственного управления | Достаточное многообразие и четкий правовой статус (включающий ответственность) субъектов научно-экспертной поддержки государственного управления | Правовой статус субъектов научно-экспертной поддержки государственного управления не определен, правовая ответственность за результаты научно-экспертной деятельности в государственных интересах отсутствует | Низкий уровень ответственности и, как следствие, низкий уровень компетенции субъектов научно-экспертной поддержки; коррупция | Введение специального правового института научно-экспертной поддержки госуправления, проект федерального закона «О научно-экспертной поддержке государственного управления»; определение правового статуса эксперта и научно-экспертной организации | |
| Уровень конкуренции внутри элиты | Единство в понимании национальных интересов, различие во взглядах на способы их достижения, готовность отстаивать свои взгляды и добиваться совместных решений в режиме диалога и согласования позиций | Отсутствие понимания национальных интересов, отсутствие понимания относительно стратегии развития, боязнь политического диалога и неготовность к нему, высокая гомогенность правящего слоя | «Консервация тупика» — высокая гомогенность элиты, которая не имеет представления о путях дальнейшего развития страны и национальных интересах, враждебно относится к оппонентам и политической конкуренции | Формирование потенциальной политической контрэлиты, внедрение в сознание действующей элиты понимания национальных интересов — через деятельность аффилированных «фабрик мысли» и повышение профессионального уровня политического диалога и оппонирования | |

| Фактор | Оптимальное значение | Фактическое значение | Результат сравнения — проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Конституции страны |
|---|---|---|---|--|---|
| Уровень административного давления в вертикали власти | Относительно высокий уровень давления, позволяющий обеспечивать мотивацию к внедрению управленческих инноваций | Недостаток неотвратимости ответственности вследствие гомогенности элиты. Неготовность лидеров и элиты к внутриэлитному конфликту | Недостаток конструктивного административного давления в административной системе, особенно на политическом уровне | Выстраивание институтов политической ответственности, совершенствование системы показателей эффективности различных органов государственной власти, совершенствование механизмов административного контроля внутри системы | Конкретизация института конституционной (политической) ответственности представителей политического класса. Конкретизация статуса, функций и полномочий контрольно-надзорных органов, в том числе судов |
| Уровень воздействия внешних факторов на страну | Средняя и высокая интенсивность воздействия внешних факторов, особенно негативных, является мотиватором для усиления интереса к повышению научности государственного управления | Высокая латентность при среднем уровне интенсивности воздействия негативных внешних факторов, излишняя готовность элиты к компромиссам с внешними силами приводит к реализации неэффективной и интеллектуально и идеологически зависимой политики | Недооценка элитой значимости внешних факторов, неадекватность их оценки | Формирование внутри власти дополнительного информационно-аналитического контура с привлечением научно-экспертных организаций для повышения объективности и адекватности оценки ситуации и принимаемых решений | |

Таким образом, проведенный анализ состояния факторов в сегменте научности государственного управления в России показал, что существует ряд серьезных проблем, для которых возможны следующие решения.

1. Активное формирование критичной и адекватной действительности системы теоретического научного знания о государственном управлении в России на основе синтеза традиционного, религиозного и научного знания.

2. Институциональное и нормативно-правовое обеспечение научной поддержки государственного управления:

- активизация политического дискурса по стратегическим вопросам развития, теоретическим и мировоззренческим альтернативам;
- повышение прозрачности управленческих процессов с целью накопления информации по управленческой (административной) практике (по аналогии с судебной практикой);
- определение органа, ответственного за мониторинг, анализ и развитие системы государственного управления;
- создание системы российских «фабрик мысли»;
- введение специального правового института научно-экспертной поддержки государственного управления, принятие федерального закона «О научно-экспертной поддержке государственного управления»;
- выстраивание институтов политической ответственности, совершенствование системы показателей эффективности различных органов государственной власти, совершенствование механизмов административного контроля внутри системы государственного управления;
- формирование внутри власти дополнительного информационно-аналитического контура с привлечением научно-экспертных организаций для повышения объективности оценки ситуации и адекватности принимаемых решений.

3. Стимулирование развития научно-исследовательской деятельности в сфере государственного управления:

- введение самостоятельной научной специальности «государственное управление»;
- определение субъекта, ответственного в системе власти за развитие науки в сфере государственного управления;
- формирование параметров развития научной деятельности в данной сфере;
- внедрение мотиваторов научно-экспертной деятельности в сфере государственного управления;
- создание научных центров, лабораторий и кафедр, занимающихся научно-исследовательской деятельностью в этой сфере;
- развитие российских «фабрик мысли» в сфере государственного управления.

4. Совершенствование системы образования в сфере государственного управления:

- формирование (по результатам соответствующего профессионального отбора) системы вузов, факультетов, ориентированных на подготовку специалистов в области государственного управления; создание системы формального и неформального поощрения обучения в этих вузах в любой форме (базовое образование, второе образование, дополнительное образование, повышение квалификации) для лиц, занимающих ключевые должности на государственной службе;
- реформа системы повышения квалификации государственных служащих;
- разработка национальных методик и образовательных стандартов по подготовке специалистов в сфере государственного управления;
- активное привлечение к преподавательской деятельности государственных служащих и отставных чиновников;
- активная работа российских «фабрик мысли» в сфере повышения квалификации государственных служащих.

5. Введение системы межпоколенческого обмена управленческим опытом:

- создание «советов мудрецов» при органах государственной власти;
- восстановление системы наставничества в государственном управлении;
- повышение требований к опыту кандидатов на должности государственной гражданской службы;
- внедрение российской системы обобщения «лучшей практики» в сфере государственного управления (стандартов государственного управления).

8.4. Российское государственное управление и вызовы безопасности страны

В государственном управлении есть особая сфера, которая сопряжена с крайним выражением опасностей, угрожающих жизнеспособности страны. Речь идет о возможности внешней агрессии (открытой и латентной), об агрессии внутренней (заговоры, перевороты, мятежи, сепаратизм, массовые беспорядки и насилие). Социально-экономические и политические кризисы и форс-мажорные ситуации также апеллируют к особому типу государственного управления. В его рамках характерным является применение насилия, в условиях нехватки времени на принятие решений — особый порядок управления, изъятие части обычных прав и свобод человека и др. Управленческая вертикаль в этой сфере включает в себя «силовые» структуры: армейские, полицейские, разведывательные. Нет нужды говорить, насколько существенны перечисленные факторы для жизнеспособности страны. В этой связи оценка их состояния в современной России весьма важна.

Организация управления военной сферой на высшем уровне

Понимая под современной армией организованное объединение вооруженных людей, созданное и содержащееся государством в целях ведения войны (с оговоркой относительно некоторых несистемных применений вооруженных сил во внутренних целях, внешних миротворческих и гуманитарных), можно установить существенные характеристики взаимоотношений этого специфического института с государственной властью.

Государственное начало. Когда государство выступает единственным субъектом, обладающим монопольным правом на легитимное вооруженное насилие и централизованное управление при выполнении таких функций, как: публичные, которые совпадают с упомянутым выше главным предназначением; скрытые, которые обнаруживают себя лишь по истечении некоторого времени; ситуативные, которые проявляются при решении задач в нестандартных ситуациях; и аномальные, которые не вписываются в рамки их официального предназначения и часто скрываются от общества.

Это означает также, что вооруженные силы могут быть использованы и для решения несвойственных им задач, например в миротворческих целях или для пресечения террористических актов на стратегически важных объектах. Представляется также вполне оправданным привлечение армии не в качестве военной силы, а как организованного, оснащенного и высокомобильного объединения людей для ликвидации последствий экстремальных ситуаций, связанных со стихийными бедствиями или техногенными катастрофами.

Необходимость руководства вооруженными силами со стороны государства обеспечивает стабильность всей системы власти, что подтверждается, во-первых, верховенством государственной власти, которая строится на отношениях «господство — подчинение» и обязательности ее решений для всех государственных и общественных институтов. Армия ориентирована на подчинение органам высшей государственной власти и выполнение роли инструмента данного института современного общества. Во-вторых, потребностью оградить общество от чрезмерной милитаризации, так как автономность вооруженных сил может превратить их в государство в государстве. В-третьих, возможностью рационально использовать эту наиболее мощную и организованную силу в интересах обеспечения национальной безопасности и военно-политической стабильности общества.

Система управления военной сферой в России — это совокупность управленческих структур, технологий и технических устройств, созданных для решения задач военно-политического руководства обеспечением обороноспособности. Ее высшими органами являются:

- президент РФ, Федеральное Собрание и Правительство РФ, осуществляющие функции государственного руководства обороной и строительством Вооруженных сил РФ;
- Министерство обороны, реализующее совместно с Генеральным штабом Вооруженных сил РФ непосредственное управление Российской армией и Военно-морским флотом;
- ФСБ, МВД и Минтранс России, управляющие соответственно пограничными, внутренними и железнодорожными войсками.

Основными правовыми актами, закрепляющими основы управления в военной сфере, являются: Конституция Российской Федерации, федеральные законы «О безопасности», «О военном положении» и «Об обороне», требования которых конкретизируются Стратегией национальной безопасности и Военной доктриной РФ, а также положениями о Министерстве обороны и Генеральном штабе Вооруженных сил РФ. Важное место при этом занимает Военная доктрина — научно обоснованная и официально принятая система руководящих принципов и установок, определяющих на среднесрочный период времени порядок применения средств военного насилия в политических целях, а также направленность, характер и способы решения задач военного строительства¹. Этот государственный документ может также включать самостоятельные разделы, детализирующие военно-космические, военно-морские, военно-промышленные и коалиционные военно-технические аспекты деятельности страны.

¹ Это определение из энциклопедического справочника «Война и мир» (М.: ПроРог, 2004). Оно является более корректным в сравнении с приведенным в Военной доктрине РФ 2010 г.

Перечисленные органы государственной власти и управления уточняют и реализуют базовые принципы обеспечения обороноспособности страны; определяют и утверждают основные направления и планы военного строительства; корректируют целеполагание и одобряют основные положения военной доктрины; создают военную организацию государства; координируют деятельность всех органов государственного и общественного управления, с тем чтобы они строили свою работу с учетом интересов обороноспособности страны.

В частности, президент РФ, являющийся Верховным главнокомандующим Вооруженных сил РФ, определяет основные направления военной политики и утверждает военную доктрину страны; объявляет состояние войны и вводит на территории России военное положение в случае агрессии или угрозы агрессии с незамедлительным сообщением об этом Федеральному Собранию; отдает приказ о ведении военных действий; утверждает концепцию, планы строительства, применения и дислокации Вооруженных сил РФ, других войск и воинских формирований, а также их структуру и состав; присваивает высшие воинские звания; издает указы о призыве граждан на военную службу; назначает и освобождает высшее командование Вооруженных сил РФ.

Правительство РФ принимает более конкретные меры, касающиеся непосредственного обеспечения обороны и безопасности страны: осуществляет общее руководство строительством Вооруженных сил РФ; направляет деятельность Минобороны, ФСБ, МВД и Минтранса; образует федеральные ведомства по вопросам оборонного строительства; определяет контингенты граждан, подлежащих призыву на действительную военную службу, и проводит их призывы; определяет правовое положение различных категорий военнослужащих; утверждает планы и нормы денежного и материально-технического обеспечения Вооруженных сил РФ.

Непосредственное руководство и управление вооруженными силами возложено на Министерство обороны РФ и Генеральный штаб Вооруженных сил РФ. В соответствии с названными выше правовыми актами Минобороны России разрабатывает и принимает меры по подготовке к вооруженной защите Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории; организует и осуществляет мероприятия по обеспечению боевой и мобилизационной готовности, по оперативной, боевой и мобилизационной подготовке вооруженных сил в целях предотвращения и отражения агрессии, направленной против Российской Федерации; по вооруженной защите целостности и неприкосновенности территории страны; а также обеспечивает финансовыми средствами, материальными и другими ресурсами вооруженные силы, другие войска, воинские формирования и органы; участвует в осуществлении военного строительства в России; укрепляет в вооруженных силах организованность и воинскую дисциплину.

Генштаб является уже центральным органом военного управления и основным органом оперативного управления вооруженными силами страны, осуществляющим координацию деятельности органов военного управления, других войск и воинских формирований при выполнении задач в области обеспечения обороноспособности. Он осуществляет стратегическое планирование применения вооруженных сил, других войск, воинских формирований и органов военного управления; проводит мероприятия, связанные с поддержанием их боевой и мобилизационной готовности; осуществляет координацию деятельности по проведению в Российской Федерации мероприятий по воинскому учету, подготовке граждан к военной службе и их призыву на военную службу и военные сборы; организует разведывательную работу в целях обороны; разрабатывает предложения по подготовке страны к обороне, по структуре, составу, численности, дислокации и задачам вооруженных сил страны.

Наличие отлаженной системы военного управления (наряду с рациональной структурой военной организации страны, поддержанием высокой боеготовности и боеспособности ее вооруженных сил, а также их готовности к своевременному мобилизационно-стратегическому развертыванию) является одним из условий поддержания гарантированной военной безопасности. Критериями же оценки обороноспособности служат качественные и количественные показатели, которые объективно характеризуют реальное соотношение между военно-политическим и социально-экономическим потенциалами страны и прогнозируемыми угрозами ее длительному и безопасному существованию.

Информационное обеспечение государственной власти в военной сфере

Параллельно с целенаправленной разведывательной деятельностью ГРУ, СВР и ФСБ соответствующим информационно-аналитическим обеспечением высших органов государственного управления также непосредственно занимаются Генштаб Вооруженных сил РФ и следующие научно-исследовательские учреждения (как Генштаба, так и Минобороны в целом): Центр военно-стратегических исследований и НИИ ГРУ, 4, 12, 16, 27-й ЦНИИ и 39-й главный вычислительный центр Минобороны. Они непрерывно взаимодействуют с научно-исследовательскими учреждениями, вычислительными центрами и вузами оборонно-промышленного комплекса, видов и родов вооруженных сил страны.

Особое место в подобной деятельности занимает информационное обеспечение, поддержка и доведение до командований войсками и штабов армий решений, принимаемых Верховным главнокомандующим при непосредственной подготовке и ведении операций с применением стра-

тегических ядерных сил (СЯС). Соответствующая работа осуществляется с использованием не только системы центральных командных пунктов Минобороны (основного, запасного и воздушного), но также специальных средств связи и органов управления соответствующих видов и родов вооруженных сил. Например, в начале 1980-х гг. в составе Комплексной системы боевого управления войсками СССР имелись такие системы централизованного автоматизированного управления оружием, как «Центр», «Вьюга» и «Сигнал», а в структуре Единой автоматизированной системы связи страны — «Барс», «Горизонт» и «Редут», включающие в себя подсистемы спутниковой, тропосферной, проводной, радио- и радиорелейной связи.

Важное место в безошибочном и своевременном принятии Верховным главнокомандующим решения о применении стратегических ядерных сил занимает также Система предупреждения о ракетном нападении (СПРН). Перед распадом СССР данная система включала 12 военных спутников, находящихся на разных орбитах с целью непрерывного и эпизодического сканирования районов возможного запуска баллистических ракет, а также 5 отдельных радиотехнических узлов с наземными радиолокационными станциями (РЛС типа «Даугава», «Дарьял», «Днепр» и «Днестр»), предназначенными для загоризонтного обнаружения крупных летательных аппаратов по всем азимутам. На сегодняшний день у России всего 5 подобных спутников и 4 РЛС, включая новые «Волга» и «Воронеж», и они не способны решить эту задачу. Предназначенная же в том числе и для этого РЛС на Кубе ликвидирована².

Нечто похожее произошло и с космической разведкой. Число спутников, ежегодно выводимых на орбиту, резко сократилось. Вот почему одно время ГРУ чуть не осталось без связи специального назначения: более половины военных спутников тогда выработали ресурс и могли в любой момент перестать работать. Если за СССР было зарезервировано 83 орбитальные позиции, а реально было задействовано 30, то в начале XXI в. использовалось только 11. Поэтому если срочно не пополнить орбитальную группировку, то зарезервированные для России позиции в космосе будут заняты другими странами.

Что касается своевременного информирования высшей власти о других важных проблемах, то проиллюстрируем значимость этого для высшего руководства страны двумя примерами. Первый касается предупреждения Александра II начальником сыскной полиции, сравнившего крепостное состояние крестьян с «пороховым погребом» под государством. Реакцией царя была отмена крепостного права. Другой пример — это облегченное отношение современной власти к недовольству офицерского корпуса монетизацией льгот, которая повлияла на материальное положение военных.

² Прохоров Д.П. Разведка от Сталина до Путина. Монография. СПб.: Издательский дом «Нева», 2005.

Нельзя не отметить также, что Верховным главнокомандующим игнорируются многочисленные и компетентные выступления в СМИ представителей военной и научно-технической общественности, аргументированно доказывающих как пагубность выбранной схемы реформирования российской армии, так и недопустимость спешной и скрытой от всех подготовки очередного двустороннего соглашения с США по радикальному сокращению российских стратегических ядерных сил — того последнего средства, которое длительное время сдерживало внешнюю агрессию. Подобная практика высшей государственной власти России не поддается рациональному объяснению и должна быть скорректирована.

О способах влияния на государственную власть

Если понимать власть как способность субъекта реализовать свои интересы вопреки сопротивлению других, то влияние на власть — это асимметричное волевое отношение, в котором субъект влияния, опираясь на потребности, ценности и вытекающие из них интересы, оказывает неформальное воздействие на субъект власти или массы людей с целью изменения их политического поведения, позиций и установок³.

Анализируя историческую роль и влияние российской армии, правомерно утверждать, что она всегда была важной частью государства и составляла значительную долю массы «державного корабля», придающую ему устойчивость и инерционность. Редко участвуя в определении политического курса, армия все же не позволяла резко менять его направление и делать иные поспешные маневры. Не случайно, что события 1917 г. стали возможны во многом вследствие развала армии, впрочем, как и то, что в преддверии 90-х гг. XX в. первый сокрушительный и деморализующий удар «реформаторов» достался именно армии (события в Вильнюсе и Тбилиси).

Что же касается случаев конструктивного вмешательства армии в политическую ситуацию, то наиболее примечательна роль императорской гвардии, которая долгое время выступала в качестве самостоятельного субъекта влияния. Например, после смерти своего основателя Петра I она, не допустив смуты, решила вопрос о власти в пользу его жены, а когда в мае 1727 г. Екатерина I опасно занемогла — в пользу его внука, Петра II. Иначе говоря, гвардия активно участвовала в политической жизни и ее слово было решающим во все переломные моменты русской истории с 1725 по 1801 г.

Взаимоотношения между армией и властью исследовали многие отечественные и зарубежные ученые. Вот что, например, писал теоретик военного дела Е.Э. Месснер в работе «Российские офицеры» о роли армии в государстве и ее взаимосвязи с политикой в бывшей Российской империи: «Офицерство воспитывалось и воспитывало армию и флот в сознании,

³ Власов В.И. Влияние и процесс. Монография. Ростов н/Д.: РГЭА, 2000.

что войско является не только защитником Отечества от врагов внешних, но опорой царского строя от врагов внутренних». Вопреки общеупотребительной, но ошибочной формуле «армия — вне политики» армия была инструментом государственной политики, воспитывая солдат, а через них и весь народ, — в преданности «Вере, Царю и Отечеству»⁴.

Приведем более близкий пример активного влияния военачальников на политику, имея в виду маршала Г. Жукова. После победоносного окончания Великой Отечественной войны Георгий Константинович дважды сыграл заметную роль в политических процессах в СССР в 1950-е годы, а затем вошел в число пятнадцати членов Президиума ЦК КПСС.

Что же касается других способов влияния на власть, то их значимость проиллюстрируем примером из недавнего прошлого. Когда в 1978 г. известный русский философ А. Зиновьев выступал в Вашингтоне, ему задали вопрос: «Какое самое уязвимое место в советской системе?». На что он ответил: «Самое уязвимое место — это как раз то, которое вы считаете самым надежным: связка ЦК КПСС — Политбюро — генсек. Если вы приведете своего человека на должность генсека, то он вам развалит СССР».

Данное предложение, по-видимому, было принято США как руководство к действию. В итоге всего через 13 лет СССР не стало. Вопрос о перерождении власти является фактором безопасности страны и будет рассмотрен ниже.

Возвращаясь к влиянию на политические процессы вооруженных сил нынешней России, отметим стремление власти всячески отдалить армию от политики. Хотя на деле понимание лозунга «армия — вне политики» как абсолютное устранение военных из политической сферы расходится с той реальной ролью, которую выполняли вооруженные силы в конфликтах на территории бывшего СССР и в межгосударственной политике в отношении стран ближнего зарубежья. Будучи, по сути, инструментом осуществления специфических функций государства (властного политического института), армия не может существовать вне политики. Представления об «армии вне политики» имеют рациональный смысл только в том отношении, что вооруженные силы не должны быть средством и проводником конъюнктурной и антиконституционной политики различных партий или движений.

А вот связь между партийными структурами и армией недопустима⁵. Поскольку армия — это элемент единого государства, то никакая партия не может руководить вооруженными силами. Армия должна быть подотчетна только высшим органам государственной власти. Однако вооруженные силы часто являются объектом политических игр. Кроме того, всегда есть

⁴ Российские офицеры / Е. Месснер, С. Вакар, Ф. Вербицкий [и др.]. Под общ. ред. А.Б. Григорьева. М.: Изд. центр «Анкил-воин», 1995.

⁵ Лавров О. Военно-гражданские отношения в государстве. Статья // Обозреватель. 2007. № 2. С. 85–93.

скрытые формы вовлечения армии в современную политическую жизнь любой страны.

Конечно же, при относительно благоприятной геополитической ситуации в мире и стабильном положении внутри государства недостатки взаимоотношений власти и армии могут не играть заметной роли. Соответственно, незначителен и фактор социальной напряженности от возможных трений между ними либо от непродуманных действий со стороны государственной власти. Однако в современной России совершенно другая ситуация, почему столь вызывающее отношение нынешней власти к ее вооруженным силам, впрочем, как и прямо противоположное, является фактором опасности.

Вместе с тем опыт других стран свидетельствует о большой роли вооруженных сил в прекращении внутренних конфликтов и противоречий. Так было с Югославией, Закавказьем, Молдавией, баскским сепаратизмом в Испании, противостоянием курдов и правительства в Турции. События в Пакистане, Малайзии, Венесуэле и других государствах свидетельствуют, что военные не только внимательно следят за развитием политической ситуации в обществе, но и активно воздействуют на нее. В частности, в мае 2007 г. в период избирательной кампании в Турции начальник генерального штаба ее армии недвусмысленно заявил, что военные, являясь гарантом сохранения светского государства, не допустят его исламизации.

Вот почему при назревании социальной напряженности «здоровая» армия, критически оценивая сложившуюся ситуацию, обычно сама проявляет инициативу и, устраняя с политической арены деструктивные силы, берет всю полноту ответственности за судьбу страны на себя. В одних случаях (Чили, Индонезия, Пакистан, Филиппины) военные долго удерживают власть, в других — до готовности противоборствующих сторон создать на компромиссной основе устойчивое правительство, которому и передается затем управление государством. Даже в последние годы военные прямо или косвенно принимали участие во внутригосударственных социальных, этнических и территориальных конфликтах более чем в 30 странах⁶.

Политические деятели многих стран обычно понимают, что в борьбе за власть армия может им помешать, поэтому они осознанно пытаются подорвать ее устои и тем самым отстранить от политического процесса, связанного с овладением властью. С этой целью применяются такие приемы, как использование военных в операциях по устранению оппозиционно настроенных политиков, в осуществлении террористических акций против популярных общественных и государственных деятелей, в качестве полицейских для подавления народных выступлений. Тем самым преднамеренно вбива-

⁶ Канетти Э. Масса и власть. Статья // Хрестоматия по политической психологии. В 2 т. Т. 1. Самара: БАХРАХ-М, 1999. С. 83.

ется клин между армией и народом, что делает общество нестабильным, а процесс захвата власти более осуществимым.

Вместе с тем отметим, что многие государства, несмотря на общемировую тенденцию, направленную на демилитаризацию общества, продолжают считать, что сильная, хорошо оснащенная и обученная армия служит лучшим показателем силы и прочности государства. Именно с этой целью японское правительство и правящая либерально-демократическая партия в начале мая 2007 г. внесли в парламент предложение об изменении статей Конституции, запрещающих Стране восходящего солнца иметь полноценную армию. По мнению японских политиков, нынешнее положение Японии не соответствует статусу великой державы и ограничивает ее возможности более активно воздействовать на развитие политических процессов в мире.

Противодействие перерождению власти

Для обоснования рассматриваемых способов противодействия перерождению власти разумно вначале уяснить источники и условия, способствующие наибольшему влиянию на власть. Если говорить об основных источниках, то ими служат сила, богатство и информация. Что же касается форм влияния, то их следует увязать с принуждением, страхом и вознаграждением. При этом, несмотря на нелегальный, как правило, характер, борьба за влияние на власть и во власти представляет собой бескомпромиссное и жесткое соперничество и в наиболее явном виде проявляется в эпоху революций, реформ и прочих кризисов⁷.

Особую значимость в нынешней России занимает борьба за позиции в государственной власти, которая ведется не только ее политическими партиями, но также зарубежными правительствами и их спецслужбами. При этом на ключевые должности могут попасть только те, которых обозначают категорией «глубокая закладка»⁸. Обычно их путь наверх начинается смолоду, как правило, на последних курсах престижного вуза, когда вербуют «умненьких середнячков» обещанием им блестящей карьеры в будущем.

Лишь убийственно-взрывной компромат может стать основанием для вербовки подобного агента влияния в зрелом возрасте, когда он уже достиг какого-то положения в обществе. И даже в этом случае его привлекают только для выполнения отдельных, иногда важных, но чаще второстепенных задач. Главными же исполнителями замысла их «хозяина» могут быть только те, в ком он уверен, как и в том, что стратегические операции, в которых им отведена ключевая роль, будут успешно выполнены.

⁷ Власов В.И. Влияние и процесс.

⁸ Соколов К.Н. Агентура влияния и будущее России. Статья // Знание — власть. 2008. № 398.

Вербовка агентов влияния, выведение их на ключевые позиции в комсомольских, партийных, государственных, хозяйственных органах и в органах государственной безопасности бывшего СССР велась широкомасштабно и планомерно, начиная с окончания Второй мировой войны. Старательно взращивалось благоприятное окружение для их деятельности, особенно в последние десятилетия отечественной истории. Вот почему на смену умелым и решительным руководителям стали приходить качественно иные люди.

Изменилась и кадровая политика в стране: старательно отсеиваются талантливые, решительные и принципиальные люди, неудобные начальству, а вместо них выдвигаются лично преданные, гибкие, услужливые, несамостоятельные. Именно они составили необходимое окружение для агентуры влияния, исполнительно обеспечивая ее деятельность. Такие люди стремятся к успеху только в рамках достижения личных целей, они способны на любые интриги в клановой конкуренции, а потому так успешно подчиняются управлению агентурой внешнего влияния.

Рассмотрим, как все это делалось, на примере М. Горбачева, к которому интерес соответствующих зарубежных спецслужб впервые был проявлен еще во время командировки во Францию в 1966 г. Сведения, полученные от гражданина Чехословакии, прожившего вместе с ним три года в общежитии МГУ, позволили аналитикам ЦРУ сделать вывод о пригодности М. Горбачева на роль агента влияния вследствие высокой внушаемости, слабых характеристик, безвольности, отсутствия самостоятельности в принятии решений, так как он подчинялся даже своей жене⁹. Спустя некоторое время были проведены «смотрины» М. Горбачева в Лондоне, где премьер-министр Великобритании М. Тэтчер оценила готовность этого кандидата на высший пост в СССР пресмыкаться перед англосаксами и одобрила соответствующий выбор США¹⁰.

Как выяснилось позднее¹¹, находясь в Канаде в 1984 г. с неофициальным визитом, М. Горбачев и тогдашний советский посол А. Яковлев тайно и без сопровождения охраны пересекли границу Канады и встретились в США с представителями ЦРУ. Сопровождавшие делегацию офицеры КГБ из управления по охране высших должностных лиц государства не имели никаких данных об их местонахождении в течение 24 часов. Этот вояж остался безнаказанным. Уже будучи главой страны и не боясь тюремного заключения, в ходе визита М. Тэтчер в Москву в 1990 г. М. Горбачев показал ей совершенно секретную карту с обозначением целей для планировавшихся в случае войны ядерных ударов по Англии.

⁹ Глазунов О.Н. Государственный переворот. Стратегия и технология. Монография. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2007.

¹⁰ Репко С.И. Национальная безопасность. Монография. М.: Кафедра геополитики, 2010. С. 337, 339.

¹¹ Там же. С. 340.

Столь же естественно, что американцы поддерживали тесную личную связь с их агентами в России, как, например, это имело место при предотвращении первой попытки смещения М. Горбачева¹². Как следует из мемуаров посла США, 20 июня 1991 г. мэр Москвы Г. Попов, внезапно приехав в его резиденцию, предупредил о готовящемся смещении. Он сделал знак рукой, показывая, что с потолка может идти запись их разговора, затем стал вести ничего не значащую беседу, во время которой написал на листе бумаги: «...завтра будет предпринята попытка сместить Горбачева и передать правительственные полномочия Павлову».

Здесь обращает на себя внимание тот факт, что мэр столичного города не использовал правительственную связь своего государства для звонка своему же руководителю Б. Ельцину, находившемуся в тот момент в Вашингтоне, а попросил сделать это американских дипломатов. Получив данное сообщение, президент Д. Буш сразу же известил М. Горбачева о замыслах Ю. Крючкова, Д. Язова и А. Лукьянова, вследствие чего удалось немедленно предпринять ответные действия.

Примечательно также и то, что во время событий в августе 1991 г. у российского «Белого дома» американцы заблаговременно уведомили президента России Б. Ельцина о готовности укрыть его при необходимости в своем посольстве, здание которого расположено в 300 м от этого здания. Кроме того, Б. Ельцину была передана новейшая американская радиоаппаратура, которую он использовал для перехвата переговоров членов правительства СССР и командиров воинских подразделений, введенных в Москву с целью поддержания объявленного тогда режима чрезвычайного положения¹³.

Изложенное выше подтверждает эффективность такого способа ведения «сетевцентрической войны», как всестороннее и целенаправленное воздействие на элиту врага в нужном направлении. При этом если перерождение национальных элит начинается с перерождения национальных лидеров, то завершается оно уже «внешним управлением страной»¹⁴. При несклонности каких-то лидеров к «перерождению» их заменяют на более послушных. Воздействие на национальных лидеров обычно осуществляется одними и теми же приемами¹⁵. К их числу относятся:

- всевозможные официальные почести и международное признание;
- гарантии личной безопасности и безопасности семьи, а также вкладов и собственности за рубежом;
- введение «искушаемого» в суперэлитные «клубы избранных» и постоянное напоминание о «нетленности» его личного вклада в историю;

¹² Там же. С. 334–335.

¹³ Репко С.И. Национальная безопасность. С. 336.

¹⁴ Лепский В.Е. Исходные посылы совершенствования системы национальной безопасности России. Статья // Рефлексивные процессы и управление. 2007. № 1. С. 5–22.

¹⁵ Владимиров А.И. Технологии войны мирного времени. Статья // Знание — власть. 2007. № 9.

- убеждение национального лидера в том, что на этом уровне национальные интересы его державы уже не главное, так как его истинное предназначение — «участие в повелевании миром» и т. д.

Умелое манипулирование особенностями характеров М. Горбачева и Б. Ельцина способствовало их постепенному перерождению. К сожалению, подобные процессы имели место и среди прежнего высшего руководства Вооруженных сил РФ. Указанные технологии не прекращают свое действие и в настоящее время.

Как представляется, воспрепятствовать подобному перерождению представителей высшей государственной и военной власти можно лишь реализацией комплекса долгосрочных мер. Одни из них должны быть направлены на исключение внешнего влияния, другие — на осуществление идеологического воспитания как элиты, так и избирающего ее населения, третьи — на ужесточение наказания «перерожденцев». Некоторые конкретные предложения приведены в конце раздела (в табл. 8.4.1).

Поддержание правопорядка внутри страны насильственными методами

Важной особенностью российского законодательства является полное игнорирование взаимоотношений армии и органов внутренней безопасности, хотя проблема привлечения вооруженных сил для нейтрализации соответствующих угроз известна издавна. Наиболее образно об их первопричинах высказался известный немецкий военный историк, теоретик и участник почти всех крупных сражений начала XIX в. К. Клаузевиц: «Россия — не такая страна, которую можно действительно завоевать и оккупировать силами современных европейских государств, так как этого не сумел сделать даже Наполеон со своим многочисленным войском. Такая страна может быть побеждена лишь собственной слабостью и действиями внутренних раздоров».

Справедливость этого утверждения подтверждается всем ходом отечественной истории. Наиболее характерной чертой политики практически всех правящих режимов в России начиная еще с допетровских времен являлось произвольное и неоправданное использование военной силы в интересах безопасности самого режима и его лидера. Даже если это и помогало сохранять существовавший политический строй, то крайне негативно отражалось на внутренней безопасности в целом, поскольку подрывало легитимность правящих режимов и дискредитировало армию, наделяя ее не собственными ей полицейскими функциями.

Вместе с тем известны примеры и прогрессивного военно-силового поддержания правопорядка, например А.В. Суворовым, для которого бунтовщики и мятежники как внутренние враги являли не менее значимую опас-

ность, чем внешние противники. Так, еще будучи командиром Суздальского полка, он участвовал в так называемой «первой польской войне», которая носила в основном партизанский характер. Уместно вспомнить и подавление А.В. Суворовым восстания под руководством Т. Костюшко, когда полководец провел блестящую операцию по взятию крепости повстанцев, построенной по всем правилам военного искусства того времени.

Однако обеспечение внутренней безопасности государства силами военных подчас становится сложнейшей проблемой для его властей. Особенно часто эта проблема возникает, когда речь идет об использовании вооруженных сил для борьбы с терроризмом, этническим сепаратизмом и религиозным экстремизмом. После ряда предшествовавших распаду СССР конфликтов в бывших союзных республиках, для разрешения которых привлекались подразделения вооруженных сил, российское общественное мнение крайне негативно воспринимает саму мысль о возможности участия военных в общественно-политических процессах страны.

Еще более усугубило отрицательное восприятие общественностью возможности привлечения военнослужащих к решению внутриполитических конфликтов участие подразделений вооруженных сил в событиях 1993 года, когда лозунг «армия — вне политики» был реализован с точностью до наоборот. И не случайно, что последовавшая затем войсковая операция по наведению конституционного порядка на территории Чеченской Республики в 1994–1996 гг. вполне заслуженно получила название «странной», закончившись не менее «странными» Хасавюртовскими соглашениями, фактически признавшими победу сепаратистов. Нечто похожее уместно сказать и о начальном этапе контртеррористических операций в этой республике, проведенных в конце 1999 г. и в 2000 г.

Следует признать, что вопросы военно-силового обеспечения внутренней безопасности государства являются, пожалуй, наиболее существенными¹⁶ и, как это ни парадоксально, наименее разработанным в современной отечественной политической и правовой практике. Ведь использование Вооруженных сил РФ, например, для пресечения деятельности бандформирований долгое время фактически не регламентировалось нормативными правовыми актами, за исключением указов Президента России.

Лишь с принятием федеральных законов «О чрезвычайном положении», «О военном положении», «О противодействии терроризму» и внесением соответствующих изменений в закон «Об обороне» были определены организационно-правовые основы, касающиеся участия вооруженных сил в нейтрализации внутренних угроз. К таким угрозам отнесены: попытки насильственного изменения конституционного строя и нарушения территориальной целостности России; деятельность сепаратистских и радикальных

¹⁶ Бочарников В.И. Военно-силовое обеспечение внутренней безопасности Российского государства: дис. ... д-ра полит. наук. М., 2009.

религиозно-экстремистских движений; создание, оснащение, подготовка и функционирование незаконных вооруженных формирований; незаконный оборот на территории РФ оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ; широкомасштабная деятельность организованной преступности, угрожающая политической стабильности в регионах страны.

Тем не менее регламентированный этими законами порядок взаимодействия между разными вооруженными формированиями не решает проблему военно-силового обеспечения внутренней безопасности. Особенно это актуально в связи с непомерным усилением Внутренних войск, численность которых превышает 200 тыс. военнослужащих. К тому же, по данным российского информагентства «Индустрия безопасности», у этих войск есть авиация — 13 авиаполков и отдельных эскадрилий, где эксплуатируется 6 типов самолетов и 3 типа вертолетов. Есть даже свои морские части, на вооружении которых имеется свыше 120 катеров (в том числе бронированных), оборудованных пулеметами и автоматическими гранатометами. В личном составе этих частей насчитывается более 1500 моряков, включая около 200 водолазов.

Приведенные выше данные указывают как на опасения, связанные с вероятностью народных выступлений, так и на очередное обострение естественной борьбы разных силовых группировок за свое влияние на власть. Переменный успех в подобной борьбе наблюдался в ходе всей новейшей отечественной истории. Так, если в 1917–1929, 1941–1962 и 1964–1977 гг. на политическую жизнь страны больше влияла армия, то в 1929–1941, отчасти в 1957–1963 гг. и в 1977–1989 гг. преимущество было за советскими спецслужбами.

Некоторое усиление позиций новой российской армии временно наблюдалось в период политического возвышения Б. Ельцина, когда он разрушал органы госбезопасности. Последовавший за этим провал чеченской кампании и экономических реформ вновь усилил позиции спецслужб, которые доминируют во всем начиная с 2000 г. до настоящего времени. Однако их постепенная самодискредитация вследствие очевидной отстраненности и нежелания вмешиваться в решение давно назревших проблем, скорее всего, завершится тем, что произойдет очередное усиление влияния армии на политику.

Приведенные соображения обуславливают необходимость дальнейшего совершенствования правовых основ военно-силового обеспечения внутренней безопасности, в связи с чем целесообразно учесть и мировой опыт в этой области. Однако следует подчеркнуть, что в большинстве развитых государств использование вооруженных сил для разрешения внутренних конфликтов практикуется редко, так как там для обеспечения внутренней безопасности привлекаются специальные подразделения двух типов — полицейские службы оперативного вмешательства и части полиции вооружен-

ных сил. Например, в службу оперативного вмешательства Италии входят моторизованные отряды «челере», «мобиле» и кавалерийские эскадроны, во Франции — так называемые «республиканские роты безопасности». Аналогичным образом организованы соответствующие службы и в других государствах Европы, а их деятельность характеризуется использованием самых разнообразных тактических методов и технических средств. Особое место при этом уделено полицейским формированиям, имеющим двойную подчиненность — министерствам внутренних дел (юстиции) и обороны, так как на них возлагаются задачи охраны объектов оборонного значения, проведение операций по нейтрализации воздушных и морских десантов противника (в случае войны), оказание помощи населению при стихийных бедствиях.

Иная практика военно-силового обеспечения внутренней безопасности сложилась в США и Великобритании, где традиционно для разрешения и подавления внутренних конфликтов и противозаконных выступлений применяются именно армейские, а не полицейские структуры. В США не существует специальных полицейских служб, предназначенных для борьбы с массовыми беспорядками и для восстановления стабильной ситуации. В зависимости от обстановки для этого могут привлекаться как силы национальной гвардии конкретного штата, так и федеральные войска.

При этом основная роль в проведении внутренней силовой политики отводится национальной гвардии США, которая в мирное время находится в подчинении губернаторов тех штатов, где дислоцируются ее части и подразделения. Решение о том, в каких случаях и в каком количестве следует использовать части национальной гвардии, принимается губернатором штата. Однако при массовых беспорядках президент США вправе отдать приказ вмешаться регулярным армейским частям с целью обеспечения исполнения законов США, т. е. для подавления мятежей, внутренних беспорядков, пресечения незаконных собраний и заговоров, если эти действия ущемляют конституционные права граждан, а власти штата не могут обеспечить их защиту.

Правовые основания для подобных акций вытекают из Конституции США, обязывающей федеральные власти гарантировать штатам «республиканскую форму правления и защиту от внутреннего насилия». При этом президент вправе действовать без согласия властей штата, когда, по его мнению, беспорядки перерастают в восстание, создающее незаконные препятствия функционированию государственной власти и исполнению федеральных законов. Законы США также предписывают, что перед принятием решения об использовании военной силы президент должен издать публичное распоряжение с требованием к участникам восстания «прекратить всякого рода сборища и мирно разойтись по своим жилищам» в рамках указанного им ограниченного времени.

Более детально участие вооруженных сил в обеспечении внутренней безопасности США регламентируется уставом «Внутригосударственные операции» 1993 года, а также специальными наставлениями по «борьбе с внутренними беспорядками» и «подавлению гражданских бунтов». Основными целями вооруженных сил при выполнении внутривнутриполитических задач на территории США являются сохранение законности и порядка (прежде всего подавление массовых выступлений граждан), пресечение террористических актов и повседневная помощь местным властям в их деятельности.

Аналогичным образом проблемы обеспечения внутренней безопасности решаются и в Великобритании, где острой проблемой является североирландский сепаратизм. Юридическое регулирование деятельности вооруженных сил по стабилизации обстановки в этой провинции закреплено в законах «Об охране общественного порядка» и «О чрезвычайных мерах в Северной Ирландии», наделивших соответствующими полномочиями как полицию, так и армию. Последней были даны широкие права по поддержанию порядка, в частности права производить аресты, совершать обыски в помещениях, вести допросы задержанных, а также руководить полицейскими силами.

Подобный опыт военно-силового обеспечения внутренней безопасности свойственен также Канаде и Франции. Так, канадский «Закон о чрезвычайных мерах» применяется в случае возникновения «национального чрезвычайного положения — срочной и критической ситуации временного характера, которая угрожает способности правительства Канады сохранить суверенитет, безопасность и территориальную целостность страны и которая не может быть нормализована в соответствии с ее другими законами». Во многом аналогичный «Закон нормальности» действует во Франции.

Таким образом, политическая практика большинства государств мира свидетельствует о необходимости использования силовых методов для обеспечения внутренней безопасности. Несмотря на разнообразие и особенности соответствующих теоретических подходов и практических решений, зарубежный опыт в той или иной степени может быть успешно адаптирован применительно к российским условиям. Тем более, что угроза дестабилизации внутривнутриполитической обстановки в России, в том числе посредством инициирования вооруженных конфликтов, остается реальной.

Поэтому существует необходимость принятия неотложных мер в этой области. Прежде всего, России нужна доктрина безопасности и развития, устраняющая недостатки Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 года, недавно принятой и не способствующей обеспечению внутренней безопасности из-за абстрактности многих ее положений. Как представляется, новая доктрина должна конкретизировать реализацию следующих основных принципов:

- приоритетность превентивных мероприятий взамен запаздывающего реагирования на возникшие внутренние конфликты;
- более жесткая правовая регламентация использования Вооруженных сил России и других военных формирований для обеспечения внутренней безопасности государства;
- согласованность усилий и действий участников пресечения конфликтов, централизованное руководство ими;
- всестороннее материально-техническое обеспечение осуществляемых мероприятий по военно-силовому обеспечению внутренней безопасности.

Перечисленные принципы являются обязательными при использовании Вооруженных сил РФ во внутренних конфликтах. Исключение какого-либо из них изначально обрекает на неэффективность военно-силовой способ защиты внутренней безопасности государства. Особое значение в этом случае приобретает обоснованное и надежное прогнозирование нарастания или угасания конфликтной ситуации и последствий использования военной силы.

Основным критерием целесообразности военно-силового обеспечения внутренней безопасности должна быть не величина возможного ущерба, а создание условий для успешного урегулирования конфликта путем его локализации. При этом потери среди военнослужащих, участников конфликта и особенно мирных жителей должны быть минимизированы. Такой подход выводит на несколько иное понимание обеспечения внутренней безопасности, т. е. во главу угла ставится сохранение жизни человека и ликвидация угроз его нормальному существованию.

В последующем положения уточненной подобным образом доктрины и Стратегии национальной безопасности должны создать основу для развития ветви законодательства по военно-силовому обеспечению внутренней безопасности, в том числе и посредством применения вооруженных сил.

Несистемные основания для использования армии

В соответствии с существующим законодательством Вооруженные силы РФ, вместе с другими войсками, воинскими формированиями и органами, могут привлекаться к выполнению задач, не связанных с их предназначением, в том числе и с использованием штатного вооружения. В частности, на российскую армию могут быть возложены такие ситуативные (несистемные) функции, которые связаны с решением неотложных и нестандартных задач, например устранение последствий различных чрезвычайных ситуаций, борьба с проявлениями сепаратизма и терроризма, миротворческие функции, пресечение угрозы конституционного или государственного переворота.

При этом одни из соответствующих федеральных законов регламентируют порядок привлечения и использования вооруженных сил в условиях военного и чрезвычайного положения, другие — для пресечения или противодействия террористической деятельности и ликвидации последствий стихийных бедствий или техногенных катастроф, третьи — в случае возникновения приграничных конфликтов и обязательств по участию в миротворческой деятельности. Как показывает опыт многих стран, подобное применение оправданно, так как армия — это не только оружие, но и организованное, оснащенное и высококомобильное объединение людей.

Например, режим чрезвычайного положения вводится в России лишь при наличии обстоятельств, которые представляют непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю, и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер. К таким обстоятельствам ныне предписано относить следующие: попытки насильственного изменения конституционного строя, захвата или присвоения власти, вооруженные мятежи, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, которые создают непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В подобных случаях участие армии связано с решением следующих задач:

- поддержание особого режима въезда на территорию, на которой введено чрезвычайное положение, и выезда с нее;
- охрана объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта, и объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей, а также для окружающей среды;
- разъединение противоборствующих сторон, которые участвуют в конфликтах, сопровождающихся насильственными действиями, при которых могут применяться оружие, боевая и специальная техника;
- участие в пресечении деятельности незаконных вооруженных формирований;
- участие в ликвидации чрезвычайных ситуаций и спасении жизни людей в составе сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Указанные задачи военнослужащие выполняют совместно с сотрудниками органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, федеральных органов безопасности и военнослужащими внутренних войск. При этом на должностных лиц Вооруженных сил РФ распространяются положения

федерального законодательства о внутренних войсках в части, касающейся условий, порядка и пределов применения физической силы, оружия, боевой и специальной техники, а также гарантий личной безопасности военнослужащих и членов их семей, гарантий их правовой и социальной защиты.

Что касается противодействия терроризму, то подразделения вооруженных сил могут привлекаться для пресечения полетов воздушных судов, используемых для совершения террористического акта либо захваченных террористами, для предупреждения и пресечения террористических актов во внутренних водах, на объектах морской производственной деятельности континентального шельфа, для обеспечения безопасности национального судоходства, для участия в проведении контртеррористической операции и в пресечении международной террористической деятельности за пределами территории РФ.

Особо четкий порядок применения оружия и боевой техники установлен в отношении устранения угрозы или пресечения террористического акта в воздушной и водной среде. Например, в случае, если летательный аппарат или морское судно нарушает правила использования воздушного или водного пространства РФ, не реагирует на препятствующие этому команды или отказывается подчиниться им без объяснения причин, и при этом существует реальная опасность гибели людей либо наступления экологической катастрофы.

Исключительными основаниями для привлечения вооруженных сил с использованием оружия на приграничных территориях России служат необходимость защиты государственной границы РФ на отдельных участках суши, морского побережья, берегов пограничных рек, озер и иных водоемов в части воспреещения ее незаконного пересечения в местах дислокации военных объектов и гарнизонов вооруженных сил, закрытых для прохода (проезда) посторонних лиц и транспортных средств.

Подразделения вооруженных сил могут привлекаться также в целях защиты населения от стихийных бедствий и техногенных катастроф и ликвидации их последствий — при возникновении чрезвычайных ситуаций природно-техногенного характера, эпидемий и эпизоотий, ставящих под угрозу жизнь и здоровье населения и требующих проведения аварийно-спасательных и восстановительных работ.

Касаясь применения Вооруженных сил РФ в миротворческой деятельности, отметим, что их функции предписаны соответствующими международными договорами и национальным законодательством. Подобные задачи обычно связаны с поддержанием или восстановлением мира и безопасности, а также с пресечением международной террористической деятельности за пределами территории РФ.

Решение о применении армией оружия с территории России против находящихся за ее пределами террористов и (или) их баз, а также об исполь-

зовании при необходимости вооруженных сил за пределами территории нашей страны принимается президентом РФ.

Довольно актуальной проблемой, требующей военно-силового решения с привлечением российской армии, является борьба с проявлениями сепаратизма, т. е. с центробежными процессами, способными разрушить территориальную целостность России в результате полного государственно-правового обособления регионов. Исторически сепаратизм в нашей стране начинался с попыток части восточной Сибири войти в состав США (после продажи им Аляски), а затем влиятельные круги Германии, Англии и Турции подыгрывали пантюркизму. Бурный всплеск сепаратизма в постсоветской России порожден призывом ее первого президента к субъектам Федерации «брать столько суверенитета, сколько они в состоянии «проглотить»».

С определенной условностью можно выделить пять групп факторов¹⁷, питающих центробежные тенденции в современной России:

- 1) историко-культурные, обусловленные этнонациональными особенностями;
- 2) политико-юридические, вызванные произвольным провозглашением административно-территориальными образованиями себя субъектами РФ;
- 3) социально-экономические, порожденные их разным вкладом в развитие Федерации;
- 4) национально-конфессиональные, сложившиеся под влиянием культивирования лишь своих памятных событий, национальных святынь, языка и религии;
- 5) геополитические.

Реально и потенциально к дезинтеграции в большей степени тяготеют несколько типов регионов страны. Это обусловлено различными факторами: национальным (например, республики Татарстан, Башкортостан, Тува, Дагестан), внешнеэкономическим (Калининградская, Амурская и Сахалинская области, Приморский и Хабаровский края), ресурсным (Республика Коми, Республика Саха (Якутия), Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа).

Наконец, нельзя переоценить роль армии (как, впрочем, и отечественных спецслужб) в конституционно-государственных переворотах¹⁸, т. е. в пресечении или осуществлении насильственных и совершенных в нарушение конституции действий с целью изменения конституционного строя путем захвата государственной власти. Ведь применение в нужный момент в таких случаях даже не самого совершенного оружия, а иногда и строго конфиденциальной информации может сыграть роль решающей предпосылки

¹⁷ Гацко М. Внутренние угрозы безопасности и задачи вооруженных сил. Статья // Обзоритель. 2006. № 11. С. 11–21.

¹⁸ Глазунов О.Н. Государственный переворот. Стратегия и технология.

либо непреодолимого препятствия к достижению желаемого результата. Например, участие даже одного танка с пятью членами экипажа в событиях 4 октября 1993 г. (который произвел несколько выстрелов инертными снарядами) во многом предопределило успех тогдашнего антиконституционного переворота.

Примером же неудавшегося переворота в СССР может служить попытка Ю. Андропова и Н. Щелокова занять в 1982 г. пост стареющего Л. Брежнева, которая завершилась перестрелкой спецгрупп КГБ и МВД у дома ЦК КПСС на Кутузовском проспекте¹⁹. Через несколько часов после этого вооруженного столкновения по указанию Ю. Андропова войска КГБ страны были приведены в полную боевую готовность, а также прервана связь Москвы с внешним миром и отменены все международные рейсы из ее аэропортов. Спустя ровно два месяца умер Л. Брежнев, и проигравший схватку министр МВД Н. Щелоков был снят с должности и покончил вскоре самоубийством, а поддерживавшие его В. Гришин и А. Кириленко были отправлены на пенсию.

Считается, что для попытки осуществления военного переворота необходимы следующие предпосылки и условия: системный кризис власти, недовольство армии, наличие исторической традиции, корпоративный дух офицерского корпуса. Все возможные при этом варианты выступления армии в качестве политической силы внутри страны можно различать по следующим основаниям:

- 1) метод вмешательства — переворот или ультиматум с намерением добиться своих целей без свержения власти;
- 2) характер акции (в случае переворота) — выступление по приказу собственного командования (в этом варианте вопрос о нарушении присяги исполнителями как бы смягчен) или акция группы офицеров-заговорщиков (более рискованное и потому сравнительно редкое дело, так как в случае провала обычно кончается казнью участников);
- 3) тип устанавливаемого режима. Чисто военный (вариант греческих «черных полковников»), часто неспособный узаконить себя и потому недолговечный, с приданием внешне кажущейся законности (лидер переворота сразу же избирается на пост главы государства путем подтасовок либо массовым голосованием за этого «спасителя отечества»), либо гражданский режим, но во главе с лицом, угодным совершившим переворот армейским кругам.

Особенно велика вероятность военного переворота в периоды смуты и кризиса власти, когда почти неизбежно появление генерала — «спасителя отечества». Истории известно множество таких персонажей, начиная с Цезаря, затем Кромвеля, Наполеона и кончая не столь знаменитыми диктаторами. Успешно проявившие себя на военном поприще генералы во многих

¹⁹ Там же.

странах часто выходили на первые роли в политике, достаточно назвать хотя бы Д. Эйзенхауэра и К. Пауэлла в Соединенных Штатах.

Такие военачальники всегда популярны в народе, и государственные деятели пользуются этим для укрепления собственных позиций. Не случайно Б. Ельцин выбрал в 1991 г. Героя Советского Союза генерала А. Руцкого на роль вице-президента. Позже в таком же качестве пытались использовать другого генерала и тоже героя — Б. Громова. На выборах 1995 г. каждое второе избирательное объединение включило в главную часть своих списков популярных военных деятелей вроде того же Б. Громова или А. Лебеда.

Причины подобного отношения к военным и их личного поведения очевидны. Во-первых, население всегда и везде видит в армии монолит, стоящий выше узких групповых, классовых или этнических интересов. Во-вторых, военные болезненно переживают угрозу ослабления армии как таковой, поскольку возникает риск не только для существования армии, но и для страны в целом. В-третьих, армию может подтолкнуть к выступлению явное пренебрежение нуждами военных со стороны правительства, ухудшение материального положения офицеров и сокращение ассигнований на оборону.

Вот почему нельзя исключать того, что вооруженные силы современной России вновь могут сыграть решающую роль в исправлении критической и деградирующей ситуации. Не случайно, что представители внешних сил в качестве главного оружия ведущейся против России несиловой войны называют «собственные национальные элиты и российские средства массовой информации».

Разведки разных типов, координация и управление

Для эффективного обеспечения национальной безопасности необходима правильная оценка потенциальных и существующих угроз, для чего используются возможности разведки.

Специфика разведывательной деятельности и ее важность для обеспечения национальной безопасности очевидны. При этом следует заметить, что осуществление разведывательной деятельности — не самоцель государства и уполномоченных государственных органов, а необходимая и зачастую вынужденная мера в сфере национальной безопасности, которая позволяет превентивно получать информацию об угрозах национальной безопасности и адекватно и своевременно на них реагировать.

Основным нормативным правовым актом, посвященным правовому регулированию разведывательной деятельности, является Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке».

Одной из особенностей организации разведывательной деятельности в России является относительная децентрализация органов, уполномоченных ее осуществлять. В соответствии со ст. 11 Федерального закона «О внеш-

ней разведке» разведывательная деятельность в пределах своих полномочий осуществляется: Службой внешней разведки РФ (СВР России) — в политической, экономической, военно-стратегической, научно-технической и экологической сферах, в сфере шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи с использованием радиоэлектронных средств и методов за пределами РФ, а также в сфере обеспечения безопасности учреждений РФ, находящихся за пределами территории РФ, и командированных за пределы территории РФ граждан РФ, имеющих по роду своей деятельности допуск к сведениям, составляющим государственную тайну; органом внешней разведки Министерства обороны — в военной, военно-политической, военно-технической, военно-экономической и экологической сферах.

Разведывательная деятельность органов Федеральной службы безопасности осуществляется во взаимодействии с органами внешней разведки и в соответствии с Федеральным законом от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности».

В систему органов, осуществляющих внешнюю разведку, входят также органы внешней разведки Министерства обороны, подразделения специальной связи и информации, переданные СВР России от упраздненного ФАПСИ при Президенте РФ, пограничной службы ФСБ России. Во взаимодействии с органами внешней разведки осуществляется разведывательная деятельность органов и войск ФСБ России. Каждый из органов внешней разведки имеет свою сферу деятельности, установленную законодательством. Общее руководство органами внешней разведки осуществляет Президент РФ.

ФСБ России осуществляет информирование Президента, Председателя Правительства РФ, а также по их поручениям — руководителей федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации об угрозах безопасности Российской Федерации.

Служба внешней разведки Российской Федерации осуществляет специальный вид разведывательной деятельности, направленной на добывание и обработку информации о затрагивающих жизненно важные интересы Российской Федерации реальных и потенциальных возможностях, действиях, планах и намерениях иностранных государств, организаций и лиц, а также оказывает содействие в реализации мер, осуществляемых государством в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации.

Современные вызовы и угрозы национальной безопасности России, как правило, носят комплексный характер: на одни и те же объекты в системе безопасности могут быть нацелены различные угрозы, которые способны создавать взаимоусиливающий эффект. Эта особенность современных угроз обуславливает необходимость использования новых форм и методов работы для активного противодействия им и своевременной нейтрализации возможных негативных последствий.

Указом Президента Российской Федерации от 7 августа 2004 г. № 1013 в составе Службы специальной связи и информации ФСО России образовано управление информационных систем, призванное осуществлять информационно-аналитическое и информационно-технологическое обеспечение государственных органов Российской Федерации. Составной частью системы специального информационного обеспечения являются ситуационные центры органов государственной власти.

Разведка осуществляется следующими структурами:

- разведывательными органами, служащими для выявления возможных военных и террористических угроз и непосредственной подготовки агрессора к нападению;
- контрразведывательными подразделениями, предназначенными для пресечения враждебных действий иностранных спецслужб, а также зарубежных и собственных экстремистских и террористических организаций государств;
- спецслужбами пограничных войск, препятствующими незаконному перемещению через государственную границу людей и различных грузов.

Основными задачами²⁰ разведывательной деятельности являются: добытие, изучение и оценивание данных о военно-политической, военно-стратегической и военно-экономической обстановке в государствах — вероятных противниках на театре войны; оценка их военно-экономического и мобилизационного потенциалов, взглядов на характер и способы ведения боевых действий, состояния и перспектив развития ВВТ; уточнение состава, расположения и возможностей вооруженных сил в целом и группировок войск на театрах войны; выявление планов ведения войны и стратегических операций противника на театрах военных действий.

По расположению места решаемых задач разведывательная деятельность делится на внешнюю и внутреннюю, а по масштабу таких задач — на стратегическую и оперативно-тактическую. В современных условиях важнейшей задачей стратегической разведки является своевременное вскрытие подготовки противника к нападению, начала и масштабов стратегического развертывания его вооруженных сил, непосредственной подготовки к применению оружия массового поражения, фиксирование начала ракетно-ядерного удара и воздушно-ракетного нападения (момента запуска ракет). Соответствующие данные должны отличаться абсолютной достоверностью, а способы и сроки их получения — быть пригодными для принятия руководством страны своевременных и безошибочных военно-политических и стратегических решений.

Стратегическая и оперативно-тактическая разведка планируется и организуется руководством органов обеспечения безопасности и обороны стра-

²⁰ Рыжак Н.И. Правовое регулирование деятельности спецслужб в системе обеспечения национальной безопасности РФ. Монография. М.: ЭДАС-ПАК, 2000.

ны, а также высшими должностными лицами соответствующих ведомств за рубежом, в военных округах. Она осуществляется в мирное и военное время силами специальной агентуры и контрразведки, находящихся в ведении Федеральной службы безопасности и Главного разведывательного управления Генерального штаба Вооруженных сил РФ, а также техническими средствами, имеющимися в распоряжении этих ведомств, их подразделений и сотрудников.

В дореволюционной России и в первые годы правления большевиков существовала лишь военная разведка, затем к ней добавили спецотдел при ВЧК и секретно-оперативные части Управления пограничных отрядов, действующие самостоятельно. В последующие годы структура разведсообщества подвергалась непрерывному реформированию, периодически изменялась аббревиатура названий высших государственных органов: ВЧК ОГПУ → НКВД → НКГБ → МГБ → КГБ → ФСК → ФСБ.

При этом, как и в любой крупной организации, между различными ведомствами разведсообщества шла подспудная борьба за сферы влияния. Поэтому руководство страны постоянно требовало координации их действий. Помимо чисто разведывательной деятельности важное место уделялось также работе по введению противника в заблуждение. Например, постановлением Политбюро ЦК РКП (б) «О дезинформации» от 11 января 1923 г. были определены следующие задачи: сбор информации, интересующей противника; выявление степени осведомленности иностранных разведок о России; изготовление документов, дающих неправильные представления о положении в России и в Красной Армии; снабжение противника ложным материалом через соответствующие органы и публикации в периодической прессе.

Если говорить о первых годах постсоветской России, то ее разведсообщество представляли тогда Министерство государственной безопасности и ГРУ, а также такие службы, как служба внешней разведки (СВР), Федеральная служба контрразведки (ФСК), Федеральная пограничная служба (ФПС), Федеральное агентство правительственной связи и информации (ФАПСИ). При этом все они подчинялись непосредственно президенту страны, тогда как Совет безопасности играл чисто декоративную роль. Однако из-за громоздкости и малоуправляемости ФАПСИ вскоре разбросали по разным ведомствам, а ФПС вернули в ФСБ.

Из вышесказанного напрашивается вывод — формируемое ныне разведсообщество не только далеко от совершенства, но и во многом (прежде всего в отношении процесса принятия решений) ничем не отличается от своих предшественников. Поэтому до его оптимального функционирования, похоже, еще далеко, и чтобы убедиться в этом, последовательно охарактеризуем отдельные сферы и задачи отечественного разведсообщества.

Внешняя разведка органов госбезопасности

Современная Служба внешней разведки — правопреемница данной сферы госбезопасности СССР, история которой началась с создания Иностранного отдела ВЧК, а затем — Объединенного государственного политического управления (ОГПУ), Народного комиссариата внутренних дел (НКВД), Министерства государственной безопасности (МГБ) и КГБ СССР. Датой образования внешнего разведсообщества считается 20 декабря 1920 г., когда председателем ВЧК был подписан приказ № 169 «О создании Иностранного отдела ВЧК», где предписывалось другим отделам ВЧК, а также Наркоминделу, Наркомвнешторгу, Центроэваку и Бюро Коминтерна все сношения с границей производить только через Иностранный отдел.

Это означало, что ведение внешней разведки было сконцентрировано в ВЧК, основными задачами которой являлись: создание резидентур за границей, агентурная работа среди иностранных граждан на территории РСФСР и обеспечение паспортно-визового режима. В середине 1930-х годов было создано ОГПУ, которое затем реорганизовали в Главное управление государственной безопасности (ГУГБ), со следующими основными задачами:

- легальная и нелегальная внешняя разведка;
- борьба с антисоветскими эмигрантскими террористическими организациями в стране и за рубежом;
- выявление интервенционистских планов буржуазных государств;
- вскрытие шпионской деятельности иностранных спецслужб и эмигрантских центров и иных антисоветских организаций на территории СССР;
- получение агентурным путем новых технологий для советской промышленности (научно-техническая разведка);
- контрразведывательное обеспечение советских загранучреждений.

Незадолго до начала Великой Отечественной войны был создан НКВД, оперативно-чекистские управления которого включали три управления: государственной безопасности, особых отделов, транспорта и связи. А уже в феврале 1941 г. из НКВД выделяется НКГБ СССР, ведающий всей разведкой и контрразведкой страны. Однако в самом начале войны НКВД и НКГБ были объединены в единый НКВД СССР во главе с Л. Берией, а через полгода после ее окончания было создано Министерство государственной безопасности.

В это же время внешняя разведка была преобразована в Первое главное управление МГБ, структура которого включала два управления: «1-А» (легальная разведка) и «1-Б» (нелегальная разведка), а также несколько вспомогательных отделов. Задачей центрального аппарата внешней разведки (около 600 человек) было руководство разведывательными и контрразведывательными

вательными операциями за границей. Основными задачами внешней разведки послевоенного периода были следующие:

- прогнозирование вариантов возможного военного столкновения с СССР;
- добыча планов оснащения армий США и Англии ядерным оружием;
- раскрытие намерений НАТО и других антисоветских военных союзов;
- отслеживание перспектив будущего государственного устройства стран Восточной Европы, попавших в сферу влияния СССР;
- раскрытие военно-политических планов США на Дальнем Востоке и т. п.

Проанализировав первые итоги «холодной войны», руководство СССР внесло в деятельность внешней разведки некоторые коррективы. Об их содержании можно судить по следующим замечаниям, сделанным И. Сталиным на заседании Комиссии по реорганизации разведывательной и контрразведывательной служб МГБ СССР в ноябре 1952 г.:

«В разведке никогда не строить работу таким образом, чтобы направлять атаку в лоб. Разведка должна действовать обходом. Иначе будут тяжелые провалы. Идти в лоб — это близорукая тактика. Никогда не вербовать иностранца таким образом, чтобы были ущемлены его патриотические чувства. Не надо вербовать иностранца против своего отечества. Если агент будет завербован с ущемлением патриотических чувств — это будет ненадежный агент...

Агенту нельзя давать поручения, к которым он не подготовлен, которые дезорганизуют его морально. В разведке иметь агентов с большим культурным кругозором профессоров. Разведка — святое, идеальное для нас дело. Надо приобретать авторитет. В разведке должно быть несколько сот человек — «друзей» (это больше чем агенты), готовых выполнить любое наше задание».

Результаты работы этой Комиссии нашли отражение в приказе МГБ № 006 от 5 января 1953 г., согласно которому Главные управления внешней разведки и контрразведки, а также отдел «Д» (активные мероприятия) и ряд подразделений МГБ объединялись в Главное разведывательное управление (ГРУ) МГБ СССР. После смерти И. Сталина МГБ и МВД вновь были объединены в одно министерство — МВД СССР во главе с Л. Берией, который подчинил себе внешнеполитическую разведку и провел очередную реорганизацию ее структуры, с массовой «чисткой» зарубежной агентуры.

В сентябре 1953 г. создается 12-й (специальный) отдел МВД, имеющий 10 региональных отделений (82 кадровых сотрудника) и предназначенный для:

- проведения диверсий на важных военно-стратегических объектах и коммуникациях главных государств-агрессоров;
- осуществления террора в отношении самых активных врагов СССР из числа капиталистических государств, опасных иностранных развед-

чиков, руководителей антисоветских эмигрантских организаций и изменников Родины;

- организации секретного изъятия и доставки на советскую территорию лиц, вывоз которых в СССР был бы вызван особой необходимостью;
- организации похищений и доставки в СССР новейших образцов вооружений и военной техники капиталистических государств, с применением в необходимых случаях подкупа и других средств.

В феврале 1954 г. вместо объединенного МВД образуется Комитет государственной безопасности при Совмине СССР. Важный этап в работе ПГУ (Первого главного управления) КГБ связан с Ю. Крючковым, возглавлявшим его с 1975 по 1988 г. Уже в первые годы сотрудниками управления «Т» (научно-техническая разведка) были достигнуты значительные успехи. На закрытой выставке 1977 г. (к 60-летию Великой Октябрьской революции) было объявлено, что сотрудники этого управления добыли 120 тысяч научно-технических документов и более 20 тысяч особо ценных чертежей и схем.

Главным заказчиком управления «Т» являлась Военно-промышленная комиссия (ВПК), которая определяла разведывательный план научно-технической разведки. Кроме того, на ВПК были возложены руководство и координация разведывательной работы в области научно-технической разведки, осуществляемой также ГРУ Генштаба Вооруженных сил СССР, Государственным комитетом по науке и технике (ГКНТ), Госкомитетом по внешне-экономическим связям, спецотделом Академии наук СССР и двумя отделами Минвнешторга — отделом экономических отношений с западными странами и отделом импорта оборудования из капиталистических стран.

Результативность сбора научно-технической информации можно проследить на примере 1980 г., когда ВПК выдала 3617 указаний по сбору конкретных научно-технических данных. К концу года 1085 указаний было выполнено, и эти данные использовались в 3396 советских научных проектах и опытных конструкторских разработках. В частности, в тот год КГБ выполнил 42% заявок, ГРУ — 30%, Министерство внешней торговли — 5%, ГКНТ, ГКЭС и Академия наук — 3%. При этом 61,5% информации поступало из американских источников, немногим более 10% — из Западной Германии, 8% — из Франции, около 8% — из Великобритании и 3% — из Японии. Тогдашний штат Первого главного управления КГБ СССР составлял более 20 тыс. человек²¹.

События, произошедшие в стране в августе 1991 г., не могли не коснуться спецслужб бывшего СССР. Уже 28 ноября 1991 г. президент СССР М. Горбачев подписал указ «Об утверждении временного положения о Межреспубликанской службе безопасности», а через неделю Верховный Совет страны принял закон «Об организации органов государственной безопасности»,

²¹ Прохоров Д.П. Разведка от Сталина до Путина.

которым упразднил КГБ СССР. Возникшее затем Министерство безопасности и внутренних дел было упразднено 14 января 1992 г. Конституционным судом, в результате чего были образованы МВД РФ и Министерство безопасности РФ.

Принятие закона «О внешней разведке» в 1992 г. и его корректировка в 1995 г. ограничили деятельность вновь образованной СВР решением политических, экономических и научно-технических задач в странах, где у России были соответствующие интересы. Политические задачи касались получения упреждающей информации о политике ведущих государств мира в отношении России, отслеживания кризисных ситуаций в «горячих точках», представляющих угрозу нашей стране, и сбора сведений о создании новых видов вооружения, особенно ядерных; экономические — защиты экономических интересов России, получения сведений о надежности ее торгово-экономических партнеров и сбора информации о деятельности крупных финансово-экономических организаций; научно-технические — получения материалов о новейших достижениях науки и техники в интересах укрепления обороноспособности России.

В связи с новыми задачами СВР была изменена ее организационная структура. Прежде всего на 30–40% был сокращен центральный и зарубежный аппарат внешней разведки, а также закрыты 30 резидентур в странах Африки, Латинской Америки и Юго-Восточной Азии. В итоге численность кадровых сотрудников СВР сократилась до 15 тыс. человек.

Военная разведка

Советская военная разведка является преемницей 2-го отдела Главного управления Генерального штаба (ГУГШ), сотрудники которого были сразу же включены большевиками в состав Наркомата по военным делам. Позднее данное подразделение и родственные ему отделы Всероссийского главного штаба, Высшего военного совета и Военно-статистического отдела вошли в состав межведомственной Комиссии по организации разведывательного и контрразведывательного дела. Согласно «Общему положению» и «Руководящим соображениям по ведению агентурной разведки», принятыми в 1918 г., данный Совет осуществлял стратегическую разведку в мирное и военное время.

Первым же центральным органом военной агентурной разведки Красной Армии стало Регистрационное управление, состоящее из двух отделов — контрразведывательного и разведывательного (всего 196 человек). Летом 1920 г. был учрежден институт военных атташе, чьей задачей был сбор сведений об иностранном государстве путем изучения периодической печати, непосредственного наблюдения и с помощью агентуры, а в апреле 1921 г. — Разведывательное управление (Разведупр) штаба РККА.

К концу 1930-х гг. серьезные недостатки в деятельности Разведупра были подвергнуты критике И. Сталиным: «Во всех областях разбили мы буржуазию, только в области разведки оказались битыми, как мальчишки, как ребята. Вот наша основная слабость. Разведки нет, настоящей разведки... Наша разведка по военной линии плоха, слаба, она засорена шпионажем... Разведка — это область, где мы впервые за двадцать лет потерпели жесточайшее поражение. Задача состоит в том, чтобы разведку поставить на ноги. Это наши глаза и наши уши».

Накануне, в ходе и после окончания Великой Отечественной войны структура военной разведки подвергалась нескольким реорганизациям и переименованиям. Так, в феврале 1942 г. было образовано Главное разведывательное управление Генерального штаба Красной Армии, а с марта 1946 г. оно стало называться ГРУ Генштаба Вооруженных сил. Его основными задачами стали:

- а) раннее обнаружение подготовки США и их союзников к вооруженному нападению на СССР и своевременное сообщение об этом Генеральному штабу;
- б) точное обнаружение местонахождения ракетных баз, арсеналов и заводов по производству ядерного оружия и ракет, а также соответствующих научно-исследовательских институтов и лабораторий;
- в) получение информации о ходе и результатах работ по созданию новых образцов ракетно-ядерного оружия и совершенствованию существующих;
- г) состояние противовоздушной обороны недружественных зарубежных стран, включая их системы радарного обнаружения и предупреждения;
- д) добывание материалов по военным приготовлениям США и НАТО, включая планы использования ракетно-ядерного и другого оружия.

Начиная с 1950-х гг. основные операции ГРУ Генштаба Вооруженных сил СССР велись главным образом против США и стран НАТО. Если же говорить об оперативно-тактической военной разведке, то она осуществлялась разведуправлениями штабов округов и групп войск, взаимодействующими с соответствующими подразделениями. Организация разведки в армейском звене была такая же, как и в округе, с той разницей, что вместо разведуправления в штабе армии был 2-й (разведывательный) отдел, состоящий из пяти групп.

Доктринальные установки разведсообщества

Пожалуй, наивысший уровень своей деятельности отечественное разведсообщество продемонстрировало в 1970-е гг., чему способствовала соответствующая доктрина. Вот некоторые ее положения²².

²² Прохоров Д.П. Разведка от Сталина до Путина.

«...В условиях раскола мира на два враждующих лагеря, наличия у противника оружия массового уничтожения и резкого усиления фактора внезапности в ракетно-ядерной войне главная задача разведки заключается в выявлении военно-стратегических планов противостоящих СССР государств, своевременном предупреждении правительства о назревающих кризисных ситуациях и предотвращении внезапного нападения на Советский Союз или страны, связанные с СССР союзническими договорами».

Исходя из этой задачи, разведка КГБ направляет свои усилия на решение узловых проблем, потенциально чреватых международными конфликтами и могущих при неблагоприятном развитии событий как в ближайшей, так и в отдаленной перспективе представить непосредственную опасность для Советского государства и социалистического сообщества в целом. В первую очередь она учитывает факторы, от которых зависит нынешнее соотношение сил на мировой арене, а также возможные принципиальные изменения в сложившемся равновесии. К ним, в частности, относятся:

- возникновение новой политической ситуации в США, при которой возобладают представители крайне агрессивных кругов, склонные к нанесению превентивного ракетного удара по СССР;
- возникновение аналогичной ситуации в ФРГ или Японии, подкрепленной реваншистскими и великодержавными устремлениями;
- развитие до крайностей авантюристских и левацких взглядов, в результате которых отдельные государства или группы государств могут спровоцировать мировую войну в целях изменения сложившегося соотношения сил;
- попытки империалистических сил в различной форме разобщить социалистическое содружество, изолировать и оторвать от него отдельные страны;
- возникновение кризисных ситуаций военно-политического характера в отдельных стратегически важных регионах и странах, развитие которых может поставить под угрозу существующее равновесие или втянуть великие державы в прямую конфронтацию с перспективой перерастания в мировую войну; развитие аналогичных ситуаций в пограничных и сопредельных странах;
- качественный скачок в развитии научно-технической мысли, обеспечивший противнику перевес в военном потенциале и средствах ведения войны.

Действуя в соответствии с указаниями ЦК КПСС и советского правительства, внешняя разведка КГБ одновременно решает следующие основные задачи.

В военно-политической области:

- своевременно выявляет политические, военно-политические и экономические планы и намерения главных империалистических госу-

дарств, в первую очередь США, их союзников по агрессивным блокам, а также группы Мао Цзэдуна в отношении Советского Союза и других социалистических стран;

- вскрывает замыслы противника, направленные на ослабление социалистического содружества, подрыв его единства;
- систематически изучает политическую обстановку в социалистических странах, обращая особое внимание на деятельность империалистической агентуры, антисоциалистических, реваншистских и националистических элементов. Укрепляет сотрудничество и взаимодействие с органами безопасности социалистических государств;
- добывает информацию о планах противника по борьбе с коммунистическим, рабочим и национально-освободительным движениями;
- следит за положением в сопредельных с Советским Союзом несоциалистических государствах, их внешней политикой, за их возможными попытками антисоветского сговора или совершения враждебных СССР акций;
- добывает секретную информацию о закулисных сторонах внутривнутриполитического, военного и экономического положения стран главного противника, существующих и назревающих внутренних и международных противоречиях, положении в военно-политических блоках, экономических группировках и другие данные, необходимые для разработки и осуществления советской внешней политики;
- выявляет уязвимые места противника и во взаимодействии с другими советскими ведомствами осуществляет меры по ослаблению и подрыву его политических, экономических и военных позиций, по отвлечению его внимания от тех районов и стран, где активность противника может нанести ущерб интересам Советского Союза;
- проводит непрерывный анализ и прогнозирование международных проблем, наиболее актуальных и острых с точки зрения СССР, социалистического содружества и международного коммунистического движения в целом.

В научно-технической области:

- добывает секретную информацию о ракетно-ядерном вооружении главного противника и его союзников по военно-политическим блокам, других средствах массового уничтожения и защиты от них и перспективных направлениях в науке, технике и технологии производства в ведущих капиталистических государствах, использование которых могло бы способствовать усилению военно-экономического и научно-технического прогресса СССР;
- своевременно выявляет и прогнозирует новые открытия и тенденции развития зарубежной науки и техники, могущие повести к существенному скачку научно-технического и военного потенциала противника

или созданию новых видов оружия, способного радикально изменить сложившееся соотношение сил в мире;

- анализирует, обобщает и через соответствующие ведомства реализует добытые разведывательные материалы по теоретическим и прикладным исследованиям, создаваемым и действующим системам оружия и их элементам, новым технологическим процессам, отраслям экономики и системам управления.

В области внешней контрразведки:

- добывает за границей информацию о враждебных намерениях, замыслах, формах и методах практической деятельности разведывательных и контрразведывательных служб главного противника, органов психологической войны и центров идеологических диверсий против СССР, всего социалистического лагеря, коммунистического и национально-освободительного движений;
- выявляет враждебных разведчиков и агентов, подготавливаемых для засылки в Советский Союз, способы и каналы их связи, задания. Совместно с другими подразделениями КГБ и органами безопасности социалистических стран принимает меры по пресечению их подрывной деятельности;
- осуществляет мероприятия по компрометации и дезинформации вражеских спецслужб, отвлечению и распылению их сил;
- обеспечивает за границей сохранность государственной тайны, безопасность советских учреждений и командированных советских граждан, а также деятельность разведывательных резидентур КГБ;
- накапливает и анализирует информацию о подрывной работе спецслужб главного противника, на базе полученных материалов разрабатывает рекомендации по совершенствованию разведывательной и контрразведывательной работы за границей.

В области активных операций проводит мероприятия, способствующие:

- решению внешнеполитических задач Советского Союза;
- разоблачению и срыву идеологических диверсий противника против СССР и социалистического содружества;
- консолидации международного коммунистического движения, усилению национально-освободительной, антиимпериалистической борьбы;
- росту экономической и научно-технической мощи Советского Союза;
- разоблачению военных приготовлений враждебных СССР государств;
- дезинформации противника относительно подготавливаемых или проводимых СССР внешнеполитических, военных и разведывательных акций, состояния военного, экономического и научно-технического потенциала страны;
- компрометации наиболее опасных антикоммунистических и антисоветских деятелей, злейших врагов Советского государства.

При проведении активных операций разведка, в зависимости от конкретных условий, использует не только свои силы, специфические средства и методы, но и возможности КГБ в целом, других советских учреждений, ведомств и организаций, а также вооруженных сил. В области специальных операций, используя особо острые средства борьбы:

- осуществляет диверсионные акции с целью дезорганизации деятельности спецорганов противника, а также отдельных правительственных, политических, военных объектов в случае наступления особого периода или возникновения кризисных ситуаций;
- проводит специальные мероприятия в отношении изменников Родины и операции по пресечению антисоветской деятельности наиболее активных врагов Советского государства;
- осуществляет захват и негласную доставку в СССР лиц, являющихся носителями важных государственных и иных секретов противника, образцов оружия, техники, секретной документации;
- создает предпосылки для использования в интересах СССР отдельных очагов антиимпериалистического движения и партизанской борьбы на территории зарубежных стран;
- по специальным заданиям обеспечивает связь и оказывает помощь оружием, инструкторскими кадрами и т. п. руководству братских коммунистических партий, прогрессивных групп и организаций, ведущих вооруженную борьбу в условиях изоляции от внешнего мира.

Исходя из возможности возникновения кризисной ситуации и развязывания агрессивными кругами ракетно-ядерной войны против Советского Союза, внешняя разведка КГБ заблаговременно и планомерно обеспечивает живучесть и действенность аппаратов разведки, их размещение в важнейших пунктах и странах, внедрение агентуры в главные объекты, бесперебойность получения информации о противнике. В этих целях она постоянно ведет соответствующую подготовку агентурной сети и других сил, поддерживает их боеспособность, а также обеспечивает подготовку всего личного состава разведки, и особенно ее нелегального аппарата.

Современное состояние разведывательной деятельности

В последние годы существования СССР на руководящие посты ГРУ были назначены люди, не имевшие до этого отношения к разведке. Это резко снизило результативность ее работы: например, среди добытых в 1990 г. документов 97% содержали общедоступную информацию (книги, журналы), 2,7% имели гриф «для служебного пользования» и лишь 0,3% характеризовались как секретные. После событий августа 1991 г. власть обновленной России стала обвинять ГРУ в неформальной поддержке ГКЧП, что привело к проникновению в военную разведку других непрофессионалов.

И это неслучайно: в период демонтажа СССР и создания государственных институтов Российской Федерации в Кремле считали, что военную разведку не должны возглавлять кадровые разведчики. Данное обстоятельство и хронические задержки с выплатой денежного довольствия привели к тому, что многие офицеры ГРУ подали рапорты на увольнение, а некоторые перебежали на Запад. В итоге штатная численность военной разведки была сокращена до 11 тыс. человек, при этом первоочередному увольнению подверглись сотрудники информационно-аналитических подразделений, профессиональная подготовка которых занимает много лет и оперативную и достойную замену которым найти трудно.

Что касается отбора кадров в разведорганы, то о соответствующих критериях их оценки сегодня можно судить, например, по Инструкции для органов НКВД СССР от 21.12.1938 № 00134/13. Ее рекомендации касались способов вскрытия у кандидатов недостатков, препятствующих их службе в этих органах²³:

1. При собеседовании подлежали выявлению такие видимые признаки дегенерации, как:
 - а) нервный тик и судороги лица;
 - б) косоглазие и деформации глаз;
 - в) дефекты речи;
 - г) «лошадиные» зубы;
 - д) родимые пятна;
 - е) нежелательное этническое происхождение;
 - ж) наличие среди родственников самоубийц.
2. При медицинском осмотре определялись следующие признаки вырождения систем и органов:
 - а) аномалия в строении костей, суставов, частей и членов;
 - б) непропорциональное строение тела и ненормальный вес человека;
 - в) ненормальная пигментация и волосистость кожи;
 - г) излишне большие или малые размеры головы и ее неправильная форма;
 - д) врожденные аномалии органов зрения и слуха;
 - е) непропорциональные размеры рта и челюстей;
 - ж) недоразвитость и ненормальность органов мочеполового аппарата;
 - з) дефекты системы кровообращения и внутренних органов;
 - и) другие аномалии телосложения.
3. При психофизиологическом обследовании выявлялись такие признаки дегенерации, как:
 - а) функциональная диссимметрия разных половин тела;
 - б) склонность к мозговым гиперемиям и ненормальная возбудимость под воздействием алкоголя;

²³ Расовый смысл русской идеи. Монография / Под ред. В.Б. Авдеева. М.: Белые альбы, 2000.

- в) неспособность управлять сложными рефлекторными актами;
- г) болезни речи типа заикания, шепелявости и картавости;
- д) повышенная чувствительность к некоторым лекарствам и пищевым средствам и т. д.

Особое внимание при отборе кандидатов уделялось недопустимости гермафродитизма и феминизма, инфантилизма и сенилизма, зоофилии и некрофилии, педерастии, содомии, сатиризма и эротомании у мужчин, мускулизма и нимфомании у женщин, навязчиво-насильственных душевных состояний и демонических черт. Учитывалось также наличие большого числа бесплодных браков или высокая рождаемость, преждевременная смертность и другие дефекты, также свидетельствующие о явном проявлении процесса вырождения и дегенерации. При этом обращалось внимание на необходимость комплексного учета подобных анатомических, психологических и физиологических проявлений, свидетельствующих о непригодности кандидата к службе в органах НКВД.

Особенно важное место в разведсообществе всегда уделялось подготовке кадров. Например, Военно-дипломатическая академия заслуженно считается основным учебным заведением военной разведки²⁴. Она имеет три факультета: разведывательный (готовит кадры для легальных резидентур); военно-дипломатический (обучает будущих военных атташе); факультет, готовящий офицеров оперативно-тактической разведки. Кандидаты на зачисление в академию на протяжении двух-трех лет проходят всестороннюю проверку на благонадежность и моральные качества, перед тем как получить допуск к вступительным экзаменам.

Кадры военной разведки до последнего времени пополнялись также выпускниками Высших разведывательно-командных курсов командного состава и Курсов усовершенствования офицерского состава, а также факультетов или кафедр разведывательных курсов и дисциплин таких военно-учебных заведений, как военные академии — Генерального штаба, Военно-морская, Общевойсковая и Военная академия связи; Военный институт иностранных языков и ряд других военных училищ. Однако наблюдаемое ныне сокращение военных вузов уже обострило проблему комплектования ГРУ.

Не меньшие проблемы с кадрами ощущают ныне СВР и ФСБ, так как на престижную прежде (заграничную) службу все реже появляются кандидаты из МГУ, СПбГУ, МГИМО, МГТУ им. Н.Э. Баумана и других ведущих вузов страны. Именно их выпускники прежде составляли основу поступающих в Высшую школу КГБ. Заметим, что все претенденты подвергаются обстоятельному анкетированию и тестированию, а последний вопрос анкеты мог звучать так²⁵: «С учетом всех предыдущих вопросов и тестов не изменилось ли ваше желание служить в СВР России?»

²⁴ Прохоров Д.П. Разведка от Сталина до Путина.

²⁵ Разведка и шпионаж. Статья // Хочу все знать. Сборник статей. М.: Астраль, 2001.

Произошедшие в обществе изменения привели к тому, что вместо негласного тщательного изучения личных дел и индивидуального собеседования с отобранными выпускниками представители этих служб вынуждены приглашать для отбора всех желающих, чего до сих пор не практиковалось. Отрицательную роль в свое время сыграло решение Ю. Андропова воспрепятствовать подбору кадров в КГБ по принципу «семейного кумовства»²⁶.

Что же касается задач современного разведсообщества России, то с тем, что относится, например, к агентурной разведке, можно ознакомиться в работе, опубликованной одним из ветеранов КГБ (ФСБ)²⁷. В части внешней разведки эти задачи практически полностью совпадают с теми извлечениями из соответствующей доктрины 1970-х годов, которые были приведены выше. В частности, в нынешних задачах отсутствуют лишь те, которые касались СССР и его союзников по социалистическому лагерю, а также остроактивные операции за рубежом.

Нечто подобное можно сказать и о контрразведывательной работе ФСБ, направленной на своевременное вскрытие, предупреждение и пресечение разведывательно-подрывных акций спецслужб иностранных государств и создаваемых ими организаций, а также осуществление внутренней разведки в интересах обеспечения конституционной безопасности. Для выполнения подобных функций в нынешней ФСБ России имеются Департамент контрразведки, Управление военной контрразведки и их подразделения на местах, которые в пределах своих полномочий осуществляют следующие функции:

- а) организуют и осуществляют контрразведывательную деятельность, определяют порядок проведения соответствующих мероприятий и использования негласных методов, а также устанавливают порядок проникновения органов ФСБ России в специальные службы и организации иностранных государств;
- б) участвуют в проведении мероприятий, направленных на обеспечение безопасности учреждений и граждан Российской Федерации за ее пределами;
- в) обеспечивают во взаимодействии с органами внутренних дел безопасность представительств иностранных государств на территории России;
- г) участвуют в пределах своих полномочий в осуществлении мер по обеспечению защиты государственной границы Российской Федерации;
- д) участвуют в обеспечении информационной безопасности учреждений и организаций, а также защите сведений, составляющих государственную тайну;
- е) осуществляют контрразведывательные и иные меры по обеспечению безопасности федеральных органов государственной власти.

²⁶ *Рогозин Д.О.* Враг народа. Монография. М.: Алгоритм. 2008. С. 66.

²⁷ *Рыжак Н.И.* Правовое регулирование деятельности спецслужб в системе обеспечения национальной безопасности РФ.

А вот внутренняя разведка в интересах обеспечения государственной безопасности осуществляется уже внутри страны, носит конспиративный характер и широко использует специальные средства. Ведь посягательства на конституционный строй, подготовка и проведение террористических акций и актов политического экстремизма глубоко законспирированы. Кроме того, для нее характерно раннее изучение противоречий в обществе, что требует опоры на открытые социологические источники в целях выявления негативных тенденций и их эволюции в опасные для страны явления.

Взаимодействие разведсообщества и руководства страны

Логично интерпретировать всякое государство как механизм, создаваемый нацией для повышения своей жизнеспособности, а разведсообщество любой страны — как одну из инфраструктур подобного предназначения. При этом можно привести множество исторических примеров, как подтверждающих подобные утверждения, так и опровергающих их. Думается, что самой показательной и близкой нам иллюстрацией последнего может служить то, что уже случилось с СССР, а также происходящее (похоже, по тому же сценарию) с обороноспособностью нынешней России.

Здесь имеется в виду неблагоприятная роль прежнего КГБ, а если точнее — продемонстрированная его руководством пассивность по отношению к двум фактически государственным переворотам: к решению о замене СССР Союзом Независимых Государств, принятому в Беловежской Пуще в декабре 1991 г., и к вооруженному свержению законодательной власти уже смещенным ею руководителем исполнительной власти в октябре 1993 г. Нет никаких оснований усомниться в обладании КГБ информацией о подобных намерениях, равно как и в возможности их заблаговременного предупреждения либо пресечения с самого начала реализации. Однако ничего подобного тогда сделано не было.

На этом основании можно утверждать, что под «государством» руководство позднего КГБ СССР подразумевало власть страны, а под «государственной безопасностью» — обеспечение сохранности лишь ее высших должностных лиц. К этому выводу можно прийти, ознакомившись с рассуждениями высокопоставленных сотрудников КГБ²⁸. Об этом же говорит тот факт, что до последнего времени в основных нормативных документах преемников этой организации понятие «демография страны» даже не упоминалось. О какой государственной безопасности можно говорить, если игнорируются процессы, происходящие с народонаселением страны?

²⁸ Бобков Ф.Д. КГБ и власть. Монография. М.: Ветеран МП, 1995; Рыжак Н.И. Правовое регулирование деятельности спецслужб в системе обеспечения национальной безопасности РФ.

К сожалению, нечто подобное можно сказать и о позициях российских МГБ, ФСК и ФСБ как преемников прежнего КГБ. Ведь руководство первых двух, прекрасно сознававшее недопустимость слома структуры стратегических ядерных сил и ошибочности акцента на их мобильное базирование²⁹, так и не воспрепятствовало подрыву этого важнейшего средства сохранения обороноспособности России. Сходным образом ведет себя и ФСБ, как бы игнорируя окончательный подрыв боеспособности вооруженных сил страны в результате их бездумного сокращения. Призывы многочисленных военных профессионалов прекратить делать это, прикрываясь реформированием, остаются без внимания.

Нетрудно догадаться, что определенное негативное влияние на руководство страны и политические процессы внутри нее могут оказывать зарубежные спецслужбы. Проиллюстрируем эффективность такого влияния двумя примерами из отечественной истории. Первый из них касается репрессий против высшего командования Красной армии в 1937 г. Как позднее выяснилось, в них косвенно участвовала служба безопасности гитлеровской Германии, которая своевременно подсунила Сталину сфабрикованное досье на ряд советских военачальников. Второй пример относится к более позднему периоду отечественной истории, предшествующему развалу СССР. Самое активное участие в соответствующей стратегической операции приняли западные спецслужбы, взявшие на вооружение стратегему «бей собаку по голове, а хвост сам отвалится». Достигалось это с помощью так называемых «агентов влияния», т. е. людей, подготавливаемых и внедряемых на высшие государственные посты с целью отстаивания нужной западным спецслужбам позиции.

Например, с кандидатами на будущие руководящие посты страны постоянно работали под видом гидов и переводчиков специалисты американского Центрального разведывательного управления (ЦРУ). Так, в период 1985–1991 гг. почти со всеми приезжавшими в США из Советского Союза людьми, представлявшими особый интерес для данной структуры, работала одна и та же женщина — полковник ЦРУ Тоби Тристер Гэйти, впоследствии награжденная за достигнутые успехи высшим орденом ЦРУ и орденом ФБР³⁰.

Эта сотрудница ЦРУ, ставшая затем заместителем госсекретаря США по разведке, лично составила ранжированный реестр психологических качеств А. Козырева, будущего министра иностранных дел России, и Б. Ельцина, будущего президента. Несколько раньше она установила «личную дружбу» с будущим «прорабом перестройки» А. Яковлевым, служившим одно время советским послом в Канаде. Впоследствии эта же женщина лично

²⁹ Белов П.Г. Военно-стратегические аспекты национальной безопасности России. Статья // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2010. № 1.

³⁰ Репко С.И. Национальная безопасность. С. 34.

организовала визит президента Б. Ельцина в Америку для встречи в июне 1992 г. с будущим президентом США Б. Клинтоном, который писал позднее, что это ей удалось сделать «благодаря дружбе» с А. Козыревым. Психологические особенности и мотивации этих людей были затем использованы американцами в их собственных целях.

Управление и координация разведдеятельности

Специфичность статуса, сфер деятельности и основных функций, возложенных на разведсообщество России, обычно проявляется в его способности оказывать существенное влияние на государственную власть, а благодаря этому и на все существенные стороны жизни страны в целом. Данная особенность нынешней разведывательной деятельности предопределена высокой степенью конспирации, наличием и подотчетностью соответствующих структур разным ведомствам, а также серьезным финансовым и материально-техническим оснащением разведорганов самыми современными средствами добывания и обработки конфиденциальной информации.

Приведенные выше соображения, а также неоднократные и явные промахи отечественных спецслужб в обеспечении национальной безопасности свидетельствуют о необходимости более жесткого контроля их деятельности со стороны общества, а не только высших государственных деятелей. События последних трех десятилетий убедительно свидетельствуют как о пагубности перерождения власти, так и о наличии соответствующей симптоматики у некоторых представителей нынешней. Данное обстоятельство указывает на необходимость принятия неотложных мер по совершенствованию управления и координации деятельности отечественных спецслужб с учетом передового опыта.

Что же касается зарубежного опыта управления разведсообществом, то в тех же США все спецслужбы поставлены под гораздо более жесткий контроль. Основные направления практической деятельности американского разведсообщества определяют президент и Совет национальной безопасности США, куда входят также их вице-президент, государственный секретарь и министр обороны. При этом директор ЦРУ является официальным советником СНБ по разведке, а председатель Объединенного комитета начальников штабов — по военным вопросам. А вот непосредственное руководство и координацию деятельности разведывательного сообщества осуществляет директор центральной разведки, каковым является директор ЦРУ.

Ведущим разведорганом этой страны является ЦРУ, деятельность которого координируется Центральным управлением и Государственным национальным советом по внешней разведке. Руководство ЦРУ осуществляется его директором и штабом. Свои разведывательные подразделения

имеют также Федеральное бюро расследований, Государственный департамент разведки и исследований, Департамент энергетики, Департамент казначейства, Управление безопасности Министерства обороны США, а также военно-воздушные и военно-морские силы, армия и морская пехота.

Деятельность разведывательного сообщества США регламентируют следующие нормативные документы: закон о внутренней безопасности 1950 г. (Internal Security Act, 1950); закон об организации разведывательной деятельности 1992 г. (Intelligence Organization Act, 1992); закон об Управлении национальной безопасности 1959 года (National Security Agency Act, 1959); а также сравнительно новый закон о Министерстве внутренней безопасности (Homeland Security Act, 2002), принятый после террористического акта в Нью-Йорке 11 сентября 2001 г.

А вот в России подобный контроль деятельности разведсообщества нельзя признать достаточным, так как он возложен лишь на Федеральное Собрание и Администрацию Президента РФ в лице ее Главного контрольного управления. Однако если профильные комитеты первого осуществляют эту деятельность скорее формально, чем реально и оперативно, то сотрудники второго практически не принимают участия в ней ввиду отсутствия соответствующих поручений президента РФ³¹. Вместе с тем этого нельзя сказать о его Главном государственно-правовом управлении, которое хотя и активно участвует в подготовке проектов нормативных документов, регламентирующих деятельность отечественного разведсообщества, но не отслеживает полноту и качество реализации регламентированных им требований.

Что касается конкретных мероприятий по совершенствованию деятельности отечественных спецслужб, то важное место в части координации их усилий в нужном стране направлении мог бы сыграть опыт фирмы Carlyle Group, объединяющей усилия представителей государственной власти и бизнеса со знаниями и корпоративными возможностями ветеранов разведсообщества³². Наряду с двумя бывшими президентами, госсекретарями и министрами обороны США, а также с главой административно-бюджетного управления, заместителем министра финансов и другими лицами, в ней успешно трудятся несколько безусловных авторитетов американской разведки. Использование богатого опыта, возможностей и обширных связей ветеранов отечественных спецслужб оказался бы крайне полезным и для России.

При обосновании других предложений следует учитывать также критически важные объекты ведущейся против России сетецентрической войны. Как ныне считается, важное место в ней уделено подрывному информационно-психологическому воздействию на граждан и систему их

³¹ Прохоров Д.П. Разведка от Сталина до Путина.

³² Минакова Н.В., Семин Н.Л. Американские спецслужбы и крупный бизнес. Статья // США — Канада. Экономика — политика — культура. 2010. № 2. С. 45–59.

представлений о смысле жизни, мечтах, желаниях, ценностях, интересах, потребностях и способах их удовлетворении с учетом моральных норм и запретов, а также видения ближайшей, средней и дальней перспективы³³. Большинство таких представлений формируется российскими СМИ, поэтому значимость их контроля со стороны ФСБ (в части руководства и финансирования) трудно переоценить.

Стратегический ситуационный анализ

Безошибочность и своевременность решений, принимаемых руководством страны для предотвращения или снижения ущерба от возможных чрезвычайных ситуаций, могут быть обеспечены лишь при соответствующем информационно-аналитическом обеспечении, в том числе — и результатами разведывательной деятельности. В частности, нетрудно догадаться, что президент РФ в условиях дефицита времени не способен эффективно управлять теми процессами, темп течения которых превышает скорость выработки им и его штабом требуемых распоряжений. Например — в критические для национальной безопасности периоды, т. е. при выполнении, пожалуй, самого главного предназначения Верховного главнокомандующего Вооруженных сил РФ, которое состоит в своевременной выработке и гарантированном доведении до командований войсками и штабов армий команды об ответно-встречном ракетно-ядерном ударе по агрессору с целью причинения ему неприемлемого ущерба³⁴.

Именно по этой и другим подобным причинам в стране должны быть созданы соответствующие кризисные центры. Что касается вооруженных сил, то их роль обычно выполняют командные пункты, на которых организовано непрерывное несение боевого дежурства личным составом дежурных сил, а в режиме военного или чрезвычайного положения дежурство несут лично старшие начальники. Нечто подобное имеет место в отраслях оборонно-промышленного комплекса, связанных с производством ядерных вооружений и электроэнергии на АЭС.

В первые постсоветские годы в России сбор и систематический анализ важной информации осуществлялся Федеральным агентством правительственной связи и информации при Президенте РФ (ФАПСИ). Согласно соответствующему закону от 19 февраля 1993 г., данное Агентство курировало специальную связь, криптографическую и инженерно-техническую безопасность шифровой связи, разведывательную деятельность в системе обеспечения органов государственной власти РФ независимой спец-

³³ Ренко С.И. Геополитика. Монография. М.: ЗАО «Центрополиграф», 2009.

³⁴ В случае внезапного начала войны с применением стратегических ядерных сил, во время которого лучше всего задействовать средства доставки ядерного оружия до того момента, как по ним ударят боезаряды агрессора.

информацией. В состав ФАПСИ и сферу его ответственности входили следующие подразделения:

- а) Главное управление правительственной связи, обеспечивающее безопасность 100 абонентов президентской связи, 1000 абонентов АТС–1, 7000 абонентов АТС–2 и 5000 абонентов правительственной междугородной связи, включая 3000 абонентов на подвижных объектах;
- б) Главное управление безопасности связи, занимающееся криптографической защитой информации, разработкой шифров и шифровальной техники, а также осуществляющее контроль за обеспечением информационной безопасности в учреждениях за границей;
- в) Главное управление радиоэлектронной разведки, осуществляющее ведение радиоэлектронной и радиотехнической разведки;
- г) Ситуационный центр, занимающийся информационным и информационно-техническим обеспечением заинтересованных органов государственной власти, анализом поступающей информации, поддержкой баз данных «Барометр», «Эльбрус» и регистрацией баз данных ведомственных учреждений. Наиболее важная информация в виде справок и аналитических записок ежедневно направлялась президенту и председателю Правительства РФ, секретарю Совета безопасности, директорам ФСБ и СВР, начальнику ГРУ Генштаба Вооруженных сил РФ.

В последние годы в стране появились и другие ситуационные центры, предназначенные для анализа стратегически значимой информации и ее использования в разного рода кризисных ситуациях. Наиболее известны из них Центр Федерального агентства по атомной энергии и Национальный центр управления в кризисных ситуациях (НЦУКС), находящийся в ведении МЧС России. О значимости последнего свидетельствует то, что именно из этого центра осуществлялось руководство контингентом Вооруженных сил РФ и других сил, участвующих в принуждении к миру Грузии в августе 2008 г.

После упразднения ФАПСИ в 2003 г. большинство входящих в него подразделений и выполняемых ими функций были перераспределены между СВР, ФСБ и ГРУ, а часть других переданы в Федеральную службу охраны. Здесь имеются в виду: криптографическая служба, отвечающая за дешифровку перехваченной информации и ее первичную обработку; Служба собственной безопасности, осуществляющая охрану сотрудников совместно со зданиями и помещениями; войсковые части, отвечающие за обеспечение органов государственной власти, управления и военного руководства всеми видам спецсвязи в военное время, а в мирное — за организацию правительственной связи при чрезвычайных ситуаций в местах, не оборудованных спецсвязью; научно-исследовательские учреждения и производственные предприятия, занимающиеся разработкой, созданием и производством специальных технических средств, и учебные заведения, готовящие соответствующих специалистов.

Что касается других способов так называемой «интеллектуальной» разведки (включая лоббирование наших интересов за рубежом), то этим могли бы также заниматься граждане, ранее покинувшие нашу страну. Например — после создания там разного рода исследовательских организаций, подобных тем, которые в начале 1990-х гг. были образованы в России и функционируют на деньги США. Последних более 40, из них 13 исследуют международную безопасность (читай — разоружение России), при этом 8 созданы при ИМЭМО и ИСКАН РАН³⁵. Именно их руководители и ведущие сотрудники не только тесно сотрудничают со своими грантодателями, но и чаще других участвуют в формировании мнений по вопросам, что делать или не делать в сфере обороноспособности России.

Таким образом, высшая государственная власть и армия находятся в объективной и необходимой взаимосвязи, служащей выражением общей зависимости сторон друг от друга, которая вместе с тем не означает их равноправия, а осуществляется на специфической основе отношений господства и подчинения, обязательности установления властного доминирования над армией. В ходе анализа современных механизмов государственного управления в военной сфере были выявлены следующие основные проблемы:

- перерождение высших органов государственной власти;
- усиление социальной напряженности среди военнослужащих;
- недостаточность нормативно-правового регулирования вопросов военно-силового обеспечения внутренней безопасности;
- самодискредитация органов управления вооруженными силами, их отстраненность и нежелание вмешаться в решение давно назревших проблем армии;
- низкий профессионализм сотрудников спецслужб;
- отсутствие согласованности в действиях различных правоохранительных и специальных служб;
- политизированность вопросов осуществления разведывательной деятельности;
- низкий уровень материальной и ресурсной обеспеченности деятельности спецслужб.

Предложения по совершенствованию государственного управления военной сферой можно систематизировать в группы, касающиеся устранения пробелов правовой регламентации таких аспектов, как:

- а) изменение статуса конкретных органов в системе обеспечения безопасности и обороноспособности страны, а также принципов и направлений их деятельности;

³⁵ Российские исследовательские организации в области международных отношений и внешней политики. Монография. М.: Московский центр Карнеги, АИРЕКС, 1994.

- б) обоснование предназначения и функций каждого такого органа и основных задач его профессиональной деятельности;
- в) определение четких полномочий и ответственности в части подотчетности и взаимодействия с другими государственными органами и населением страны.

В таблице 8.4.1 перечислены основные факторы, проблемы и концепты управленческих решений обозначенных проблем. Более подробно управленческие решения и предложения в Конституцию РФ даны в разделе 16.4.

Состояние факторов в сфере государственного управления безопасностью России

| Фактор | Оптимальное значение | Фактическое значение | Результат сравнения — проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Конституции страны |
|---|---|--|---|---|--|
| Отсутствие ответственности конкретных должностных лиц за результаты | Каждый конкретный орган и должностное лицо системы управления обороной и безопасностью несет ответственность за достижение результатов в рамках своей сферы ответственности. Поставленные цели позволяют четко определять желаемый результат. Существует сбалансированная система мотивации и санкций | Отсутствует система ответственности за результат | Отсутствие ответственности за результат на всех уровнях управления | Внедрение системы ответственности за результат путем использования системы мотивационных механизмов и санкций | Возложение ответственности за обеспечение обороны и безопасности страны на конкретные органы и должностных лиц |
| Ресурсная обеспеченность спецслужб | Достаточная для получения результата ресурсная обеспеченность | Непрозрачность управления финансовым ресурсом | Низкий уровень материальной и ресурсной обеспеченности деятельности спецслужб | Усиление механизмов последующего контроля | Принцип ответственности за результат должен подкрепляться принципом ресурсной обеспеченности |

Продолжение таблицы 8.4.1

| Фактор | Оптимальное значение | Фактическое значение | Результат сравнения — проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Конституции страны |
|-------------------|---|--|---|---|---|
| Кадровая политика | Ужесточение системы кадрового набора, отбор и продвижение лучших кадров, «выращивание» кадров | Поощрение безынициативности в системе управления безопасностью, высокий уровень коррупции, преобладание частных и групповых интересов над государственными | Кадровая политика консервирует и усугубляет недостатки системы управления безопасностью | Централизация и упорядочение кадровой работы. Стимулирование внутрисистемной конкуренции между органами | Формулирование требований к кандидатам на все должности |

8.5. Государственная кадровая политика в новейшей истории (1992–1999 и 2000–2009 гг.)

Среди факторов, влияющих на качество государственного управления, а следовательно, и на жизнеспособность страны, значимое место занимают факторы, определяющие качество государственной кадровой политики. Потенциал жизнеспособности государства, его устойчивость и эффективность зависят от работы механизмов кадровой политики и качества кадрового состава аппарата государственного управления. О связи качества кадровой политики и жизнеспособности страны свидетельствуют результаты экспертной оценки, проведенной в Центре проблемного анализа (рис. 8.5.1–8.5.2). Коэффициент корреляции коэффициента жизнеспособности страны и кадровой государственной политики составил 0,76. При этом наиболее тесная взаимосвязь кадровой политики и жизнеспособности страны отмечена в постсоветский период (коэффициент корреляции равен 0,93), хотя применительно к этому периоду нужно говорить скорее о негативном и неконструктивном характере этой взаимосвязи. Как видно на рис. 8.5.1, в 1991 г. произошло резкое падение коэффициента жизнеспособности страны. Одной из причин, спровоцировавших данное падение, можно считать разрушение отлаженных механизмов прежней кадровой политики, происходившее на фоне конституционного кризиса и процесса институционализации нового политического режима.

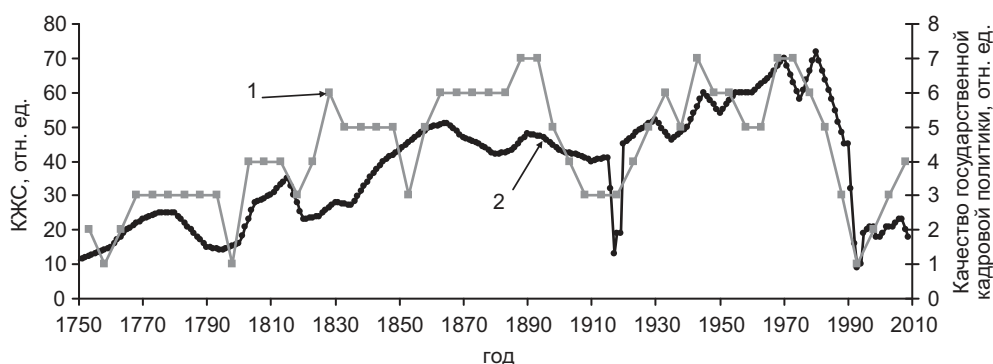


Рис. 8.5.1. Соотношение качества государственной кадровой политики (1) и коэффициента жизнеспособности страны (2)

В рамках настоящего исследования под кадровой политикой понимается механизм привлечения, расстановки и продвижения кадров в государственном аппарате.

Качество кадров рассматривается как совокупность характеристик кадрового состава, оптимальных для поддержания жизнеспособности страны.

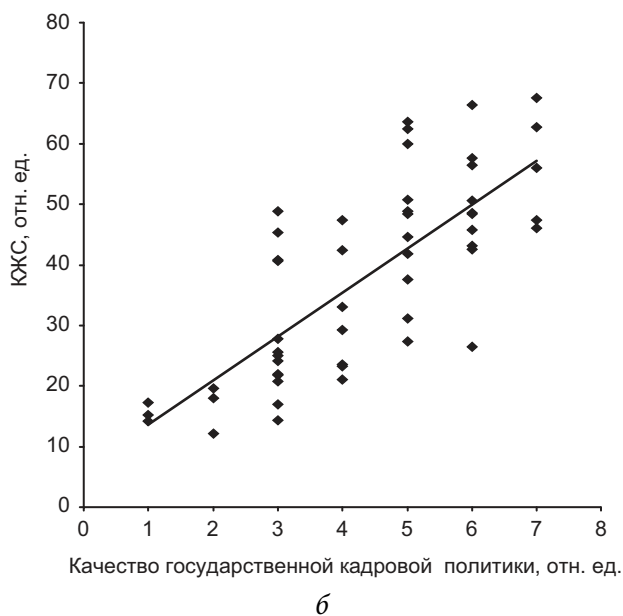
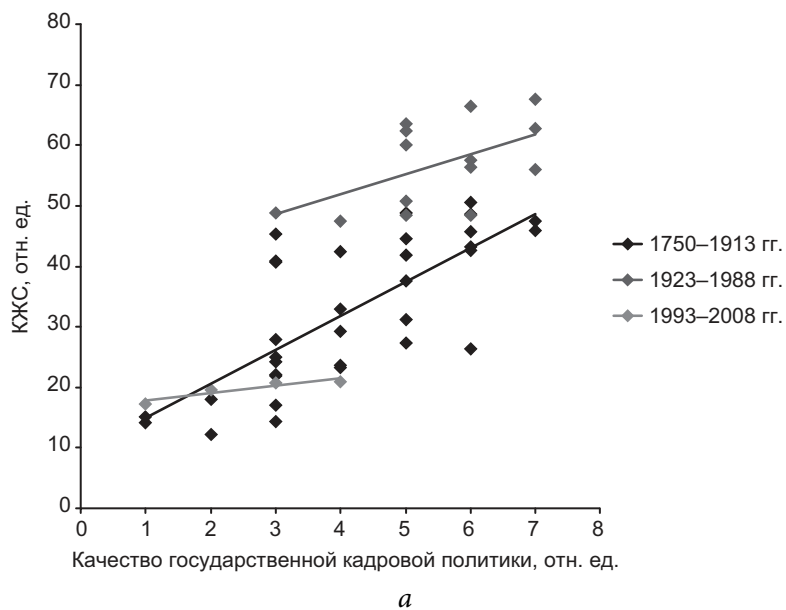


Рис. 8.5.2. Регрессионная связь коэффициента жизнеспособности страны и государственной кадровой политики
(*a* — по периодам, *б* — в целом с 1750 по 2008 г.)

Механизмы кадровой политики подразумевают применение кадровыми институтами определенных кадровых критериев, отвечающих целям формирования соответствующих государственных структур. При этом среди основных механизмов пополнения или изменения кадрового состава выделяются два: выборы, т. е. занятие государственной должности на основании прямого волеизъявления граждан, и назначение, т. е. занятие должности на основе решения вышестоящего государственного органа. В качестве ценностного критерия оценки качества современного государственного аппарата в России рассматривается профессионализм, порядочность и эффективность власти (раздел 2.5).

Взаимосвязь кадровой политики и жизнеспособности страны выявляется через анализ факторов-потенциалов. Под факторами-потенциалами жизнеспособности страны применительно к блоку «Кадровая политика» понимаются факторы, характеризующие механизмы кадровой политики (состояние процессов управления и жизнедеятельности институтов), а также качество кадров (состояние субъектов человеческой деятельности).

К факторам, характеризующим механизмы кадровой политики, относятся следующие:

- выбор и назначение кандидатов на основе их профессиональных качеств (опыта и образования);
- линейность карьеры (назначение на должность с учетом предыдущего опыта, наличие системы чинов и должностей);
- система подготовки и переподготовки кадров;
- горизонтальная и вертикальная ротация;
- сохранение и передача накопленного опыта при смене политической команды.

К факторам, определяющим качество кадров, относятся следующие:

- качество образования будущих государственных служащих;
- мировоззрение (наличие мотивации на служение стране);
- общественный климат (отношение общества к государственной службе и ее престиж);
- наличие традиций и процедур государственной кадровой политики;
- материальные условия (денежное содержание, социальные гарантии государственным служащим, пенсии, условия труда, возможность повышения квалификации, переподготовки, выделение средств на самообразование).

На рис. 8.5.3 показана топологическая связь фактора «кадровая политика» с жизнеспособностью страны.

Как видно из рисунка, качество кадровой политики влияет и на научность государственного управления, и, в конечном счете, на результативность власти в целом, т. е. на способность власти достигать поставленных и публично заявленных целей.



Рис. 8.5.3. Топология связи фактора «кадровая политика» с жизнеспособностью страны

8.5.1. Партийная кадровая политика

В соответствии с методологией работы под партийной кадровой политикой понимается процесс привлечения новых кадров в партию. Поэтому в данном параграфе рассматриваются основные механизмы приема новых членов в партию на основе формальных процедур приема, описанных в уставах официально зарегистрированных партий. Проанализирован также состав фракций партий в Государственной Думе пятого созыва.

По результатам анализа существующих процедур партийной кадровой политики можно выделить факторы и проблемы, представляющие угрозу жизнеспособности страны.

Условия приема в члены партии

В зависимости от условий приема в партию, закрепленных в партийных уставах, можно выделить три группы партий. Основным критерий — наличие формальных фильтров, влияющих на прием в члены партии.

Первую группу составляют партии с минимальным количеством ограничений при приеме. Так, согласно уставу ЛДПР членом партии можно стать с момента приема анкеты и удостоверения данных координатором регионального

отделения. В партиях «Патриоты России», «Правое дело» и «Яблоко» достаточно написать заявление и ожидать решения руководящего органа первичного, местного или регионального отделения партии о приеме в члены партии.

В КПРФ процедура принятия более сложная. Для вступления в члены партии одного заявления недостаточно. Уставом предусмотрена необходимость получения рекомендаций двух партийцев, для чего, как правило, от кандидата требуется активная работа в местной партийной ячейке. Обозначенные условия фактически воспроизводят правила, существовавшие при приеме в КПСС в советское время: обязательное наличие двух рекомендаций, годичный кандидатский стаж и проявление активной жизненной позиции на производстве. Таким образом, институт рекомендации является фильтром, ограничивающим возможность вступления в партию. Одним из результатов действия данной системы является снижение притока молодых кадров в КПРФ и ее «старение» (рис. 8.5.4).

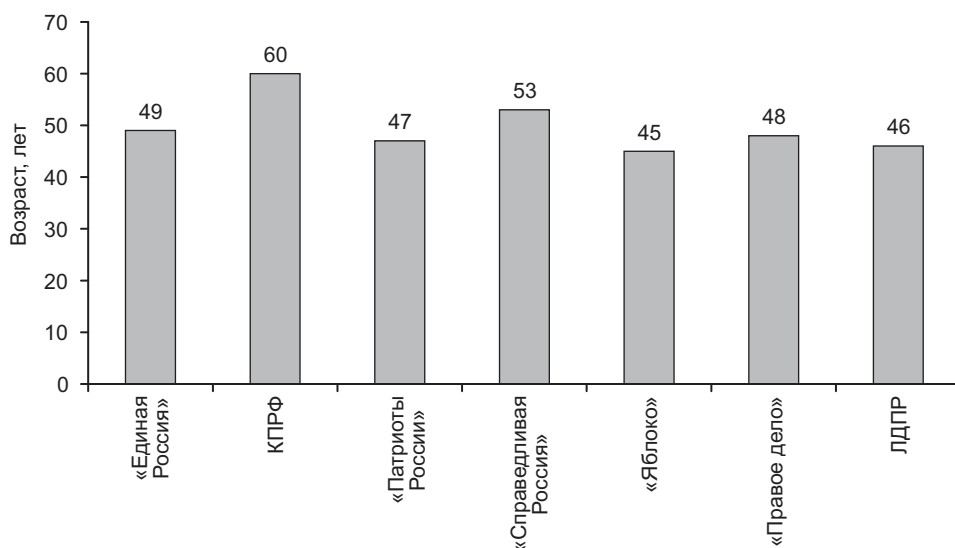


Рис. 8.5.4. Средний возраст членов руководящих органов политических партий

Наиболее сложна процедура вступления в партию «Единая Россия». Для вступления в партию необходимо иметь шестимесячный стаж в институте сторонников, рекомендацию Совета сторонников партии, нужно также пройти собеседование в первичном партийном отделении и подать заявление о вступлении. Союз сторонников существует также у «Справедливой России», но членство в нем не является условием для вступления в партию.

В число сторонников «Единой России» могут входить граждане, которые по какой-либо причине не вступили в партию или не имеют такой возможности. Правило прохождения шестимесячного стажа в Союзе сторонников

фактически соотносится с положением о кандидатском годичном стаже при приеме в КПСС. При этом рекомендация Совета сторонников является управляемым фильтром, позволяющим отказать любому по формальному критерию. В отличие от КПРФ, где принцип рекомендации предполагает персональную ответственность члена партии, решение о рекомендации Совета сторонников принимается на коллегиальной основе. Таким образом, ответственность за решение о принятии в партию не определена, и результат часто зависит от существующей договоренности с партией. Потенциал института сторонников проявляется в ходе предвыборной кампании и может использоваться, как и любые группы поддержки, для восполнения публичного, организационного, финансового ресурсов партии. Таким образом, институт сторонников выступает в качестве формального фильтра и инструмента лоббирования интересов партии.

Механизмы создания партий

Наиболее распространенный способ создания новых партий — слияние нескольких партий под ожидаемую (запланированную) предвыборную конфигурацию политических сил. В «Единой России» в момент ее основания путем слияния «Единства» и «Отечества» в декабре 2001 г. численность составляла 60 тыс. человек, в марте 2006 г. партия, по утверждению ее лидера Б. Грызлова, насчитывала более 1 млн человек. К началу 2009 г. количество членов составило уже более 1,7 млн человек.

Второй быстро растущей партией после «Единой России» является «Справедливая Россия». Как заявил С. Миронов на ее I внеочередном съезде 16 февраля 2007 г., ежемесячный прирост членов партии в первые месяцы после объединения трех партий («Родины», Партии пенсионеров, Российской партии жизни) составлял 30 тыс. человек ежемесячно. К 2009 г. членский актив партии превысил 400 тыс. человек. За три года увеличилась и численность ЛДПР: с 90 тыс. в начале 2006 г. до 169 тыс. членов к началу 2009 г.

Описанный способ позволяет создать крупную партию, обладающую электоральным потенциалом, без кропотливой работы по построению партийной структуры и распространению партийной идеологии. Подобный механизм является искусственным по своей сути: партии создаются властью, а не в результате политической активности граждан. И даже если в краткосрочной перспективе это способствует успеху партии на выборах, в долгосрочной перспективе использование данного метода вымывает из партии наиболее принципиальных членов, повышает уровень конфликтности региональных ячеек с центром.

Среди факторов, влияющих на численность партийного членского актива, немаловажное значение имеет отношение населения к партиям и, в частности, желание вступить в ту или иную партию. Результаты социологических исследований указывают на непопулярность идеи членства в пар-

тии среди населения. Данные опроса, проведенного весной 2007 г. фондом «Общественное мнение», показывают, что 82% респондентов исключают возможность стать членами какой-либо партии, 11% допускают идею вступления в партию, при этом только 1% опрошенных уже состоит в партиях.

Таким образом, непопулярность партийного института среди россиян снижает мотивацию граждан к вступлению в партию.

Анализ кадрового состава Государственной Думы пятого созыва

Структура депутатского корпуса Государственной Думы пятого созыва проанализирована на основе следующих критериев, позволяющих оценить качество избранных кадров: возраст, гендерный профиль, образование, социально-профессиональный состав.

По данным Агентства политических и экономических коммуникаций, на момент избрания в Государственную Думу пятого созыва более половины депутатов (245) находились в «оптимальном для руководящего» возрасте 46–60 лет. Намного меньше депутатов находились в возрасте 36–45 лет (105 парламентариев). Еще меньше было избрано депутатов в возрасте старше 60 лет и до 25 лет (3 человека, или 1%, в «Единой России»). Средний возраст депутата Думы пятого созыва составляет 54 года.

Самые пожилые депутаты Думы состоят во фракции КПРФ. За период со времени избрания депутатов в Государственную Думу первого созыва в 1993 г. до 2003 г. средний возраст коммунистов увеличился почти на 7 лет. В Государственной Думе пятого созыва средний возраст члена фракции КПРФ достиг 59 лет. Значительное увеличение среднего возраста коммунистов обусловлено не только общей тенденцией «старения» партии в Думах последних созывов, но, прежде всего, резким снижением представительства КПРФ в Государственной Думе¹. Уменьшение вдвое численности КПРФ привело к тому, что в ней осталось ядро партийной элиты КПРФ, принадлежащее к старшей возрастной группе.

В то же время обращает на себя внимание тенденция повышения среднего возраста представителей фракции «партии власти». Как и во фракции КПРФ, средний возраст члена фракции «Единая Россия» в Думе пятого созыва составил 59 лет. Однако, в отличие от КПРФ, это объясняется другими причинами: укрепление позиций «партии власти» стимулировало приток в ее ряды статусных фигур (региональных лидеров, администраторов высшего звена, крупных предпринимателей).

Самые молодые депутаты состоят во фракции ЛДПР. В Думе четвертого созыва их средний возраст составлял 40,4 года. Несмотря на то что в следующем созыве партия немного «состарилась» (средний возраст — 46 лет), ЛДПР по-прежнему остается самой молодой партией в парламенте.

¹ Гаман-Голутвина О.В. Российский парламентаризм в исторической ретроспективе и сравнительной перспективе. Статья // Полис. 2006. № 2–3. С. 67.

В советское время использовался квотный принцип формирования представительства женщин в руководящих органах, благодаря чему обеспечивалось присутствие трети женщин в составе депутатского корпуса СССР. Отмена квотирования в постсоветской России привела к значительному падению удельного веса женщин-парламентариев: с 13,3% в 1993 г. до 10% в 2003 г.² При этом стоит отметить неровный характер кривой падения: к 1999 г. удельный вес женщин упал в два раза по отношению к 1993 г. — с 13,3% до 6,7%, но затем на треть возрос в 2003 г., составив 10%. К 2010 г. удельный вес женщин-депутатов сравнялся с показателем 1993 г. и немного превысил его, достигнув 13,6%. Необходимо подчеркнуть высокий удельный вес женщин во фракции «Справедливая Россия» пятого созыва — 22%.

Обращает на себя внимание высокий уровень образования депутатов Государственной Думы — почти 100% из них имеют высшее образование. Многие депутаты имеют два-три высших образования. Треть депутатов в Государственной Думе пятого созыва имеют кандидатскую степень и 11% — докторскую. При этом наибольший удельный вес депутатов со степенью кандидата наук в составе фракции «Единой России» (36%) и ЛДПР (32%), а докторов наук — во фракции «Справедливой России» (24%) и КПРФ (16%).

По данным исследования Агентства политических и экономических коммуникаций, до избрания наибольшее число депутатов работало в органах законодательной власти. Этим занимались 250 депутатов из 450 (55,5%). Бывших сотрудников (руководителей) органов исполнительной власти всего 39 человек (8,6%), коммерческих организаций — 74 (16,4%), некоммерческих — 85 (19%), во фракции «Единая Россия» двое депутатов из рабочей среды.

Больше всего депутатов, занимавшихся до избрания бизнесом или работавших в коммерческих структурах, в ЛДПР (40%) и «Справедливой России» (24%) — фракциях, часто выступающих с антикоррупционными инициативами. Во фракциях «Единой России» и КПРФ таких депутатов соответственно лишь 13 и 12%, в этом отношении их отличие от ЛДПР и «Справедливой России» носит качественный характер.

Кроме того, заметной тенденцией, на которую обращают внимание исследователи, является увеличение доли военных в Государственной Думе³. Она возросла с 3,9% в 1993 до 11,1% в 2003 г. При этом наибольший процент военных (13,4%) во фракции «Единая Россия».

В ходе анализа механизмов партийно-политической кадровой политики был выявлен ряд проблем.

1. Существование формальных процедур-фильтров, ограничивающих прием в партию. Следствие: «старение» партий, слабый приток молодых кадров.

² Гаман-Голутвина О.В. Указ. соч.

³ Там же.

2. Влияние субъективного фактора на прием того или иного кандидата. Новые члены рекрутируются не по идеологическому, а по прагматическому критерию как потенциальный ресурс для реализации интересов партии.
3. Искусственное происхождение партий. Большинство существующих партий — политический конструкт, инициированный властью, а не политической активностью граждан.
4. Низкий уровень доверия населения к партийному институту (непопулярность партийного института).

8.5.2. Вертикаль власти — кадровый аспект

Существует ряд проблем, связанных с механизмами формирования и качеством российской элиты, входящей в институты вертикали власти, в 1990–2000 гг., а также проблем, характеризующих кадровую политику России в целом. Формирование российской элиты в постсоветский период включает два периода: 1992–1999 гг. (президентство Б.Н. Ельцина) и 1999–2009 гг. (президентство В.В. Путина и Д.А. Медведева). Сравнивая два этих периода, можно увидеть динамику изменений состава российской элиты. Среди качественных изменений, характеризующих современный этап, можно выделить следующие: увеличение доли управленческих землячеств; усиление влияния корпоративных интересов; «милитаризация» властных элит.

Данные тенденции фиксируются в работе О. Крыштановской «Анатомия российской элиты»⁴. В частности, анализируя состав элиты ельцинского и путинского периодов, автор отмечает увеличение доли представительства землячеств в государственных органах при Путине (рис. 8.5.5), что свидетельствует об усилении влияния фактора клановости на процесс кадрового отбора.

Следующая тенденция — увеличение доли военных во власти. С 1988 по 2002 г. доля военных в различных властных структурах возросла почти в 7 раз. Этот процесс особенно затронул высшее руководство страны: доля военных в правительстве за период с 1993 по 2004 г. увеличилась в три раза (с 11,4% до 34,2%). Доля бывших военных среди глав региональных элит возросла в четыре раза (с 2,2% до 9,2%)⁵ (рис. 8.5.6).

Увеличение присутствия людей в погонах во властных структурах было вызвано как объективными факторами (увеличением числа военных ведомств), так и субъективными («модой» на избрание военных в депутаты или губернаторы).

В последние годы влияние на политический процесс «силовиков» и избираемых политиков снижается, в то время как влияние чиновников и представителей бизнеса усиливается (рис. 8.5.7–8.5.8).

⁴ Крыштановская О. Анатомия российской элиты. Монография. М.: Захаров, 2005.

⁵ Там же. С. 270.

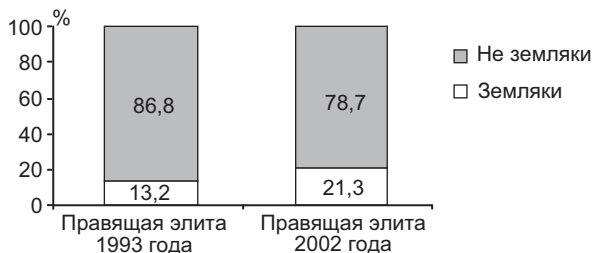


Рис. 8.5.5. Доля управленческих землячеств в правящих элитах периода Ельцина и Путина

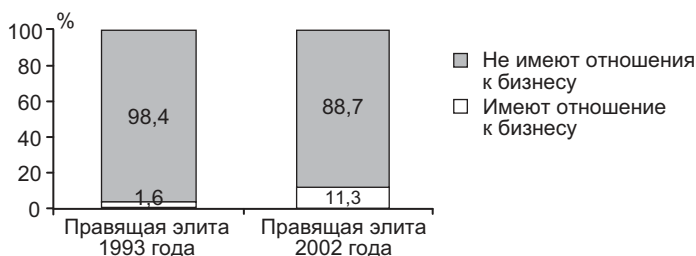


Рис. 8.5.6. Доля военных в правящих элитах периода Ельцина и Путина

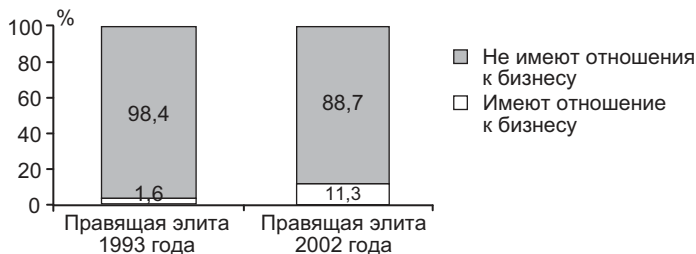


Рис. 8.5.7. Доля лиц, имеющих отношение к бизнесу, в правящих элитах периода Ельцина и Путина

В результате растет влияние корпоративных интересов в современной политике, это сказывается в том числе и на механизмах кадровой политики⁶. Процесс замены политического механизма формирования властных структур административным (рост доли назначаемых управленцев на фоне снижения доли избираемых) иллюстрирует рис. 8.5.8.

⁶ Шабров О.Ф. Место избранных. Корпоративные интересы представлены в политической власти лучше всего. Статья // Независимая газета. 2008. 16 декабря.

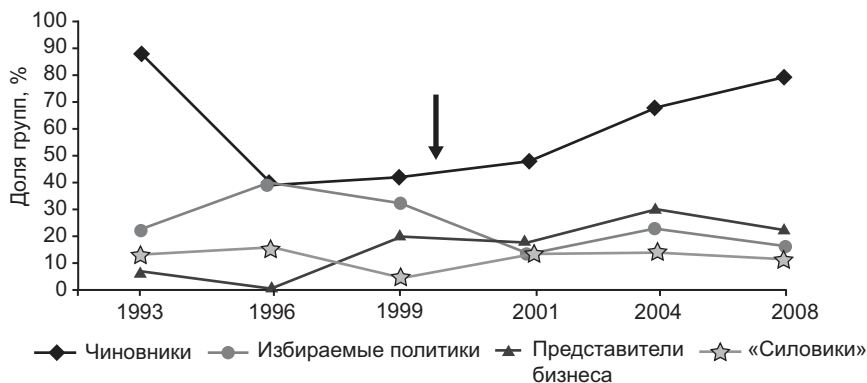


Рис. 8.5.8. Замена политического механизма назначений административным (динамика изменений долей различных групп в правящей элите)

Данные тенденции и связанные с ними проблемы будут более подробно описаны при характеристике основных проблем современной российской кадровой политики. Ниже описывается современное состояние кадрового корпуса государственного аппарата РФ.

Общая характеристика кадрового состава госслужащих РФ

За период с января 1999 г. по октябрь 2008 г. численность госслужащих увеличилась в 1,74 раза, с 485,6 тыс. до 846,3 тыс. человек (рис. 8.5.9).

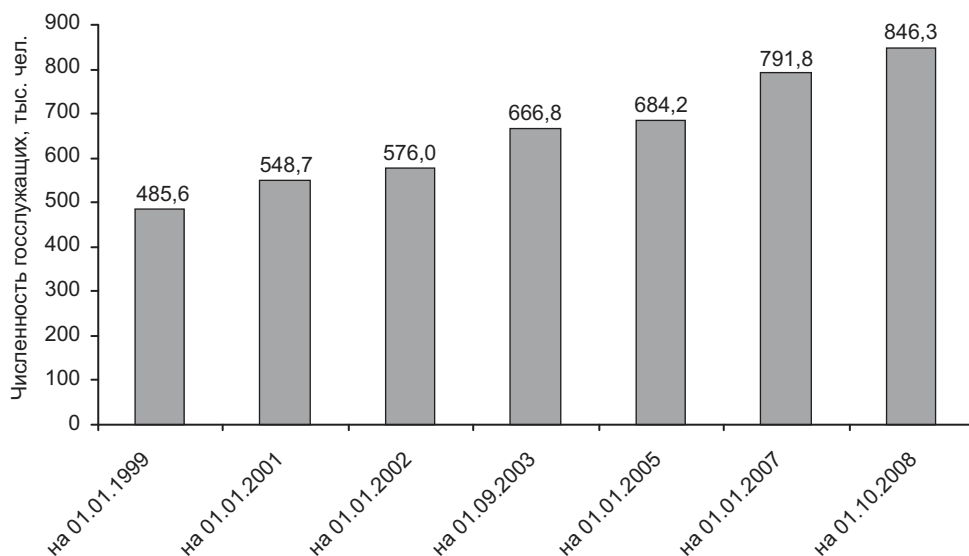


Рис. 8.5.9. Динамика общей численности госслужащих в 1999–2008 гг.

Численность госслужащих в региональных органах государственной власти увеличилась в 2,3 раза, в то время как численность чиновников федерального уровня — в 1,6 раза.

Общее увеличение численности госслужащих сопровождается снижением качества кадрового состава. За прошедшие десять лет доля представителей правящей элиты, имеющих ученую степень, сократилась более чем в два раза (рис. 8.5.10).

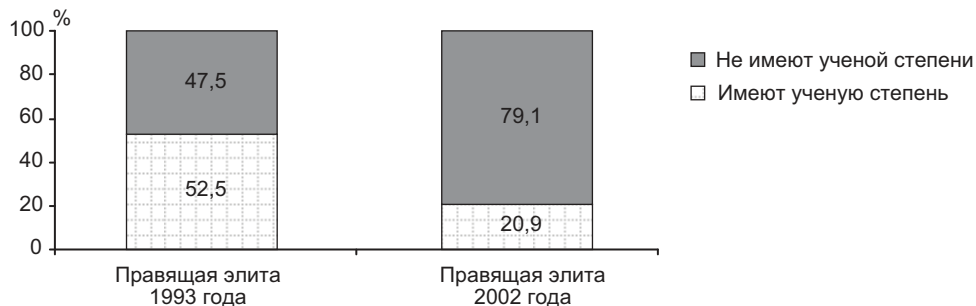


Рис. 8.5.10. Доля лиц, имеющих ученую степень, в правящих элитах периода Ельцина и Путина

По сравнению с представителями правящей элиты средний уровень образованности общей массы государственных служащих еще более низкий. По данным Росстата за 2008 г., только 2% российских чиновников имеют научную степень.

Проблематичной выглядит также картина с осуществлением профессиональной переподготовки российских чиновников. Представители законодательных органов почти не занимаются углублением и повышением своей профессиональной квалификации. Следствие — низкоквалифицированное обеспечение законодательного процесса (рис. 8.5.11).

По сравнению с советским периодом (1986 г.) среднее число лет пребывания на правительственной должности сократилось в несколько раз (рис. 8.5.12).

Среди причин — более частое использование руководством страны принципа горизонтальной ротации в зависимости от сложившейся политической конъюнктуры.

При этом в государственном аппарате на низших и средних должностях велика текучесть кадров. В течение десяти последних лет наибольшими по численности были группы госслужащих, имеющих стаж работы менее 5 (т. е. с наименьшим опытом) и более 15 лет (сюда входят и те, кто уже готовится выйти на пенсию) (рис. 8.5.13).

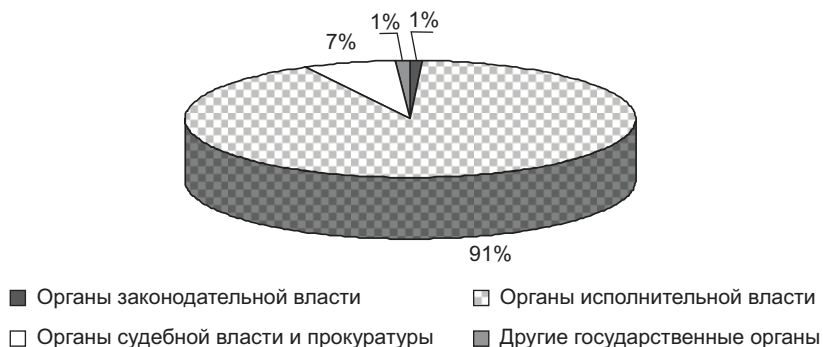


Рис. 8.5.11. Доля государственных служащих, получивших дополнительное образование в 2007 г.

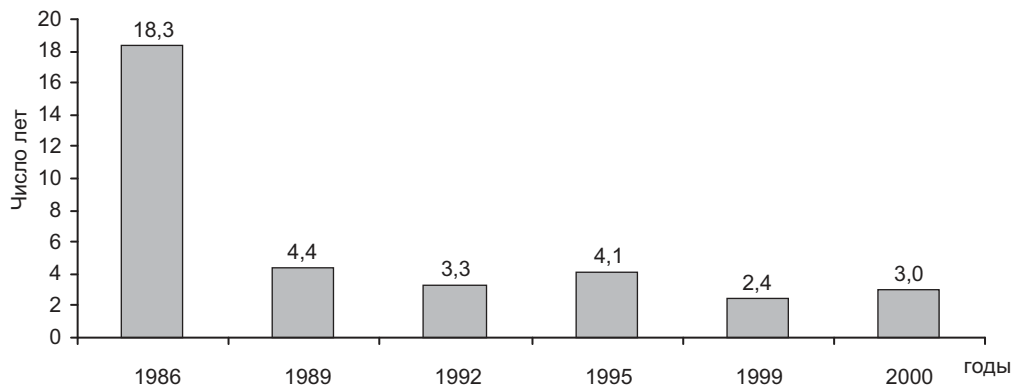


Рис. 8.5.12. Среднее число лет пребывания на правительственной должности

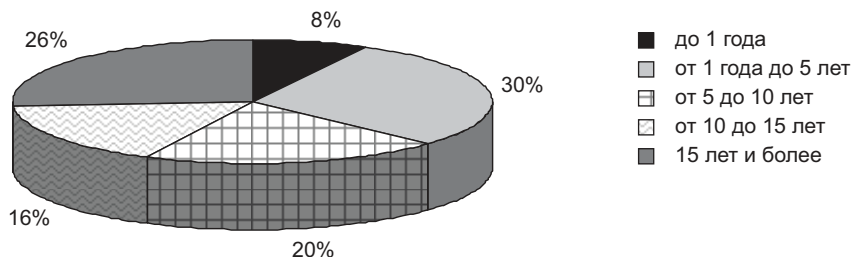


Рис. 8.5.13. Кадровая структура госслужащих в зависимости от стажа работы в федеральных органах исполнительной власти (по данным за 2008 г.)

Важным показателем для оценки качества кадров является характеристика кадрового резерва. Исследования биографий представителей так называемого президентского резерва, проведенные Институтом социологии РАН, выявили ряд интересных тенденций (рис. 8.5.14).

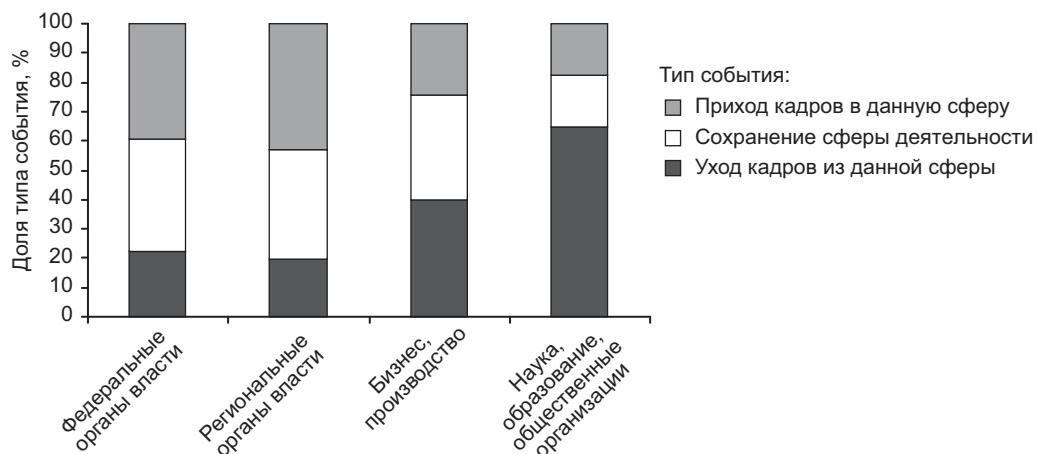


Рис. 8.5.14. Перемещение представителей президентского резерва между сферами профессиональной деятельности на протяжении трудовой биографии (горизонтальная мобильность)

Анализ перемещения представителей президентского резерва между сферами профессиональной деятельности на протяжении трудовой биографии демонстрирует их очевидное тяготение к федеральным органам власти. Если на протяжении их трудовых биографий уходы из этого поля деятельности составили примерно 23% от общего числа уходов, то продолжение карьеры в этой области и приход в нее извне — очень распространенные события (37 и 41% от общего числа сохранений сферы деятельности и приемов соответственно). В то же время интеллектуально-общественная сфера деятельности с точки зрения горизонтальной мобильности выглядит наименее привлекательно: доля сохранения старых кадров и приема новых составляют всего 35%, а вот отток специалистов доходит почти до 65%.

Среди ключевых проблем, характеризующих современные механизмы кадровой политики и качество кадрового состава, можно выделить следующие.

1. Отсутствие согласованного правового поля в регулировании различных уровней и видов государственной службы.
2. Клановый характер власти (проблема соотношения профессионализма и доверительности).

3. Превращение выборов из демократической процедуры в сложную форму назначения, т. е. замена политического механизма формирования властных структур административным.
4. Корруптированность госаппарата.
5. Снижение профессиональной компетентности правящей элиты и государственных служащих в целом.

Государственная кадровая политика в России после 1991 г. и до настоящего времени осуществляется в условиях отсутствия согласованного правового поля в области регулирования различных уровней и видов государственной службы (рис. 8.5.15).



Рис. 8.5.15. Количество нормативных правовых актов, регулирующих вопросы деятельности государственных служащих⁷

С 1991 г. было принято три основных законодательных акта, регулирующих деятельность государственных служащих: Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (в 2004 г. утратил силу), Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Однако ни один из указанных актов не способствовал созданию целостного системного регулирования государственной службы как самостоятельного публичного социально-правового института со своими целями, функциями, организацией и механизмами управления.

Как видно из рис. 8.5.15, в регулировании вопросов государственной службы преобладают приказы министерств и ведомств (в 2009 г. — 874 нормативных правовых акта). При этом наблюдается тенденция к росту регу-

⁷ По данным справочной правовой системы «Гарант» на 15 апреля 2010 г.

лирования деятельности государственного служащего как министерствами и ведомствами, так и указами президента (в 2007 г. — 47, в 2008 г. — 53, в 2009 г. — 59 нормативных правовых актов). В то же время отсутствуют какие-либо механизмы, которые позволяли бы контролировать содержание принятых документов (количество которых непрерывно возрастает) на предмет соответствия его федеральным законам.

Поэтому недостаточная системность законодательного регулирования, отсутствие согласованного общего правового поля в регулировании различных уровней и видов государственной службы являются проблемой государственной кадровой политики в России.

Современные механизмы государственной кадровой политики характеризуются преобладанием принципа протекционизма над принципом профессионализма, кадры подбираются на основе принадлежности и лояльности к клану, неформальных отношений.

Главным инструментом отбора кадров для государственной службы является рекомендация влиятельного лица. Она же является главным средством продвижения по службе. Вот результаты опроса госслужащих, приведенные в работе «Эффективность государственного управления в Российской Федерации в 2008 году»: «Большинство госслужащих в качестве важнейшего фактора карьерного продвижения рассматривает связи и личное покровительство со стороны вышестоящих лиц. Профессиональная компетентность, качество образования... конечно, имеют значение, но поддержка сильных мира сего представляется чиновникам более значимым фактором карьерного продвижения. Ведущим среди факторов, определяющих карьерное продвижение чиновника по службе, большинство считает не интеллектуальную состоятельность, повышение квалификации или управленческую эффективность, а поддержку той или иной экономической и административной структуры»⁸. Связи, основанные на личной преданности и покровительстве, выступают в представлении современных чиновников важнейшим условием успешной карьеры.

К аналогичным выводам приходят и другие авторы: наем молодых чиновников, как правило, базируется не на процедурах отбора кандидатов в соответствии с их компетентностью, а на основе личных связей и рекомендаций⁹. Экзамены, тестирование, специальные конкурсы организуются крайне редко. В то же время исследования, проведенные в других странах, свидетельствуют о том, что именно меритократичность отбора кандидатов для государственной службы наиболее сильно влияет на эффективность бюрократии.

⁸ Гаман-Голутвина О.В. и др. Эффективность государственного управления в Российской Федерации в 2008 году. Монография. М., СПб.: МГИМО (У) МИД, МГУ, СПбГУ, ГУ-ВШЭ, 2008. С. 45.

⁹ Гимпельсон В.Е., Магун В.С. На службе Государства Российского: Перспективы и ограничения карьеры молодых чиновников. Монография. М.: ГУ-ВШЭ, 2004.

Об устойчивости описанной тенденции (отбора на основе личных связей) свидетельствуют результаты исследования, проведенного в 1995 г. в среде российского чиновничества¹⁰. Участникам опроса было предложено оценить, насколько распространены в управленческой среде следующие неформальные отношения: семейно-родственные связи, земляческие связи, связи однокашников (выпускников одного вуза), отношения личной преданности и покровительства.

Ответы, представленные на рис. 8.5.16, показывают, что неформальные связи в аппарате весьма распространены. При этом наблюдается следующая особенность: чем больше стаж работы служащих, тем с большей уверенностью и определенностью они говорят о распространенности подобных отношений. Данные опроса свидетельствуют, что семейно-родственные связи распространены несколько меньше, чаще встречаются связи земляков и однокашников. Но самыми распространенными и актуальными являются отношения личной преданности и покровительства, пронизывающие все уровни государственного аппарата.

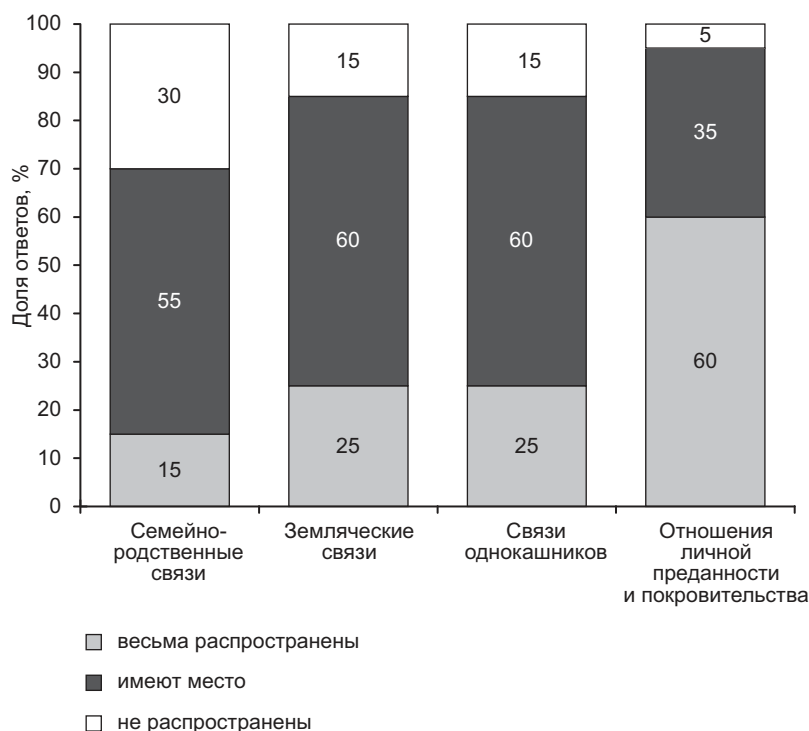


Рис. 8.5.16. Данные опроса о распространенности неформальных отношений на государственной службе

¹⁰ *Афанасьев М.Н.* Клиентелизм и российская государственность. Монография. М.: Московский общественный научный фонд, 2000.

Таким образом, при принятии кадрового решения ключевым фактором являются личные отношения, а не профессиональные качества претендента на тот или иной пост.

Данные исследования Международного института политической экспертизы, приуроченного к пятилетнему сроку отмены губернаторских выборов в России, свидетельствуют, что решающим фактором назначения на высокие государственные посты являются личные отношения с президентом или премьер-министром (табл. 8.5.1). В то время как формализованные, статистические процедуры оценки деятельности глав регионов (Минрегионразвития, Росстата и др.), несмотря на свой высокий юридический статус (постановление правительства, указ президента), по-прежнему слабо влияют на кадровые решения.

Таблица 8.5.1

**Влияние ситуативных факторов на выбор претендента
на губернаторскую должность**

| Факторы | Оценки независимых экспертов по 10-балльной шкале (0 — отсутствие влияния фактора; 10 — максимальное влияние фактора) | | |
|--|--|---------------|---------|
| | 2005–2007 гг. | 2008–2009 гг. | 2010 г. |
| Результаты федеральных и региональных выборов | 6,5 | 6,75 | 7 |
| Личные отношения с президентом | 7,5 | 6,5 | 6,5 |
| Личные отношения с премьер-министром | — | 6,5 | 6,5 |
| Высокая социальная напряженность | 5 | 6 | 6 |
| Негативный новостной фон из региона | 4,5 | 5,5 | 6 |
| Конфликты с участием представителей властной элиты в регионе | 5,5 | 5 | 5,5 |
| Поддержка бизнес-групп на федеральном уровне | 5,5 | 5 | 5 |
| Неумение главы региона справиться с кризисом | — | 4,5 | 4,75 |
| Коррупционные скандалы | 4 | 4,5 | 4,75 |
| Поддержка руководства «Единой России» | 3 | 4 | 4,5 |
| Контроль главы региона над органами местного самоуправления | 4,5 | 4,5 | 4,25 |
| Рейтинг главы региона у населения (результаты соцопросов) | 3,5 | 4 | 4 |
| Активность конкурентов главы региона | 4 | 4 | 4 |

Продолжение таблицы 8.5.1

| Факторы | Оценки независимых экспертов по 10-балльной шкале (0 — отсутствие влияния фактора; 10 — максимальное влияние фактора) | | |
|---|---|---------------|---------|
| | 2005–2007 гг. | 2008–2009 гг. | 2010 г. |
| Принадлежность главы региона к оппозиционной партии | 4 | 4 | 3,5 |
| Поддержка крупного бизнеса в регионе | 4,5 | 4 | 3,5 |
| Плохая отчетность по критериям эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ (по данным Минрегиона и Росстата) | — | 2,5 | 3 |
| Процесс укрупнения регионов | 5 | 3 | 2,75 |
| Невыполнение указа Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 | 3 | 2 | 2,5 |

«Проходному» претенденту желательно иметь опыт сразу в двух сферах: в исполнительной власти и в бизнесе (в качестве наемного менеджера или владельца не очень крупного собственного). Идеально подкрепить эти два факта биографии личным знакомством с президентом¹¹.

Эксперты, принимавшие участие в опросе института, сходятся только в одном — наиболее влиятельным институциональным игроком является Администрация Президента. Возможности всех остальных игроков независимые эксперты оценили гораздо ниже, но особенно велика разница в оценке влияния федеральных руководящих органов партии «Единая Россия». Независимые эксперты поставили им только 4,5 балла, близкие к власти эксперты — 7 баллов, лишь чуть ниже Администрации Президента и Правительства РФ (табл. 8.5.2).

Таблица 8.5.2

Влияние институтов власти

| Институты российской власти | Оценки влияния по 10-балльной шкале (0 — отсутствие влияния, 10 — максимальное влияние) | |
|-----------------------------|---|--------------------------------------|
| | По мнению независимых экспертов | По мнению близких к власти экспертов |
| Администрация Президента РФ | 8,5 | 8,25 |
| Правительство РФ | 6,5 | 8 |

¹¹ 5 лет системе назначения глав регионов в РФ: исследование Института международной политической экспертизы. Статья // <<http://www.regnum.ru/news/1264213.html>>.

Продолжение таблицы 8.5.2

| Институты российской власти | Оценки влияния по 10-балльной шкале (0 — отсутствие влияния, 10 — максимальное влияние) | |
|--|---|---|
| | По мнению независимых экспертов | По мнению близких к власти экспертов |
| Федеральные бизнес-группы | 5 | 6 |
| Силовые структуры | 5 | 5,5 |
| Федеральные руководящие органы партии «Единая Россия» | 4,5 | 7 |
| Полномочные представители Президента РФ | 3,5 | 5 |
| Министерство регионального развития РФ | 2,5 | 3 |
| Региональное руководство партии «Единая Россия» | 2 | 4 |

Коррупционированность госаппарата

По данным главы Следственного комитета при прокуратуре РФ А. Бастрыкина, за девять месяцев 2009 г. число коррупционных уголовных дел, возбужденных СКП РФ, возросло более чем в два раза по сравнению с аналогичным периодом прошлого года.

В 2009 г. в целом по стране возросло количество преступлений коррупционной направленности, их зарегистрировано 38 тыс. На 6% увеличилось количество регистрируемых фактов взяточничества — до 12 тыс.

За период 2000–2008 гг. свыше 60 руководителей высшей региональной иерархии из 34 субъектов Федерации были замешаны в различных махинациях с бюджетными средствами, фактах коррупции, экономических преступлениях (в том числе 15 губернаторов, глав республик, председателей региональных правительств; 22 вице-губернатора; 15 мэров краевых, областных, республиканских центров и 9 их заместителей; 2 спикера городских дум).

В 2008 г. следственными органами возбуждено более 3300 уголовных дел коррупционной направленности, что почти в три раза больше, чем в 2007 г. (табл. 8.5.3)¹². В скобках приводится место страны в рейтинге стран по индексу восприятия коррупции. Чем ниже место, тем выше уровень коррупции.

¹² Corruption Perception Index, Transparency International // <<http://www.transparency.org>>.

Таблица 8.5.3

Индекс восприятия коррупции

| Год | Число стран — участников рейтинга | Россия | | Казахстан | | Азербайджан | | Грузия | |
|------|-----------------------------------|--------|------------------|-----------|------------------|-------------|------------------|--------|------------------|
| | | индекс | место в рейтинге | индекс | место в рейтинге | индекс | место в рейтинге | индекс | место в рейтинге |
| 1999 | 99 | 2,4 | 82 | 2,3 | 84 | 1,7 | 96 | 2,3 | 84 |
| 2000 | 90 | 2,1 | 82 | 3,0 | 65 | 1,5 | 87 | — | — |
| 2001 | 91 | 2,3 | 79 | 2,7 | 71 | 2,0 | 84 | — | — |
| 2002 | 102 | 2,7 | 71 | 2,3 | 88 | 2,0 | 95 | 2,4 | 85 |
| 2003 | 133 | 2,7 | 86 | 2,4 | 100 | 1,8 | 124 | 1,8 | 124 |
| 2004 | 146 | 2,8 | 90 | 2,2 | 122 | 1,9 | 140 | 2,0 | 133 |
| 2005 | 159 | 2,4 | 126 | 2,6 | 107 | 2,2 | 137 | 2,3 | 130 |
| 2006 | 163 | 2,5 | 121 | 2,6 | 111 | 2,4 | 130 | 2,8 | 99 |
| 2007 | 179 | 2,3 | 143 | 2,1 | 150 | 2,1 | 150 | 3,4 | 79 |

Снижение профессиональной компетентности правящей элиты

Характерной иллюстрацией снижения профессиональной компетентности правящей элиты является снижение, в частности, профессионализма губернаторского корпуса. Об этом свидетельствуют результаты исследования Международного института политической экспертизы, приуроченного к пятилетнему сроку отмены прямых губернаторских выборов. Как полагают эксперты, участвовавшие в исследовании, профессионализм губернаторского корпуса упал в связи с тем, что губернаторы перестали быть политиками. «Перестали быть фигурами, которые волей-неволей поддерживают баланс между кланами региональных политических элит, хорошо знают регион, в нем выросли. Они превратились в чиновников, которых теперь оценивают не столько по тому, насколько под их началом хорошо развивается регион, сколько по тому, насколько четко они выполняют те приказания, которые получают», — анализирует ситуацию политолог Н. Петров.

С точки зрения экспертов, эффективность системы отбора претендентов была достаточно низкой в 2005–2007 гг. (табл. 8.5.4). Это во многом было связано с тем, что для достижения компромисса внутри правящей элиты президент был вынужден переназначать действующих губернаторов, обеспечивая их лояльность к новой системе. В 2008–2009 гг. эффективность несколько возросла благодаря ряду удачных назначений. Но, прогнозируя ее развитие, эксперты оценивают ее на скромные 5 баллов, что говорит об их неуверенности в дальнейшем росте эффективности системы отбора.

Таблица 8.5.4

Эффективность системы отбора претендентов

| | Оценки независимых экспертов по 10-балльной шкале (0 — неэффективная система отбора, 10 — максимально эффективная) | | |
|---|--|---------------|---------|
| | 2005–2007 гг. | 2008–2009 гг. | 2010 г. |
| Эффективность системы отбора претендентов | 3,75 | 4,5 | 5,0 |

Несоответствие формальных критериев отбора претендентов принятым кадровым решениям

Опрошенные эксперты скептически оценивают соответствие кадровых назначений заявленным критериям. Тем не менее итоговые оценки показывают, что определенные надежды с «медведевской» системой (опирающейся на официально установленные критерии) связаны — возможен небольшой рост показателя соответствия принятых кадровых решений формальным критериям отбора претендентов (прогноз на краткосрочную перспективу — 4 балла) (табл. 8.5.5).

Таблица 8.5.5

Динамика показателя соответствия принятых кадровых решений формальным критериям отбора претендентов

| | Оценки независимых экспертов по 10-балльной шкале (0 — несоответствие, 10 — максимальное соответствие) | | |
|---|--|---------------|---------|
| | 2005–2007 гг. | 2008–2009 гг. | 2010 г. |
| Соответствие принятых кадровых решений формальным критериям отбора претендентов | 3,0 | 3,5 | 4,0 |

Негативное отношение российского общества к чиновникам

Как показывают результаты социологических исследований, в российском массовом сознании сложился устойчивый негативный образ чиновника. По данным, приведенным в аналитическом докладе Института социологии РАН за 2005 г., среди характерных качеств чиновников россияне чаще всего выделяют безразличие к государственным интересам, нечестность, стремление к легкой наживе¹³. Причем россияне, которые сталкиваются

¹³ Бюрократия и власть в новой России: позиции населения и оценки экспертов: Аналитический доклад Института социологии РАН — 2005 // <http://www.isras.ru/analytical_report_bureaucrasy.html>.

с работой чиновников, чаще говорят об их негативных качествах, чем те, кто признает, что мало знает об их работе (табл. 8.5.6). В то же время большинство государственных служащих придерживаются противоположной точки зрения.

Таблица 8.5.6

Оценка гражданами и государственными служащими личных качеств чиновников

| Личные качества чиновников | Доля опрошенных, назвавших данное качество характерным для чиновников, % | |
|--|--|-------------|
| | Население | Госслужащие |
| Безразличие к государственным интересам | 48,5 | 23,7 |
| Непорядочность, нечестность, неразборчивость в средствах | 47,6 | 9,3 |
| Рвачество, стремление к легкой наживе | 46,9 | 11,7 |
| Безжалостность, неуважение к людям | 37,9 | 11,7 |
| Профессионализм, компетентность, знание своего дела | 17,2 | 54,1 |
| Хорошие организаторские способности | 15,9 | 34,6 |
| Трудолюбие, работоспособность | 9,8 | 43,6 |
| Инициативность, творческое отношение к работе | 7,9 | 36,2 |

То, что с упреками в адрес чиновников чаще соглашаются россияне, которые сталкиваются с их работой, позволяет говорить об адекватности такой оценки. Кроме того, среди тех россиян, которые считают чиновников невнимательными и грубыми, большинство уверены, что сегодняшние чиновники оказывают отрицательное влияние на политику страны, а три четверти опрошенных утверждают, что чиновники не столько способствуют решению проблем и обеспечивают эффективное развитие страны, сколько мешают этому развитию.

Среди причин негативного поведения чиновников наиболее популярным среди населения является следующий вариант ответа: ощущение власти меняет людей в худшую сторону (с ним соглашаются 35,5% опрошенных). Однако сами государственные служащие не разделяют таких взглядов. Они в меньшей степени склонны утверждать, что в чиновники изначально идут люди, обладающие не самыми лучшими человеческими качествами, хотя среди населения в целом более 20% придерживаются именно такого мнения (рис. 8.5.17).

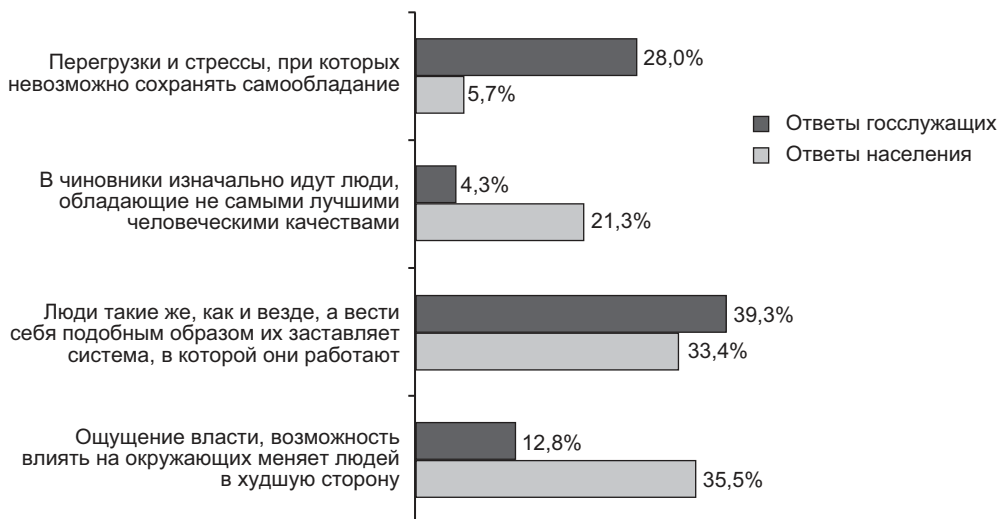


Рис. 8.5.17. Мнения россиян о причинах негативного поведения чиновников

Недостаточный уровень материального обеспечения государственных служащих

По данным различных опросов ВЦИОМ за 2006 г., среди ключевых факторов, которые негативным образом влияют на функционирование госаппарата и работу госслужащих, наряду с несовершенством законодательства и невозможностью самореализации и дополнительного обучения, сами чиновники выделяют низкую заработную плату и плохие жилищные условия. (рис. 8.5.18, а–б)¹⁴.

Таким образом, при дальнейшем реформировании системы государственной службы необходимо учитывать и материальный фактор.

В ходе опроса ВЦИОМ 2006 г., посвященного современной российской бюрократии, респондентам было предложено указать возможные меры, которые могут способствовать повышению эффективности государственной службы (рис. 8.5.19). Среди способов преодоления «синдрома неэффективной бюрократии» наиболее часто россияне называют борьбу с произволом и непрофессионализмом чиновников. Причем эта борьба предполагает прежде всего усиление общественного контроля в этой сфере.

Таким образом, в ходе анализа современных механизмов государственной кадровой политики и качества кадрового состава были выявлены следующие основные проблемы:

- отсутствие согласованного правового поля в регулировании различных уровней и видов государственной службы;

¹⁴ Эффективность бюрократии: Информационный материал ВЦИОМ — 2006 // <<http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskiarkhiv/item/single/2786.html?L%5B0%5D=0&cHash=4ed660076e>>.



а



б

Рис. 8.5.18. Результаты опросов государственных служащих о факторах, влияющих на эффективность деятельности российской бюрократии



Рис. 8.5.19. Меры, которые необходимо предпринять для повышения эффективности работы государственных служащих (оценки населения в целом и государственных служащих в частности)

- преобладание принципа протекционизма над принципом профессионализма;
- коррумпированность чиновников;
- низкий уровень компетентности руководителей;
- низкие профессиональные качества госслужащих;
- несоответствие принимаемых кадровых решений формальным критериям отбора претендентов;
- влияние политической конъюнктуры на принятие решений;
- низкий уровень мотивации госслужащих;
- преобладание административных механизмов над политическими в системе власти;
- негативное отношение российского общества к государственным служащим;
- недостаточный уровень материального обеспечения госслужащих.

В результирующей таблице 8.5.7 перечислены основные факторы, влияющие на кадровую политику в современной России, проблемы и концепты управленческих решений обозначенных проблем. Более подробно управленческие решения и предложения о внесении изменений и дополнений в Конституцию РФ даны в разделе 14.5 «Кадровая политика и строительство элиты».

**Факторы, проблемы и концепты государственно-управленческих решений
в сфере государственной кадровой политики**

| Фактор | Фактическое значение | Проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Доктрины безопасности и развития РФ | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Конституции страны |
|---|--|--|--|---|
| Законодательное регулирование государственной службы | Количество нормативных правовых актов, регулирующих вопросы деятельности государственных служащих по состоянию на 2009 г.: 874 — приказы министерств и ведомств; 59 — указы Президента РФ; 5 — постановления Правительства РФ. | Отсутствие согласованного правового поля в регулировании различных уровней и видов государственной службы, несбалансированность обязанностей, прав, ограничений и ответственности госслужащих. Отсутствие механизмов контроля содержания принятых актов на соответствие федеральным законам | Создание системы законодательных актов по вопросам государственной службы; установление соответствия между правами, обязанностями, ограничениями с одной стороны и ответственностью с другой. Создание единого специального органа управления государственной службой | Государственный служащий является слугой народа и государства. Государственный служащий в своей деятельности обязан руководствоваться высшими ценностями России, специальным федеральным законом о государственной службе |
| Назначение и выборы кадров на основе требований к профессиональным качествам (опыту и образованию кандидатов) | Назначение кадров происходит на основе личных связей и рекомендаций, а не профессиональных качеств кандидата | Преобладание принципа протекционизма над принципом профессионализма при отборе кандидатов на государственную службу. Несоответствие принимаемых кадровых решений формальным критериям отбора кандидатов. В результате — низкий уровень компетенции | Установление в законодательном порядке четких критериев приема на государственную службу по профессиональным группам. Введение системы тестов для оценки личных качеств государственных служащих. Законодательный запрет на вступление в партию: | Назначение и выборы на должности государственных служащих в России осуществляется на основе установленных федеральным законом критериев, включающих требования к профессиональным качествам (опыту и образованию) |

| Фактор | Фактическое значение | Проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Доктрины безопасности и развития РФ | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Конституции страны |
|---|--|---|---|--|
| | | руководителей, коррумпированность и низкие профессиональные качества госслужащих | государственных служащих, замещающих должности гражданской службы категорий руководитель и советник (помощник); лиц, осужденных за взыскание тяжких и особо тяжких преступлений | |
| Линейность карьеры (назначение на должность с учетом предыдущего опыта, система чинов и должностей) | Существование барьеров и ограничений для продвижения по карьерной лестнице | Нарушение принципа линейности карьеры, одна из причин — кадровые назначения проводятся исходя из принципа протекционизма и близости к административному ресурсу. Механизмы публичной политики не работают | Законодательное закрепление: требований к наличию опыта, образования и рангов, необходимых для занятия той или иной должности; обязательности планирования продвижения по службе каждого государственного служащего | Государство обязано возместить государственному служащему убытки в размере, установленном федеральным законодательством, при невыполнении обязательств по карьерному продвижению, оплате или другим гарантиям для государственных служащих |
| Система подготовки и переподготовки кадров | Отсутствие единой системы подготовки и переподготовки кадров для государственной службы. Наблюдается дисбаланс в системе переподготовки кадров для законодательных | Представители законодательных органов почти не занимаются повышением своей профессиональной квалификации. Следствие — низкоквалифицированное | Создание системы подготовки и переподготовки кадров: государственный заказ; включение представителей общественных организации в аттестационные комиссии; наложение взысканий | Государство обязано создавать и поддерживать систему непрерывного образования государственных служащих. Государственный служащий обязан повышать квалификацию |

| Фактор | Фактическое значение | Проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Доктрины безопасности и развития РФ | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Конституции страны |
|---------------------------------------|--|--|---|---|
| | и исполнительных органов власти. По данным на 2007 г., среди госслужащих, проходивших переподготовку, только 1% представителей законодательного корпуса получили дополнительное образование | обеспечение законодательного процесса | на государственных служащих, которые не прошли подготовку или переподготовку, вплоть до отставки со службы, и взыскания на руководителя государственного органа, который не обеспечил подготовку и переподготовку своих сотрудников; введение в программы обучения служащих учебных курсов по организационной культуре | в соответствии с законодательством |
| Горизонтальная и вертикальная ротация | По сравнению с советским периодом (1986 г.) к 2000-м гг. среднее число лет пребывания на правительственной должности сократилось в несколько раз. Причина — использование механизма горизонтальной ротации руководителями государственных органов. При этом использование данного принципа | Отсутствие нормативно закреплённых механизмов горизонтальной и вертикальной ротации кадров | Перемещение по округам, органам. Выдвижение на освободившуюся или созданную должность сотрудника изнутри организации | Не требуется изменений в Конституции |

| Фактор | Фактическое значение | Проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Доктрины безопасности и развития РФ | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Конституции страны |
|---|--|--|--|---|
| | определяется сложившейся политической конъюнктурой, а не законодательно закрепленными нормами. Механизм вертикальной ротации кадров также базируется не на основе профессиональных заслуг и законодательно оформленных процедур, а на лояльности и заслугах перед главой «клана» | | | |
| Сохранение и передача накопленного опыта при смене политической команды | | Отсутствуют законодательно закрепленные механизмы передачи опыта при смене политических команд | Несменяемость основного состава госоргана (отставка по желанию или при нарушении или неаттестации). Исключение составляют политические должности (министр и один его заместитель). Введение звания почетного чиновника: чиновнику, имеющему особые заслуги, при выходе в отставку присваивается звание «почетный чиновник»; | Преемственность государственной службы обеспечивается посредством введения звания почетного чиновника |

| Фактор | Фактическое значение | Проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Доктрины безопасности и развития РФ | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Конституции страны |
|---|--|---|--|---|
| | | | в его права и обязанности входит передача накопленного опыта, наставничество, консультирование первых лиц государственных органов | |
| Качество образования будущих государственных служащих | Отсутствие представителей элиты, получивших первое образование в РАГС ^е | Отсутствует единая система подготовки кадров для государственной службы | Создание единой программы подготовки государственных служащих. Развертывание региональных подразделений Академии государственной службы и включение их в систему ряда «ведомственных» вузов (МГИМО, Академия ФСБ, Академия МВД и т. д.). Дипломы, полученные в этой системе, должны быть обязательным условием для принятия на государственную службу. Специальное тестирование на готовность к служению государству | |

| Фактор | Фактическое значение | Проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Доктрины безопасности и развития РФ | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Конституции страны |
|-----------------------------------|---|--|--|--|
| Наличие мотивации служения стране | По результатам социологического опроса РАГС ² среди государственных служащих, стремление служить своей стране, заслужить уважение окружающих людей респондентами статистически значимо не подтверждено (5–6%); В рейтинге целевых ориентиров деятельности государственных служащих интересы общества занимают последнее место | Низкий уровень мотивации государственных служащих. Существуют материальные (отсутствие зависимости оплаты труда от фактических результатов; низкий уровень материально-технического обеспечения рабочего места), процедурные (невысокий профессиональный уровень работников; отсутствие механизма должностного роста; возложение дополнительных функциональных обязанностей, сверхурочные нагрузки) и психологические (негативное отношение к госслужащим) факторы, снижающие уровень мотивации на служении стране | Ориентация государственных служащих на служение стране; — личный пример руководителей, соблюдающих принятые организацией нормы поведения, поддерживающих ценности и нормы государственной службы; — воспитание высоконравственных качеств государственных служащих; — отбор и продвижение кадров для государственной службы в соответствии сценариями государственности служебных отношений; — стимулирование работы и освоения служащими новых организационных технологий; — стимулирование наградами и привилегиями служащих, поддерживающих ценности государственной службы; | Равный доступ к государственной службе имеют граждане России, мотивированные к служению стране |

| Фактор | Фактическое значение | Проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Доктрины безопасности и развития РФ | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Конституции страны |
|--|---|--|--|--|
| | | | — помощь новым работникам в адаптации на государственной службе и замещение вакантных должностей только по конкурсу | |
| Общественный климат (отношение общества к государственной службе и ее престиж) | 71,1% опрошенного населения считает, что сегодняшние чиновники не столько способствуют решению каких-то проблем и обеспечивают эффективное развитие страны, сколько мешают этому развитию | Негативное отношение гражданам к государственным служащим. Низкий уровень доверия к партийному институту у населения (непопулярность партийного института) | Народный контроль за властью: участие общественного мнения в наблюдении за исполнением должностных функций и поведением государственных служащих. Повышение информационной открытости государственного органа; право на публичную оценку власти; Участие в работе аттестационных комиссий. Разработка системы общественной оценки деятельности каждого государственного органа (государственных служащих); обязательные опросы общественного мнения независимыми | Граждане РФ имеют право оценки работы государственного органа и контроля за деятельностью органов государственной власти и управления, право отзыва государственного служащего в соответствии с федеральным законом; право на информацию о деятельности государственного органа в соответствии с федеральным законом |

| Фактор | Фактическое значение | Проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Доктрины безопасности и развития РФ | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Конституции страны |
|-----------------------------|--|---|---|---|
| | | | социологическими организациями. Публичная присяга при назначении (выборе на должность) | |
| Наличие традиций и процедур | По оценке независимых экспертов, соответствие принятых кадровых решений формальным критериям отбора претендентов (на примере назначений глав субъектов РФ) на 2010 г. составляет 4 балла из 10 | Несоответствие принятых кадровых решений формальным критериям отбора претендентов. Существование формальных процедур-фильтров, ограничивающих прием в партию. Следствие: «старение» партий, слабый приток молодых кадров. Влияние субъективного фактора на прием того или иного кандидата. Новые члены рекрутируются не по идеологическому, а по прагматическому критерию как потенциальный ресурс для реализации интересов партии. Искусственное происхождение партий, инициированное властью, а не политической активностью граждан | Регламентация и публичный характер отбора в руководящие кадры партий в сочетании с ответственностью за принятые кадровые решения. Создание механизмов отзыва государственного служащего любого ранга. Добровольное ограничение части прав государственных служащих (добровольное согласие должностного лица государственной гражданской службы категории «руководитель» при поступлении на государственную службу на проведение в отношении него ряда проверочных мероприятий, т. е. осуществления контроля на службе и в частной жизни специальными органами | Граждане, партии, иные общественные объединения, некоммерческие организации публично предлагают кандидатов для работы в выборных органах власти и на государственную службу и несут ответственность за рекомендованных лиц в соответствии с законодательством |

| Фактор | Фактическое значение | Проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Доктрины безопасности и развития РФ | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Конституции страны |
|--------|----------------------|----------|--|---|
| | | | <p>государственной власти на время прохождения государственной службы).</p> <p>Закрепление за государственным служащим, которому поручены контроль и руководство другими государственными служащими, обязанности по выявлению невыполнения или нарушения требований законодательства и принятию соответствующих дисциплинарных мер.</p> <p>Ответственность за рекомендованных лиц предполагает, что гражданин, партия, иное общественное объединение, некоммерческая организация лишается на 5 лет права выдвигать кандидатов для избрания в выборные органы и на государственную службу, если рекомендованное лицо совершило уголовно наказуемое деяние, не выполнило наказа, данного</p> | |

Продолжение таблицы 8.5.7

| Фактор | Фактическое значение | Проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Доктрины безопасности и развития РФ | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Конституции страны |
|---|--|--|--|---|
| | | | при избрании, назначении, не исполняло надлежащим образом свои обязанности; в результате общественного контроля были выявлены нарушения | |
| Материальные условия (денежное содержание, гарантии госслужащим, пенсии, условия труда — повышение квалификации, переподготовка, средства на самообразование) | Согласно результатам опроса ВЦИОМ, среди государственных служащих, считающих, что деятельность бюрократии неэффективна, 56,5% отмечают плохую материальную обеспеченность, 60% — плохие жилищные условия | Низкий уровень материального обеспечения госслужащих | Установление государственному служащему, добросовестно исполняющему свои обязанности, социальных гарантий, обеспечивающих достойный уровень жизни (денежное содержание, обеспечение жильем, местами в детских садах, школах, высокий уровень пенсионного обеспечения, предоставление дополнительных дней к ежегодному отпуску) | Государство обеспечивает соблюдение в отношении государственного служащего социальных гарантий при условии добросовестного несения службы. В случае нарушения законодательства государственный служащий может быть лишен социальных гарантий по решению органа (суда) |

¹ По данным Независимого рейтингового агентства в сфере образования.

² Романов В.Л. Социальная самоорганизация и государственность. М.: РАГС, 2003.

8.6. Коррупция и криминализация как делегитимизация государства

8.6.1. Коррупция

Существующая в стране модель противодействия коррупции и теневой экономике отвечает признакам элементарной, относительно упорядоченной системы, в которой доминирующее положение занимают меры юридической ответственности (гражданско-правовой, административно-правовой, уголовной) и механизмы ее реализации, с одной стороны, и общие меры обеспечения экономического развития в целом, с другой. Целенаправленное противодействие коррупции и теневой экономике осуществляется преимущественно уголовно-правовыми и административно-правовыми средствами (наиболее развитыми элементами).

Вместе с тем детализированный понятийный аппарат, цели, задачи, субъектный состав, большинство средств, критерии эффективности и ожидаемые результаты противодействия коррупции и теневой экономике в России до настоящего времени не определены ни на нормативно-политическом, ни на декларативно-политическом уровне.

Практика государственного противодействия коррупции в России в настоящее время сводится к следующим мерам:

- совершенствование законодательства об административной и уголовной ответственности за коррупционные правонарушения;
- применение в весьма ограниченных масштабах законодательства об административной и уголовной ответственности за коррупционные правонарушения к должностным лицам и лицам, выполняющим управленческие функции в коммерческих и иных организациях (как правило, за малозначительные правонарушения);
- создание структур по противодействию коррупции (Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции; Комиссия Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по законодательному обеспечению противодействия коррупции; службы собственной безопасности органов государственной власти и др.);
- проведение выборочного анализа действующего и проектируемого законодательства на предмет коррупционности, что, к сожалению, не оказывает функционального влияния на отмену или принятие соответствующих нормативных правовых актов;
- периодическое декларирование в официальных выступлениях высших должностных лиц государства необходимости усиления борьбы с коррупцией (в частности, в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации).

С момента распада СССР в России не разработана ни одна федеральная целевая программа по противодействию коррупции и теневой экономике. А противодействие теневой экономике в основе своей подменяется борьбой с легализацией преступных доходов и уклонением от уплаты налогов и сборов (что далеко не одно и то же).

Существуют достаточно веские основания полагать, что сложившаяся практика противодействия коррупции и теневой экономике сама репродуцирует значительную часть коррупции и теневой экономики.

Помимо принятых федеральных законов «О противодействии коррупции» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции», отдельные аспекты государственной политики в области противодействия коррупции и теневой экономике в России в настоящее время регламентируют следующие документы.

В части, относящейся к противодействию коррупции:

- ратифицированные Российской Федерацией международно-правовые акты: Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности, Конвенция ООН против коррупции и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию;
- Уголовный кодекс Российской Федерации (ст. 141, п. «а» и «б» части второй — в случае совершения соответствующего деяния путем подкупа; ст. 142, часть вторая — в случае совершения соответствующего деяния путем подкупа; ст. 141¹; 145¹; 159, п. «в» части второй; ст. 160, п. «в» части второй; ст. 164 — в случаях совершения соответствующего деяния лицом путем мошенничества, присвоения или растраты с использованием своего служебного положения; ст. 170; 174, п. «б» части третьей; ст. 174¹, п. «б» части третьей; ст. 175, часть третья — в случае совершения соответствующего деяния с использованием своего служебного положения; ст. 183 — в случае совершения соответствующего деяния путем подкупа; ст. 184; 188, п. «б» части третьей; ст. 201; 202 — в случае совершения соответствующего деяния в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц; ст. 204; 210 — при наличии цели совершения любого из тяжких, или особо тяжких коррупционных преступлений; ст. 290; 291; 304 и 309 — в случае совершения соответствующего деяния путем подкупа; ст. 210 — при наличии цели совершения любого из тяжких или особо тяжких, иных коррупционных преступлений; ст. 221, п. «в» части второй; ст. 226, п. «в» части второй; ст. 229, п. «в» части второй; ст. 285; 285¹; 285²; 286 — в случае совершения соответствующего деяния из корыстной или иной личной заинте-

рессованности; ст. 288 — в случае совершения соответствующего деяния из корыстной или иной личной заинтересованности; ст. 289; 292 и 316 — в случае заранее не обещанного укрывательства особо тяжких коррупционных преступлений);

- Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. 5.16, 5.17, 5.18, 5.19, 5.20, 5.45, 5.46, 5.47, 5.48, 5.50, 5.52, 7.27);
- Гражданский кодекс Российской Федерации в части, относящейся к регламентации нарушения правил дарения, предусмотренных главой 32, а также нарушения порядка предоставления услуг, предусмотренных главой 39;
- Указ Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции»;
- Концепция национальной безопасности Российской Федерации (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24);
- Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»;
- постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2000 г. № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» (с последующими изменениями);
- постановление Пленума Верховного Суда СССР от 30 марта 1990 г. № 4 «О судебной практике по делам о злоупотреблении властью или служебным положением, превышении власти или служебных полномочий, халатности и должностном подлоге» (с последующими изменениями) и др.

В части, относящейся к противодействию теневой экономике:

- ратифицированная Российской Федерацией Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности;
- Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 23 июня 2004 г. № 307 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по финансовому мониторингу» (с последующими изменениями);
- приказ Министерства финансов Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 132н «О создании Межведомственной комиссии по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и др.

Указанные нормативные правовые акты не содержат определения понятия «теневая экономика», не регулируют большую часть отношений, связанных:

- с определением ценностей и целей, а также задач противодействия коррупции;
- с определением целей, задач, принципов и основных направлений противодействия теневой экономике;
- с осуществлением мониторинга коррупции и теневой экономики (включая обособленные подсистемы статистического наблюдения и прогнозирования);
- с предупреждением коррупции при инициировании, лоббировании, обсуждении и принятии нормативных правовых актов (прежде всего затрагивающих сферу экономики); при избрании (назначении) на государственные должности, должности государственной и муниципальной службы; при профессиональной подготовке управленческих кадров;
- с соответствием нормативов численности лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, должности государственной и муниципальной службы, численности населения и бюджетным ресурсам государства;
- с установлением антикоррупционных этических ограничений для лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, для государственных и муниципальных служащих, а равно лиц, выполняющих управленческие функции в негосударственном секторе (на корпоративной службе);
- с антикоррупционным и экономическим воспитанием;
- с программно-целевым обеспечением противодействия коррупции и теневой экономике.

Основные проблемы, требующие решений в рамках борьбы с коррупцией

1. Высокий уровень коррупции в органах исполнительной власти.
 - 1) Несоответствие (заниженность) официальной средней заработной платы лиц, замещающих государственные должности, государственных и муниципальных служащих требованиям к их квалификации и реальным трудовым затратам.
 - 2) Чрезмерная усложненность системы исчисления денежного содержания государственных служащих (маленький оклад, кратные надбавки к окладу в зависимости от должности, надбавки за классные чины).
 - 3) Несоразмерность денежного содержания начальных и высших должностей (10–15-кратный разрыв), региональных и федеральных чиновников (2–4 раза).
 - 4) Бессистемность изменений заработной платы лиц, замещающих государственные должности, государственных и муниципальных служащих.

- 5) Отсутствие правового и организационного механизмов передачи в доверительное управление лицом, замещающим государственную должность, государственным и муниципальным служащим имущества, непосредственно используемого для осуществления предпринимательской деятельности или полученного в результате осуществления такой деятельности.
 - 6) Отсутствие эффективного гражданского контроля имущественного положения, доходов и расходов лиц, замещающих государственную должность.
 - 7) Низкий уровень денежного содержания государственных служащих по сравнению с персоналом бизнес-структур.
 - 8) Высокая латентность коррупции, в том числе возникающей под давлением «сверху», и образование ситуаций конфликта интересов.
 - 9) Высокая коррупционная привлекательность некоторых должностей государственной службы в связи с непрозрачностью деятельности должностных лиц, вызванной недостаточностью государственного контроля.
2. Высокий уровень коррупции в контрольных и надзорных органах исполнительной власти.
- 1) Наличие плохо контролируемых и недостаточно финансируемых за счет бюджетных средств отдельных сегментов правоохранительной и контрольно-надзорной деятельности, продуцирующих массовую низовую коррупцию:
 - лицензионная деятельность в соответствующих сферах;
 - деятельность по обеспечению безопасности дорожного движения.
 - 2) Отсутствие грамотной кадровой политики в контрольных органах исполнительной власти:
 - низкое материальное обеспечение должностных лиц контрольных органов исполнительной власти;
 - недостаточность стимулов у должностных лиц контрольных органов исполнительной власти, направленных на недопущение коррупционных правонарушений;
 - участие должностных лиц контрольных органов исполнительной власти в рейдерстве;
 - отсутствие контрольных мероприятий по выявлению и пресечению правонарушений в контрольных органах исполнительной власти.
3. Высокий уровень коррупции в законодательных (представительных) органах власти. Коррупция при финансировании избирательных кампаний и формировании избирательных фондов.
- 1) Превышение установленных размеров избирательных фондов.

- 2) Финансирование избирательных кампаний органами исполнительной власти за счет государственных средств, нелегальное финансирование избирательных кампаний.
- 3) Информационная закрытость и непрозрачность избирательных кампаний.
4. Высокий уровень коррупции в органах судебной власти.
 - 1) Давление на судей со стороны чиновников и представителей бизнес-структур, а в большинстве судов — давление председателей и заместителей председателей судов на рядовых судей.
 - 2) Отсутствие механизма эффективного контроля за размером доходов и имущества судей.
5. Высокий уровень коррупции в контрольных органах власти.
 - 1) Коррупция в контрольно-счетных органах:
 - непрозрачность деятельности, недостаточность механизмов контроля должностных лиц контрольно-счетных органов, проводящих ревизии и проверки;
 - недостаточность механизмов, способствующих реальной независимости и неподконтрольности контрольно-счетных органов.
 - 2) Высокий уровень коррупции в органах прокуратуры.
 - несовершенство системы назначения прокуроров (неограниченный срок полномочий);
 - несовершенство разграничения следственной и надзорной функций в прокуратуре;
 - отсутствие механизмов по выявлению коррупционных правонарушений в органах прокуратуры и укреплению их независимости;
 - недостатки кадрового «фильтра» при наборе сотрудников в органы прокуратуры.
6. Высокий уровень коррупции в государственных корпорациях.
 - 1) Неурегулированность части правил поведения лиц, выполняющих управленческие функции на государственных и муниципальных предприятиях.
 - 2) Отсутствие специальных правил дарения лицам, замещающим государственные должности.
 - 3) Непрозрачность практики предоставления крупных кредитов, банковских ссуд и займов лицам, замещающим государственные должности, государственным и муниципальным служащим.
 - 4) Отсутствие уголовной ответственности за предложение, обещание незаконного вознаграждения и иные preparительные действия, относящиеся к коммерческому подкупу.
7. Сращивание бизнеса и власти.
 - 1) Дефицит правовых гарантий для реализации принципов разделения власти и собственности и отделения бизнеса от власти.

- 2) Пробелы в правовом и организационном обеспечении механизма передачи в доверительное управление государственным должностным лицом, государственным и муниципальным служащим принадлежащего ему имущества, непосредственно используемого для получения прибыли, препятствующие реализации запрета на участие чиновников в предпринимательской деятельности.
 - 3) Отсутствие достаточных правовых гарантий для реализации принципа «охлаждения связей» в отношении чиновников, уходящих на пенсию или выходящих в отставку.
 - 4) Отсутствие координирующей межведомственной структуры по борьбе с рейдерством.
 - 5) Невозможность эффективного применения ст. 289 УК РФ «Незаконное участие в предпринимательской деятельности» из-за отсутствия в уголовном законе развернутого определения понятий «предоставление льгот и преимуществ», «покровительство в иной форме».
 - 6) Захват чиновниками контроля над коммерческой организацией (включая навязывание компании своих менеджеров, получение долей в уставном капитале через родственников и свойственников), в том числе посредством фальсификации документов, подкупа судей и судебных приставов.
8. Идейная коррупция.
- 1) Произвол государственных должностных лиц в выборе целей и средств государственных решений, стратегий, действий.
 - 2) Низкое качество государственных решений, декларативность государственных политик.
 - 3) Бессистемный, эпизодический характер лоббирования разработок государственно-управленческих решений различными группами интересов.
 - 4) Монополизация идей при принятии государственно-управленческих решений — привлечение одних и тех же разработчиков с едиными идеологическими и иными установками.
 - 5) Сложность выявления монополизации идей при принятии государственно-управленческих решений.
9. Высокий уровень коррупции в системе здравоохранения.
- 1) Избыточный государственный лицензионный и сертификационный контроль в сфере здравоохранения.
 - 2) Непрозрачность механизма закупок лекарственных средств и иных товаров медицинского назначения для государственных нужд.
10. Высокий уровень коррупции в системе образования.
- 1) Подчинение Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки Министерству образования и науки Российской Федерации.

- 2) Скрытое хищение бюджетных средств путем распределения государственных заказов и грантов.
 - 3) Распределение средств, выделяемых из бюджета на развитие обучающих программ и издание учебной литературы, исключительно между аффилированными Министерством образования и науки Российской Федерации издательствами.
11. Высокая степень «тенеизации» экономики.
- 1) Отсутствие нормативного определения понятия теневой экономики. Недостаточная определенность признаков экономических правонарушений, являющихся видами теневой экономической деятельности.
 - 2) Отсутствие ясной и последовательной политики противодействия теневой экономике.
 - 3) Обусловленность значительной части объема теневых сделок (около трети) стремлением обеспечить большую конкурентоспособность, а также привычкой.
 - 4) Непривлекательность ведения легальных форм бизнеса, в частности из-за неэффективности правовых гарантий исполнения контрактов.
 - 5) Недостаточный уровень выявляемости (интенсивности ответственности) правонарушений, являющихся видами теневой экономической деятельности.
 - 6) Отсутствие достаточного кадрового потенциала для обеспечения мониторинга теневой экономики и отдельных ее проявлений.
 - 7) Недостаток легальных экономических стимулов эффективной работы государственных служащих, на которых возложены функции предупреждения, выявления, пресечения теневой экономической деятельности.
 - 8) Избыточность контроля со стороны уполномоченных органов государственной власти, провоцирующая активный поиск коммерческими организациями форм экономической деятельности, затрудняющих такой контроль, в том числе необоснованно большое число проверок контролирующими органами организаций малого и среднего бизнеса (превышение экономически приемлемого числа проверок как минимум в 2 раза).
 - 9) Несоответствие налоговой системы приоритетам экономического развития:
 - чрезмерно высокая доля косвенного налогообложения для организаций несырьевого сектора, заставляющая их «уводить в тень» многие виды экономической деятельности;
 - высокая ставка единого социального налога;
 - неэффективность плоской шкалы исчисления налогов, применяемой к доходам в крупных размерах;

- отсутствие налоговых стимулов для предприятий, относящихся к среднему бизнесу и имеющих годовой оборот до 50 млн руб.;
 - искусственная усложненность и архаичность системы налогообложения, в том числе налоговой отчетности;
 - неисполнимость для большинства коммерческих организаций накопленных с 1990 по 2000 г. налоговых обязательств;
 - неэффективное налогообложение недвижимости, принадлежащей физическим лицам и используемой с целью получения прибыли;
 - недостаточность стимулов и запретов для прекращения уклонения от налогообложения;
 - наличие большого числа «лазеек» для ухода от налогообложения при осуществлении трансфертных операций.
- 10) Недостаточная эффективность и высокая криминогенность процедуры банкротств.
 - 11) Неприспособленность судебной системы к быстрому и эффективному разрешению конфликтов между хозяйствующими субъектами, провоцирующая рост «теневого правосудия».
 - 12) Дефицит нормативного регулирования лоббистской деятельности.
 - 13) Недостаточная эффективность привлечения к ответственности за искажение бухгалтерской отчетности.
 - 14) Неэффективность банковского контроля за обналичиванием неучтенной выручки предприятий.
 - 15) Осуществление органами государственной власти, органами местного самоуправления и их учреждениями псевдопредпринимательских функций.
 - 16) Недостаточная скоординированность и неэффективность государственной политики противодействия теневой экономике.

Указанные проблемы являются следствием того, что государством уделяется недостаточно внимания ключевым факторам роста коррупции и теневой экономики. Именно на эти факторы должно быть направлено воздействие государства. Пути преодоления проблем могли бы быть следующими.

1. Наличие государственно-управленческой стратегии противодействия коррупции и теневой экономике.
2. Эффективный государственный контроль деятельности государственных служащих.
3. Контроль над имущественным положением, доходами и расходами лиц, замещающих государственные должности и их близких родственников.
4. Кадровый «фильтр» при наборе сотрудников на государственную и муниципальную службу.

5. Стандарты этики государственной службы.
6. Механизмы разрешения конфликта интересов.
7. Воспитание в обществе неприятия коррупционных и теневых явлений и признание их нравственными антиценностями (образование, воспитание, СМИ, пропаганда).
8. Правовые гарантии реализации принципов разделения власти и собственности и отделенности бизнеса от власти.
9. Координирующая межведомственная структура по борьбе с рейдерством.
10. Адекватная требованиям к квалификации и реальным трудовым затратам оплата труда лиц, замещающих государственные должности, должности государственной и муниципальной службы.
11. Наличие различных форм участия общественных объединений в государственно-управленческой деятельности.
12. Система экономического стимулирования работников контрольных служб.
13. Привлекательность ведения легальных форм бизнеса.

В целом свод факторных проблем в сегменте коррупции и теневой экономики приведен в табл. 8.6.1.

Свод факторных проблем жизнеспособности страны в сегменте коррупции и теневой экономики

| Фактор | Оптимальное значение | Фактическое значение | Результат сравнения — проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий |
|---|---|---|--|--|
| Наличие стратегии противодействия коррупции и теневой экономике | Единая правовая основа функционирования системы формирования и реализации политики противодействия коррупции и теневой экономике. Прогнозирование и планирование антикоррупционной политики как полноценный вид управленческой деятельности, самостоятельная функция управления | Отсутствие строгой иерархичности в системе актов, регулирующих вопросы противодействия коррупции и теневой экономике. Отсутствие долгосрочного планирования антикоррупционной политики. Сосредоточение усилий государства в основном на проблеме коррупции в отрыве от мер, направленных на борьбу с теневой экономикой | Детализированный понятийный аппарат, цели, задачи, субъектный состав, большинство средств, критерии эффективности и ожидаемые результаты противодействия коррупции и теневой экономике в России до настоящего времени не определены. Неэффективно взаимодействие органов государственной власти всех уровней в процессе осуществления антикоррупционной политики | Принятие федерального закона «О Доктрине государственной политики противодействия коррупции и теневой экономике в Российской Федерации», содержащего программу управленческих мероприятий по противодействию коррупции и теневой экономике, рассчитанных на кратко-, средне- и долгосрочную перспективу. Выработка критериев оценки качества антикоррупционной политики в виде количественных целевых мониторируемых показателей |
| Координирующая межведомственная структура по борьбе с рейдерством | Орган (либо подразделение), в обязанности которого входит противодействие рейдерству | Отсутствие координирующей межведомственной структуры по борьбе с рейдерством | Захват чиновниками контроля над коммерческими организациями (включая навязывание компании своих менеджеров, получение долей в уставном | Создание при президенте РФ Совета по предупреждению недружественных поглощений в сфере предпринимательской деятельности, |

| Фактор | Оптимальное значение | Фактическое значение | Результат сравнения — проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий |
|---|---|--|---|---|
| | | | капитале через родственников и свойственников), в том числе посредством фальсификации документов, подкупа судей и судебных приставов | с выделением в его структуре комиссии по борьбе с рейдерством |
| Правовые гарантии реализации принципов разделения власти и собственности и отделенности бизнеса от власти | Правовые гарантии для реализации принципа «охлаждения связей» в отношении чиновников, увольняющихся на пенсию или выходящих в отставку. Действенные механизмы реализации запрета на участие чиновников в предпринимательской деятельности | Отсутствие достаточных правовых гарантий для реализации принципа «охлаждения связей» в отношении чиновников, уходящих на пенсию или выходящих в отставку. Отсутствие правовых норм о доверительном управлении имуществом государственных должностных лиц, государственных и муниципальных служащих | Сращивание бизнеса и власти. Пробелы в правовом и организационном обеспечении механизма передачи в доверительное управление государственным должностным лицом, государственным и муниципальным служащим принадлежащего ему имущества, непосредственно используемого для получения прибыли, препятствующие реализации запрета на участие чиновников в предпринимательской деятельности | Законодательное закрепление принципа ограничения права увольнения, ушедшего на пенсию или в отставку лица, занимавшего государственную должность, государственно-го или муниципального служащего на участие в предпринимательской деятельности до истечения двухлетнего срока с момента оставления должности. Законодательное закрепление правил передачи в доверительное управление государственным должностным лицом, государственным и муниципальным служащим принадлежащего |

| Фактор | Оптимальное значение | Фактическое значение | Результат сравнения — проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий |
|--------|----------------------|----------------------|--------------------------------|--|
| | | | | <p>ему имущества, непосредственно используемого для получения прибыли, ограничивающих участие чиновников в предпринимательской деятельности.</p> <p>Законодательное закрепление правил специальной конкурсной аккредитации коммерческих организаций (уполномоченных компаний), претендующих на управление имуществом государственных должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, непосредственно используемым для осуществления предпринимательской деятельности или полученным в результате осуществления такой деятельности</p> |

| Фактор | Оптимальное значение | Фактическое значение | Результат сравнения — проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий |
|--|--|---|--|--|
| Соотносимая с требованиями к квалификации и реальными трудовыми затратами оплата труда лиц, замещающих государственные должности, муниципальной службы | Соответствие официальной средней заработной платы лиц, замещающих государственные должности, муниципальной службы, требованиям квалификации и реальным трудовым затратам | Несоответствие (заниженность) официальной заработной платы лиц, замещающих государственные должности, муниципальной службы, требованиям к квалификации и реальным трудовым затратам | Низкая оплата труда лиц, замещающих государственные должности, государственных и муниципальных служащих, создающая почву для поиска альтернативных источников дохода (в том числе коррупционных) | <p>Установление социальных гарантий государственному и муниципальному служащему, добросовестно исполняющему свои обязанности.</p> <p>Упразднение многочисленных ведомственных правовых актов, определяющих порядок исчисления заработной платы отдельных категорий государственных и муниципальных служащих.</p> <p>Законодательное закрепление единой системы оплаты труда государственных должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.</p> <p>Закрепление принципа соотносимости средней заработной платы государственных должностных лиц, государственных и муниципальных</p> |

| Фактор | Оптимальное значение | Фактическое значение | Результат сравнения — проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий |
|--|--|--|---|--|
| | | | | служащих и средней заработной платы в коммерческом секторе |
| Кадровый «фильтр» при наборе сотрудников на государственную и муниципальную службу | Профессионализм сотрудников государственной и муниципальной службы | Преобладание протекционизма над принципом отбора сотрудников по профессиональным качествам | Коррупцированность и низкий профессионализм государственного аппарата | Общеобязательный порядок опубликования объявлений об открытии вакансий и проведении конкурса на замещение должности в отраслевых СМИ, в сети Интернет |
| Механизмы разрешения конфликта интересов | Модельное руководство по разрешению конфликта интересов | Столкновение, коллизия интересов | Высокая латентность коррупции, возникающей под давлением «сверху» в ситуациях конфликта интересов | Принятие модельных рекомендаций по разрешению ситуаций конфликта интересов. Закрепление в модельных рекомендациях следующих обязанностей государственных служащих: — внимательно относиться к любому реальному или потенциальному столкновению интересов; — принимать меры, предотвращающие столкновение интересов; |

| Фактор | Оптимальное значение | Фактическое значение | Результат сравнения — проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий |
|--------|----------------------|----------------------|--------------------------------|---|
| | | | | <p>— немедленно информировать вышестоящего руководителя о любой ситуации коллизии интересов;</p> <p>— подчиняться любому окончательному решению, требующему от него выйти из того положения, в котором он находится, или отказаться от выгоды, породившей столкновение интересов.</p> <p>Закрепление перечня ситуаций, в которых государственный служащий обязан предварительно письменно заявить о наличии или отсутствии столкновения интересов.</p> <p>Создание независимых от федеральных органов исполнительной власти комиссий по разрешению ситуаций конфликта интересов</p> |

| Фактор | Оптимальное значение | Фактическое значение | Результат сравнения — проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий |
|--|---|---|---|---|
| Наличие различных форм участия общественных объединений в государственно-управленческой деятельности | Активное участие общественных объединений в разработке и принятии государственно-управленческих решений | Лоббирование интересов узких групп. Отсутствие в законодательстве гарантий участия общественных объединений в разработке и принятии государственно-управленческих решений | Бессистемный, эпизодический характер лоббирования разработок государственно-управленческих решений различными группами интересов | Закрепление права законодательной инициативы за общественными объединениями федерального уровня. Принятие пакета нормативных правовых актов, включающего в себя федеральные законы «О лоббировании в РФ», «О цеховых союзах РФ». Переработка подзаконных актов, закрепляющих эту законодательную процедуру в России, с целью создания действенных гарантий реального участия в данных процедурах общественных объединений |
| Воспитание в обществе неприятия коррупционных и «теневых» явлений и признание их антиценностями | Признание обществом коррупции и «теневых» явлений антиценностями | Восприятие большинством населения коррупции и теневой экономики привычным явлением | Терпимое отношение в обществе к коррупции и теневой экономике и, как следствие, отсутствие осознания необходимости борьбы с данными явлениями | Установление конструктивного диалога между представителями бизнеса и органами государственного контроля; организация взаимодействия на основе прозрачности |

| Фактор | Оптимальное значение | Фактическое значение | Результат сравнения — проблема | Концепт, идея управ- ленческого решения проблемы для программы действий |
|--------|----------------------|----------------------|--------------------------------|---|
| | | | | <p>деятельности органов государственной власти, совершенствование законодательства в этой сфере (проведение «круглых столов» и т. п.). Организация органами государственной власти семинаров, консультаций и осуществление издательской деятельности с целью повышения уровня правовой грамотности предпринимателей и профилактики правонарушений в предпринимательской деятельности, стимулирующих коррупцию. Противодействие коррупции при помощи СМИ, направленное как на информирование граждан о действиях правоохранительных и иных государственных органов в области противодействия коррупции, так и на</p> |

| Фактор | Оптимальное значение | Фактическое значение | Результат сравнения — проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий |
|--|---|---|--|--|
| | | | | формирование в обществе стойкого неприятия коррупции. Восстановление воспитательной функции образования и идеологически-мировоззренческой целостности образовательной системы на основе цивилизационно-ценностных накоплений. Одной из основных целей образования должно стать воспитание неприятия коррупционных явлений |
| Эффективный государственный контроль за деятельностью государственных служащих | Низкая коррупционная привлекательность государственной службы | Недостаточность механизмов, позволяющих осуществлять действенный контроль за деятельностью государственных служащих | Высокая коррупционная привлекательность некоторых должностей государственной службы в связи с непрозрачностью деятельности должностных лиц, вызванной недостаточностью государственного контроля | Законодательное закрепление в отношении служащих государственной гражданской службы категории «руководители» условия служебного контракта о добровольном согласии при вступлении в должность на ограничение конституционных прав на неприкосновенность частной жизни |

| Фактор | Оптимальное значение | Фактическое значение | Результат сравнения — проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий |
|--|--|--|---|--|
| | | | | и неприкосновенность жилища |
| Стандарты этики государственной службы | Установление антикоррупционных этических ограничений для государственных должностных лиц, государственных и муниципальных служащих | Отсутствие строго закреплённых антикоррупционных этических ограничений для государственных должностных лиц, государственных и муниципальных служащих | Отсутствие стандартов этики для государственных должностных лиц, государственных и муниципальных служащих (антикоррупционных этических ограничений) | Закрепление сущности, общих требований и специфических особенностей моральных принципов и норм регулирования поведения служащих в сфере государственно-служебных отношений. Закрепление норм и правил повседневного поведения (эталона), включая правила вежливости, предупредительности, этикета (конвенциональные нормы) служащих, которые не подлежат административно-правовому регулированию, как в профессиональной среде, так и за ее пределами. Закрепление за государственным служащим, которому поручены контроль и руководство другими |

| Фактор | Оптимальное значение | Фактическое значение | Результат сравнения — проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий |
|--|---|---|--|--|
| | | | | государственными служащими, обязанности по выявлению невыполнения или нарушения требований Кодекса и принятию соответствующих дисциплинарных мер |
| Система экономического стимулирования работников контрольных служб | Эффективная система экономического стимулирования работников контрольных служб, способствующая выявлению указанными органами коррупционных правонарушений | Недостаточность стимулов должностных лиц контрольных органов исполнительной власти к недопущению коррупционных правонарушений | Недостаточная выявляемость коррупционных правонарушений работниками контрольных служб | Существенное повышение заработной платы работникам контрольных служб. Внедрение эффективной системы экономического стимулирования работников контрольных служб на основе премирования с учетом размера вреда, причиненного выявленными нарушениями и возмещенного потерпевшей стороне или государству |
| Контроль за имуществом, доходами и расходами лиц, замещающих государственные | Наличие у контролирующего органа доступа к базам данных о местах работы (службы) родственников и свойственников лиц, занимающих | Отсутствие у контролирующего органа, доступа к базам данных о местах работы (службы) родственников и свойственников | Отсутствие эффективного контроля за имуществом, доходами и расходами лиц, замещающих государственные и муниципальные | Законодательно закрепление правила периодического обязательного обнародования в общедоступных электронных источниках |

| Фактор | Оптимальное значение | Фактическое значение | Результат сравнения — проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий |
|---|--|---|---|--|
| и муниципальные должности, и их близких родственников | должности, предусмотренные Конституцией РФ, конституциями (уставами) субъектов РФ, актами глав органов местного самоуправления | лиц, занимающих должности, предусмотренные Конституцией РФ, конституциями (уставами) субъектов РФ, актами глав органов местного самоуправления | должности, и их близких родственников | информации данных об имущественном положении, доходах и расходах лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, и их близких родственников |
| Привлекательность ведения легальных форм бизнеса | Стимулы для ведения легальных форм бизнеса | Неэффективность правовых гарантий исполнения контрактов. Избыточность контроля со стороны уполномоченных органов государственной власти. Необоснованно большое число проверок контролирующих органов в организациях малого и среднего бизнеса (превышение экономически приемлемого числа проверок как минимум в 2 раза). Неадекватность налоговой системы приоритетам экономического развития | Обусловленность значительной части объема «теневых» сделок (около трети) стремлением обеспечить большую конкурентоспособность. Активный поиск коммерческими организациями форм экономической деятельности, затрудняющих избыточный контроль со стороны уполномоченных органов государственной власти. Чрезмерно высокая доля косвенного налогообложения для организаций несырьевого сектора, заставляющая их «уводить в тень» многие виды деятельности. | Снижение доли косвенного налогообложения и повышение доли прямых налогов в доходах государства. Снижение ставки налога на добавленную стоимость (с 18 до 13%). Создание единого механизма льготирования, заложенного в основу построения налоговой системы. Полноценное введение в действие налога на имущество (недвижимость). Введение прогрессивной шкалы подоходного налога с дифференциацией доходов по нескольким группам. |

| Фактор | Оптимальное значение | Фактическое значение | Результат сравнения — проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий |
|--------|----------------------|----------------------|---|---|
| | | | <p>Высокая ставка единого социального налога.</p> <p>Неэффективность плоской шкалы исчисления налогов, применяемой к доходам крупных размеров.</p> <p>Отсутствие налоговых стимулов для предприятий, относящихся к среднему бизнесу и имеющих годовой оборот до 50 млн руб.</p> <p>Искусственная усложненность и архаичность системы налогообложения, в том числе налоговой отчетности.</p> <p>Неисполнимость для большинства коммерческих организаций накопленных с 1990 по 2000 г. налоговых обязательств.</p> <p>Неэффективное налогообложение недвижимости физических лиц, используемой с целью получения прибыли.</p> <p>Недостаточность стимулов и запретов для прекращения уклонения от налогообложения.</p> | <p>Упрощение и модернизация системы налогового администрирования</p> |

Продолжение таблицы 8.6.1

| Фактор | Оптимальное значение | Фактическое значение | Результат сравнения — проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий |
|--------|----------------------|----------------------|--|---|
| | | | Наличие большого числа «лазеек» для ухода от налогообложения при осуществлении трансфертных операций | |

8.6.2. Криминализация государства и криминально-психологическое состояние общества

Криминальная сфера в восприятии большинства современных отечественных политологов и обществоведов выглядит как неприятный, но неизбежный и даже необходимый компонент «цивилизованного» развития. С одной стороны, это свидетельствует о формировании особых, толерантных свойств общественного сознания по отношению к криминальным явлениям, с другой — об уверенности власти в своих способностях использовать криминальную сферу по собственному усмотрению.

Вместе с тем ни у кого не остается сомнений, что сегодняшняя степень криминализации российского государства и общества ставит под угрозу сам факт их существования.

Завершенность процесса криминализации государства способна привести к образованию государства нового типа — криминального государства, что является крайней степенью его деградации¹.

Предметом исследования, таким образом, выступает криминализация государства (государственного аппарата) и общества как особый социальный феномен. Необходимо определить ключевые факторы криминализации государства и общества как прямой и явной угрозы их существованию.

Под криминализацией государства понимается процесс доминирования криминальных ценностей в системе мировоззрения и мироощущения большинства граждан и доминирование системы криминальных отношений, в том числе в государственном управлении, при декларировании приоритета формального права.

В общей структуре настоящей работы криминализация государства и криминально-психологическое состояние общества рассматриваются как один из государственно-значимых факторов поддержки власти (рис. 8.6.1).

Криминальный мир как «антиобщество» (его изнанка, теневое пространство) обладает всеми системными признаками общества. Степень его организации соответствует социуму, в котором он действует, а иногда развивается и опережающими темпами, когда социум оказывается в состоянии кризиса. Это означает, что при возрастании структурно-организационной сложности легитимной части общества подобные изменения претерпевает и теневая его часть. Теневая часть социума — это пространство жизнедеятельности не только и не столько уголовного мира, но и тайных орденов, сект, политических партий, организаций всевозможной оппозиции, представители которых периодически «всплывают» в легитимном пространстве в качестве новых духовных лидеров, а впоследствии — идеологов и выразителей государственной власти (у А. Тойнби это описано как схема

¹ Промежуточным звеном при переходе от легитимного типа государства к криминальному является коррумпированное государство.

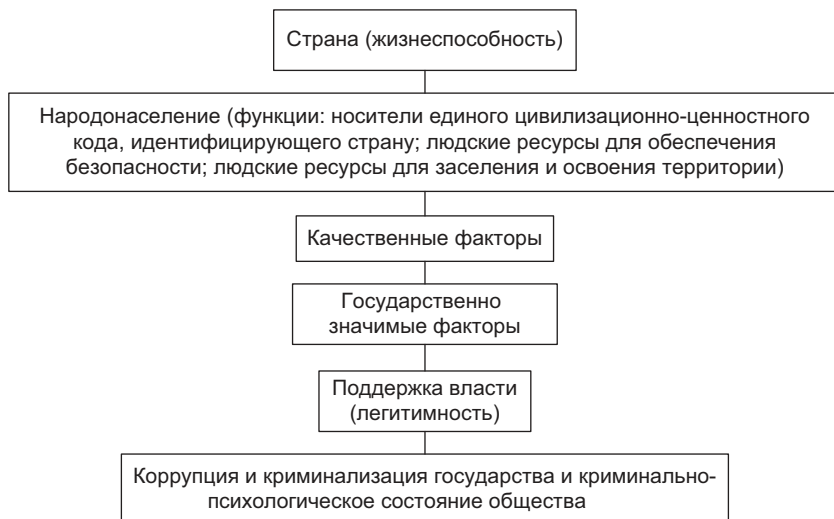


Рис. 8.6.1. Топология связи криминализации государства и криминально-психологического состояния общества с жизнеспособностью страны

«ухода-возврата» нарождающегося национального лидера). Эта внутренняя сложность не только дополнительно структурирует криминальный мир, но и обеспечивает его устойчивыми неформальными связями с правящими элитами.

Если исходить из определения организованной преступности, данного в Конвенции ООН (12 декабря 2000 г., Палермо), то нужно признать, что развитие организованной преступности началось с развитием капитализма в Европе и было разнесено по миру вместе с капиталистическими отношениями. До недавнего времени основной сферой деятельности организованной преступности было паразитирование на «классических» порочных склонностях людей: употребление алкоголя, наркотиков, сексуальные аномалии, азартные игры, а также финансовое обеспечение пороков — ростовщичество. Жесткая государственность развитых капиталистических государств четко регулировала размер и направления внедрения криминальных капиталов в легальный сектор и, тем самым, возможности криминальных сообществ претендовать на место в легальной властной пирамиде. С формированием и расширением транснациональных властных институтов (транснациональных корпораций и надгосударственных управленческих структур — ВТО, Всемирного банка и т. п.) происходит постоянное снижение реального суверенитета отдельных государств, снижение потенциала противодействия легитимизации и расширению использования криминальных капиталов. В современных условиях у национальных криминальных элит впервые появилась реальная возможность изменить свой статус и по-

ложение посредством прямых инвестиций во власть. «Отмывание» средств, полученных преступным путем, осуществляется с помощью использования «виртуальных» экономических конструкций и управляющих информационных технологий, а также через вхождение во властные структуры.

Коррупционированность власти привела к ее вырождению в инструмент преступной эксплуатации. Как справедливо отмечает В.В. Лунеев, главной опасностью была и остается преступность в соединении с высоким должностным положением, интеллектом и богатством. «Респектабельная преступность белых и перламутровых воротничков», срастаясь с продажными представителями политической и правящей элиты, законодательных, исполнительных и судебных властей, не только успешно использует имеющиеся возможности для своей преступной деятельности, но и по своему усмотрению формирует их путем многообразных воздействий на политическую, экономическую и управленческую ситуацию в стране или регионе².

Происходит шаг вперед по пути криминализации государства. То есть государство начинает функционировать не как организм, в который проникли разные мафии, а как самая крупная мафия³.

Это несет в себе две главные угрозы — деградацию государства, с одной стороны, и неизбежную потерю суверенитета, с другой. Так, по мнению С.Е. Кургияна, в отношении России извне уже ставятся следующие негласные задачи: объявить Россию фашистским государством (именно поэтому происходит нагнетание различными СМИ обстановки вокруг инцидентов с мигрантами в России, инициируется обсуждение темы «русского фашизма»); довести уровень коррупции в РФ до тотального, до сращивания криминального мира и государства.

С целью своеобразного психологического давления стали составляться рейтинги недееспособности государств мира. Данный рейтинг отражает способность (и неспособность) властей контролировать целостность территории, а также демографическую, политическую и экономическую ситуацию в стране. Анализ проводится на основании 12 критериев — так называемых индикаторов нежизнеспособности государства, которые объединены в три группы: социальные, экономические и военно-политические. С помощью специального программного обеспечения сканируются десятки тысяч статей и материалов, размещенных в открытых источниках, и подсчитывается количество негативных и позитивных оценок по всем двенадцати индикаторам. После этого эксперты анализируют всю совокупность информации для каждой страны и выставляют окончательную оценку по шкале от 0 (наивысшая степень стабильности) до 10 (наименьшая — максимально высокие риски и угрозы) с использованием десятых долей. Наличие высоких

² Лунеев В.В. Преступность XX века. Монография. М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 478.

³ Фурман Д. Преемник начал ревизию наследства: На смену мафиозному хаосу идет мафиозный порядок. Статья // Общая газета. 2000. № 39. С. 7.

баллов по двум индикаторам считается наиболее критическим для определения устойчивости государства. Это, во-первых, степень территориальной и социальной неравномерности экономического развития — простое увеличение общего уровня бедности в стране еще не увеличивает вероятность того, что страна станет недееспособной. Второй критерий — уровень криминализации и делегитимизации государства, т. е. насколько население страны считает государственный аппарат коррумпированным, незаконным и неэффективным⁴. То есть вопросу криминализации (делеги- тимизации) государства отводится ключевая роль.

В 2010 г. Россия в рассматриваемом рейтинге находилась в группе стран с умеренным уровнем нестабильности (всего таких стран 92). Среди факторов, влияющих на позицию России в данном рейтинге, ученые отмечают проблемы сепаратизма и общую политическую нестабильность на российском Северном Кавказе, неравномерность экономического развития, неэффективную работу государственных структур, высокую степень криминализации.

Перечень стабильных стран насчитывает 34 государства, которые расположились с 130 по 164 место в общем рейтинге. Открывает этот перечень Панама (130 место), а закрывает Япония (164), которая выбыла из списка наиболее стабильных стран в 2008 г. Все прибалтийские государства оказались среди стабильных стран: Латвия — 135 место, Эстония — 140, Литва — 146. Для сравнения: Объединенные Арабские Эмираты занимают 137 место, Польша — 142, Греция — 147, Италия — 149, Испания — 151, Чехия — 152, Южная Корея — 153, Чили — 155 (самое стабильное государство Латинской Америки), Германия — 157, Франция — 159, Великобритания — 161.

Соединенные Штаты Америки занимают 158 место в этом рейтинге, располагаясь в группе стабильных стран. Конечно, возникает сомнение в научной ценности и объективности этого и подобных ему рейтингов. В США самый высокий уровень реальной преступности, самое большое среди западных стран тюремное население, в кодексах 38 штатов сохраняется смертная казнь, да еще в самых извращенных формах, и ее применение расширяется. Там архаичное и плохо систематизированное уголовное законодательство, там нет предварительного следствия. США игнорируют ООН и международные нормы права, не признают международный уголовный суд⁵.

Для того чтобы остановить процесс криминализации государства, необходимо понимать, что собой представляет указанная проблема. Криминализация государства — это не просто одна из проблем управления, это

⁴ Failes states index 2009: рейтинг недееспособности государств мира 2009 года. Статья // <<http://gtmarket.ru/news/state/2009/06/24/2045>>.

⁵ Лунеев В.В. Криминологические проблемы глобализации. Статья // Государство и право. 2010. № 1.С. 47.

проблема цивилизационная, потому как криминальный мир имеет свою «мессианскую» компоненту. Задача криминального мира — не просто выжить, а овладеть пространством. Это альтернативное государство, альтернативное общество. Оно отрицает традиционный тип жизни, у него другое представление о человеке. Это экзистенциальный противник. Криминальный мир несовместим ни с каким государством, ни с каким обществом, легальным жизнеустройством.

Мощь криминальной сферы — равноценная государству мощь. Как только государство даст слабину — криминальное сообщество захватит власть. Средства, которыми оно обладает, позволяют ему ставить подобного рода задачи, оно способно к быстрой организации.

Внедрение криминального образа жизни имело, так сказать, перманентную основу, если вспомнить историю становления государственности в России (беглые казаки, лихие люди, которых то казнили, то привлекали на государеву службу). В период крушения царской империи произошло массовое проникновение тюремных правил поведения в общественную жизнь, в том числе и потому, что пришедшие к власти люди в значительной массе имели опыт пребывания на каторге и в тюрьмах⁶. В советском обществе это была самая организованная часть. Существовал альянс криминального мира с партийно-государственной номенклатурой.

В 1990-е гг. в вопросах борьбы с криминальными явлениями были допущены серьезные просчеты, к которым можно отнести:

- закон «О приватизации» (позволил обеспечить криминальный мир собственностью);
- разжигание этнических конфликтов на Кавказе, в Средней Азии;
- романтизация образа преступника (в кинематографе, литературе);
- пропаганда проституции;
- пропаганда нетрудовых доходов;
- пропаганда досуга, связывающего молодежь с криминальной сферой.

В 1990-е гг. происходило вовлечение значительных научных сил в криминальную деятельность, для осуществления которой, в частности, скупались биологические карты континентального шельфа, организовывались собственные научные организации. Велось и математическое моделирование рэкета.

В настоящее время наблюдается безудержная романтизация криминального мира. И если сейчас государство ставит перед собой задачу борьбы с криминальными явлениями, то оно имеет серьезных противников в обществе, потому как на стороне преступного мира действуют серьезные ресурсы. Идет холодная гражданская цивилизационная борьба в обществе. Российский криминальный мир является также субъектом геополитики.

⁶ Мацкевич И.М. Криминальная субкультура. Статья // <<http://rpi.msal.ru/prints/200501/criminology1.html>>.

Это не только внутренняя проблема, это проблема выживания государства. Однако у государства нет научной базы, чтобы изучать все процессы криминализации и вырабатывать меры противодействия.

Проанализируем основные факторы криминализации государства.

1. Ценностный вакуум (отсутствие целевых ориентиров, решение задач узких групп интересов).

При КПСС предметные ценности подкреплялись моральными. В ряду ценностных приоритетов были не только победа в строительстве социализма, единство партии и народа, коллективизм, дружба народов, но и понятия о чести, совести, товарищеской взаимопомощи и т. д.

С распадом СССР сфера морали оказалась резко обесцененной. Моральные критерии перестали учитываться.

О связи идеологического компонента с жизнеспособностью страны говорит их положительная корреляция $R = 0,60$ (рис. 8.6.2).

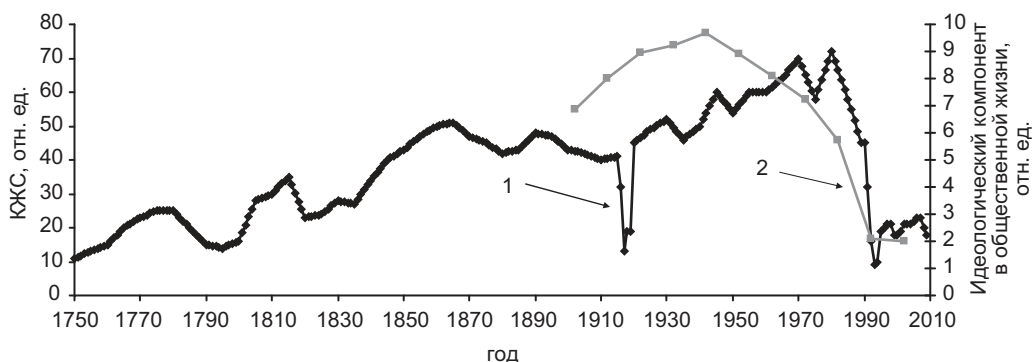


Рис. 8.6.2. КЖС (1) и идеологический компонент в общественной жизни (2)

Как видно из графика, в 20-е годы прошлого века еще слабое государство существовало в условиях сильной, пассионарной государственной идеологии. Концептуальный лозунг — уничтожение преступности как социального явления (политической — физически, уголовной — с помощью перевоспитания).

В 1950-е годы достигнуто сочетание: сильное государство — сильная идеология. Концептуальный лозунг — преступность есть наследие темного прошлого, мешающее достичь светлого будущего. Необходима бескомпромиссная борьба государства с преступностью, но гуманными средствами, с выдвиганием на первый план ее профилактики на всех уровнях (и это несмотря на резкий рост преступности после амнистии 1953 г.).

Нынешнее время: слабое государство и отсутствие государственной идеологии — самая плохая комбинация. Наиболее популярная криминологическая идея, претендующая на статус государственной концепции:

криминальные явления есть разновидность природных, поэтому бороться с ними бессмысленно, прогнозировать сложно, можно лишь слегка контролировать их экспансию и корректировать государственную политику.

Из сопоставления графиков, представленных на рис. 8.6.2 и 8.6.3, можно усмотреть взаимосвязь между силой государственной идеологии и уровнем преступности. Сильная идеология 1950-х годов, бескомпромиссная борьба государства с преступностью обеспечивает низкий уровень преступности в последующем периоде. И наоборот, в отсутствие государственной идеологии заметно растет уровень преступности, достигший к концу 1990-х гг. самого высокого уровня за всю историю государства. Наблюдается также довольно устойчивая взаимосвязь коэффициента преступности и жизнеспособности страны: коэффициент корреляции $R = -0,94$.

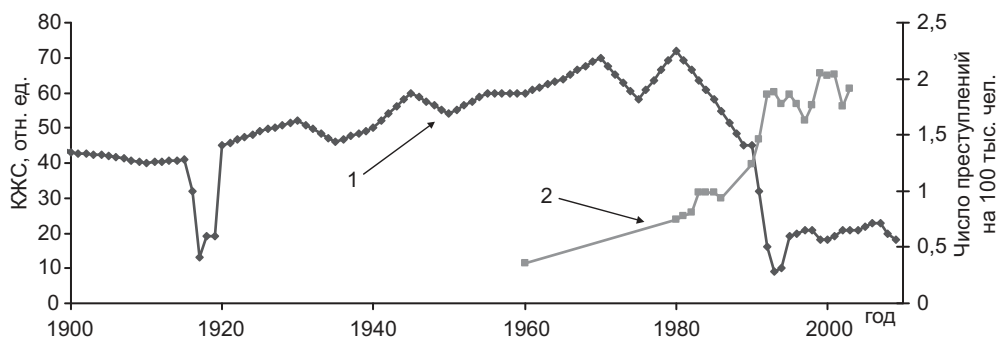


Рис. 8.6.3. КЖС (1) и коэффициент преступности (2)

2. Слабость государства, образованного после распада СССР.

В 1960–1970-е годы преступный мир был замкнут, скрыт и держался в рамках теневой экономики и воровства, воспроизводился без расширения масштабов. Общество и органы правопорядка не создавали питательной среды для резкого роста преступности.

В период реформ серьезным криминогенным фактором стал захват бывшими партруботниками государственной собственности. Во избежание недовольства со стороны общества факт передела государственной собственности приходилось тщательно скрывать, что делало новых собственников уязвимыми перед различными преступными группировками и вынуждало искать опору для защиты своего нового статуса⁷. В итоге произошло «сращивание» среды чиновников с преступными элементами. В обмен на предоставленную защиту криминальный мир получил «бонусы»: ограждение лидеров криминальных группировок от наказания, обеспечение им доступа в органы управления и т. д.

⁷ Рывкина Р.В. Влияние новой правящей элиты на ход и результаты рыночных реформ в России. Статья // Социологические исследования. 1995. № 11.

Деятельность контрольных органов зачастую преступна: об этом говорят в СМИ нередко появляются сообщения о взятках, получаемых работниками налоговых служб в обмен на снижение штрафных санкций после проверок⁸.

В опубликованном в 1994 г. отчете МВД РФ об итогах работы органов внутренних дел в 1993 г. была приведена следующая структура привлеченных к ответственности коррумпированных лиц: работники министерств, комитетов и государственных структур в регионах — 47% от числа привлеченных; сотрудники правоохранительных органов — 29%; работники кредитно-финансовой системы — 13%; работники контрольных служб — 5%; работники таможенной службы — 4%; депутаты — 2%⁹.

Существенным источником доходов многих чиновников являются не только взятки, но и средства, полученные в результате рейдерских захватов предприятий. Недостаточная эффективность работы следственных органов не позволяет решить проблему растущего числа незаконных рейдерских захватов. Так, Следственный комитет при МВД России в 2005 г. возбудил порядка 350 дел по фактам незаконных захватов, в 63 случаях в возбуждении дела было отказано, 53 дела получили продолжение. Из дел, которые дошли до суда, обвинительные приговоры были вынесены только по 11 делам.

Таким образом, способность государства выполнять одну из главных задач — обеспечение личной безопасности граждан и их собственности — значительно снизилась. В результате этого государство как хозяйствующий субъект сильнейшим образом ослабило государство как политический институт¹⁰.

3. Информационное воздействие, которое оправдывает и легитимирует криминальные явления.

4. Действия самого преступного мира (в том числе международного), который осуществляет задачи рекрутирования людей в криминальную сферу, в том числе власть предрежащих.

Выше были рассмотрены факторы криминализации государства, причем государство рассматривалось не как страна в широком понимании этого слова, а как политический институт (государственный аппарат). Необходимо перейти к номинации тех факторов, которые воздействуют на криминально-психологическое состояние общества и способны привести к его криминализации.

Неизбежным результатом революций и «реформ» последних двадцати лет стало новое качество отечественной преступности, интегрированной в мировое криминальное сообщество и представляющей прямую и явную угрозу существованию государства. Организованная преступность и терро-

⁸ Булдаков В. Взятки гадки. Статья // АИФ. 1996. № 50.

⁹ Преступность и правонарушения (1991–1995). Статистический сборник. М.: МВД РФ, Минюст РФ, Межгоскомстат СНГ, 1996.

¹⁰ Рывкина Р.В. Социальные корни криминализации российского общества. Статья // Социологические исследования. 1997. № 4. С. 73–83.

ризм — наиболее опасные общекриминальные явления. Они становятся органической частью социальных и экономических процессов и развиваются в таком качестве не только в российском обществе, но и в мире в целом. Частота упоминания данных терминов в последние годы не только в СМИ, но и в правительственных документах объясняется изменением мировых приоритетов, новой геополитической конфигурацией, требующей найти субъект, ответственный за неудачи, и убедительный стимул для консолидации здоровых сил в обществе. То есть причина — исключительно в политической конъюнктуре. Реальная государственная политика говорит о том, что алармистское отношение к этим явлениям скорее декларация, основанная на традиционном «не так страшен черт, как его малюют». К сожалению, этот «оптимизм» может опираться либо на устаревшие и неполные представления о реалиях, либо на очень специфические представления о будущем российского государства. Адекватное реагирование на организованную преступность и терроризм, как наиболее опасные формы криминальной деятельности, необходимо и возможно только при глубоком понимании сути происходящих социальных процессов в обществе, их движущих сил и механизмов, характера взаимосвязи с мировыми процессами. Отсутствие адекватной реакции делает Российское государство все более уязвимым во всех направлениях. Рассмотрим наиболее важные теоретико-методологические аспекты, характеризующие источники и направления развития этих угроз¹¹.

Реализовывавшийся большинством современных индустриальных государств и Россией тип социокультурного развития (так называемый либеральный технократический посткапитализм) практически неизбежно способствует увеличению уязвимости человечества в целом. Для него характерны:

- зависимость от технологий, их бесперебойного функционирования (чем выше уровень индустриального развития, тем выше зависимость; убедительный пример — мегаполисы, где технический сбой в системах жизнеобеспечения способен вызвать катастрофу с лавинообразным нарастанием количества жертв; энергетическая авария 25 мая 2005 г. в Москве продемонстрировала начальные такты «развертывания катаклизма»);
- постоянно растущая потенциальная и реальная опасность вторичных эффектов технологических прорывов (например, развитие атомной энергетики, генной инженерии, информатики кроме несомненных благ породило множество трудноразрешимых проблем, ставящих под угрозу само существование человечества);

¹¹ Сундиев И.Ю. Криминальная угроза для России начала XXI века (социокультурный и психологический аспект проблемы). Доклад // Материалы научно-практической конференции «Актуальные проблемы борьбы с организованной преступностью и терроризмом», посвященной 15-летию создания Службы по борьбе с организованной преступностью и НИЛ-3 ВНИИ МВД РФ. 17 декабря 2003 года, Москва. М., 2005.

- фактический отказ от контроля развития опасных технологий и их бесконтрольное распространение (МАГАТЭ и подобные международные организации часто исполняют роль инструмента направленного политического давления);
- прерывистость, неустойчивость, аритмичность и асинхронность государственного развития, в результате чего социальные и психологические адаптогенные возможности различных слоев общества не позволяют адекватно оценить множество возникающих новаций. К сожалению, в большинстве стран, охваченных единым информационным пространством, в общественном сознании твердо закрепляется позитивистский тезис XIX века о том, что технические новшества обязательно дают социальные преимущества. Как следствие — развивается новая форма расслоения социума. Позитивистское признание самостоятельного научно-технологического значения информации как таковой, разработка на этой базе управленческих концепций и псевдопроизводственных технологий заставили пересмотреть оценки значимости многих компонентов производства и социального управления с точки зрения их «продажной» ценности;
- быстрое информационно-технологическое расслоение социума нарушает сложившиеся социальное равновесие, дестабилизирует системы управления (законодательной и правоприменительной системы свойственна высокая инерционность, поэтому они отстают от динамики социального развития); адепты «виртуальности» в нашей стране, естественным образом сходящиеся во взглядах с ультралиберальной частью правящей элиты, разрабатывают и активно применяют «нетрадиционные» (и нелегитимные) системы массового управления (нейролингвистическое программирование, социальная манипуляция и т. п.). Развиваются новые виды преступности, основанные как на отставании законов от сложившейся реальности (типичный пример — рейдерство), так и на возможности бесконтрольного использования нелегитимных технологий управления и манипуляции поведением человека, социальных сообществ;
- «виртуальные» технологии массового управления воздействуют прежде всего на общественное подсознание. То, что достигаемые управленческие результаты есть лишь видимая часть айсберга происходящих в общественном подсознании мутаций, понятно уже сейчас. Никто всерьез не просчитывал, какие процессы и какой направленности уже осуществлены и продолжают инициироваться во всех сферах общественной жизни посредством таких грубых вмешательств в общественно-психологические явления. Для правящих групп, реализующих данные технологии, их эффективность и эксклюзивность настолько важны, что средние- и долгосрочные последствия не принимаются во внимание.

Исследования (1993–1996, 1998–2001 гг.)¹² показали, что моделью развития последствий этого процесса может служить формирование подсопознательной психологической зависимости по типу наркотической, но на макрогрупповом уровне. На практике это означает, что каждая новая избирательная компания (в которых чаще всего используются манипуляции) будет требовать более мощных воздействий на население, чтобы вызвать необходимый результат. После ликвидации публичной политики как социального явления социальная манипуляция используется для компенсации неудач экономической политики в качестве основного инструмента стабилизации социального пространства.

Последнее десятилетие характеризуется нарастанием экстремальных явлений различного происхождения: от катастрофических природных бедствий, техногенных катастроф до социальных катаклизмов (революции, военные, конфессиональные конфликты, террористические акты, рост преступности). Более того, благодаря технической оперативности электронных СМИ и смещению приоритетов информационной политики от гуманизма к натуралистическому «объективизму» экстремальные события становятся постоянным компонентом социальной действительности каждого человека. В результате происходит визуальное привыкание к насилию, катастрофам и их последствиям, сопереживание блокируется, но внутренняя напряженность растет. Для релаксации зрителю предоставляются «мыльные оперы», телеконкурсы, спортивные соревнования и тому подобные интеллектуально крайне примитивные зрелища. «Управляющими элитами», весьма склонными к бесконтрольному использованию информационных технологий, в обществе сознательно формируется устойчивая установка: все, что не связано с развлечениями, связано с катастрофами, следовательно, с негативными переживаниями. Это одно из главных условий успешной манипуляции социополитическими пристрастиями граждан. В свою очередь, поддерживаемая таким образом социальная инфантильность и сохраняющийся высокий уровень напряженности (тревожности) генерируют новые социальные катаклизмы.

Нормативно-ценностные и моральные ориентиры российского общества в этих условиях примитивизируются по схеме «свой — чужой». Особенно это заметно в изменении отношения к криминальным явлениям. Традиционная (уличная) преступность становится «своей», готовой активно бороться с «чужими», не разделяющими те же тяготы жизни, веру в коммунизм, в «русского бога» или демократические ценности (можно — в комплексе). Так уже было в начале 1930-х годов, сходных по уровню социальной деформации. Тогда криминальный мир получил официальное и знаковое определение — «социально близкий элемент». В современных

¹² Сундиев И.Ю., Серый Ф.Г. Мотивации преступного поведения участников террористических и экстремистских организаций. Статья // Криминальное насилие: общие проблемы и опыт борьбы в Республике Саха (Якутия). Сборник статей. М.: РКА, 2004.

СМИ целеустремленно героизируется образ отечественного «братка» («самого бандитского бандита в мире»), криминальная субкультура усиленно внедряется как образец «истинно нашей культуры». Псевдопатриотический концепт, в течение всех 1990-х гг. реализуемый СМИ: только в криминальной сфере мы остались «впереди планеты всей». Пример — феноменальный успех фильмов «Брат», «Брат-2», «Бригада», «Бумер». По мере увеличения интенсивности массовых манипуляций криминальный мир получает дополнительные источники паразитирования на остальной части общества: его ресурсы рассматриваются управляющими элитами как дополнительный аргумент в борьбе «своих» против «чужих», т. е. возникает иллюзия возможности конструктивного сотрудничества с криминальным миром.

Напомним, что попытки взаимовыгодного сотрудничества государства с криминальным миром всегда заканчивались либо поражением государства (пиратские острова-республики, «наркогосударства» Латинской Америки), либо тотальным уничтожением преступности (Англия XVI–XVII вв., Италия 1920–1930 гг.). Ссылки на новые технологии не могут отменить имманентной сущности криминальной мира — паразитирования на других (производящих) частях социума как основы его существования.

Современный «глобализированный», ориентированный якобы на общечеловеческие ценности, социальный прогресс разрушает нормативную стену между легитимными и криминальными действиями. Особенно опасно это проявляется в новых технологиях борьбы за власть: опасен процесс (например, массовое бесконтрольное использование социальных манипуляций в выборных компаниях), опасен результат (каждый, кто может оплатить использование этих технологий, может ими воспользоваться; а если учесть концентрацию финансовых средств именно у криминального мира, его стремление сохранить и усилить свои позиции, то вопрос с заказчиком ясен). Один из самых тревожных примеров глобальной криминализации борьбы за власть — повсеместное использование террора в качестве универсального инструмента¹³.

Терроризм, оставаясь традиционным, имеющим тысячелетнюю историю механизмом борьбы за власть, в современных условиях приобрел качественно новые черты и новые функции. В рамках рассматриваемой проблемы наиболее значимой составляющей современной глобализации является установление новой системы взаимодействия государств и надгосударственных образований (корпораций, финансовых институтов и т. п.). Фактически речь идет о свершившемся, реальном переделе власти при номинальном сохранении атрибутов суверенной государственности: государственных границ, парламентов, президентов. Традиционно борьба за власть велась в рамках государственных суверенитетов, что неприемлемо для но-

¹³ Сундиев И.Ю. Террористическое вторжение: Криминологические и социально-политические аспекты проблемы. Монография. М.: ВНИИ МВД России, 2008.

вых субъектов власти. Им требуется инструмент, позволяющий эффективно воздействовать на традиционные системы власти в масштабе региона, государства, континента. Таковым стал трансформированный в глобальную систему терроризм¹⁴.

По функционально-организационной сути современный терроризм — это классическая международная (транснациональная) корпорация, продающая услуги по завоеванию власти и обеспечивающая максимальную прибыль своим акционерам всеми доступными средствами. Как любая транснациональная корпорация, она небезуспешно манипулирует ресурсами государств, на территории которых действует. Как в любой современной корпорации, в ней действует мощная система информационного обеспечения (прикрытия, манипулирования). Благодаря этому акциям современного террора в средствах массовой информации придается облик межцивилизационного столкновения, войны исламистских фанатиков против всего мира, держащих в максимальном напряжении людей во всех странах мира.

Интенсивное технологическое расслоение российского общества последних лет сопровождается еще большим его расслоением по уровню потребления материальных благ и доступа к новейшим техническим достижениям. Отсутствие государственной политики социально приемлемого управления пассионарностью, отсутствие общенациональной созидающей идеологии, интенсивная медийная деятельность по примитивизации морали, насаждение агрессивности, постоянная демонстрация страданий и несправедливости — все это в совокупности и есть устойчивая, постоянно удобряемая информационная почва экстремистских и террористических настроений в России.

Технологическую среду для террористической деятельности в нашей стране создают, во-первых, нелегальные рынки оружия и боевых средств; фактически не контролируемый государством рынок технологий двойного назначения; увеличивающийся рынок квалифицированных исполнителей, т. е. лиц, обладающих опытом боевой деятельности, испытывающих серьезные материальные затруднения и готовых за небольшое вознаграждение выполнить поручение террористического характера.

Во-вторых, официальная российская государственная финансовая и экономическая политика, в результате которой объем «черных» и «серых» денежных средств многократно превышает размер государственного бюджета, позволяет заинтересованным силам иметь на содержании многочисленные структуры, обеспечивающие террористическую активность. Традиционные (используемые в Европе и Соединенных Штатах) методы контроля финансовых потоков в условиях России недостаточны и малоэффективны. В-третьих, внешние и внутренние субъекты, заинтересованные в дестаби-

¹⁴ Сундиев И.Ю. Терроризм в России начала XXI века: Социокультурный и психологический контекст явления. Статья // Актуальные проблемы борьбы с организованной преступностью и терроризмом. Сборник статей. М., 2003.

лизации государства, активно стимулируют коррупцию среди сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих, обеспечивая тем самым сохранение питательной среды терроризму и минимизируя реальное противодействие ему.

Современный терроризм как инструмент борьбы за власть многоаспектен. Он включает в себя классический политический террор государства, криминальный террор в переломе сфер экономического влияния, «спецтерроризм» деятельности государственных спецслужб, информационный террор властвующих элит по отношению к другим социальным группам и т. д. Какой из оттенков доминирует в конкретном террористическом акте, с какой целью выбираются конкретные цели, исполнители, требования либо лозунги — иногда определить трудно.

Суицидальный террор, характерный для всех исторических этапов террористической деятельности, в современных условиях приобретает новые качества. Если раньше террористы-смертники были в основном религиозными или идеологическими фанатиками, готовыми отдать жизнь за свои идеалы, то сейчас большая часть подобных террористов представляет собой живых носителей взрывчатки, часто не подозревающих о своей судьбе. Это стало возможным после рассекречивания методик психопрограммирования и результатов действия психохимических средств, «сращивания» представителей действующих и реорганизованных спецслужб с террористическими организациями, откровенной коммерциализации терроризма. Как показывает новейшая история нашей страны, «слепым» исполнителем теракта можно сделать представителя любой этнической группы, возраста, социального положения¹⁵.

Террор в XIX в. и в первой половине XX в. характеризовался наличием явных связей между жертвами и исполнителями терактов. Во второй половине XX в. начала складываться и к настоящему времени оформилась тенденция, заключающаяся в том, что жертвы террористических актов (в том числе заложники) никоим образом не виновны перед террористами и не имеют никакого отношения к их требованиям. Жизнь, здоровье, достоинство жертвы — лишь инструмент давления террористов на власть. Более того, провозглашаемые исполнителями требования и лозунги являются лишь прикрытием требований, выдвигаемых организаторами терактов. И исполнители терактов, и их жертвы являются «расходным материалом» во взаимодействии организаторов терактов и власти (фактически — между представителями различных властвующих групп). Эта тенденция требует коренного пересмотра уголовной политики, стратегии не только борьбы с террором, но и писаных и неписаных правил политической борьбы.

¹⁵ Сундиев И.Ю. Суицидальный террор: Особенности оперативного поиска и идентификации исполнителей. Статья // Проблемы борьбы с организованной преступностью, коррупцией и терроризмом. Сборник статей. М.: ВНИИ МВД РФ, 2004.

Достойная жизнь каждого человека определяется не только его личными усилиями, но и готовностью государства, гражданином которого он является, выполнять свои обязательства. Неспособность государства, точнее правящих элит, выполнять обязательства перед гражданами вызывает ответную реакцию: либо отторжение и революционную смену властвующих элит, либо игнорирование власти и выживание собственными силами. За последние сто лет Россия пережила четыре революции. Ныне отсутствует государственная идеология, способная сплотить если не большинство населения, то хотя бы его пассионарную часть. В качестве приближения к идеологии либерализма активно насаждается примитивный меркантилизм. Как следствие, происходит расширение «серой зоны», «серой» экономики, «серого» управления и т. п., в которых пассионарная часть населения не только выживает, но и самореализуется, учась использовать все технологические, экономические и правовые инструменты лично-группового обогащения в обход государства.

Никого не удивляет, что официально декларируемый уровень минимальной зарплаты в стране много ниже официально декларируемого прожиточного уровня. Несмотря на то что официально экономика еле дышит, товарооборот, финансовый оборот и грузовые перевозки постоянно возрастают. Получается, что большая часть активного трудоспособного населения прямо или косвенно включена в паракриминальную деятельность¹⁶, обеспечивающую выживание и самореализацию. Это может продолжаться либо до резкой смены внешних условий (экономических, политических, военных), что уже проявляется в развитии глобального кризиса, либо может произойти еще раньше, при трансформации «серой» экономики в легитимную.

Глобализация для России — реальный мировой процесс, в котором сложилась своя система приоритетов. Много декларировалось, что на смену идеологической борьбе систем пришла внесистемная борьба всего прогрессивного человечества против терроризма и организованной преступности. Сохранение нынешней государственной политики расширения «серой» экономики, попыток «конструктивного» встраивания криминальных элементов в государственные структуры вне зависимости от конкретной экономической эффективности этих усилий делает страну уязвимой, грозит ей серьезными внешними воздействиями, самое ближайшее из которых — блокирование уже вывезенных и вывозимых из страны финансовых ресурсов.

При изменении экономической или политической конъюнктуры в мире (что неизбежно при современном развитии негативных компонентов глобального кризиса) последуют аргументированные утверждения о криминальности тех или иных государственных действий, субъектов, отдельных акций, что

¹⁶ Паракриминальной считается деятельность (действия), по сути нарушающая действующее законодательство, но по которой нет конкретного возбужденного уголовного дела. Например, выдача (и получение) зарплаты «в конвертах», розничная торговля «с рук», оказание бытовых услуг без документального оформления, неоформленный частный извоз и т. п.

будет служить основанием для введения внешних санкций (вплоть до ввода коалиционных вооруженных сил для «охраны трубопроводов и особо опасных объектов энергетики»), т. е. для фактической ликвидации суверенитета государства, нарушения хрупкой внутригосударственной устойчивости¹⁷.

Молодежная преступность — самый точный показатель криминальной пораженности общества¹⁸. Она особенно привлекает внимание исследователей и политиков всякий раз, когда общество находится на очередной развилке своего движения, вызванной внешним (как ныне — глобальным) и сопутствующим ему внутренним кризисами. Еще не сформулированы реальные цели и программы для общества, но, главное, непонятно, способны ли будут их реализовать те, кто в обозримой перспективе составит наиболее динамичную и продуктивную часть общества — молодежь. Молодежная преступность — специфический, но весьма точный индикатор состояния и тенденций развития мотивационных и ценностных структур поведения значительных социальных групп, показатель их реакции на трансформацию социума. Современная российская молодежь — это поколения, родившиеся и сформировавшиеся в период революционных преобразований страны и окружающего мира. В период, когда ломались привычные и устоявшиеся нормы морали, права, политики, экономики.

В последние годы темпы роста криминальной активности младших возрастных групп (14–16 лет) многократно опережают все остальные. Как показывают многолетние криминологические исследования, подростки в возрасте от 10 до 16 лет совершают преступления либо ситуативно, либо для повышения своего статуса в среде сверстников (самоутверждения). Новое время добавило к этому перечню более веское основание — совершение преступления ради физического выживания. Основная причина стремительного «омоложения» преступности — деформация семьи и семейных отношений, утрата ими функции воспитания правопослушного поведения и реального контроля поведения подростка. За последнее десятилетие в результате разводов ежегодно оказываются в неполной родительской семье от 600 тыс. до 800 тыс. детей и подростков. Доля детей, рожденных вне брака, ежегодно составляет в контингенте несовершеннолетних не менее 20%.

Как показывают криминологические исследования, ребенок из неполной семьи имеет в три раза больше шансов стать преступником, чем его сверстник из полной семьи. Но и семьи отличаются в современных условиях нарастанием жестокости и насилия. Так, в 2006 г. было учтено более 23 тыс. случаев

¹⁷ Жигжитов С. Государственный суверенитет — особенности теоретического и прикладного исследования. Статья // <<http://www.rosnation.ru/>>.

¹⁸ Сундиев И.Ю. Молодежная преступность в России в начале XXI века: Особенности, тенденции и их учет в предупредительной деятельности. Статья // Организованная преступность, терроризм, коррупция в их появлениях и борьба с ними. Сборник статей. М.: РКА и НИИ проблем укрепления законности и правопорядка, 2005.

внутрисемейных преступных проявлений, жертвами которых были малолетние дети, в 687 тыс. случаев — женщины и в 233 тыс. случаев — пожилые люди. Это почти на 30% больше, чем в 2005 г. В 2007 г. в 26% преступлений из числа зарегистрированных потерпевшими являлись несовершеннолетние.

Ежегодно убегает из дома (от семьи) порядка 60 тыс. детей и подростков, около 30 тыс. детей (в основном младшего возраста) бросают родители. Общее количество беспризорных детей и подростков составляет, по мнению председателя Регионального фонда «Центр защиты детей и подростков «Преодоление» Леонида Чекалкина, от 1,5 до 2 миллионов.

Ребенку, выброшенному из семьи, требуется среда, которая обеспечивала бы не только его физическое выживание и защиту, но также понимание и сопереживание. Такой средой становятся криминальные сообщества. В настоящее время в стране зафиксировано более 1200 устойчивых молодежных преступных сообществ, еще большее количество имеет временный или сезонный характер. Если же сопоставить темпы роста преступности среди различных возрастных групп за последние 8–10 лет, то окажется, что преступность лиц в возрасте от 20 до 25 лет увеличилась на 16%, от 16 до 20 лет — на 67%, а от 14 до 16 лет — почти на 85%. Иными словами, криминальная зараженность и криминальная трансформация младших возрастных групп идет нарастающими темпами, меняя половозрастную структуру преступности в стране (рис. 8.6.4). Так, удельный вес несовершеннолетних, совершивших убийство и покушение на убийство, среди всех преступников, совершивших данное преступление, составлял 7,5% в 2006 г. и 7,9% — в 2008 г.; удельный вес несовершеннолетних, совершивших грабеж, среди всех грабителей в 2007 г. был равен 21%, в 2008 г. он вырос до 24%; совершивших разбой — соответственно 17 и 18,5%.

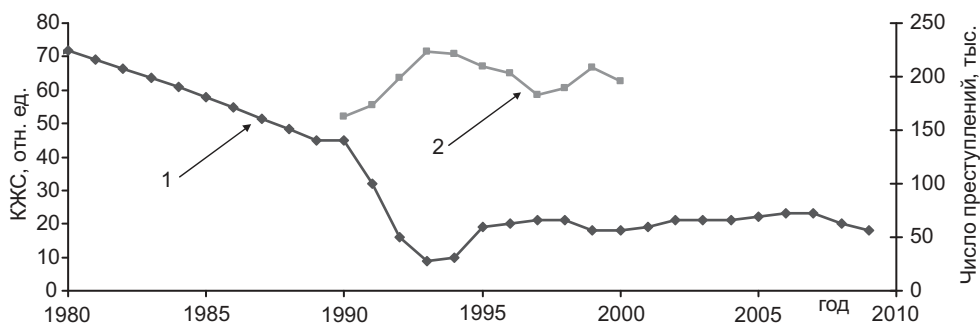


Рис. 8.6.4. КЖС (1) и число преступлений, совершенных несовершеннолетними или при их соучастии (2)

Коэффициент корреляции двух показателей равен $R = -0,91$. Отрицательная корреляция подтверждает негативное влияние молодежной преступности на жизнеспособность страны.

Последствия миграционных процессов

За последние 10–15 лет внутренняя миграция из полууправляемого процесса превратилась в стихийные потоки, охватывающие более 30 млн человек. Причины — «выдавливание» русскоязычного населения из стран СНГ и Балтии «на историческую Родину», этнические конфликты и этнические «чистки» в Закавказье и Средней Азии, закрытие градообразующих предприятий и лишение государственной поддержки жителей депрессивных населенных пунктов севера и востока страны и пр. Большая часть вынужденных мигрантов — многодетные семьи, лишившиеся большей части своего имущества по месту прежнего пребывания. Прямое следствие этих процессов — рост социальной и культурной отчужденности мигрантов, рост ксенофобии и взаимной агрессивности. «Агрессивная самодеятельность» молодежи распространилась из мегаполисов в крупные и средние по размеру населенные пункты, практически в каждом из них появились свои «скинхеды», «нацисты» и т. п. СМИ навязчиво тиражируют образ «современного российского молодого нациста», подсказывая тем самым молодежным группировкам идеологизированную модель поведения. Анализ криминологической ситуации в районах массовой миграции показывает, что речь идет не столько о преступлениях против мигрантов, сколько о значительной доле самих мигрантов в совершении различных преступлений. Так, удельный вес приезжих среди выявленных лиц, совершивших убийство, в 2006 г. достигал 16,5%, в 2008 г. — 12,1%; среди совершивших грабеж: в 2006 г. — 8,9%, в 2008 г. — 11%; среди участвовавших в бандитских нападениях: в 2006 г. — 18,8%, в 2008 г. — 16%¹⁹.

Большинство (68%) преступников-мигрантов моложе тридцати лет. Стабилизация преступности мигрантов и ее некоторое снижение в последние годы объясняются прежде всего организационным оформлением этнических землячеств в местах миграции и их контролем за поведением своих соплеменников, более жестким и эффективным, чем меры правоохранительных структур. В итоге мигранты и коренные жители все более превращаются в «несмешиваемые жидкости в одном сосуде», с нарастающим потенциалом взаимного отторжения. Для молодежи, живущей в подобных условиях, ксенофобия и агрессия становятся привычными нормами поведения.

Следствия экономических преобразований

Для большинства молодых людей 20–25 лет опыт экономических преобразований России периода их взросления выражается формулой: «за деньги — можно все, за очень большие деньги — можно все что угодно, чем больше сумма, тем большее преступление она нейтрализует». Около 80% молодых людей этого возраста сами зарабатывают себе на жизнь, причем в понимании большинства из них совершение преступлений и правона-

¹⁹ Источник: данные Главного информационно-аналитического центра МВД России (данные обработаны И.Ю. Сундиевым).

рушений для обеспечения своей жизнедеятельности — специфическая, но тоже работа.

Главная тенденция — чем ближе к мегаполисам и зонам этнических конфликтов, тем в большей степени для молодых людей зоны допустимых и приемлемых действий отличаются от принятых законов. Например, для большинства регионов Северного Кавказа торговля оружием и взрывчатыми материалами — вполне обычный доходный бизнес, для значительной части молодежи Чечни, Дагестана, Карачаево-Черкесской Республики сезонное участие в деятельности незаконных вооруженных формирований — не только высокодоходная, но и почетная, овеянная романтикой работа. Поколение двадцатилетних и моложе жителей этих регионов — это поколение, не получившее никакого систематического образования, выжившее в условиях вооруженного противостояния всему окружающему миру и способное делить его только по схеме «свой — чужой».

Сложившаяся в последние годы в стране экономическая система, в которой «серые» и «черные» денежные потоки составляют значительный объем, заведомо ставит большую часть молодежи в паракриминальные условия.

Молодежь в возрасте от 14 до 18 лет оказывается в самом сложном экономическом положении. Большинство подростков данной возрастной группы (более 80%) заявляют, что нуждаются в круглогодичном заработке, а для 30% их заработок — основная часть достатка семьи (родителей, младших братьев и сестер). Эти цифры совпадают со структурой занятости и экономическими потребностями молодежи середины 1920-х гг.

В целом, трансформация социально-экономического положения регионов достаточно четко коррелирует с уровнем преступности (табл. 8.6.2)²⁰.

Таблица 8.6.2

Динамика преступности в федеральных округах России в 2002–2008 гг.

| Федеральный округ | Коэффициенты преступности (число зарегистрированных преступлений на 100 тыс. чел. 14 лет и старше) | | | | | | |
|-------------------|--|------|------|------|------|------|------|
| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| Дальневосточный | 2704 | 2767 | 3126 | 2999 | 2992 | 2563 | 2675 |
| Сибирский | 2558 | 2676 | 3026 | 2890 | 2907 | 2435 | 2647 |
| Уральский | 2393 | 2640 | 3204 | 3076 | 3064 | 2425 | 2787 |
| Северо-Западный | 2230 | 2433 | 2795 | 2634 | 2583 | 2049 | 2052 |
| Приволжский | 1740 | 1870 | 2275 | 2201 | 2263 | 1825 | 2052 |
| Южный | 1652 | 1783 | 1974 | 1964 | 1918 | 1795 | 1623 |
| Центральный | 1507 | 1608 | 1823 | 1890 | 1904 | 1590 | 2033 |

²⁰ Источник: данные Главного информационно-аналитического центра МВД России; таблица составлена И.Ю. Сундиевым.

Трансформация роли информационных технологий

За последние 10–15 лет плотность информационного поля на территории нашей страны принципиально увеличилась. Информационная плотность и мобильность изменили не только характер взаимодействия между людьми, но и структуру ориентиров в человеческих взаимоотношениях. Социальные, культурные, политические приоритеты целенаправленно внедряются информационными системами, как государственными, так и принадлежащими частным лицам. Но в особом положении оказываются безнадзорные дети и подростки, дети вынужденных переселенцев (мигрантов), молодежь из депрессивных экономических районов и малых населенных пунктов. Примерно каждый третий молодой человек (девушка) в возрасте от 14 до 25 лет не умеет работать с информационными системами, следовательно, не имеет возможности получить современную специальность, а в последствии — рассчитывать на достойную работу и зарплату. Значительной части молодых людей законные пути к социальной успешности недоступны, и единственная область, где они могут применить свои способности, — криминальная сфера.

Между тем в стране появляются новые виды преступности, основанные как на отставании законов от сложившейся реальности, так и на возможности бесконтрольного использовании нелегитимных технологий управления и манипуляции поведением человека и социальных сообществ. Основными участниками данных преступлений являются молодые люди. Так, среди выявленных лиц, совершивших преступления в сфере высоких технологий, более 60% составляют молодые люди до 25 лет. Основную массу (более 75%) политтехнологов, имиджмейкеров, сетевых администраторов (пользователей манипулятивных технологий) составляют молодые люди до 30 лет.

Идеологический кризис

Формирование у молодежи необходимых социальных качеств и жизненных ориентиров — важнейшая задача для любого государства. В нашей стране эту задачу сначала выполняли семья и православная церковь, а с 1917 г. — семья и система идеологических организаций. После 1991 г. в новых государственных стратегиях семья как важнейший сегмент формирования государственно значимых качеств у подрастающего поколения практически не рассматривалась, а идеология и идеологическая работа были признаны вредным атавизмом тоталитарного общества. Как показал опыт, самопроизвольно государственно значимые качества у молодежи развиваться не могут, а простое копирование старых форм идеологической работы без наполнения их новой идеологией малоэффективно.

*Молодежные субкультуры и информационные технологии*²¹

Нарастающее использование управляющих информационных технологий воспринимается большинством молодежи как усиливающееся информационное давление, источник личностного дискомфорта. Дисгармоничность, порождаемая внешним информационным давлением, отмечается практически всеми молодыми людьми во всех регионах страны. Ответная защитная реакция — уход от навязываемой реальности и формирование своей. Уже в 1970–1980 гг. в стране сложился спектр молодежных субкультур, представляющий не столько реакцию на идеологическое давление, сколько реакцию на топорность идеологической работы, ее отсталость от жизненных реалий. Разносчиками и пропагандистами криминальных субкультур сейчас являются не столько конкретные лица, имеющие криминальный опыт и побывавшие в ИТУ, сколько средства массовой коммуникации. Криминальные субкультуры оказались востребованными в связи с общей примитивизацией морали в обществе, падением уровня культуры и ростом протестных настроений. Традиционные криминальные субкультуры утратили протестный смысл и стали одним из средств разрешенного эпатажа. В собственно криминальных и паракриминальных группах развиваются и культивируются нормы «другой жизни» («истинной» криминальной культуры). Эти нормы очень жестки и направлены на обеспечение выживания группы в предельно враждебном окружении («цивильном мире»). По сути, это слегка трансформированные нормы классической «примитивной группы»¹⁴, т. е. нормы каменного века в технотронном окружении. Одним из признаков того, что большинство криминальных молодежных группировок трансформируется по схеме «примитивных групп», является стремительно нарастающий уровень жестокости совершаемых ими насильственных преступлений (табл. 8.6.3)²².

В настоящее время в стране действует около 1200 филиалов зарубежных мистических сект и нетрадиционных конфессий, примерно столько же всевозможных «курсов самосовершенствования», «магических школ», занимающихся тем же самым, но под другой вывеской. Не меньше и число отечественных организаций типа язычников, ведистов, «белого братства» и т. п. Как правило, для усиления «вновь открывшихся способностей», «инициации духовных сил» используются психохимические препараты из арсенала спецслужб, ставшие известными и доступными в период «гласности и демократизации».

²¹ Сундиев И.Ю. Молодежные экстремистские организации: Традиции и новые информационные технологии (криминологическая экспозиция явления). Доклад // Актуальные проблемы предупреждения экстремизма в молодежной среде. Материалы межведомственной научно-практической конференции. Ульяновск, 2009.

²² Данные Главного информационно-аналитического центра МВД России; таблица составлена И.Ю. Сундиевым.

Таблица 8.6.3

Динамика зарегистрированных преступлений разной степени тяжести, совершенных членами криминальных молодежных группировок в России в 2005–2008 гг.

| Виды преступлений | Число зарегистрированных преступлений | | | | Удельный вес в общем числе всех зарегистрированных, % | | | |
|-------------------|---------------------------------------|---------|---------|---------|---|------|------|------|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| Особо тяжкие | 152 484 | 178 581 | 162 355 | 155 467 | 52,0 | 6,0 | 6,4 | 5,6 |
| Тяжкие | 582 714 | 590 984 | 184 882 | 924 684 | 53,6 | 53,6 | 46,9 | 33,5 |
| Средней тяжести | 554 821 | 531 134 | 557 001 | 926 837 | 18,8 | 17,9 | 22,0 | 33,6 |
| Небольшой тяжести | 662 126 | 667 343 | 622 031 | 749 379 | 22,4 | 22,5 | 24,6 | 27,2 |

Так, большинство современных «финансовых пирамид» оформлялись как «клубы по интересам», члены которых оказывали друг другу и своим руководителям добровольную финансовую помощь. На самом деле руководители и приближенные к ним лица с помощью психотехник обрабатывали основную часть сообщества, побуждая их «вкладывать свои средства в развитие общего дела» и привлекать неофитов из числа своих друзей и знакомых. Не менее широкое распространение получила практика сбора инсайдерской информации руководителями сообществ от своих членов, работающих в коммерческих или банковских структурах, государственных организациях, и ее дальнейшее использование с целью личного обогащения или перепродажи (табл. 8.6.4)²³.

Таблица 8.6.4

Динамика числа отдельных преступлений, характеризующихся интеллектуальным фактором, в России в 2004–2007 гг.

| Виды преступлений | Число преступлений, тыс. ед. | | | |
|--|------------------------------|---------|---------|---------|
| | 2004 г. | 2005 г. | 2006 г. | 2007 г. |
| Нарушение авторских и смежных прав | 11,2 | 1,8 | 1,9 | 2,2 |
| Мошенничество | 81,5 | 79,3 | 69,3 | 87,5 |
| Причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием | 33,1 | 36,4 | 23,9 | 15,4 |
| Преступления в сфере экономической деятельности | 160,4 | 165,9 | 142,9 | 120,4 |
| Преступления в сфере компьютерной информации | 3,8 | 6,1 | 8,1 | 17,5 |

В сравнении с советским периодом отмечается стремительный рост случаев мошенничества (рис. 8.6.5).

²³ Данные: те же.

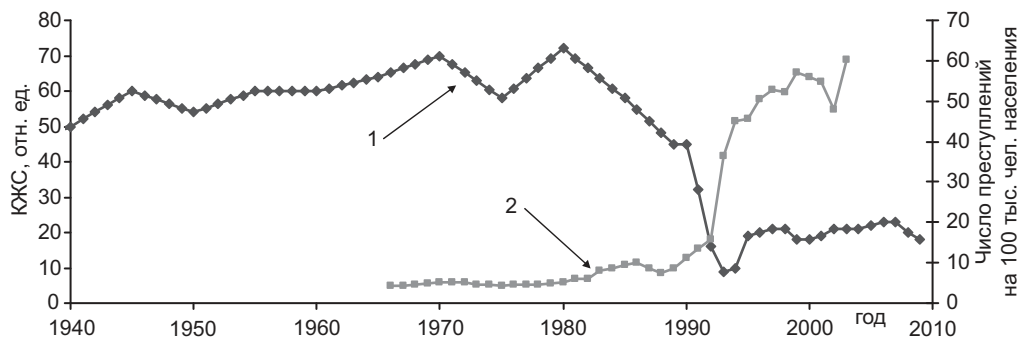


Рис. 8.6.5. КЖС (1) и динамика количества мошенничеств (2)

Коэффициент корреляции $R = -0,89$ свидетельствует о сильной отрицательной взаимосвязи этих двух показателей: при максимальной жизнеспособности государства такой вид криминального обмана, как мошенничество, находился на достаточно низком уровне, и наоборот — при низкой жизнеспособности данный показатель стремительно вырос.

Молодежные экстремистские сообщества²⁴

При том что среди всех расследованных в 2008 г. преступлений преступления экстремистской направленности (совершенные по мотивам ненависти, вражды, мести на национальной и религиозной почве) составили всего 0,008%, в нынешних условиях развертывания глобального кризиса они представляют серьезную угрозу всем государственным институтам и потому заслуживают особого внимания.

Придание словам и действиям радикальных групп политического содержания, вне зависимости от их собственных интересов и потребностей, превращает разнородные молодежные группы в инструмент борьбы за власть, т. е. в экстремистские группы и объединения, в соответствии с контекстом ныне действующего законодательства. Естественная эскалация радикализма (граница «крайности» сдвигается от слов к делу, и это дело в конечном счете — насилие) в ходе политической борьбы с неизбежностью формирует идеологию и практику допустимости любых насильственных средств в борьбе за «светлое будущее». Именно по этому алгоритму из радикальной среды российской студенческой молодежи второй половины XIX в. выделились сначала экстремистские, а затем и террористические группы и организации (см. рис. 8.6.6). Конец XX и начало XXI в. дополнили технологические способы и приемы рекрутирования в организации все более юных

²⁴ Горюнков Д.Е., Иванов Г.И., Казакова В.А., Корчагин А.П. и др. Противодействие молодежному экстремизму в Российской Федерации. Учебно-методическое пособие / Под общ. ред. С.И. Гирько, Ю.Н. Демидова, Е.С. Семенченко. М.: ВНИИ МВД, 2007.

членов экстремистских сообществ, методы формирования у них требуемых идеологических и психологических установок, но базовый алгоритм остался прежним.



Рис. 8.6.6. Алгоритм выделения террористических групп из радикальной среды

При отсутствии государственной идеологии в современной России у многих граждан наблюдается совпадение национальной и конфессиональной самоидентификации, совпадение религиозного и национального самосознания, что несет в себе угрозу стабильности поликонфессионального общества, каковым является Российская Федерация

Криминальная проблематика пользуется у населения страны повышенным интересом. Согласно данным опроса, проведенного ВНИИ МВД России в апреле 2000 г. среди 133 журналистов ряда регионов России, информация на правовую тему присутствует в 64% случаев в каждом номере российских газет, эфирном времени теле- и радиокompаний, затрагивающих в своих публикациях правоохранительную тематику. Особое значение придается информации, которая может вызвать большой общественный резонанс. Начиная с 1999 г. насилие и преступность — основной семиотический ресурс российского телевидения. Телевидение расширяет «криминальную нишу» потому, что эта продукция хорошо продается рекламодателям²⁵.

В результате специфика показа картины преступности по телевидению, в частности изображение криминальных событий в отрыве от социальных и межличностных взаимодействий, поверхностный стиль изложения, способствует распространению в сознании россиян чувства страха, агрессивности, социального деструктивизма. Как следствие, граждане страны боятся жить в родном государстве, потому что исчезает ощущение безопасности и защищенности, а также возможности что-либо изменить своими силами²⁶.

²⁵ Суховеева И. Криминальные программы на ТВ: влияние на образ современной России // Релга. Научно-культурологический журнал. 2006. № 18.

²⁶ Там же.

Таким образом, можно утверждать, что в современной криминальной сфере сосредоточены угрозы жизнеспособности российского социума и страны. Качественно новые угрозы преступности связаны с такими факторами, как:

- международная интеграция криминального мира;
- подключенность криминальной сферы к системам социальной манипуляции и средствам массовой коммуникации;
- соучастие криминального мира в легитимных экономических системах;
- активное стимулирование развития «виртуальных» технологий и «виртуальных» экономик.

Успешность борьбы с криминальной сферой и возможность остановки процесса криминализации государства и общества во многом определяются готовностью государства отстаивать свою монополию на управление, ресурсы и территорию, а также способностью государственной машины, опирающейся на идеологию, мобилизовать все ресурсы своих граждан.

Свод факторов жизнеспособности в данном сегменте, идей по решению обнаруженных проблем приведен в табл. 8.6.5.

Таблица 8.6.5

Криминализация государства и криминально-психологическое состояние общества

| Фактор | Оптимальное значение | Фактическое значение | Результат сравнения — проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Конституции страны |
|---|---|--|--|---|---|
| Официально закрепленная государственная идеология | Государственная идеология в системе высших ценностей российского государства | Конституционный запрет на государственную идеологию | Отсутствие общенациональной созидательной идеологии, способной сплотить если не большинство населения, то хотя бы его пассионарную часть. Активное насаждение примитивного прагматизма | Формирование пассионарной созидательной государственной идеологии | Снятие конституционного запрета на государственную идеологию |
| Система правового воспитания | Нормативная база для осуществления мероприятий по комплексному повышению уровня правовой культуры | Выборочные исследования показывают, что примерно три четверти взрослого населения России не ориентируется в нормах законодательства, знание которых диктуется повседневными жизненными потребностями | Система правового воспитания не отвечает задачам повышения уровня правовой культуры населения | Совершенствование системы правового воспитания | |
| Пропаганда приоритета идейно-духовных ценностей над материальными потребностями | Доминирование патриотических идеалов, вечных человеческих ценностей | Отсутствие пропаганды приоритета идейно-духовных ценностей над материальными потребностями. Отсутствие | Повсеместное вытеснение идейно-духовных ценностей ценностями экономическими | Формирование у населения представлений о системе ценностей Российского государства, | |

| Фактор | Оптимальное значение | Фактическое значение | Результат сравнения — проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Конституции страны |
|--|---|---|--|---|---|
| | | надлежащего стимулирования социально ориентированной рекламы, необходимой для формирования у населения представлений о системе ценностей Российского государства, патриотических идеалов, вечных человеческих ценностей, становления духовного облика каждого члена общества, решения других социальных задач | | о патриотических идеалах, вечных человеческих ценностях. Забота государства о становлении духовного облика каждого члена общества | |
| Предотвращение проникновения во власть представителей криминального мира (ранее судимых за взяточничество либо за совершение тяжких и особо тяжких преступлений) | Кадровые фильтры при наборе на государственную и муниципальную службу | Недостатки правового регулирования конкурсных процедур при назначении на должности государственной и муниципальной службы. Слабый общественный контроль за практикой кадровых назначений и увольнений. Отсутствие | Недостаточность норм, предотвращающих назначение или избрание на государственные должности, должности государственной и муниципальной службы лиц, имеющих отношение к криминальному миру | Законодательство, предотвращающее проникновение во власть представителей криминального мира | |

| Фактор | Оптимальное значение | Фактическое значение | Результат сравнения — проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Конституции страны |
|--|---|---|--|--|---|
| | | у общественных организаций специальных полномочий по отводу кандидатов на публичные должности. Личный коррупционный опыт назначения на должность у лиц, наделенных кадровыми полномочиями. Уверенность претендента на должность в том, что в случае назначения он сможет в короткие сроки компенсировать свои коррупционные затраты | | | |
| Механизмы противодействия рейдерству (в том числе с использованием служебного положения) | Закрепление уголовной ответственности за организацию и участие в рейдерстве, в том числе с использованием служебного положения. | Отсутствие координирующей межведомственной структуры по борьбе с рейдерством. Отсутствие норм, закрепляющих уголовную ответственность за организацию или участие | Отсутствие действенных механизмов противодействия рейдерству (в том числе с использованием служебного положения) | Создание при президенте РФ Совета по предупреждению недружественных поглощений в сфере предпринимательской деятельности, с выделением в его структуре комиссии | |

| Фактор | Оптимальное значение | Фактическое значение | Результат сравнения — проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Конституции страны |
|---|--|---|--|---|---|
| | Создание структуры по борьбе с рейдерством | в захвате предприятия с использованием служебного положения | | по борьбе с рейдерством. Установление уголовной ответственности за организацию или участие в захвате предприятия с использованием служебного положения | |
| Эффективность правоохранительной политики | Высокий уровень доверия населения правоохранительным органам. Эффективная система профилактики преступлений. Атмосфера законности и правопорядка | Неэффективность правоохранительных органов в решении задач обеспечения безопасности, защиты прав граждан и правопорядка. Отсутствие заметных успехов в модернизации российской правоохранительной сферы, отсутствие комплексного видения проблем правоохранительной системы | Отсутствие правовой базы для оптимального функционирования правоохранительной системы. Отсутствие концептуальных положений о структуре и содержании правоохранительной системы, функциях и направлениях противодействия преступным проявлениям, роли и механизмах профилактики преступлений. | Новые (унифицированные) условия деятельности и прохождения службы для всех правоохранительных органов Российской Федерации | |

| Фактор | Оптимальное значение | Фактическое значение | Результат сравнения — проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Конституции страны |
|--|--|---|---|---|---|
| | | | Острый дефицит высококвалифицированных кадров, снижение уровня профессиональной подготовки | | |
| Регламентация лоббистской деятельности | Легализация лоббистской деятельности. Законодательные основы правомерной деятельности по продвижению отдельных интересов | Лоббирование узкокорпоративных интересов, основанное не на законе | Дефицит нормативно-регулирующего лоббистской деятельности, что препятствует реализации принципов последовательного разделения власти и собственности и обеспечения отделенности бизнеса от власти | Законодательное закрепление основ лоббистской деятельности, требований и условий, устанавливаемых для лоббистских организаций | |
| Жесткая система государственного контроля за созданием юридических лиц и их последующей перерегистрацией | Выявление фирм-«однодневок», предупреждение их создания и пресечение деятельности | Регистрирующий (налоговый) орган до сих пор не наделен ни полномочиями, ни обязанностями по проверке достоверности представляемых на регистрацию юридического лица документов | Действующее законодательство не препятствует созданию фирм-«однодневок» | Документальное подтверждение фактического местонахождения юридического лица, оформление той или иной фирмы только на физическое лицо, лично явившееся для регистрации фирмы | |

| Фактор | Оптимальное значение | Фактическое значение | Результат сравнения — проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Конституции страны |
|--|--|--|---|--|---|
| Кадровые ресурсы для обеспечения мониторинга теневой экономики и отдельных ее проявлений | Государственные стандарты на специализацию «Мониторинг теневой экономической деятельности». Организация подготовки (дополнительной подготовки) специалистов по мониторингу теневой экономики на базе ведущих юридических и экономических вузов | На сегодня образовательные стандарты не предусматривают обучения по специализации «Мониторинг теневой экономической деятельности» | Отсутствие достаточного кадрового потенциала для обеспечения мониторинга теневой экономики и отдельных ее проявлений | Введение государственных стандартов на специализацию «Мониторинг теневой экономической деятельности». Организация подготовки (дополнительной подготовки) специалистов по мониторингу теневой экономики на базе ведущих юридических и экономических вузов | |
| Уровень безработицы | 3% от экономически активного населения | Численность лиц, нуждающихся в работе, составляет более 10 млн чел. 6,1 млн чел. учтенных безработных, 4,8 млн лиц, нуждающихся в работе, но отнесенных к экономически неактивному населению. Уровень безработицы — 8,1% | Кризис на рынке труда — недостаточность рабочих мест. По уровню безработицы превышено предельно критическое значение мировой практики — 8–10% | Переориентация экономической политики государства в сфере занятости на создание рабочих мест | |

Продолжение таблицы 8.6.5

| Фактор | Оптимальное значение | Фактическое значение | Результат сравнения — проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Конституции страны |
|---|---|---|---|---|---|
| Устойчивая система управления миграцией | Стабилизация преступности мигрантов и ее снижение | Криминальная система «черной» миграции рабочей силы | Значительная доля мигрантов в совершении различных преступлений | Ответственность работодателей за использование труда нелегальных мигрантов. Разработка региональных приоритетов миграционной политики исходя из потребностей различных отраслей экономики в услугах мигрантов, возможностей инфраструктуры страны | |

8.7. Административная система и ее реформирование

Как показано в разделе 1.4, состояние государственного аппарата является фактором результативности власти и, соответственно, фактором жизнеспособности страны (рис. 8.7.1).



Рис. 8.7.1. Состояние государственного аппарата как фактор жизнеспособности страны

Предметом рассмотрения в рамках данного раздела является государственный аппарат управления или административная система, понимаемая как совокупность органов в их взаимосвязи, обеспечивающая реализацию государственной власти и конкретных принятых политических и управленческих решений. В данном случае основанием для построения модели административной системы является ее целевое (функциональное) назначение — реализация государственной власти. Этим определяется выбор следующих параметров рассматриваемой системы.

1. Цель и функции административной системы. Как показано выше, в качестве основной цели существования административной системы полагается реализация государственной (публичной) власти. Соответственно, любые элементы и субъекты, взаимосвязанно и скоординированно выполняющие эту функцию, рассматриваются как составные части системы.

2. В состав административной системы входят конкретные органы, организации, институты, реализующие основную функцию административной системы. Очевидно, что составные элементы административной системы сами могут являться подсистемами и должны реализовывать целый набор самостоятельных локальных функций, которые, тем не менее, должны быть

направлены на реализацию основной функции административной системы. Поэтому локальные функции элементов состава административной системы также подлежат изучению.

3. Функциональное поле административной системы как набор существенных взаимосвязей между элементами состава системы с точки зрения реализации основной функции системы.

В рамках настоящего исследования изучение административной системы не представляет собой самоцель, а подчинено задаче изучения ее свойств как фактора жизнеспособности страны, а также выявлению факторов, в свою очередь влияющих на построение административной системы и реализацию ее функций.

Основное назначение административной системы как фактора жизнеспособности страны — это обеспечение результативности государственной (публичной) власти. Это означает, что административная система выполняет во многом инструментальную функцию достижения конкретной цели (получения результата). При таком подходе (назовем его инструментальным) формирование цели, образа желаемого результата, должно осуществляться за пределами системы. В этом случае система, получая задание на входе в виде постановки цели, на выходе должна показывать результат, который можно будет оценивать на предмет соответствия желаемому (поставленному в качестве цели). Эта оценка и будет оценкой результативности (рис. 8.7.2).

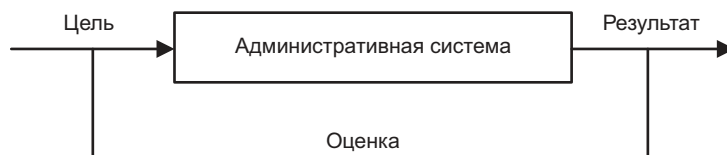


Рис. 8.7.2. Административная система как инструмент государственной власти

Как видно из рис. 8.7.2, постановка цели происходит за рамками административной системы. Результат управленческой деятельности административная система также выдает вовне. Такой подход позволяет достаточно точно и объективно оценивать результативность государственного управления. Именно такая методология была применена для оценки качества государственного управления (более подробно о коэффициенте качества государственного управления см. раздел 1.4). Преимущества этой методологии заключаются в том, что она позволяет оценить результативность государственного управления, рассматривая при этом административную систему как «черный ящик». При этом очевидно, что на практике всегда существует опасность — имманентное свойство и стремление административной си-

стемы, любого аппарата перетянуть на себя несвойственную ему функцию, а именно — заменить задающие цели и смыслы органы, подчинить их себе.

Однако у описанного подхода есть и недостатки.

Во-первых, для получения оценки нужно иметь четкую и достоверную информацию о входах и выходах системы, т. е. о поставленных целях и достигнутых результатах. Поставленные цели в большинстве случаев могут быть взяты или реконструированы из различных официальных документов (нормативно-правовых, программных, политических). Оценить результаты чаще всего сложнее — нужна объективная информация о состоянии тех или иных объектов или процессов до начала управленческих действий и после. Дефицит такой информации приходится компенсировать экспертной оценкой.

Во-вторых, используемый подход позволяет оценить только результативность, но не причины ее конкретного уровня — это заложено в самой модели «черного ящика».

Таким образом, для изучения самой административной системы требуются и другие методы анализа и способы оценки.

Начинать такой анализ необходимо прежде всего с рассмотрения самой административной системы в контексте ее «окружающей среды».

Чаще всего административная система рассматривается в контексте взаимоотношений «власть — общество» как элемент властной системы (рис. 8.7.3).

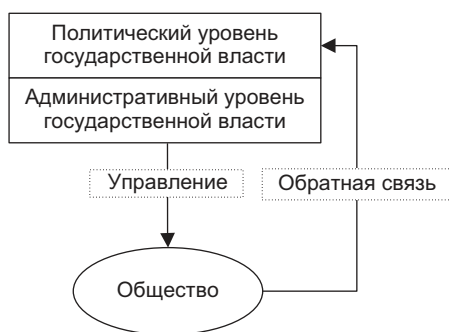


Рис. 8.7.3. Место административного уровня реализации государственной власти

При этом предполагается, что общество транслирует свои интересы во власть; власть формирует управленческие решения, направляет их в административную систему для реализации; административная система добивается или не добивается результата, который, в свою очередь, через систему обратной связи оценивается как обществом, так и властью.

Нетрудно заметить, что в такой модели административная система занимает подчиненный уровень по отношению к некоему «верхнему» этажу

власти. То есть властная система не представляется целостной: она разбита на «политический» этаж, ответственный за учет, распознавание интересов общества и за формирование целей, и «исполнительский» этаж, ответственный за достижение целей и реализацию принятых решений. Принимая во внимание, что «верхний» этаж власти также находится в некотором подчинении у общества, получается, что административная система является дважды подчиненным субъектом: обществу и верхнему этажу власти.

Эта модель описывает классическое представление о демократии. Наложенная на классическую же систему разделения властей, эта модель должна предполагать приоритет (верховенство) представительной власти над исполнительной, что вытекает из концепции передачи народом части своих полномочий представительным органам власти, уполномоченным на реализацию его воли. На практике во многих западных странах такая модель реализуется в рамках парламентской демократии, при которой исполнительная власть находится в подчинении и под контролем законодательной, являющейся одновременно и представительной, таким образом концентрируя у себя как политическое, так и юридическое основание для целеполагания. Подобная модель наиболее близка к реализации инструментального подхода к построению административной системы: ее границы оказываются строго очерченными как по функциональному наполнению, так и по составу и структуре. Следствием является высокая стабильность административной системы, которая поддерживается целым рядом институциональных гарантий. Это гарантии государственным служащим, в том числе система пожизненного найма, ограничения в кадровой и структурной политике в отношении административной системы.

Однако далеко не во всех случаях политический и административный уровни управления так легко разграничиваются. В том случае, когда, наряду с парламентом, избираемый глава государства наделяется значительными полномочиями, он может возглавлять систему исполнительной власти. В этом случае политический потенциал представительства от народа как бы расщепляется между президентом и парламентом. Такое же расщепление происходит и при целеполагании. Определить четкие границы между политическим и административным уровнями управления в данном случае не так легко: президент уже не является внешним субъектом по отношению к административной системе — это важно, прежде всего, для целеполагания. Получается, что административная система начинает сама участвовать в целеполагании, что затрудняет возможности использования модели «черного ящика» для оценки ее результативности.

Российская реальность еще более далека от описанной на рисунке 8.7.2 модели. Провести четкую грань между политической и административной составляющими государственной власти очень сложно. Функции представительства интересов народа осуществляет как избираемый парламент, так

и избираемый президент, которые совместно назначают главу исполнительной власти (правительства). Однако это далеко не означает, что рамками Правительства Российской Федерации можно описать условные границы российской административной системы. Президент обладает огромными полномочиями по прямому управлению целым рядом ключевых направлений («силовой» блок), а также возможностями прямо или косвенно вмешиваться в любые управленческие процессы — эти системные условия лежат, что называется, на поверхности и конституционно закреплены. Степень ограничения исполнительной власти (административной системы) от политической и степень ее функциональной самостоятельности и ответственности хорошо описываются термином «технический премьер». Но реальность на самом деле сложнее.

Преображение статуса и возможностей председателя Правительства Российской Федерации, произошедшее в 2008 г., показывает условность формальных оценок российской политической и административной системы. В совокупности с результатами построения «вертикали власти» и комплектования парламента можно утверждать, что модель российской системы государственного управления в целом полностью не соответствует описанной выше.

Этот феномен российской государственной (публичной) власти, называемый «автосубъектностью», описан в разделе 1.4. В российской истории и традиции государственная власть никогда не была реально зависимой от общества, не формировалась им и не контролировалась. В какой-то мере реальная модель построения государственной власти в России является антиподом модели парламентской республики — государственная власть сама является источником своей власти, и только вокруг нее и в зависимости от нее формируется общество. Система построения государственной власти практически исключает возможность институционального обособления и устойчивого автономного функционирования политического этажа власти. Сама система государственного управления централизована и иерархична. Генерация целей происходит сверху управленческой пирамиды, результаты оцениваются внутри самой же системы. Схема, обозначенная на рисунке 8.7.2, в российском случае очень упрощенно выглядит, как показано на рис. 8.7.4.

В этой схеме принципиально важным является то, что для административной системы в российском случае принципиально не существует ярко выраженной метасистемы в виде общества, представительной власти, которая могла бы ставить цели, оценивать и контролировать полученные результаты в целом — все эти процессы возможны только в отношении отдельных подсистем административной системы: органов, организаций, должностных лиц. Реально генерируемые системой общие цели и результаты обусловлены необходимостью ее самовоспроизводства. Вряд ли большая часть этих

внутренне меркантильных целей становится достоянием общественности. Более того, «для внешнего пользования», сообразуясь с необходимостью обеспечения самовоспроизводства системы и снижения рисков ее существования, генерируются мнимые цели, которые не будут достигаться, поэтому оценивать их для определения результативности административной системы нецелесообразно.

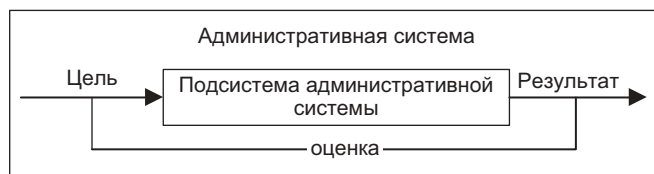


Рис. 8.7.4. Административная система как система государственной власти

Отсутствие общества в качестве субъекта, оценивающего деятельность административной системы, не означает, что нет субъекта, который может использовать систему в своих целях. Объективно этим субъектом является глава российского государства — он находится на вершине системы, имея при этом все административные возможности для управляющего воздействия на нее. В том случае, если у него появляется возможность «встать над системой», он становится субъектом, реально управляющим ею, способным объективно оценивать ее свойства и функции, осуществлять целеполагание и оценивать результативность. Это именно то, что называется административным ресурсом.

Существует много других субъектов, которые не имеют возможности управлять системой, но, зная ее свойства и функции, могут умело ею пользоваться. Речь идет о достаточно широких слоях и социальных группах, включающих российских граждан, представителей бизнес-кругов (российских, зарубежных, транснациональных), криминального сообщества, а также о лоббистах, коррупционерах, иностранных государствах.

Подведем предварительные итоги.

В российском случае в силу специфики государственной власти административная система неотделима от политического уровня управления и неподотчетна обществу. Оценка результативности административной системы затруднена тем, что фактически она сама работает на генерацию целей и получение результатов. Поэтому оценка с точки зрения декларируемых для общества целей заведомо неэффективна.

Самоустранение административной системы от решения задач общества не означает снижения ее влияния на жизнеспособность страны. Более того, такая позиция может оказывать существенно большее негативное воздействие на жизнеспособность.

Полное замыкание административной системы на саму себя может привести к краху страны и самой системы. Хотя интересы выживания административной системы могут совпадать с интересами выживания страны. В точках пересечения этих интересов возможна наиболее высокая результативность действий по обеспечению жизнеспособности страны.

Для обеспечения такой синхронизации интересов необходим субъект, способный оценивать действия системы со стороны и соотносить их с интересами общества и жизнеспособности страны. Соответственно, этот субъект должен иметь интересы, совпадающие с интересами максимизации жизнеспособности страны, обладать информацией, позволяющей оценивать результаты реальной деятельности административной системы и их влияние на жизнеспособность страны, обладать знаниями и возможностями для корректировки деятельности административной системы в интересах обеспечения жизнеспособности страны.

Таким образом, важнейшей задачей становится задача не абстрактного реформирования административной системы, а такого, чтобы деятельность по реализации ее интересов максимально соответствовала бы максимизации жизнеспособности страны. Для этого нужно обладать информацией о принципах работы и внутренней мотивации системы и ее отдельных составных частей.

При этом не ставится задача принципиального слома существующей административной системы. Такая задача может возникнуть только в случае невозможности решения поставленной выше задачи.

Подобная постановка проблемы является принципиальной. С точки зрения обеспечения жизнеспособности страны нет необходимости давать абстрактную оценку российской административной системе, сравнивая ее с какими-то аналогами или эталонами. Необходимо ответить на вопрос: что в существующей административной системе мешает максимизации жизнеспособности страны?

Важно отметить, что все предыдущие попытки реформирования административной системы были направлены либо на принципиальное разрушение системы, как было во время «первой административной реформы», либо на настройку ее «под себя», причем как внутренними акторами (Б. Ельцин, В. Путин, Д. Медведев), так и внешними (например, Всемирный банк с его критериями эффективности и институциональными преобразованиями).

В начале 2000-х гг. под руководством Д. Козака была осуществлена масштабная административная реформа правительства и правительственных институтов. Цели ставились следующие: сокращение численности чиновников, ликвидация избыточных функций (еще при Касьянове их насчитывались тысячи!), создание некоей вертикали «министерство — служба — агентство».

Мало сказать, что из этого ничего не получилось. Численность выросла, неразбериха стала просто недопустимой (чего стоила только малопонятная идея ограничить число заместителей министра двумя персонами), вертикаль органов власти себя не оправдала. Почему так произошло? Даже целеполагание не обсуждалось с компетентными экспертными кругами. Не говоря уже о путях достижения целей. Мероприятие и не могло увенчаться успехом, поскольку в основу закладывались упрощенные либеральные нормы избавления государства от его неотъемлемых функций.

Перечисление неудачных административных шагов можно продолжить. Например, ликвидация дорожных фондов и системы финансирования дорожного строительства в стране, приведшая к катастрофическому сокращению его объемов. В итоге через 9 лет новая инициатива — теперь по их восстановлению...

РАО «ЕЭС России» раздробили в соответствии с «букварями» либеральной экономики, добились инвестиционной стагнации, старения основных фондов и роста цен, аварий, в том числе с жертвами и колоссальным ущербом (на Саяно-Шушенской ГЭС). В 2010 г. заговорили о восстановлении единой системы.

Таких примеров бездумного отношения к реформированию административных систем, без осмысленного целеполагания, гораздо больше. Они говорят о значимости настройки связи между административной системой и политической властью. При подобной настройке необходимо оперировать прежде всего не теоретической догмой, а ценностной компонентой для планирования, осуществления и оценки дальнейших преобразований административной системы, которая будет определять ее целевое состояние и методы реформирования.

При этом возникает закономерный вопрос: кто является субъектом преобразований? Формально ответ на него понятен — преобразования должны осуществляться в интересах страны, выразителем интересов которой является государственная власть, значит, она и должна преобразовать административную систему. Однако, как установлено выше, это будет означать, что административная система должна преобразовать саму себя, что маловероятно — субъект должен находиться за пределами системы и иметь возможность на нее воздействовать. В идеальной ситуации таким субъектом должно быть общество (или какая-то его часть), которое, действуя через различные, в основном политические, институты, оказывает влияние на формирование административной системы. В российских условиях политическая система растворена в административной и практически не имеет внешних входов, поэтому возможности общества существенно ограничены. Поэтому реальным субъектом преобразований остается только глава государства. Вывод для российских реалий не оригинальный и столь же традиционно отягощенный ограничениями персонального характера. остано-

вимся на этой гипотезе и перейдем к описанию самой административной системы.

Административная система в контексте данного исследования определена как синоним государственного аппарата, т. е. как система государственных органов и институтов в их взаимосвязи, с помощью которых осуществляется отправление государственной власти. С учетом особенности российской власти (автосубъектность) уточним, что административная система в России осуществляет не только отправление (реализацию) государственной власти, но и функцию ее сохранения и воспроизводства, что не является типичным для административных систем других стран. Реализация этих функций не только требует определенной профессионализации, но и отвлекает значительное количество ресурсов, требуя достройки административной системы. В результате для компенсации ресурсной обеспеченности административная система должна получить под свой контроль основные ресурсы: производственные, финансовые, людские, организационные. Конкретные формы контроля могут быть разными и внешне копировать западные институты, существенно отличаясь по содержанию. Таким образом, основной характеристикой для описания административной системы в России является функциональный признак: все, что осуществляет функции сохранения, воспроизводства и реализации государственной (публичной) власти в России, относится к административной системе.

Поэтому, переходя к описанию состава существующей в настоящее время административной системы, необходимо отметить, что он включает как типичные и традиционные элементы, государственные органы различных видов, так и многие другие элементы — государственные компании и корпорации, СМИ, политические партии, судебную систему.

Рассмотрим номинально существующую систему государственного управления в России, предусмотренную Конституцией и установленную в соответствии с законодательством (рис. 8.7.5). Выделенный пунктиром на рисунке треугольник в принципе должен составлять основу для описания состава административной системы, которая в классическом понимании во многом совпадает с системой исполнительной власти. Схема описывает построение государственной власти только на федеральном уровне, пока им и ограничимся в целях упрощения модели.

Таким образом, формально закрепленная система органов государственной власти в России предполагает разделение властей: законодательная власть представлена Федеральным собранием, исполнительная — Правительством, судебная — Верховным, Высшим арбитражным и Конституционным судами. В качестве автономных элементов системы действуют Генеральная прокуратура и Центральный банк.

Президент занимает позицию слегка «над» остальными ветвями власти.

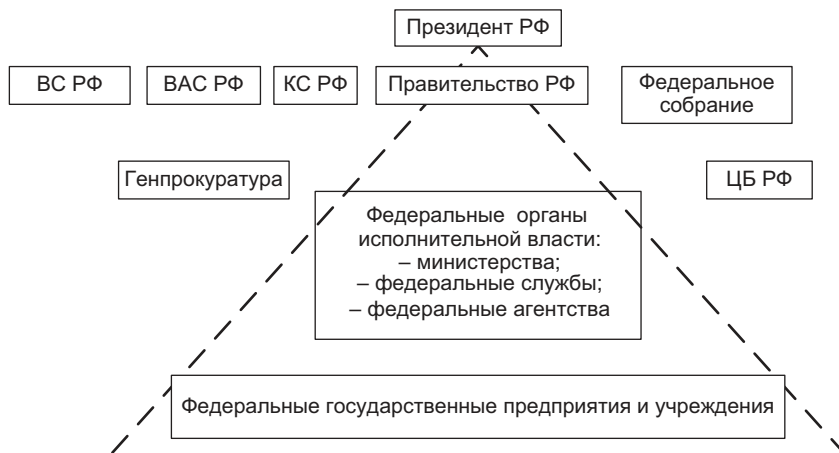


Рис. 8.7.5. Общая схема предусмотренных Конституцией РФ государственных органов

Административная система при таком представлении формально возглавляется Правительством, однако под некоторым контролем и управлением президента.

Отметим, что подобная система разделения, распределения власти в России практически никогда не существовала, ее введение в 1993 г. явилось серьезной инновацией.

Предполагалось, что разделение многих функций государственной власти создаст реальную систему различных, достаточно автономных государственных институтов по типу западных демократий, систему сдержек и противовесов. Именно такими планами можно объяснить желание осуществить «во что бы то ни стало» приватизацию и создать новый класс собственников, который стал бы основой для подобной конфигурации власти, оказывал бы поддержку различным государственным институтам, обеспечивая при этом состязательность между ними и тем самым — столь необходимые сдержки и противовесы.

Парадокс заключается в том, что крупные предпринимательские структуры и собственники, возникшие в результате приватизации, были порождением воли государства, поэтому автономией от государственной власти они не обладали. Более того, в стране не было многих институтов, присущих западной демократии и экономике. Поэтому бизнес не мог сколько-нибудь эффективно функционировать без поддержки государства, которая проявлялась как в установлении регулируемых тарифов (в основном в отношении естественных монополий, что важно для экспортно ориентированных компаний), так и в установлении системы налогообложения, защиты собственности от криминального мира, а также во многих других проявлениях.

Понимая свою зависимость, предприниматели начали интенсивно устанавливать коммуникации на всех этажах государственной власти и административной системы, стимулируя коррупцию и усиливая свою зависимость от административной системы. Наиболее преуспевающие и дальновидные представители бизнеса, понимая эту зависимость и специфику построения административной системы, пытались действовать через самые верхние уровни власти (так называемая «семибанкирщина») либо через кардинальное изменение всей системы власти (план построения парламентской республики М. Ходорковского). Оба варианта объективно действовали на ослабление государственной власти и административной системы.

Еще сложнее обстояло дело со строительством региональной системы власти. Унаследованный от советского периода федерализм предопределил конфигурацию государственно-территориального устройства и способы построения региональной власти (подробнее — в разделе 14.3. Административно-управленческое устройство). Это приводило к ослаблению центральной власти, создавало выгодные условия для регионального сепаратизма, особенно с учетом позднесоветского способа комплектования партийных и управленческих кадров (раздел 2.1.14). Предотвратить «парад суверенитетов» в начале 1990-х гг. удалось только путем дальнейшего ослабления центральной власти. Эти тенденции наблюдались до конца правления Б. Ельцина.

Однако административная система не была сломлена ни институционально, ни кадрово, и в 2000-х гг. она взяла полный реванш, фактически реорганизовав всю систему отношений в политике, экономике и управлении. Построение «вертикали власти» было закономерным с учетом исторического опыта и развития государственной власти в России. Была восстановлена централизация управления, предотвращены многие возможности политического регионального сепаратизма. Политическая сфера легитимации власти была полностью поставлена на службу административной системе, получившей контроль над формированием представительных органов (через партийные механизмы), а через них — полный контроль над законодательным процессом.

Получение контроля над законодательным процессом позволило вполне легитимно провести перестройку управленческих процессов в экономической, налоговой и финансовой сфере. Административная система получила фактически монопольный контроль над государственными финансами, как над доходной, так и над расходной частью, усложнила и ужесточила контроль экономической сферы, окончательно подчинив себе бизнес и создав целую систему собственных экономических агентов для перераспределения собственности.

Государство, государственный и квазигосударственный бизнес восстановили лидерство в экономической сфере внутри страны и во взаимоот-

ношениях с иностранными контрагентами. Для адаптации к новым экономическим условиям были созданы и «настроены» новые институты и инструменты: акционерные общества с государственным участием, государственные корпорации и государственная компания, акционерные банки с государственным участием, институты развития.

Административная система восстановила контроль силовой и правоохранительной сфер, подчинив себе систему судопроизводства и возможности легитимного применения силы.

В итоге административная система сформировала свой новый облик, адаптировавшись к изменившимся внешним условиям. Центральная власть в лице президента получила контроль над следующими основными блоками: «силовым», социально-экономическим, финансовым, блоком обеспечения легитимности (рис. 8.7.6).

Такое построение административной системы не закреплено законодательно, но отражает реальное положение вещей, что дает основания для критики со стороны представителей мирового сообщества и оппозиции.

С точки зрения жизнеспособности страны подобное преобразование административной системы трудно оценить однозначно. С одной стороны, реорганизация административной системы объективно содействовала усилению государственной власти. Однако, учитывая независимость административной системы от общества, это не гарантирует положительного влияния на результативность действий власти и на жизнеспособность страны. Главная опасность заключается в том, что властная, задающая ценности институция замещена административной подсистемой. Генератор ценностей в государственной управленческой пирамиде перестал работать.

Для оценки результативности действий власти возможно использовать несколько методов: 1) сравнение поставленных целей и полученных результатов; 2) сравнение полученных результатов и затраченных издержек (*cost-effectiveness analysis*); 3) сравнение полученного результата и возможных альтернатив (*cost-benefit analysis*).

Оценка административной системы с использованием первого метода даст слишком мало информации о свойствах самой административной системы: как уже установлено выше, она объективно не действует сама по себе в интересах общества, поэтому оценивать ее результативность с точки зрения достижения публичных целей не имеет смысла.

Это отличается от оценивания качества государственного управления в целом, используемого в настоящей работе (раздел 8.1). Госуправление в целом начинается именно с ценностных определенностей и публичного выдвижения целей развития.

Кроме того, современная административная система в силу особенностей кадрового построения и развития, унаследованных от советского периода (см. раздел 2.1.15), вообще не настроена на работу в целях получения

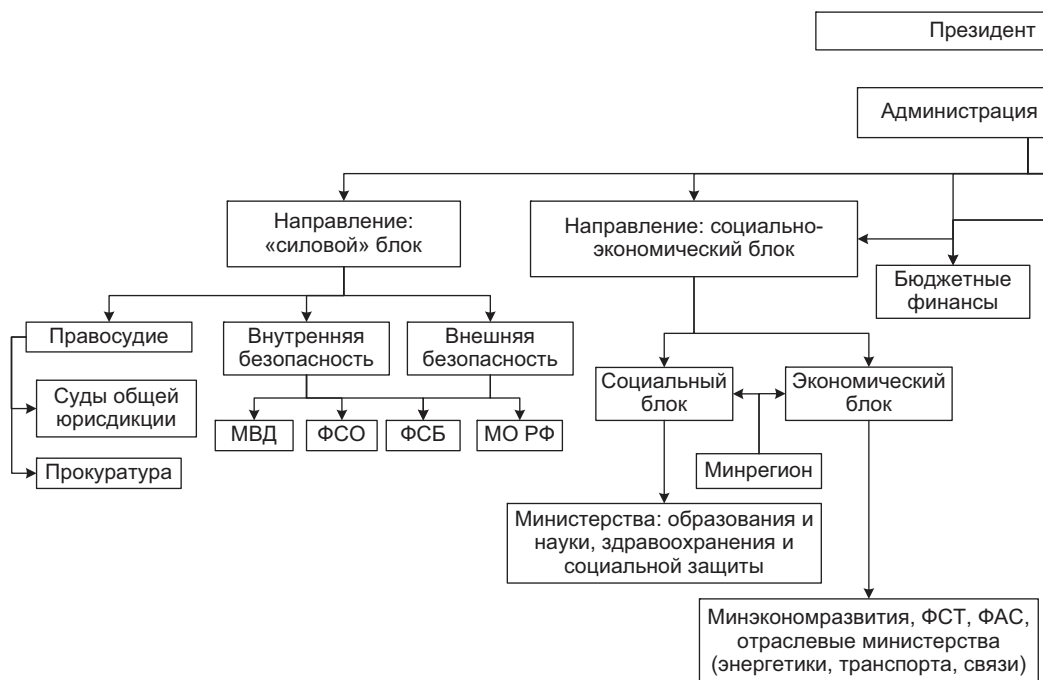
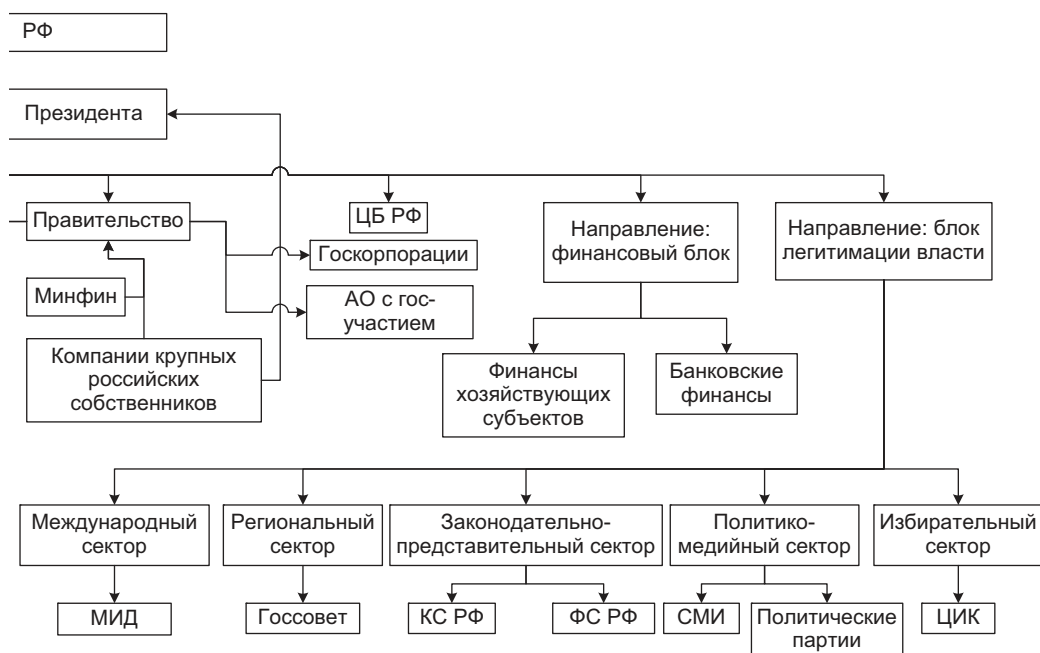


Рис. 8.7.6. Фактическое построение административной системы



в России в настоящее время с учетом функционального подхода

результата, она настроена на воспроизводство процесса делопроизводства, что характерно для бюрократии.

Оценка результативности (эффективности) административной системы с позиции второго метода применяется в основном в методиках Всемирного банка¹, в которых дается оценка управленческой эффективности, качества регулирования экономической деятельности, контроля коррупции. Изучение методики проведения этих оценок² дает основание утверждать, что эффективность в данном случае оценивается с точки зрения в основном экономических издержек бизнеса (большой частью транснационального), которые он несет в процессе осуществления той или иной государственной деятельности, что также не соответствует интересам жизнеспособности страны. Так, например, коэффициент корреляции коэффициента качества государственного управления, рассчитанного по методике Центра проблемного анализа, и коэффициента управленческой эффективности, вычисленного по методике Всемирного банка, составляет $-0,621$, т. е. дает устойчивую антикорреляцию.

Оценка эффективности (результативности) административной системы по третьему методу не производится.

В связи с изложенным для адекватной оценки административной системы и ее воздействия на жизнеспособность страны необходим факторный анализ. Представляется возможным выделить следующую систему факторов первого уровня.

Первый фактор — недостатки целеполагания. Как было показано выше, административная система в целом лишена мотивации к действиям в интересах страны. Во многом она осуществляет их подмену собственными интересами. В связи с этим наблюдается резкое рассогласование между реальными (выступающими как теневые) и декларируемыми целями, что затрудняет оценку результативности. На основе общей оценки качества государственного управления по результатам можно дать оценку результатам государственного управления с точки зрения жизнеспособности страны.

Второй фактор — отсутствие ответственности конкретных должностных лиц за результат. Как было показано в разделе 2.1.15, работа «на процесс», а не «на результат» была характерна для советской системы 1970–1980-х гг., когда жесткая, иногда жестокая система мотивации чиновников «по Сталину» была отменена, а новой системы мотивации результативной деятельности выработано не было. Управленческий опыт 1990-х гг. в России демонстрировал успехи в достижении скорее «антирезультатов», которые выражались в сломе всех основ предыдущего строя — политических, экономических, управленческих. При этом отсутствовала неотвратимость ответственности.

¹ Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996–2008 // World Bank Policy Research Working Paper. № 4978.

² Там же.

2000-е годы во многом изменили ситуацию. С построением «вертикали власти» стали демонстрироваться точечные попытки применения ответственности. Однако применялись они в основном на местном уровне к мэрам городов, скорее всего для того, чтобы не нарушить внутриэлитное согласие.

Ситуация качественно могла поменяться с введением критериев эффективности для субъектов Российской Федерации³. Это была первая попытка каким-то образом связать управленческую деятельность и ее последствия. Сам перечень критериев и методика их применения вызвали много критики со стороны специалистов за отсутствие гибкости, неприменимость, однако формально направление действий необходимо признать верным.

С аналогичной целью был принят законодательный пакет относительно отчетов Правительства⁴. В отличие от инициатив в отношении руководителей субъектов федерации, данная мера может быть признана скорее декоративной, с учетом реального построения административной системы.

Таким образом, можно констатировать, что системы персональной ответственности за результат в административной системе России сейчас нет, существуют лишь отдельные попытки ее введения.

Третий фактор — ресурсная обеспеченность субъектов управленческой деятельности — звеньев административной системы. В первую очередь это касается финансовых ресурсов. В современных условиях финансовый ресурс представляет для административной системы в целом и для отдельных ее элементов наибольшую ценность и является предметом распределения, в основном в целях присвоения. По этой причине финансовые ресурсы в руках руководителей административной системы зачастую выполняют роль мотиватора в отношении нижестоящих уровней и должностных лиц, а также инструмента контроля и даже наказания. При этом их основная утилитарная функция часто не принимается во внимание. Ввиду этого финансовые ресурсы подлежат особому учету и распределению, контроль этого блока является одним из определяющих в построении современной административной системы в России. Для управления государственным финансовым ресурсом созданы специальные органы: Минфин, Центробанк, чьи позиции в административной и экономической системе весьма сильны и обособлены. Минфин, распределяя государственные финансовые ресурсы, объективно получает значительно больший аппаратный вес, чем остальные министерства, и превращается в самостоятельный центр управления, тем самым ломая формально установленную систему и структуру федеральных органов исполнительной власти

³ Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 27. Ст. 3256.

⁴ Федеральный конституционный закон от 30 декабря 2008 г. № 8-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О Правительстве Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 3.

и становясь «первым среди равных». Независимый от Правительства Центробанк ставит само Правительство в подчиненное положение.

Все это в совокупности дает эффект, обратный рациональному построению управленческой деятельности. Не ресурсы изыскиваются под достижение цели и получение результата, а цели ставятся исходя из имеющихся ресурсов: «кто платит, тот и заказывает музыку». Поэтому Минфин активно формирует политику иных федеральных органов исполнительной власти, а также регионов, а Центробанк — развитие банковской сферы и экономического сектора.

Выходом видится возвращение финансовому ресурсу его изначальной функции. Серьезным барьером на этом пути является коррупция, которая выражается в укоренившейся привычке каждого звена административной системы извлекать финансовую выгоду из своей деятельности. Если ослабить контроль государственных финансов, то можно получить новый феодальный строй, когда каждый орган или должностное лицо будут рассматривать вверенные им финансовые ресурсы как собственную вотчину. Поэтому финансовая дисциплина и контроль должны дополняться механизмом чрезвычайного выделения средств для решения конкретных важных задач (получения результата). При этом подобные механизмы должны быть открыты и доступны, исключать теневое и корыстное использование и обязательно должны быть сопряжены с ответственностью за результат.

Четвертый фактор — информационный обмен внутри административной системы. Скорость передачи управленческой информации — важная характеристика любой управленческой системы. Благодаря внедрению современных информационных технологий и технологий связи управление огромной страной происходит практически в «режиме реального времени», вплоть до проведения президентом совещаний в режиме видеоконференции. Гораздо большую проблему составляет адекватность передаваемой информации. Однако содержательная часть информационного обмена имеет множество проблем.

В первую очередь возникает проблема исполнительской дисциплины. Как было показано выше, административная система последних десятилетий отличается работой «на процесс», т. е. ее деятельность сводится в основном к документообороту, выполнению локальных, краткосрочных и конкретных поручений. Этим в какой-то мере объясняются эффекты снижения глубины прогнозирования, короткие бюджетные циклы и отсутствие стратегического целеполагания. Однако и в сфере документооборота имеются проблемы. По разным данным, уровень исполнительской дисциплины даже в отношении поручений президента и Правительства недопустимо низок⁵, доля невыполненных поручений может достигать нескольких десятков про-

⁵ Президент проверил исполнение своих поручений за 2009 год. Статья // <<http://www.kremlin.ru/transcripts/7114/work>>.

центов. Это свидетельствует о серьезном кризисе системы, так как косвенно характеризует ее основную способность — осуществлять документооборот.

Второй проблемой является проблема адекватности передаваемой управленческой информации, особенно в режиме отчетов, контроля и иных форм «обратной связи». Поступающая на верх административной системы информация подвергается существенным искажениям самой же системой из-за монополизации ею же каналов передачи информации «снизу вверх». По этой причине появляются ошибки при принятии управленческих решений. Возникает эффект виртуализации управления, причем на самом высоком уровне. Это чревато серьезными негативными последствиями не только для страны, но и для самой управленческой системы.

Пятый фактор — кадровая политика. В советский период был сформулирован четкий и лаконичный лозунг — «кадры решают все». Современная административная система воспроизводит и усугубляет худшие образцы российской и советской кадровой карьерной практики. Более подробно данная проблематика рассмотрена в других разделах настоящей работы.

Сводное описание указанных факторов и основных проблем представлено в табл. 8.7.1.

Свод факторов жизнеспособности в сегменте состояния административной системы

| Фактор | Оптимальное значение | Фактическое значение | Результат сравнения — проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Конституции страны |
|--|---|--|--|--|--|
| Целеполагание | Адекватное целеполагание в кратко-, средне- и долгосрочном периоде с учетом интересов страны | Целеполагание осуществляется в краткосрочном периоде без учета интересов страны. Единое целеполагание даже для административной системы отсутствует | Отсутствие связи целеполагания в рамках административной системы с интересами страны. Отсутствие стратегического целеполагания | Повышение степени ответственности лидера страны за ее судьбу. Выведение лидера страны за рамки административной системы | Конкретизация механизма импичмента |
| Отсутствие ответственности конкретных должностных лиц за результат | Каждый конкретный орган, должностное лицо (звено административной системы) несет ответственность за достижение результатов в рамках своей сферы ответственности. Поставленные цели позволяют четко определять желаемый результат. Существует сбалансированная система мотивации и санкций | Отсутствует система ответственности за результат. В исключительных случаях применяется мотивация, ориентированная на результат (например, Олимпиада, крупные внешнеэкономические проекты, избирательный процесс) | Отсутствие ответственности за результат на всех уровнях административной системы | Внедрение системы ответственности за результат путем использования системы мотивационных механизмов (чрезвычайные полномочия и ресурсное обеспечение, личная материальная и карьерная мотивация) и санкций (все виды ответственности, включая запрет на работу на государственной службе) на всех уровнях административной системы | Введение системы политической ответственности, описание процедур ее применения |

| Фактор | Оптимальное значение | Фактическое значение | Результат сравнения — проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Конституции страны |
|--|--|--|--|--|---|
| Ресурсная обеспеченность субъектов управленческой деятельности | Достаточная для получения результата ресурсная обеспеченность; возможность управления ресурсами со стороны лица, ответственного за достижение результата | Управление финансовым ресурсом централизовано; финансовый ресурс рассматривается не как средство, а как цель; отсутствует самостоятельность в его применении | Рентное отношение к государственным финансовым ресурсам; отсутствие инициативы и ответственности | Внедрение механизмов гибкого ресурсного обеспечения и проектного финансирования в сочетании с механизмами ответственности за результат. Усиление механизмов последующего контроля | Принцип ответственности за результат должен подкрепляться принципом ресурсной обеспеченности |
| Информационный обмен внутри административной системы | Быстрая и адекватная передача управленческой информации между всеми уровнями административной системы в любом направлении | Надежность восходящих информационных потоков очень низка, высоки внутрисистемные искажения информации; низкий уровень исполнительской дисциплины | Ориентация на процессный стиль управления; монополизация восходящих информационных потоков, слабость обратной связи; слабость институтов гражданского общества | Создание альтернативных внутрисистемных (правоохранительные органы, партийная система, система исполнительной власти) и внесистемных (специализированные институты — «фабрики мысли», научно-экспертное сообщество) информационных потоков, ориентированных на лидера страны и имеющих целью повысить объективность получаемой им информации | Закрепление независимости информационных потоков (от правоохранительных органов, партийной системы) и научно-экспертного сообщества (принятие специальных докладов, в том числе и открытых). Стимулирование внутрисистемной конкуренции в информационном пространстве руководителя страны |

| Фактор | Оптимальное значение | Фактическое значение | Результат сравнения — проблема | Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Конституции страны |
|-------------------|--|--|---|---|--|
| Кадровая политика | Открытость системы кадрового набора; отбор и продвижение лучших кадров; стимулирование инициативы и инновационного подхода | Коррупционно-клановая система комплектования кадров; поощрение безынициативности; приоритет деятельности в частных и групповых интересах | Кадровая политика консервирует и усугубляет недостатки административной системы | Централизация и упорядочение кадровой работы. Введение ответственности работников кадровых служб за результат. Стимулирование внутрисистемной конкуренции путем перекрестных назначений. Четкое разделение политических и административных должностей | Формулирование требований к лицам, претендующим на высшие должности. Формальное и четкое разделение политических и административных должностей, закрепление требований к ним |

Таким образом, государственная власть в России неразделима на политическую и административную составляющие. И уж тем более не сводима к только административной функции. Административная система, которая должна выполнять инструментальную функцию, в условиях независимости государственной власти от общества фактически покрывает собой всю систему государственного управления. Она отличается высокой степенью централизации, строгой и многоуровневой иерархичностью, с региональными особенностями, «всеохватностью» (широтой функций) — в связи с необходимостью управлять практически всеми сторонами общественной жизни, а также взаимозависимостью с политическим этажом власти, тенденцией к потере управляемости «сверху», неподконтрольностью обществу.

Основные характеристики российской административной системы на протяжении истории неизменны.

Это высокая степень централизации. Ослабление централизации ведет к центробежным тенденциям (СССР, Россия 1990-х). Формально существующая федерация не должна вводить в заблуждение — реальных проявлений федеративных отношений очень мало, хотя они наличествуют в ряде национально-территориальных образований

Система всегда строго иерархизована. Как правило, иерархия выглядит следующим образом: верховный руководитель — его аппарат — правительство (в лице конкретных министров) — внутриминистерское управление — региональные органы управления. При реализации формально-федеративной структуры управления возникают сложности с выстраиванием единой системы исполнительных органов.

Негативными моментами централизации и иерархизации является нарушение информационных потоков, слабость обратной связи. В связи с этим критически важным для результативности административной системы является выстраивание двойного информационного контура, когда информация высшему руководству поступает не только от непосредственных подчиненных, но и по иному, альтернативному каналу (как правило, по линии спецслужб).

Следствием высокой иерархичности является и необходимость контрольных и особенно надзорных органов, которые также должны обеспечить дублирование информационных потоков.

В ходе исследования выявлены основные факторы, воздействующие на строение и развитие административной системы и на ее воздействие на жизнеспособность страны, даны оценки их фактическому и оптимальному состояниям, выявлены проблемы и предложены концепты их решений, в том числе поправки в Конституцию.

8.8. Судебная и правоохранительная системы

Эффективно функционирующие судебная и правоохранительная системы являются важнейшим и обязательным фактором жизнеспособности российского государства. Уникальность их роли в механизме государства определяется тем, что прежде всего именно они противостоят одному из самых негативных, разрушительных для общества и государства явлений — преступности. Преступность причиняет невосполнимый вред личности, экономике, экологии, общественному порядку, общественной безопасности, российской государственности во всех ее проявлениях (территория, народонаселение, управление). Экономическая преступность ведет к стагнации в развитии регионов, насильственная преступность наносит невосполнимый ущерб росту численности населения и его безопасности, коррупция сопряжена с торпедированием общегосударственных и региональных интересов, подрывом обороноспособности страны, провалом финансирования основных государственных управленческих программ. Преступный вред (физический, материальный и моральный) исчисляется огромными величинами в силу того, что преступность — массовое явление. По имеющимся подсчетам, общее число только учтенных в течение года преступлений в мире приближается к 400–500 млн. В России в 2008 г. зарегистрировано 3,2 млн преступлений. В действительности количество преступлений в несколько раз выше: оно достигает, по разным оценкам, 15–25 млн¹.

При этом нельзя не учитывать, что в «цену» преступности включаются и те затраты, которые несет общество и государство: направляют на борьбу с преступностью, восстановление справедливости, наказание виновных и содержание их в изоляции, организацию охраны и защиты.

Кроме борьбы с преступностью судебная и правоохранительная система обеспечивает на всей территории государства режим законности и правопорядка, который связан не только с защитой граждан и государства от преступной деятельности, но и с обеспечением нормальных условий жизнедеятельности в целом, гарантированием всех их прав и свобод. Судебная и правоохранительная система делает возможным функционирование органов и должностных лиц государственной и муниципальной власти в рамках и пределах, установленных законом, что является важнейшей характеристикой правового государства.

Для оценки влияния судебной и правоохранительной системы на жизнеспособность страны важное значение имеет методологический подход к характеру взаимоотношений между судебными и правоохранительными

¹ Криминология: Учебное пособие / Под ред. В.И. Кудрявцева и В.Е. Эминова. М.: Норма, 2009. С. 62. По данным ВНИИ МВД, общее число реально совершаемых преступных деяний в стране достигает 22–25 млн. См.: Горяинов В.В., Овчинский В.С., Кондратюк Л.В. Улучшение взаимоотношений граждан и милиции. Монография. М.: Волтерс Клувер, 2001. С. 10–11.

органами. В последние годы в научной юридической литературе сложилась тенденция жесткого разграничения, а порою и противопоставления категорий «судебная система» и «правоохранительная система». Отчасти эта тенденция была вызвана объективными причинами (стремлением подчеркнуть независимость и самостоятельность судебной власти, уйти от порочной практики сращивания судебной системы и органов, осуществляющих следствие, дознание и оперативно-розыскную деятельность, преодолеть обвинительный уклон в уголовном процессе и т. д.). Подчеркивая важность и полезность этих усилий, нельзя не заметить и другой проблемы — появляющейся опасности разрыва органической взаимосвязи, многообразной взаимозависимости в деятельности судебных и правоохранительных органов. Это единство определяется прежде всего общим функциональным назначением этих органов — обеспечивать правовую защищенность личности, охрану и защиту прав и свобод человека и гражданина. Более того, именно суд является главным органом, инструментом охранительной правозащитной деятельности. Судебные и правоохранительные органы включены в единую процессуальную схему, цепочку правоохранной деятельности. С момента совершения преступления в работу включаются оперативно-розыскные службы, органы дознания, следствия и прокуратуры, а затем соответствующее уголовное дело направляется в суд. Деятельность судебных органов выступает в известном смысле не только как высшее, но и как завершающее звено, подводящее итог многоплановой правоохранительной деятельности. Отсюда принципиальна ошибочность попытки некоторых ученых представить суд в качестве своего рода «арбитра» в конфликте между государством и преступником, освободить его от выполнения общегосударственной задачи противодействия преступности. Многочисленные функциональные взаимосвязи и взаимозависимости судебных и правоохранительных органов дают все основания рассматривать их в качестве единого тематического поля применительно к настоящему исследованию, с выделением как общих, так и специфических для каждой подсистемы факторов-потенциалов и факторов, управляемых государством.

Факторный причинный набор эффективности и качества функционирования судебной и правоохранительной системы весьма разнообразен, включает как общие, так и специфические для Российской Федерации факторы-потенциалы.

В общем виде факторная топология верхнего уровня представлена на рис. 8.8.1.

На основе экспертных оценок и анализа практики к общим факторам-потенциалам в данном сегменте могут быть отнесены:

- состояние (уровень) преступности и правопорядка в Российской Федерации, качественные и количественные характеристики преступности и тенденции ее развития;

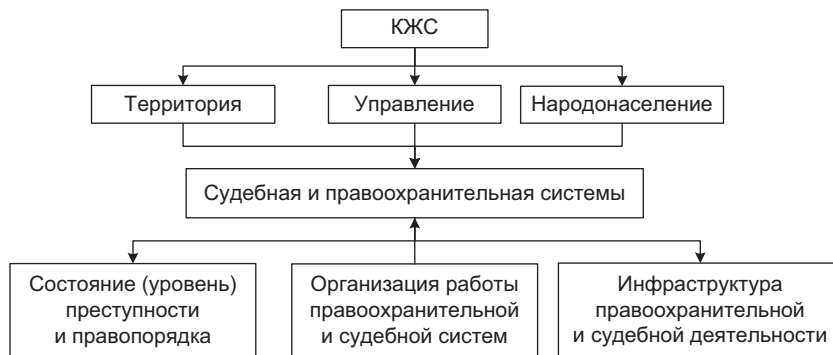


Рис. 8.8.1. Топология связи факторов правоохранительной и судебной систем с жизнеспособностью страны

- состояние системы социальной или ранней профилактики преступлений, развитость функции по предотвращению преступлений в работе правоохранительных и судебных органов, эффективность профилактической деятельности негосударственных институтов;
- уровень правовой культуры населения, его законопослушности, правовая просвещенность и информированность населения;
- степень доверия и общественной поддержки, уважения и авторитета судебных и правоохранительных органов со стороны населения;
- социальный и профессиональный (процессуальный) контроль и надзор за деятельностью судебных и правоохранительных органов, степень их ответственности за качество и законность принимаемых решений;
- адекватность карательной политики государства, своевременная криминализация и декриминализация деяний, оптимальное применение наказаний, связанных с лишением свободы, и применение других мер уголовно-правового воздействия в качестве альтернативы реальному лишению свободы (исправительных и общественных работ, штрафов и др.);
- законодательное обеспечение судебной и правоохранительной деятельности;
- соблюдение демократических начал организации судебной деятельности, независимость и самостоятельность судебной власти в механизме разделения властей;
- правовые и реальные стандарты и процедуры деятельности правоохранительных и судебных органов, обеспечение режима законности;
- структура судебных и правоохранительных органов, характер их взаимодействия, координация их деятельности, обеспечение реального верховенства суда в правоохранительной системе;
- степень учета исторических и национальных традиций в построении и функционировании судебной и правоохранительной системы;

- ориентированность судебной и правоохранительной деятельности на соблюдение гуманистических и нравственных ценностей российского общества;
- профессиональная подготовленность, честность и гуманизм судей и работников правоохранительных органов;
- степень обеспечения особого статуса судей как гарантий их самостоятельности и независимости;
- финансовое, материально-техническое обеспечение деятельности судебных и правоохранительных органов;
- система исполнения судебных решений, обеспечивающая авторитет судебных актов, их реальное влияние на поведение людей;
- инфраструктура правоохранительной и судебной системы, работа оперативных служб, экспертных учреждений, своевременность и качество их деятельности;
- роль адвокатуры как оппонента правоохранительной и судебной деятельности, инструмента защиты прав граждан и состязательности в уголовном процессе;
- уровень и качество бесплатной правовой помощи социально незащищенной части населения на всех стадиях уголовного процесса.

Как видно, факторов множество, что задает многоаспектность соответствующей государственной политики управления в этой сфере.

Кроме общих, присущих всем государствам мира факторов-потенциалов, существуют факторы, отражающие специфику судебной и правоохранительной деятельности в Российской Федерации. В их числе:

- нахождение современной правоохранительной и судебной системы России в переходном состоянии, в режиме реформирования;
- отсутствие длительное время в истории России у судебной системы страны статуса самостоятельной и независимой ветви власти, подчиненность ее исполнительной, административной власти;
- наличие в истории России традиций чрезвычайных судов, осуществления судебной власти несудебными органами, использования судов в качестве инструмента политических репрессий;
- традиционно слабый уровень общественной поддержки судебной и правоохранительной систем, преобладание среди населения России критической оценки действий и решений правоохранительных и судебных органов;
- особая роль прокуратуры в правоохранительной системе России как органа, соединяющего в своей деятельности уголовное преследование, надзор и правозащитную функцию;
- чрезмерно широкие полномочия прокуратуры по линии так называемого «общего» надзора за законностью, превращение его в фактор, компенсирующий слабость и неэффективность государственного управления;

- сложное, длительное и трудоемкое предварительное (досудебное) расследование уголовных дел;
- недостаточный численный состав судейского корпуса, перегруженность делами судов общей юрисдикции и мировых судов;
- преобладание единоличного рассмотрения судьями уголовных и гражданских дел.

Приведенный перечень факторов-потенциалов, влияющих на качество функционирования судебной и правоохранительной системы, не является исчерпывающим. Каждый из них может быть детализирован, разбит на подсистему конкретизирующих его обстоятельств.

Выделенные выше факторы-потенциалы различны по своему содержанию, носят разноплановый характер. Условно все они могут быть подразделены на три группы. Первая из них носит внешний по отношению к судебной и правоохранительной системам характер и связана с состоянием преступности и правопорядка в стране, отражает степень усилий институтов гражданского общества по противодействию преступности, меру общественной поддержки деятельности судебных и правоохранительных органов и контроля за ними.

Вторая группа факторов-потенциалов связана непосредственно с устройством, кадровым обеспечением, организацией работы правоохранительной системы. И, наконец, третья группа факторов-потенциалов представляет инфраструктуру судебной и правоохранительной деятельности, характер функционирования тех институтов, которые оказывают прямое влияние на успешную работу судебных и правоохранительных органов (это состояние законодательства, деятельность экспертных учреждений, работа адвокатуры и т. д.).

Рассматриваемые в настоящем исследовании факторы-потенциалы жизнеспособности судебной и правоохранительной системы (и страны в целом) — это состояние трех групп предметов анализа: материальных объектов (предметов, систем, инфраструктур), процессов управления и жизнедеятельности институтов страны, субъектов трудовой (человеческой) деятельности (как масс, так и элит). Предлагаемая система факторов-потенциалов полностью вписывается в данную схему. Она охватывает и материальный фактор (оснащенность судебных и правоохранительных органов — здания, помещения, связь, транспорт и т. д.), и состояние управленческих отношений и процессов, качество управления (соответствие форм и методов деятельности судебных и правоохранительных органов требованиям закона), и качественные характеристики субъектов трудовой деятельности, состояние «человеческого фактора» (условия работающих сотрудников правоохранительных органов, степень комфортности).

Перечисленные факторы-потенциалы имеют различную степень влияния на судебную и правоохранительную систему, жизнеспособность стра-

ны. Наиболее значимое воздействие оказывают уровень и характер преступности в стране, тенденции ее развития. Тенденции преступности раскрываются на основе динамики уровня преступности в целом, а также ее отдельных групп и видов, на основе динамики структурных сдвигов внутри самой преступности.

Глобальная тенденция развития преступности в мире заключается в ее абсолютном и относительном росте, который однозначно подтверждается мировыми данными, собранными ООН в процессе подготовки обзоров тенденций противоправного поведения. По данным ООН, преступность в мире прирастает на 5% в год, а численность населения — примерно на 1%. Причем уровень преступности в развитых странах существенно (в 2–3 раза) выше, чем в развивающихся странах². Последнее обстоятельство подтверждает вывод, что между научно-техническим развитием и нравственно-правовым состоянием общества нет прямых и «скорох» корреляций³.

Рост преступности — мировая тенденция, в целом мало связанная с характером общественного строя, типом политической системы. За 1956–1991 гг. абсолютные показатели преступности в СССР увеличились в 5,6 раза. За это же время численность населения возросла в 1,5 раза, в связи с этим число преступлений в расчете на 100 тыс. населения увеличилось в 3,8 раза.

Следует отметить одну важную деталь: накануне распада СССР произошел значительный рост преступности (рис. 8.8.2). В период с 1987 по 1990 г. в СССР количество только зарегистрированных преступлений увеличилось почти в два раза.

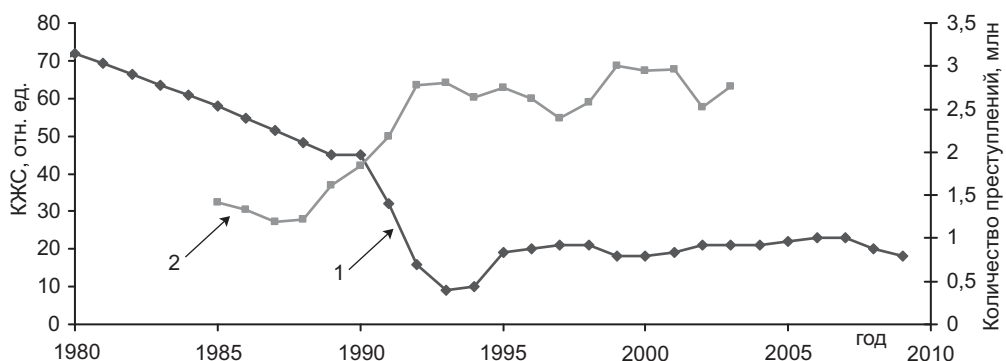


Рис. 8.8.2. Сопоставление КЖС (1) и динамики абсолютного уровня преступности (общего количества зарегистрированных преступлений) (2)

² Лунеев В.В. Преступность XX века. Мировой криминологический анализ. Монография. М.: Норма, 1997. С. 17–19.

³ Там же. С. 17.

На рисунке ясно виден значительный рост преступности после 1987 г. Также наблюдается существенная антикорреляция показателя преступности с КЖС ($R = -0,95$).

Регрессионная связь на рис. 8.8.3 показывает, что между уровнем преступности и КЖС существует зависимость: чем выше уровень преступности, тем ниже жизнеспособность российского государства, и наоборот.

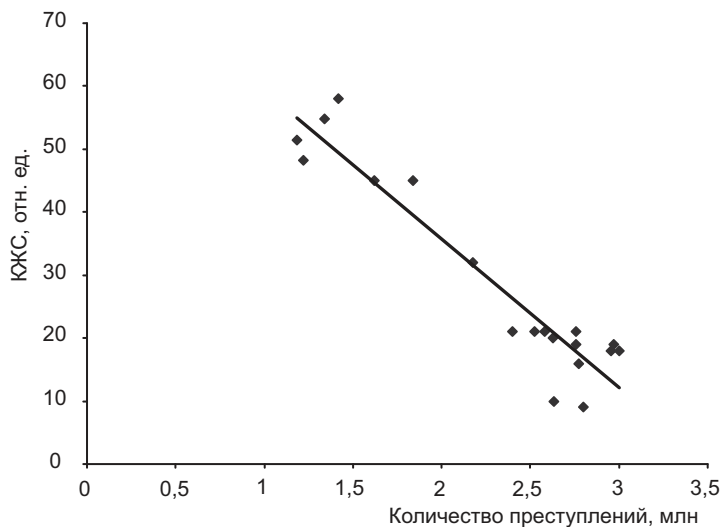


Рис. 8.8.3. Регрессионная связь КЖС и абсолютного уровня преступности

Если рассматривать должностные преступления в указанный период, то их количество также значительно выросло (рис. 8.8.4–8.8.7).

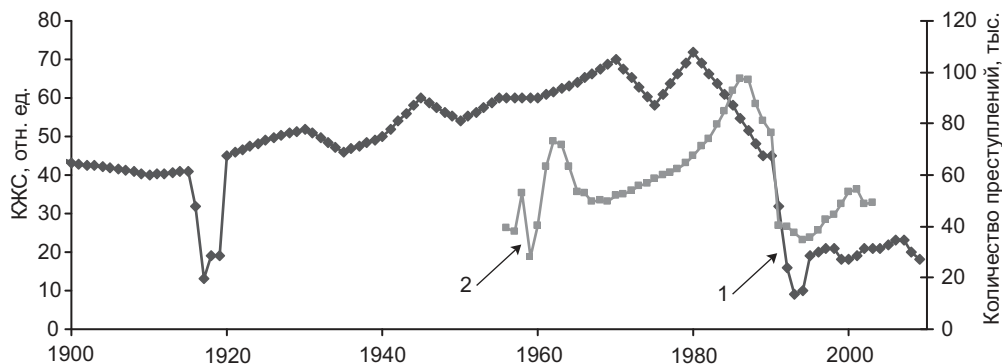


Рис. 8.8.4. Сопоставление КЖС (1) и динамики зарегистрированного количества должностных хищений (2)

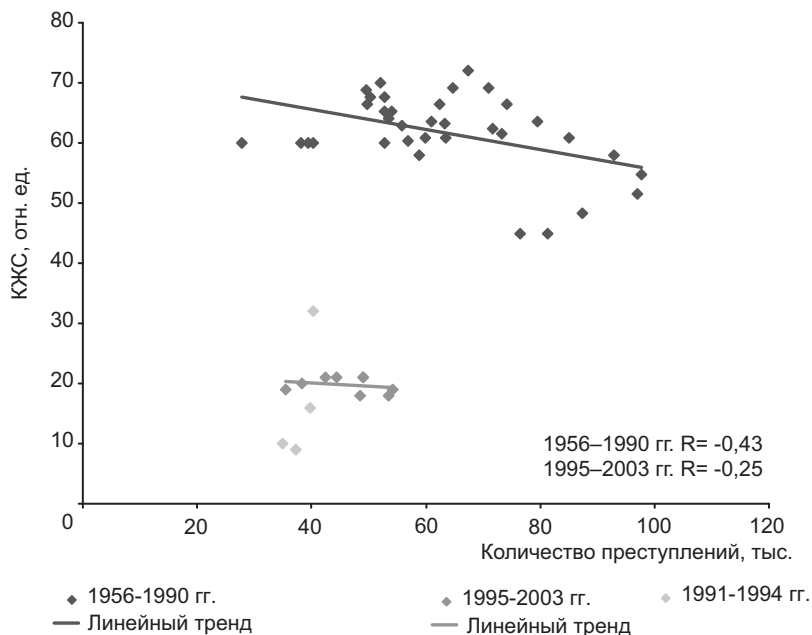


Рис. 8.8.5. Регрессионная связь КЖС и количества должностных хищений

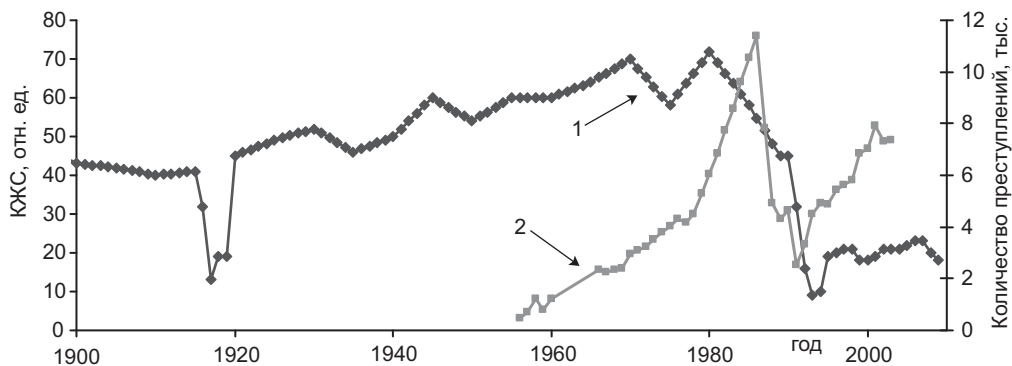


Рис. 8.8.6. Сопоставление КЖС (1) и динамики зарегистрированных фактов взяточничества (2)

Если говорить о современном состоянии, то сопоставление абсолютного прироста (снижения) учтенных преступлений показывает, что хотя динамика учтенной преступности в России за последние годы была противоречивой, ее главной тенденцией все же был рост⁴ (рис 8.8.8).

⁴ Криминология / Под ред. В.Н. Кудрявцева, В.Е. Эминова. С. 66–67.

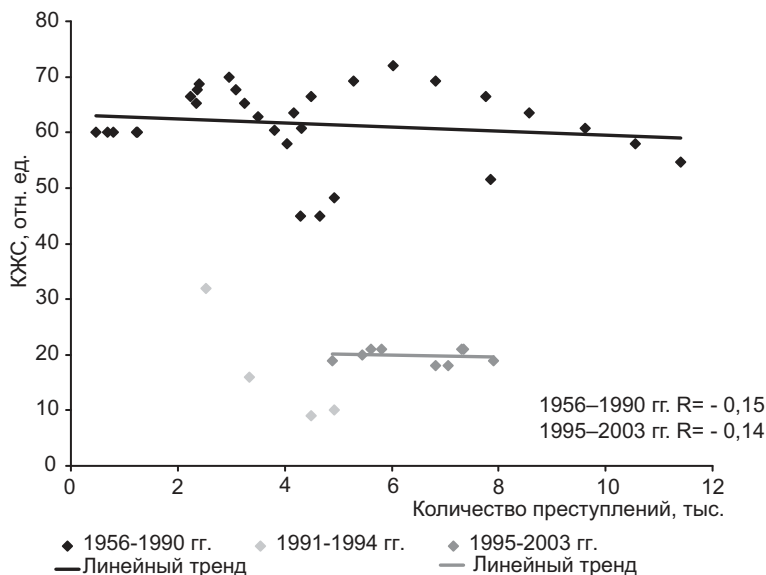


Рис. 8.8.7. Регрессионная связь КЖС и зарегистрированных фактов взяточничества

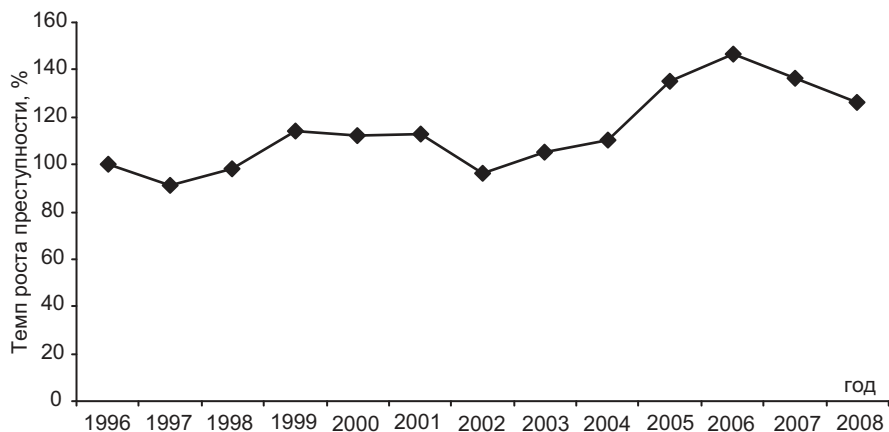


Рис. 8.8.8. Динамика преступности в России

Уровень и тенденции преступности оказывают влияние на судебную и правоохранительную деятельность, определяют ее стратегические и тактические цели и задачи, влияют на организационную структуру (наличие специализированных подразделений по борьбе с отдельными видами преступлений), материально-техническое обеспечение, процессуальные формы деятельности.

Тенденция роста преступности оказывает прямое воздействие и на численный состав судей и работников правоохранительных органов. Однако следует учитывать, что резервы государства и общества по наращиванию численного состава работников судебных и правоохранительных органов небеспредельны. Поэтому крайне важна роль инструментов профилактики преступлений, поиск новых технологий работы судебной и правоохранительной систем, бесперебойное функционирование всей инфраструктуры этих институтов власти. Например, в социально защищенной Швеции число учтенных преступлений на 100 тыс. населения в 5 раз выше, чем в России, а расследуют эти деяния правоохранительные органы, численность которых на те же 100 тыс. населения в 4 раза меньше, чем в России⁵.

В целом же в такой последовательности (уровень и качественные характеристики преступности, состояние социальной и профессиональной профилактики — качественные характеристики организации и деятельности самой правоохранительной системы — инфраструктурное обеспечение их деятельности) могут быть ранжированы и факторы-потенциалы жизнеспособности общества в правоохранительной сфере по степени их влияния на состояние судебной и правоохранительной системы.

Основные проблемы действующей судебной и правоохранительной систем

Причины неудовлетворительного состояния судебной и правоохранительной систем Российской Федерации имеют многоплановый характер. Часть из них уходит корнями в отдаленное историческое прошлое, связана с уровнем общей и правовой культуры страны. Некоторые из них (обвинительный уклон в правосудии, политическая ангажированность следствия и правосудия, слабый кадровый потенциал судов из-за непрестижности и недостаточного финансирования судебной системы) порождены советским периодом нашей истории. Можно отметить и просчеты авторов Концепции судебной реформы 1991 г., и неудовлетворительную реализацию ее положений.

Авторы вышеупомянутой Концепции, принятой без обсуждения Верховным Советом РСФСР 24 октября 1991 г., увлеклись естественной для того периода критикой советского правосудия и правоохранительной системы, но не смогли представить конструктивных и приемлемых в новых условиях предложений по широкому кругу затронутых ими вопросов. Например, по таким как сущность и задачи судебной власти, ее роль в формировании государственной политики борьбы с преступностью, ее взаимоотношения с законодательной и исполнительной властями, перспективы развития процессуальной формы, правовой статус органов, взаимодействию

⁵ Российский криминологический взгляд. 2008. № 8. С. 19.

ющих с судами и правоохранительной системой в целом. Это позволило критикам Концепции говорить об ее оторванности от жизни, а реформаторам судебно-правовой системы игнорировать некоторые обоснованные положения Концепции⁶.

Существенные теоретические изъяны Концепции и ущербность ряда ее практических рекомендаций не позволили создать прочную и современную конституционно-правовую базу для оптимального функционирования судебной и правоохранительной системы при принятии Конституции России в 1993 г. До настоящего времени не стихают баталии по поводу введенного Конституцией суда присяжных. Эйфория первых лет сменилась попытками ограничить применение этого института по делам о терроризме. Примечательно, что государству понадобилось 16 лет, чтобы обеспечить повсеместное, во всех регионах, применение этого института в случаях, предусмотренных законом, и тем самым исключить нарушение другого важнейшего конституционного принципа — равенства всех перед законом и судом (ст. 19 Конституции РФ).

Конституция предусмотрела изъятие из компетенции органов расследования и прокуратуры решение таких важных вопросов, как арест, обыск с проникновением в жилище, ограничение тайны переписки и пр., передав их в подведомственность суду (точнее, судье). Внешне вроде бы демократично и правильно. Однако это порождает немало проблем. Прежде всего это связано со смешением функций уголовного преследования и правосудия. Судья принимает на себя ответственность за результаты расследования и оказывается в плену собственных, не всегда обоснованных, предварительных решений. Романо-германская процессуальная система (а Россия избрала этот образец еще в XIX в.) отделила предварительное расследование от суда во имя непредвзятости правосудия. Теперь происходит отказ от этого разумного подхода в силу ориентированности на англо-американский образец, порождающий эклектичность процесса, не учитывающий того, что судебный контроль можно создавать и усиливать без возложения на суд ответственности за законность хода расследования⁷. Особенно остро указанная проблема проявляется в регионах России с одноставными судами, где исключена возможность передачи на рассмотрение дела по существу другому судье.

Изъяны и пробелы конституционного регулирования отношений в сфере борьбы с преступностью и обеспечения законности и правопорядка связаны с отсутствием концептуальных положений о структуре и содержании правоохранительной системы, характере ее взаимодействия с судебной властью, функциях и направлениях противодействия преступным прояв-

⁶ Бойков А.Д. Третья власть в России. Монография. В 2 кн. Кн. 2. М.: Юридическая литература, 2002. С. 19.

⁷ Там же. С. 12.

лениям, роли и механизмах профилактики преступлений, роли суда и правоохранительных органов в этом процессе. В Конституции не дано полного представления об основных инфраструктурных институтах судебной и правоохранительной деятельности. В ней упомянуты адвокат (ст. 48, п. «и» ст. 72), прокуратура (ст. 129), но не указаны их задачи, функции, полномочия. Все это породило бесконечные споры о назначении и функциях данных институтов, дестабилизировало законодательство, регулирующее их деятельность. Совершенно не обосновано лишение прокуратуры права законодательной инициативы на федеральном уровне и права на обращение в Конституционный суд.

Отсутствие концепции судебной реформы, адекватной вызовам современному обществу и государству, задачам борьбы с прогрессирующей в количественном и качественном отношении преступностью, крайне отрицательным образом сказалось и на развитии уголовного и в особенности уголовно-процессуального законодательства.

Действующий УПК РФ разрабатывался и принимался в условиях перманентного роста преступности, появления ее новых форм, связанных со сменой общественного строя в России, усиления влияния организованной преступности и коррупции на общую криминогенную обстановку. В этих обстоятельствах уголовно-процессуальная политика, как часть общегосударственной политики борьбы с преступностью, должна была быть направлена на формирование такого уголовно-процессуального законодательства, которое создавало бы условия для эффективной деятельности соответствующих правоохранительных органов и правосудия по борьбе с преступностью, гарантируя вместе с тем защиту личности, ее прав и свобод, интересов общества и государства. Важным требованием уголовно-процессуальной политики является неукоснительное соблюдение правовых и нравственных критериев борьбы с преступностью, учет исторических традиций, менталитета страны, исключение противоречащих Конституции России незаконных, чрезвычайных средств воздействия как на правонарушителя, так и на граждан, участвующих в уголовном судопроизводстве.

Цивилизованное судопроизводство России ведет отсчет с широко известных судебных реформ второй половины XIX в., осуществленных под патронатом императора Александра II, не только покончившего с крепостным правом, но и создавшего новую судебную систему и правовую базу отправления правосудия, превосходившие лучшие западноевропейские модели.

Документами судебной реформы 1864 г. были: Устав гражданского судопроизводства и Устав уголовного судопроизводства (предшественники ГПК и УПК), а также Учреждение судебных установлений (предшественник Закона о судостроительстве, включавший разделы об органах судебной власти, о присяжных поверенных, о лицах прокурорского надзора, о судебных при-

ставах и нотариусах — всего 420 статей) и Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями.

По сути, это тот перечень крупных правовых актов, на который можно ориентировать основные направления и современной судебной реформы.

Устав уголовного судопроизводства 1864 г. представляет собой весьма детализированный законодательный акт (1254 статьи), определяющий порядок судопроизводства у мировых судей, в других судах общей юрисдикции, порядок предварительного расследования преступлений и исполнения приговоров, статус участников судопроизводства и пр.

Принципиальными решениями Устава было закрепление смешанной формы судопроизводства с разделением на две стадии — предварительное и судебное разбирательство. Последнее подчинялось таким принципам, как гласность, устность, состязательность, свобода внутреннего убеждения судей при оценке доказательств, разделение состава суда на коронных судей и присяжных заседателей.

Эти принципы в значительной мере легли в основу и советского уголовно-процессуального законодательства, складывавшегося после упразднения «эксплуататорского права и правосудия». Мучительный поиск новых форм судопроизводства первых пяти лет после Октябрьской революции (известные декреты о суде) завершился принятием УПК РСФСР 1922–1923 гг. и Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик 1924 г. Гласное судебное разбирательство было подчинено требованиям непосредственности, устности и непрерывности. Состязательность процесса обеспечивалась участием обвинения и защиты при активной роли суда.

Науке и практике уголовного судопроизводства конца 1920-х и 1930-х гг. удалось выдержать серьезный натиск сторонников упрощения процессуальной формы, предлагавших отказаться от чрезмерного формализма предварительного следствия и судебного разбирательства. Советский уголовный процесс был объявлен ими «рецепцией буржуазного права».

Эта «революционная» правовая идеология, хотя и не повлияла существенно на процессуальное законодательство, вместе с тем оправдывала появление органов внесудебной расправы, не связанных «догмами права».

Дальнейшее значительное совершенствование судопроизводства советского периода было связано с ликвидацией в 1953 г. особых совещаний, особых троек, лагерных судов и трибуналов войск МВД и с образованием в 1954 г. президиумов в областных и равных им судах с целью расширения судебного контроля законности приговоров.

В 1956 г. был отменен исключительный порядок производства по некоторым делам о государственных преступлениях. В 1958–1961 гг. в СССР состоялась масштабная судебно-правовая реформа, приведшая к окончательному утверждению отечественной судебной системы и процессуального законодательства в том виде, в котором они действуют и поныне. Разуме-

ется, этой реформой не завершилось развитие ни науки о правосудии, ни правового регламента судопроизводства. В УПК РСФСР на протяжении сорока лет его действия внесены сотни поправок и дополнений, расширявших гарантии прав личности и укреплявших законность в сфере процессуальных правоотношений.

Действующий УПК по ряду позиций, безусловно, развивает традиции отечественного уголовного процесса, его бесспорным достижением является расширение прав личности и гарантий прав участников процесса. Это касается прежде всего статуса подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего, гражданского истца и ответчика, а также их защитников и представителей.

Существенно расширены правовые условия и процедуры возмещения ущерба гражданам, реабилитированным в ходе уголовного судопроизводства. Определены стороны состязательного процесса, и в соответствии с этим классифицированы его участники. Расширены полномочия суда с учетом конституционных положений. Определены не только обязанности, но и права свидетеля, а также основания свидетельского иммунитета. Уточнено процессуальное положение эксперта, специалиста, переводчика и других участников процесса. Более четко прописаны условия применения мер процессуального принуждения.

В число принципов, определяющих сущность и содержание процесса, впервые введены такие положения, как уважение чести и достоинства личности, охрана прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве, право потерпевшего на участие в уголовном преследовании. Обрели нормативное оформление принципы состязательности и презумпции невиновности.

Подробно разработаны особенности судопроизводства у мирового судьи и в суде присяжных.

Вместе с тем действующий УПК не в полной мере соответствует современным задачам эффективного судопроизводства по уголовным делам, снижает результативность действия факторов-потенциалов жизнеспособности страны, связанных с обеспечением законности и правопорядка, приводит к деформациям и отклонениям в деятельности судебной и правоохранительной систем от конституционных стандартов, целей и задач. Заметно и необоснованно снижена правовая и социальная роль правосудия. Об этом свидетельствуют новые формулировки задач уголовного судопроизводства, обязанности суда по реагированию на ставшие ему известными преступления, правовое содержание некоторых принципов судопроизводства (публичности, состязательности), а также отказ от некоторых давно устоявшихся в отечественной уголовной юстиции принципов (объективной истины, всесторонности, объективности и полноты исследования обстоятельств дела)⁸.

⁸ Бойков А.Д. Третья власть в России. С. 21–61.

Положение о задачах суда в решающей степени связано с концептуальным вопросом о назначении судебной власти и правосудия в целом. Тот или иной ответ на него определяет содержание многих уголовно-процессуальных институтов и норм, например, ограничены ли задачи системы общих судов (ядро судебной власти, правосудия) только рамками рассматриваемого правового конфликта (обвинения или гражданского иска), или эти задачи имеют более широкий правовой и социальный аспекты? По мнению многих экспертов, суд, как ветвь государственной власти, не может стоять в стороне от общих вопросов, решаемых государством: утверждение законности и правопорядка, обеспечение целостности страны, защита населения, создание нормальных условий для управления страной путем воздействия на общественное и индивидуальное правосознание, внедрение в общественное сознание принципов здоровой морали. Государственная политика борьбы с преступностью может быть эффективной при объединении не только законодательной и исполнительной, но и судебной власти⁹.

Поэтому ущербной является позиция, закрепленная в нормах действующего УПК России, которая сводит задачи уголовного судопроизводства к разрешению конкретного правового конфликта, уголовного дела, которые задают жесткие границы правосудию. В кодексе нет упоминания о таких задачах правосудия, как формирование у граждан уважения к закону, предупреждение преступлений. Суд исключен из числа органов, обязанных реагировать, возбуждать уголовные дела во всех случаях обнаружения признаков преступления.

Действующий УПК не включает принцип объективности, всесторонности и полноты исследования обстоятельств дела, а значит, освобождает суд от этой важной обязанности. При этом исключаются и обязанность установления истины по делу и обязанность реагирования суда на выявленные в ходе судебного разбирательства новые эпизоды преступной деятельности подсудимого. В действующем УПК деформирован и принцип состязательности уголовного процесса, который был признан определяющим и несовместимым с активной ролью суда в процессе доказывания. При этом упущено то, что состязательность — институт защиты преимущественно частного права. Для защиты публичного интереса, как и для обеспечения реальных возможностей сторон в частном споре, требуется активность суда — беспристрастная, объективная, безусловная¹⁰. Эта сторона принципа состязательности в полной мере была воплощена в отечественном уголовном законодательстве в ходе судебной реформы 1864 г.

Общая характеристика обстоятельств, причин, предпосылок, аспектов, характеризующих нынешнее положение дел в сфере борьбы с преступностью,

⁹ Антонян Ю.М. Преступность и реформы в России. Монография. М.: Политиздат, 1998.

¹⁰ Бойков А.Д. Опасность негативного правотворчества. Статья // Уголовное право. 2000. № 3. С. 91.

дает все основания для вывода о полномасштабном кризисе судебной и правоохранительной систем. Последние с видимым для всего общества напряжением сдерживают вал преступности, не обеспечивая при этом приемлемую степень защищенности ни основных прав и свобод человека и гражданина, ни устоев и ценностей российского государства. Ситуация усугубляется тем, что неконтролируемый рост преступности привел к интенсивной криминализации самих правоохранительных и судебных органов, которые не только выходят за пределы закона в своей функциональной деятельности, но сами становятся носителями криминальной угрозы для российских граждан, обеспечивая покровительство предпринимательским структурам, применяя оружие против случайных и ни в чем не повинных людей, вымогая взятки.

Очевидным проявлением кризисного состояния судебной и правоохранительной систем являются следующие, наиболее серьезные ее деформации и «болезни»:

- выход уровня преступности за предельно допустимые, контролируемые рамки, превращение ее в одну из основных угроз безопасности личности, общества и государства;
- необоснованный отказ от созданных на разных этапах отечественной истории институтов борьбы с преступностью, разрушение ранее существовавшей системы социальной профилактики преступности;
- невысокий уровень законопослушания населения, его правовой культуры, усиление уровня негативного отношения (отчуждения) к действующему праву;
- слабая степень доверия населения судебным и правоохранительным органам, общественной поддержки их деятельности;
- отсутствие научно обоснованной, волевой, системной государственной политики борьбы с преступностью с точным определением функций суда, прокуратуры и иных правоохранительных органов;
- низкая социальная и правовая результативность реформ судебной и правоохранительной системы;
- отставание в развитии добротной законодательной базы деятельности судебных и правоохранительных органов (наличие пробелов, устаревших законов, плохое качество основных, ключевых законов (например, УПК), нестабильность законодательной базы, ее оторванность от реалий и т. д.);
- слабый социальный и процессуальный контроль деятельности следственных и оперативных подразделений, судей, наличие большого количества нарушений закона в деятельности тех и других;
- обвинительный уклон в правосудии и правоохранительной деятельности; частое отсутствие в деятельности судов критической оценки собранных дознанием и следствием доказательств;
- коррумпированность всех звеньев судебной, прокурорской, следственной и оперативно-розыскной систем;

- сильное влияние исполнительной власти на судебную и правоохранительную деятельность, господство «телефонного права»;
- перегруженность судебной и правоохранительной систем, которые при отсутствии поддержки со стороны иных звеньев государственной системы и со стороны гражданского общества, по сути, в одиночку противостоят нарастающему валу преступных посягательств;
- искусственное принижение социальной и правовой роли правосудия путем исключения судов из системы государственной профилактики преступлений, обязанностей судов по полному и активному установлению всех обстоятельств дела, поиску истины, реагированию на все преступления, выявленные в ходе судебного разбирательства;
- отсутствие у правоохранительных органов осязаемых реальных стимулов к точному учету совершаемых преступлений, масштабное сокрытие преступлений от учета, искажение официальной статистикой реальной картины преступности (только в 2008 г. органами прокуратуры в ходе специальных проверок поставлено на учет 142 тыс. ранее известных, но незарегистрированных преступлений. Среди них 319 убийств, свыше 2 тыс. случаев причинения тяжкого вреда здоровью, десятки тысяч краж и других имущественных преступлений¹¹);
- несоответствие механизма исправления судебных ошибок большому числу незаконных решений, что вынуждает все большее количество граждан обращаться во внесудебные органы и Европейский суд по правам человека за защитой своих конституционных прав и свобод и др.;
- недостаточное финансирование отдельных звеньев правоохранительной системы, принимаемых государственными органами программ противодействия криминальной угрозе;
- отсутствие реальной ответственности судей, прокуроров, следователей за принятие незаконных и необоснованных решений, круговая корпоративная порука, гипертрофированная роль судебного иммунитета;
- волокитный, затяжной характер предварительного следствия и судебного рассмотрения уголовных дел, формально-бюрократическое рассмотрение многочисленных жалоб граждан;
- явная недооценка правового статуса жертв преступлений, отсутствие отлаженной системы возмещения ущерба, причиненного жертвам преступных посягательств;
- слабый профессионализм работников суда, прокуратуры, следственных органов, невысокий уровень общей и правовой культуры, профессиональная деформация психологии;

¹¹ Генеральная прокуратура Российской Федерации. Доклад на заседании Совета Федерации Федерального Собрания за 2008 г. // <<http://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-26>>.

- слабая степень исполнения судебных решений, громоздкий и затратный механизм деятельности судебных приставов и др.;
- слабая техническая оснащенность и тяжелое финансовое положение экспертных учреждений, работающих на правоохранительные органы;
- невысокий профессиональный уровень, слабость, низкий авторитет адвокатуры в уголовном процессе, дороговизна квалифицированных адвокатских услуг;
- отсутствие сложившейся и эффективной системы оказания бесплатной правовой помощи населению, неохваченность ею отдельных категорий граждан (военнослужащих, жителей труднодоступных мест и др.).

Перечень указанных проблем, «болезней» судебной и правоохранительной систем, мешающих их деятельности по защите российского государства от криминальных явлений, неразрывно связан с ранее выделенными факторами-потенциалами его жизнеспособности. Собственно, эти проблемы и представляют собой сбои, деформации соответствующих факторов-потенциалов, нарушающие их нормальное, эффективное действие, которого от них ожидает общество и государство. Выявление характера и точная формулировка этих проблем и «болезней» позволяют поставить правильный «диагноз», определить перечень управляемых государством параметров, правильное воздействие на которые даст возможность исправить ситуацию.

Вместе с тем связи факторов-потенциалов с их деформациями не носят однозначного, однолинейного характера. Этот вывод, например, подтверждает рис. 8.8.9, построенный на основе метода экспертной оценки и отражающий взаимосвязь независимости судебной власти и ее коррумпированности, а также коррумпированности всей правоохранительной системы.

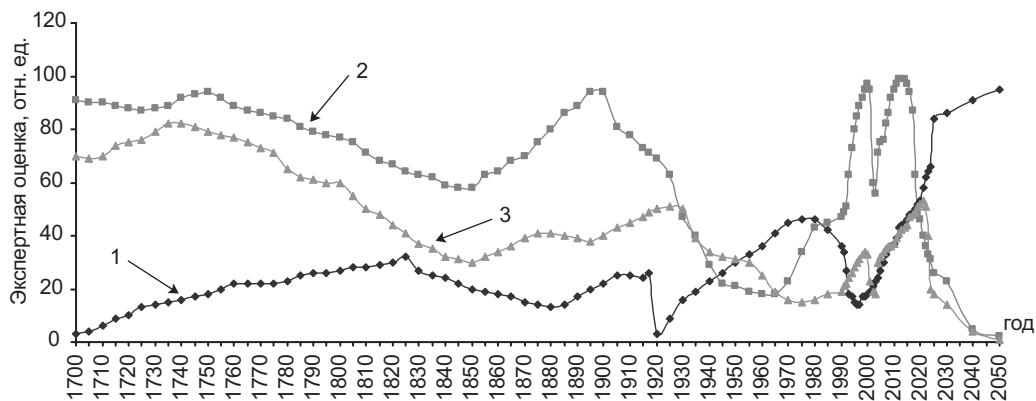


Рис. 8.8.9. Независимость судебной власти (1), ее коррумпированность (2) и коррумпированность всей правоохранительной системы (3)

Легко заметить, что в среднем рост показателей коррупции в судебных и правоохранительных органах логично совпадает со снижением уровня независимости судебной власти. Но бывают и специфические обстоятельства. Например, рост коррупции в судах в 1900–1905 гг. при одновременном сравнительно высоком уровне независимости судебной власти или максимум падения ее независимости в 1920 г. при сохранении тенденции к падению уровня коррумпированности судов.

Перечисленные проблемы и «болезни» правоохранительной и судебной систем, так же как факторы-потенциалы, могут быть объединены в три основные группы.

1. Проблемы обеспечения контроля криминальной ситуации, противодействия преступности, общественной поддержки и контроля судебных и правоохранительных органов.
2. Проблемы организации и функционирования самих судебной и правоохранительной систем.
3. Проблемы инфраструктуры судебной и правоохранительной деятельности, функционирования тех институтов, которые оказывают прямое влияние на качество выполняемых функций.

При этом определяющее значение для всего комплекса факторов-потенциалов жизнеспособности страны, эффективного функционирования судебной и правоохранительной систем имеет первая группа проблем. С их успешным решением так или иначе связано преодоление каждой из проблем в любой из классификационных групп, а сбой, запаздывание, провалы сделают напрасными усилия как по совершенствованию самой судебной и правоохранительной системы, так и по выправлению ситуации с ее инфраструктурой.

На рис. 8.8.10 представлено дерево факторов в сфере судебной и правоохранительной систем.

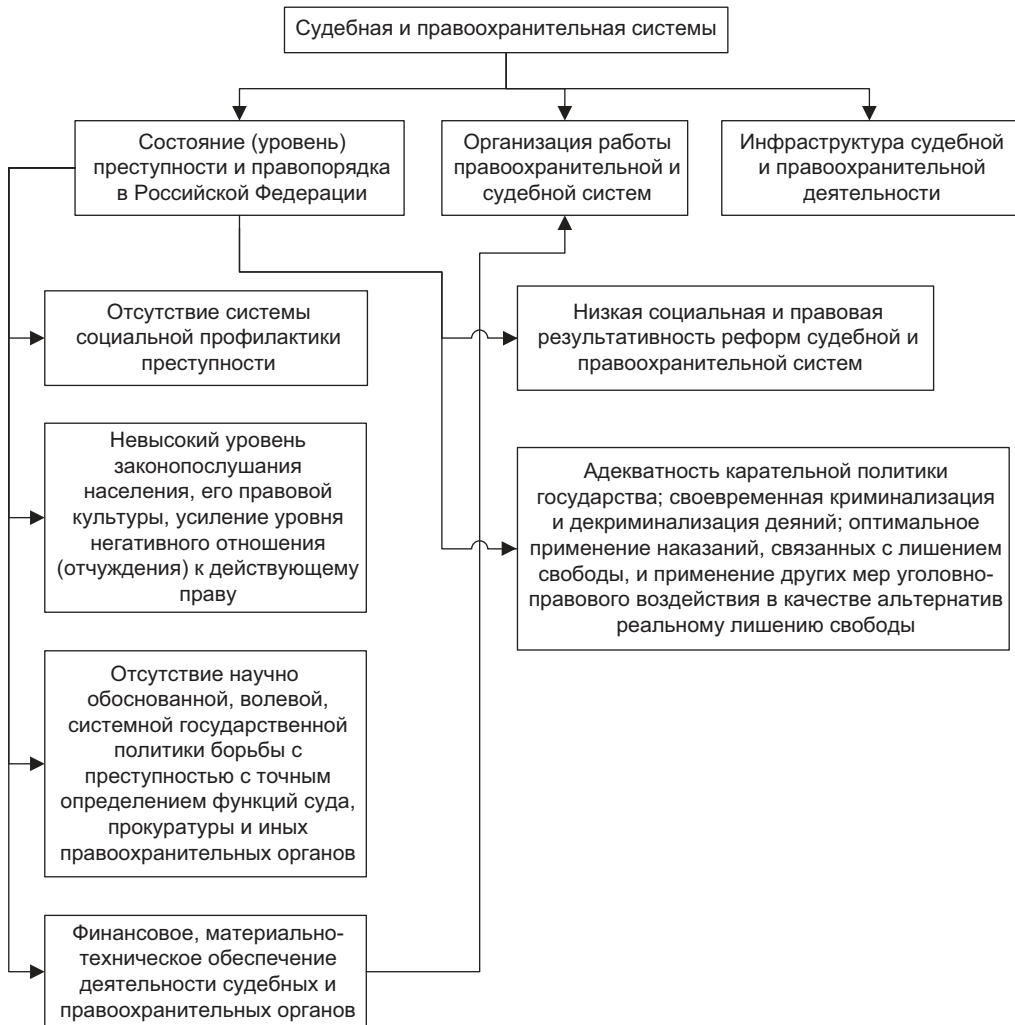
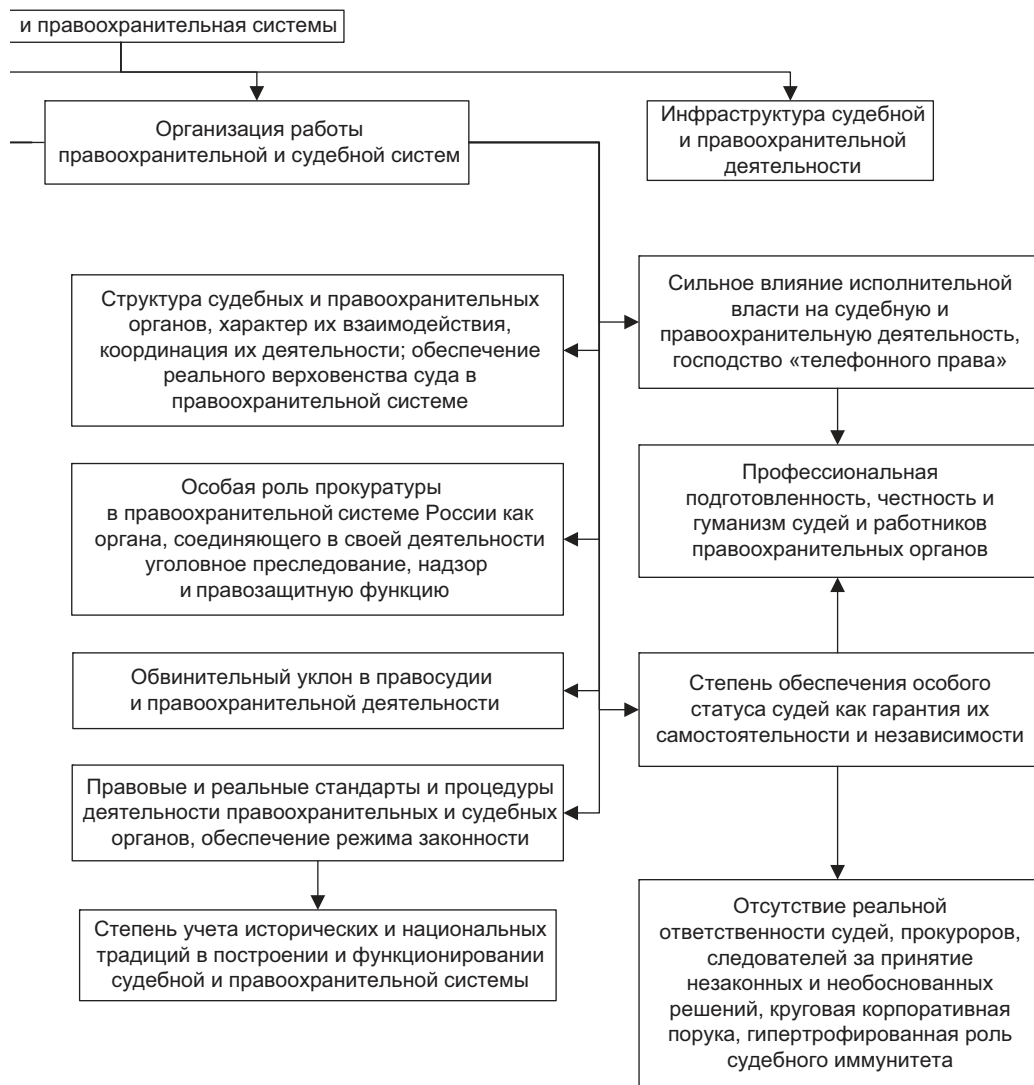


Рис. 8.8.10. Дерево факторов (судебная и правоохранительная системы)



Рис. 8.8.10 (продолжение). Дерево факторов



(судебная и правоохранительная системы)



Рис. 8.8.10 (окончание). Дерево факторов (судебная и правоохранительная системы)

Проведенное исследование показало, что большинство факторов-потенциалов жизнеспособности государства, затрагивающих сферу законности и правопорядка, правовой защищенности граждан, деятельности судебной и правоохранительной систем, серьезным образом деформированы и отягощены различными проблемами. Для «очищения» факторов-потенциалов судебной и правоохранительной деятельности необходимо использование комплекса факторов, управляемых государством, т. е. регулируемых государством параметров, определяющих состояние потенциалов жизнеспособности страны в настоящем и их изменчивость в будущем. Управляемый государством параметр — это финансовое назначение (на текущие расходы, оплату труда, расходующие материалы), инвестиции в будущее состояние (капитальные вложения и пр.). Управляемое государством обстоятельство — это цель, целевым образом установленные характеристики потенциала жизнеспособности страны, акт как нормативно-правовое установление (правило действий) для государственных и негосударственных органов — обязывающее или стимулирующее и запускающее самостоятельные процессы человеческой деятельности.

Обеспечение факторов-потенциалов жизнеспособности страны в правоохранительной и судебной сфере включает:

- общую организацию борьбы с преступностью (информационно-аналитическую деятельность, криминологическое прогнозирование, определение стратегии борьбы с преступностью, программирование борьбы с преступностью, криминологическую экспертизу, реализацию программ борьбы с преступностью, их корректировку, координацию деятельности по борьбе с преступностью, кадровое и ресурсное обеспечение деятельности по борьбе с преступностью, научные исследования проблем борьбы с преступностью, апробацию научных рекомендаций и организацию их внедрения в практику);
- предупреждение преступности (общее, специальное, индивидуальное);
- правоохранительную и судебную деятельность, развитие и поддержание в рабочем состоянии инфраструктурного обеспечения правоохранительной и судебной деятельности.

Выделенные факторы, управляемые государством, в полной мере вписываются в предложенную выше группировку факторов-потенциалов и проблем их реализации.

Управляемые государством факторы в сфере борьбы с преступностью и ее профилактики

Ключевое значение для жизнеспособности страны имеет разработка стратегии борьбы с преступностью. Важно не пытаться в таких случаях воздействовать «на все понемножку», но выделять «ядерные» структуры, наи-

более сильно определяющие тенденции всей преступности. В современных условиях — это организованная, профессиональная преступность и преступность несовершеннолетних. Крайне актуальна борьба с экономической преступностью, но почти вся эта преступность носит организованный характер¹².

В свою очередь, стратегия — это искусство ведения не только борьбы с преступностью в целом, но и борьбы с отдельными ее видами (с учетом их общественной опасности), т. е. проведения отдельных операций.

Имеется настоятельная необходимость разработки и принятия основополагающего политического документа, который определял бы стратегию государства и всех причастных к этому процессу органов власти и общественных институтов в борьбе с преступностью. Должны быть закреплены основные принципы государственной политики борьбы с преступностью, в том числе приоритет профилактики преступлений по отношению к уголовной репрессии, достаточного финансирования принимаемых государством мер по борьбе с преступностью и т. д. Представляется, что вариантом названия документа может быть «Доктрина государственной политики борьбы с преступностью в России». Юридическое оформление целесообразно в виде федерального закона.

В условиях существования СССР и Российской Федерации как самостоятельного государства полезный опыт накоплен в сфере подготовки общегосударственных и региональных программ борьбы с преступностью. Если учесть недостатки прошлых документов (крайне скудное финансирование, ведомственность и «келейность» разработки, во многом пропагандистский характер и т. д.), то названные документы могут стать хорошим дополнением к Доктрине государственной политики борьбы с преступностью в плане определения тактики этой деятельности и с учетом региональной специфики. Целесообразно обсудить целесообразность такой схемы подготовки федеральных программ, при которой они разрабатывались бы Правительством РФ, согласовывались с Федеральным собранием (прежде всего в части, касающейся законодательного и ресурсного обеспечения) и утверждались президентом страны.

В современной науке и правоохранительной и судебной практике допускается явная недооценка правового статуса жертвы преступлений и обязанности государства быстро и эффективно защитить права лиц, потерпевших разного рода ущерб. Российская Федерация так и не реализовала решения IX Конгресса ООН в Каире, утвердившего приоритет защиты прав жертвы преступления и общественных интересов над защитой прав правонарушителя. Для изменения ситуации необходимо внести ряд изменений

¹² Таковы оценки П.Г. Пономарева, В.Д. Пахомова и А.Н. Чеботарева (Криминология. Учебно-методологическое пособие / Под ред. А.И. Долговой. М.: Криминологическая ассоциация, 1997. С. 665).

в уголовное, гражданское и процессуальное законодательство, а также ускорить принятие специального закона о порядке возмещения государством ущерба, нанесенного преступлением, и учредить Государственный фонд борьбы с преступностью, средства которого направлять в том числе и для оказания поддержки жертвам преступления.

Важное значение имеет совершенствование правового обеспечения и развитие методики и техники проведения криминологической экспертизы проектов законодательных актов. Только за 2008 г. органами прокуратуры в ходе антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и проектов выявлено 12,5 тыс. нормативно-правовых актов государственной власти и местного самоуправления, содержащих коррупционные факторы¹³. Необходимо ускорить разработку и принятие специального закона, регулирующего статус и порядок проведения такого рода экспертиз, степень обязательности содержащихся в них заключений, гарантии реализации сформулированных в заключении требований.

Управляемые государством факторы в сфере повышения эффективности деятельности судебных и правоохранительных органов

Выше уже было констатировано, что судебная реформа в Российской Федерации при достижении определенных положительных результатов осуществлялась в значительной степени фрагментарно, недостаточно продуманно и последовательно. Это привело к тому, что до настоящего времени так и не достигнуты ее главные цели: создание сильной, эффективной и независимой системы правосудия и правоохранительной деятельности, пользующейся доверием и поддержкой всех слоев современного российского общества. Более того, многие пороки судебной системы (коррупционированность, подверженность «телефонному праву», «волоконный» характер правосудия, безответственность судей и т. д.) вызывают крайне негативную реакцию граждан, приводят к отторжению обществом государственно-властных институтов.

Для преодоления этих негативных явлений и тенденций нужен концептуально продуманный комплекс мер организационного, правового, материально-технического плана по совершенствованию судебной системы. В их числе полагаем необходимым обновление Концепции судебной реформы с учетом реалий сегодняшнего дня. Она должна разрабатываться и приниматься как составная часть доктрины государственной политики борьбы с преступностью и государственно-правовой реформы в целом, включающей в себя реформу российского федерализма, административную

¹³ Генеральная прокуратура Российской Федерации. Доклад на заседании Совета Федерации за 2008 г.

реформу, реформу правоохранительной системы, реформу местного самоуправления и российского законодательства и т. д. Попытка реализовать концепцию судебной реформы до утверждения доктрины государственной политики борьбы с преступностью и концепции государственно-правовой реформы сопоставимо с желанием поставить телегу впереди лошади.

Для повышения качества правосудия, осуществляемого основным звеном судебной системы — судами общей юрисдикции, нужно ввести апелляционные инстанции для рассмотрения уголовных, административных и гражданских дел. Это позволит повысить качество рассмотрения дел и сократить число жалоб, которые подаются на вступившие в законную силу судебные решения. С учетом этого целесообразно упразднить как неэффективную надзорную инстанцию в республиканских, краевых и областных судах, сохранив ее только в Верховном суде России. Отразить данные новеллы целесообразно в новом федеральном конституционном законе о судах общей юрисдикции.

Одна из причин усиления коррумпированности судебной системы — это безграничное расширение принципа единоличного рассмотрения судьями уголовных, гражданских и арбитражных дел как в первых инстанциях, так и в апелляционном и кассационном порядке. Необходимо реализовать комплекс мер по расширению коллегиального порядка рассмотрения судами всех категорий дел в составе трех профессиональных судей.

Следует продолжить линию Верховного суда Российской Федерации на упрощение порядка привлечения судей к уголовной ответственности и обсудить целесообразность сохранения иммунитета судей от привлечения их к административной ответственности. Через изменение законодательства и правоприменительной практики следуют ввести обязательность регрессных требований со стороны государственных органов к судьям, прокурорам, следователям, дознавателям, оперативным работникам, допустившим своими незаконными действиями причинение ущерба или нанесение немущественного вреда, которые государство компенсировало потерпевшим в порядке, определенном п. 1 ст. 1070 Гражданского кодекса РФ.

В рамках нынешнего этапа судебной реформы крайне важно завершить начатую реорганизацию следственных органов. Создание Следственного комитета в рамках прокуратуры России в нынешнем виде не только не дало ощутимых результатов, но и породило ряд внутриведомственных конфликтов. В единой централизованной системе прокуратуры Российской Федерации (ст. 129 Конституции Российской Федерации) в принципе не может быть автономных, «несистемных» образований, не подчиненных и неподведомственных Генеральному прокурору России. Реформа следственного аппарата должна быть доведена до логического завершения путем объединения всех новых ведомственных следственных подразделений (за исключением, возможно, следственных подразделений ФСБ) в общую организа-

ционную структуру (Следственный комитет). Помимо всего прочего, это создаст одинаковые материально-финансовые условия, исключит переход следователей из одного ведомства в другое, позволит усилить методическое и техническое оснащение следователей.

Организационное обособление и концентрация следственных подразделений в едином ведомстве необходимо дополнить усилением прокурорского надзора. Следует признать ошибочной попытку ослабить прокурорский надзор за следствием, заменить его внутриведомственным контролем, что фактически уже привело к массовым нарушениям прав граждан, росту коррупции и снижению эффективности работы следственных органов. В этой связи представляется необходимым вернуть прокуратуре все ранее (до сентября 2007 г.) принадлежавшие ей надзорные полномочия, кроме, вероятно, права давать согласие на возбуждение каждого уголовного дела, что снижает оперативность работы следственных подразделений.

Управляемые государством факторы, связанные с инфраструктурой судебной и правоохранительной деятельности

Особое внимание необходимо уделить вопросам исполнения судебных постановлений. Самая совершенная правовая система остается неподвижной и недееспособной, если не включается механизм исполнения. Поэтому правовую базу российской экономики формируют не только действующее законодательство, судебная система, но и исполнение судебных решений.

Создание службы судебных приставов не привело к кардинальному изменению ситуации с исполнением судебных решений. Более того, данная структура «поражена» коррупционным вирусом, неповоротлива, вызывает многочисленные нарекания граждан. Зачастую отсутствует надлежащая согласованность в действиях суда и судебных приставов-исполнителей. С учетом этого представляется целесообразным обсудить вопрос о передаче подразделений судебных приставов в непосредственное подчинение судебной власти, что усилит оперативность и качество их деятельности, позволит прийти к такому качеству исполнения судебных решений и таким стандартам исполнительного производства, которые бы реально обеспечили на национальном уровне одно из основных прав человека — право на справедливый суд в разумные сроки, предусмотренное, в частности, в п. 1 ст. 7 Европейской конвенции прав человека.

Необходимость конституционных поправок

Для осуществления мер по оздоровлению судебной и правоохранительной систем понадобятся масштабные изменения законодательства. В их числе — меры по совершенствованию конституционного регулирования.

В действующей Конституции России отсутствуют положения, регламентирующие деятельность правоохранительных органов. Поэтому представляется целесообразным ввести в новую Конституцию России специальную главу «Правоохранительная система», в которую не только включить норму о роли прокуратуры, но и дать общую характеристику функций этого важного блока государственного механизма, определить его соотношение с судебной властью, урегулировать статус Следственного комитета, органов, осуществляющих оперативно-розыскную и иную правоохранительную деятельность.

В разделах новой Конституции России «Правосудие в России» и «Правовая система в России» крайне важно предоставить прокуратуре России право законодательной инициативы и право на обращение в Конституционный суд РФ. Не поддается разумному объяснению изъятие этих прав у органа, являющегося хранителем обширнейшей информации о состоянии российского законодательства и правоприменительной практики, имеющего данные о многочисленных нарушениях Конституции России.

В новой Конституции России необходимо определить роль судебных органов как не только инструмента защиты прав и свобод человека и гражданина, но и как части государственного механизма, выполняющей важные функции по противодействию преступности.

В новой Конституции России представляется принципиально важным закрепить за государством и его органами (в том числе и судебными и правоохранительными) функцию социально-правовой профилактики преступности, акцентировать внимание на участии в этом процессе бизнеса, институтов гражданского общества, общественных объединений. В противном случае достижение успехов в противодействии преступности видится весьма проблематичным.

Ниже в табл. 8.8.1 и 8.8.2 представлены концепты и управленческие решения выявленных проблем, а также предложения о конституционных поправках.

Таблица 8.8.1

Предложения о мерах по решению комплекса проблем в сфере судебной и правоохранительной системы страны

| Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий | Управленческое решение по приведению в соответствие фактора — управляемого параметра | График приведения в соответствие фактора — управляемого параметра | Ответственный орган | Нормативно-правовой акт и организационно-управленческое решение | Ресурсная база |
|--|--|--|----------------------------|--|-----------------------|
| Принятие долгосрочной программы борьбы с преступностью | Разработка системы мероприятий на долгосрочный период, включающих в себя принципы государственной политики борьбы с преступностью, в том числе приоритет профилактики преступлений по отношению к уголовной репрессии, достаточность финансирования принимаемых государством мер по борьбе с преступностью | В течение 5 лет | Правительство РФ | Постановление Правительства РФ «Об утверждении федеральной целевой программы борьбы с преступностью в РФ» | Федеральный бюджет |
| Защита прав правонарушителей и жертв преступлений | Создание системы мер по защите прав правонарушителей и жертв преступлений. Российская Федерация так и не реализовала решения IX Конгресса ООН в Каире, перенесшего акцент с приоритетной защиты прав правонарушителя на приоритетную защиту жертвы преступления | В течение 5 лет | Правительство РФ | ФЗ «О порядке возмещения государством ущерба, нанесенного преступлением»; Постановление Правительства РФ «О государственном фонде борьбы с преступностью»; ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс РФ» | Федеральный бюджет |

| Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий | Управленческое решение по приведению в соответствие фактора — управляемого параметра | График приведения в соответствие фактора — управляемого параметра | Ответственный орган | Нормативно-правовой акт и организационно-управленческое решение | Ресурсная база |
|---|--|---|---------------------|---|--|
| Совершенствование криминалогической экспертизы проектов законодательных актов | Совершенствование правового обеспечения и развитие методики и техники проведения криминалогической экспертизы проектов законодательных актов | В течение 3 лет | Правительство РФ | ФЗ «О порядке проведения криминалогической экспертизы проектов законодательных актов» | Федеральный бюджет |
| Принятие новой концепции (доктрины) судебной реформы | Принятие мер организационного, правового, материально-технического плана по совершенствованию судебной системы, в том числе обновление Концепции судебной реформы с учетом реалий сегодняшнего дня. Она должна разрабатываться и приниматься как составная часть реформы в целом, включающей в себя реформу российского федерализма, административную реформу, реформу правоохранительной системы, реформу местного самоуправления | В течение 5 лет | Правительство РФ | ФЗ «О Доктрине судебной реформы в РФ» | Федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ |
| Совершенствование системы и структуры судебной власти | Повышение качества правосудия, осуществляемого основным звеном судебной системы — судами общей юрисдикции, введение апелляционной инстанции для рассмотрения уголовных, административных и гражданских дел. Это позволит | В течение 5 лет | Правительство РФ | ФКЗ «О судах общей юрисдикции»; ФКЗ «О внесении изменений в ФКЗ «О судебной системе в РФ»; ФЗ «О внесении изменений в Гражданско- | Федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ |

| Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий | Управленческое решение по приведению в соответствие фактора — управляемого параметра | График приведения в соответствие фактора — управляемого параметра | Ответственный орган | Нормативно-правовой акт и организационно-управленческое решение | Ресурсная база |
|--|--|---|---------------------|---|--|
| | повысить качество рассмотрения дел и сократить число жалоб, которые уже подаются на вступившие в законную силу судебные решения. С учетом этого целесообразно упразднить как неэффективную надзорную инстанцию в республиканских, краевых и областных судах, сохранив ее только в Верховном суде России. Реализация комплекса мер по расширению коллегиального порядка рассмотрения судами всех категорий дел — в составе трех профессиональных судей | | | процессуальный кодекс РФ, Уголовно-процессуальный кодекс РФ» | |
| Усиление ответственности сотрудников правоохранительных органов и судебной системы | Упрощение порядка привлечения судей к уголовной ответственности. Введение обязательности регрессных требований со стороны соответствующих государственных органов к судьям, прокурорам, следователям, дознавателям, оперативным работникам, допустившим своими незаконными действиями причинение ущерба или нанесение неимущественного вреда, которые государство компенсировало | В течение 5 лет | Правительство РФ | ФКЗ «О внесении изменений в ФКЗ «О судебной системе в РФ»; ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «О статусе судей в РФ» | Федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ |

| Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий | Управленческое решение по приведению в соответствие фактора — управляемого параметра | График приведения в соответствие фактора — управляемого параметра | Ответственный орган | Нормативно-правовой акт и организационно-управленческое решение | Ресурсная база |
|---|---|---|---------------------|---|--|
| | потерпевшим в порядке п. 1 ст. 1070 Гражданского кодекса РФ | | | | |
| Реорганизация единого следственного органа | Реорганизация единого следственного органа. В рамках единой централизованной системы прокуратуры Российской Федерации (ст. 129 Конституции Российской Федерации) в принципе не может быть автономных, «несистемных образований», не подчиненных и неподведомственных Генеральному прокурору России. Реформа следственного аппарата должна быть доведена до логического завершения путем объединения всех новых ведомственных следственных подразделений (за исключением, возможно, следственных подразделений ФСБ) в общую организационную структуру (Следственный комитет) | В течение 3 лет | Правительство РФ | Новый федеральный закон о следственных органах | Федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ |
| Усиление прокурорского надзора | Усиление прокурорского надзора. Следует признать ошибочной попытку ослабить прокурорский надзор за следствием, заменить его внутриведомственным контролем, что фактически уже привело | В течение 1 года | Правительство РФ | ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «О прокуратуре» | Федеральный бюджет |

| Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий | Управленческое решение по приведению в соответствие фактора — управляемого параметра | График приведения в соответствие фактора — управляемого параметра | Ответственный орган | Нормативно-правовой акт и организационно-управленческое решение | Ресурсная база |
|---|--|---|---------------------|---|--------------------|
| | к массовым нарушениям прав граждан, росту коррупции и снижению эффективности работы следственных органов. Вернуть прокуратуре все ранее (до сентября 2007 г.) принадлежавшие ей надзорные полномочия (кроме права давать согласие на возбуждение каждого уголовного дела, что снижает оперативность работы следственных подразделений) | | | | |
| Совершенствование системы исполнения судебных актов | Совершенствование системы исполнения судебных актов. Передача подразделений судебных приставов в непосредственное подчинение судебной власти, что усилит оперативность и качество их деятельности, позволит прийти к такому качеству исполнения судебных решений и таким стандартам исполнительного производства, которые бы реально обеспечили на национальном уровне одно из основных прав человека — право на справедливый суд в разумные сроки, предусмотренное в п. 1 ст. 7 Европейской конвенции прав человека | В течение 1 года | Правительство РФ | ФКЗ «О внесении изменений в ФКЗ «О судебной системе в РФ» | Федеральный бюджет |

Предложения о конституционных поправках

| Проблема, требующая внесения изменений в Конституцию | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Конституции страны | Связь с другими тематическими разделами |
|---|---|---|
| Отсутствие в действующей Конституции специальной главы, посвященной правоохранительной системе в РФ | Ввести в Конституцию специальные главы «Правосудие в России» и «Правовая система России», в которые не только включить норму о роли прокуратуры, но и дать общую характеристику функций этого важного блока государственного механизма, определить его соотношение с судебной властью, урегулировать статус Следственного комитета, органов, осуществляющих оперативно-розыскную и иную правоохранительную деятельность (МВД, ФСБ, Наркоконтроль и т. д.). Предоставить прокуратуре России право законодательной инициативы и право на обращение в Конституционный суд РФ. | 1.4. Государственность страны: государственная (публичная) власть; 2.1.13. Система государственного управления и политическая система; 8.6. Коррупция и криминализация как делегитимизация государства; 14.6. Преодоление коррупции и перерождения страны в криминальное государство |
| Ослабление судебной власти и ее независимости | В новой Конституции России необходимо определить роль судебных органов не только как инструмента защиты прав и свобод человека и гражданина, но и как части государственного механизма, выполняющей важные функции по противодействию преступности | 1.4. Государственность страны: государственная (публичная) власть; 2.1.13. Система государственного управления и политическая система; 8.6. Коррупция и криминализация как делегитимизация государства; 14.6. Преодоление коррупции и перерождения страны в криминальное государство |
| Ослабление роли государства, бизнеса и институтов гражданского общества в выполнении функции социально-правовой профилактики преступности | В новой Конституции России представляется принципиально важным закрепить за государством и его органами (в том числе судебными и правоохранительными) функцию социально-правовой профилактики преступности, акцентировать внимание на участии в этом процессе бизнеса, институтов гражданского общества, общественных объединений | 2.1.10.3. Гуманитарный образ страны: воспитание; 8.6. Коррупция и криминализация как делегитимизация государства; 14.6. Преодоление коррупции и перерождения страны в криминальное государство |

8.9. Пенитенциарная система

Пенитенциарная система является важнейшим звеном государственного механизма в обеспечении правоохранительной функции государства. От эффективности ее работы, выполнения возложенных на нее функций зависит не только состояние общественного правопорядка, духовно-психологическое самочувствие общества, но и национальная безопасность и жизнеспособность страны в целом.

Под пенитенциарной системой в настоящем исследовании понимается государственный институт, включающий в себя систему уполномоченных государственных органов, государственных уголовно-исполнительных учреждений, иных структурных элементов, осуществляющих исполнение уголовных наказаний, связанных с лишением свободы, и наказаний, не связанных с лишением свободы, а также ведающих содержанием подследственных с момента заключения под стражу до приговора суда.

От качества функционирования пенитенциарной системы в значительной степени зависит эффективность борьбы с преступностью в любом государстве, так как даже при качественной работе правоохранительной и судебной систем, невыполнение своих функций пенитенциарной системой приводит к новой волне преступности и сводит на нет усилия судов и правоохранительной системы.

Борьба с преступностью основывается на трех взаимоувязанных сферах: правоохранительная система (профилактика и раскрытие преступлений, поиск лиц их совершивших), судебная система (рассмотрение дела и определение наказания) и пенитенциарная система (приведение наказания в исполнение). Особенность пенитенциарной системы заключается в том, что недостаточно просто привести в исполнение решение суда, необходимо еще достичь тех целей, которые ставятся именно перед пенитенциарной системой. Цели пенитенциарной системы не будут достигнуты, если лицо, совершившее преступление, отбудет наказание в полной мере, но, выйдя на свободу, вновь совершит преступление.

Результативность функционирования пенитенциарной системы как фактора жизнеспособности государства зависит от эффективности государственного управления, наличия материально-технической базы и состояния субъектов пенитенциарной системы (органы исполнения наказаний и заключенные) (рис. 8.9.1).

В сфере государственного управления необходимо достижение двух основных целей: исправление осужденного и предупреждение совершения новых преступлений. Эти цели тесно взаимосвязаны. Но они включают еще и систему подчиненных целей: отвечающие международным стандартам условия содержания заключенных, проведение воспитательной работы, предупреждение совершения преступлений в местах лише-

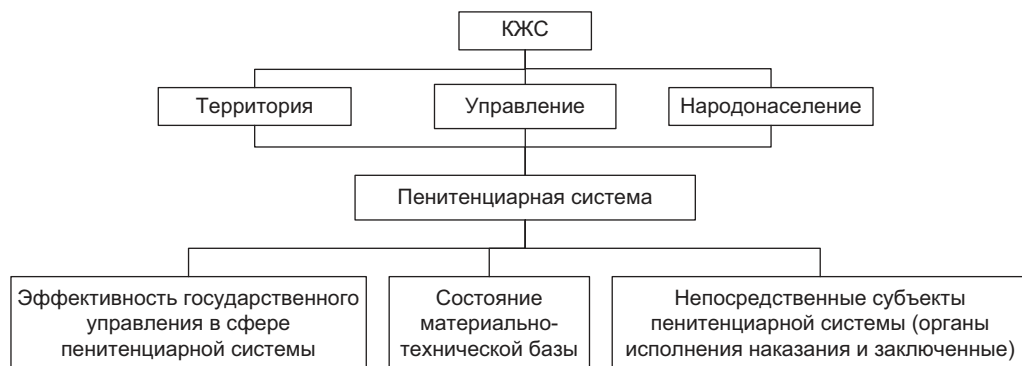


Рис. 8.9.1. Топология связи факторов пенитенциарной системы с жизнеспособностью страны

ния свободы, обеспечение адаптации осужденных после освобождения и т. д.

Нельзя не учитывать особую субкультуру мест лишения свободы, которую впитывают лица, находящиеся там. Влияние закоренелых преступников на случайно оступившихся людей, которые окончательно становятся преступниками в местах лишения свободы, было камнем преткновения на всех этапах истории обсуждения и анализа пенитенциарной системы. Именно в этом заключается смысл разделения мест лишения свободы по видам режимов. Однако проблема в том, что все находящиеся в местах лишения свободы делятся на определенные неформальные группы, и человек, попадающий туда впервые, не может не быть включен в какую-либо группу, иначе его просто убьют. К тому же чем выше статус группы (т. е. чем ближе лицо к закоренелым преступникам), тем выше степень его защиты в местах лишения свободы.

Неэффективная деятельность правоохранительной системы влечет рост преступности и, как следствие, угрожает государственности. Примерами могут быть как Российская империя, так и СССР, в котором в период, предшествующий распаду, резко увеличилась преступность (см. раздел 8.8). Общее количество заключенных накануне распада СССР также было на пике роста (рис. 8.9.2).

Роль пенитенциарной системы представлена в двух плоскостях: во-первых, это необходимость принуждения лица к определенным лишениям, во-вторых — исправление правонарушителей. Для государства опасно нарушение любой из функций: отсутствие лишений (их угрозы) вселяет чувство безнаказанности и вызывает резкий рост преступности, а отсутствие исправления осужденных ведет к неэффективности борьбы с преступностью в принципе, так как они будут вновь возвращаться к преступной деятельности.

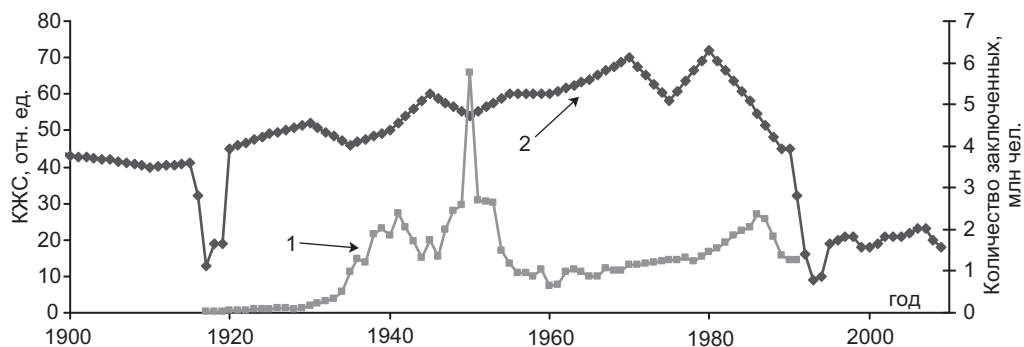


Рис. 8.9.2. Общее количество заключенных (1) и КЖС (2)

Эффективная борьба с преступностью возможна исключительно тогда, когда присутствует страх наказания, а осужденные лица подвергаются исправительному воздействию со стороны пенитенциарной системы.

Первым источником права, указывающим, хотя и косвенно, на наличие специальных мест лишения свободы, является Двинская судная грамота 1397 г., в которой упоминаются лица, «окованные в железа».

С начала объединения русских земель вокруг Московского княжества и до XIX в. постепенно формировалась общегосударственная пенитенциарная система.

Переломным этапом в формировании пенитенциарной системы в России стало принятие Судебника 1550 г., в котором выделяется четыре вида мест лишения свободы:

1. Частные тюрьмы, расположенные при дворах крупных феодалов и князей. Заключенные помещались в подвалы, погреба или иные места различной степени приспособленности (здесь содержались крестьяне самого феодала или лица, нанешие ему обиду).
2. Государственные тюрьмы (Белоозеро, Соловецкий монастырь и т. д.).
3. Монастыри. В монастырских подвалах и застенках чаще всего содержались лица духовного звания или противники церковной власти.
4. Места заключения, развитие которых происходило в процессе земско-губных преобразований (с 30-х гг. XVI в.).

В Судебнике 1550 г. прямо указывалось ведомство, которое занималось исполнением наказаний, — Разбойничий приказ. Появляется практика нанесения опознавательных знаков наказанным (например, чиновник, получивший взятку, обязан был носить на шее рыбу, мех или монету, в зависимости от того, какую взятку он получил).

Также в XVI в. знаменательными датами являются 1560 и 1563 гг., когда было запрещено устраивать подземные остроги для арестантов и введена ссылка как вид наказания.

В XVII в. впервые арестантов привлекают к работе (вначале на астраханских виноградниках, позднее — на рудниках и заводах), за которую им выплачивают деньги.

Судебник 1649 г. установил следующие виды наказания: смертная казнь, тюремное заключение на определенный (до 4 лет), неопределенный («как Государь укажет») срок или пожизненное, ссылка в острог или отдаленные города, штрафы.

Все заключенные обязаны были работать. Введено раздельное содержание заключенных с учетом вида совершенного преступления. В частности, на большом Московском дворе имелись специальные избы: Опальная, Сибирка, Разбойная, Татарка и т. д. Женщины содержались отдельно в Женской избе. Заключенные различных сословий помещали вместе. Одиночное содержание не применялось. Оковы использовали лишь вне тюрьмы или острога.

В те времена начали применять клеймение преступника путем выжигания на лбу осужденного определенных букв («К» — каторга, «В» — вор).

Воинский артикул 1715 г. ввел два новых вида наказания: ссылка на каторгу (была самым страшным видом наказания, за исключением смертной казни, и применялась, как правило, к государственным преступникам) и ссылка на галеры.

Во времена правления Екатерины II были открыты первые тюрьмы в современном понимании (Бутырская тюрьма в Москве, несколько позже — «Кресты» в Санкт-Петербурге), а также введен такой вид наказания для крестьян, как ссылка на поселение в Сибирь.

В XIX веке началось активное развитие пенитенциарной системы России. Была разработана Тюремная инструкция, Устав ссыльных, Уложение о наказаниях, общая для всех тюрем России Инструкция о правилах внутреннего тюремного распорядка, созданы специальные отряды конвоиров (в основном из казаков) и специальные отряды внутренней стражи.

Ведомством, отвечающим за пенитенциарную систему, было Министерство внутренних дел.

Согласно Тюремной инструкции, основными средствами исправления заключенных являлись:

- постоянный надзор за заключенными;
- размещение заключенных по роду преступлений;
- наставление заключенных «в правилах христианского благочестия и доброй нравственности, основанной на оном»;
- занятие заключенных «приличными упражнениями»;
- заключение провинившихся или буйствующих в уединенное место.

Кроме того, Тюремная инструкция впервые предусматривала возможность обучения грамоте или ремеслам (этого положения не было ни в одной стране мира).

После отбывания заключения на каторге арестанты ссылались в районы Сибири, где за ними надзирали Попечительские советы.

Первым систематизированным законодательным актом об исполнении лишения свободы стал «Свод учреждений и уставов о содержащихся под стражей ссыльных», который развивал и детализировал положения тюремной инструкции (1832 г.).

Стоит отметить, что единственной целью исполнения наказания тогда называлось исправление осужденного.

В 1864 г. были отменены телесные наказания для женщин и клеймение преступников.

К концу XIX в. карательная система России предусматривала следующие виды уголовных наказаний:

- смертная казнь;
- каторга, назначаемая бессрочно или на срок, с последующим переводом на поселение;
- ссылка на поселение без срока;
- заключение в исправительном доме;
- заключение в крепость;
- заключение в тюрьму;
- арест;
- денежная пеня.

В составе Министерства внутренних дел было образовано Главное тюремное управление, к которому постепенно переходят все функции государства, связанные с системой исполнения наказаний.

После революции 1917 г. функции управления тюрьмами перешли к Наркомату юстиции.

Первым крупным нормативным актом, направленным на изменение системы исполнения наказаний, была «Временная инструкция о лишении свободы как мере наказания и о порядке отбывания таковой» от 23 июля 1918 г. Она отменила ранее действовавшие нормативные акты и определила новую систему мест лишения свободы. В нее вошли общие места лишения свободы (тюрьмы), реформатории и земледельческие колонии как учреждения воспитательно-карательные, в особенности для молодых преступников, испытательные заведения для лиц, по отношению к которым имеются основания для послабления режима или для досрочного освобождения, карательно-лечебные заведения для помещения арестантов с заметно выраженными психическими дефектами, тюремные больницы.

В 1920 г. НКЮ РСФСР утвердил «Положение об общих местах заключения РСФСР», где указывалось, что основная задача мест заключения состоит в приобщении заключенных к общественно-полезному труду, с тем чтобы, выйдя на свободу, каждый из них имел возможность жить честной трудовой жизнью.

Согласно Положению осужденные к лишению свободы делились на три категории: осужденные за преступления, не имеющие корыстного характера, осужденные за преступления корыстного характера, рецидивисты той и другой группы.

Положение предусматривало применение так называемой прогрессивной системы прохождения осужденными четырех разрядов: испытуемых, исправляющихся, образцовых и штрафников. При поступлении в места лишения свободы все осужденные определялись в разряд испытуемых, с условием содержания в камерах от 1/4 до 1/3 срока наказания в зависимости от категории. Испытуемые, не доказавшие стремления к исправлению, подлежали водворению в штрафной разряд с особо строгим режимом.

16 октября 1924 г. был принят первый в России кодифицированный акт, регулирующий исполнение наказаний, — Исправительно-трудовой кодекс (ИТК). Исполнение наказаний соединялось с применением мер исправительно-трудового воздействия.

В кодексе отмечалось (ст. 4), что исправительно-трудовое воздействие должно проводиться путем дальнейшего усовершенствования и максимального развития сети трудовых колоний (вместо оставшихся от прежнего времени тюрем) и переходных исправительно-трудовых домов, т. е. провозглашалось движение от тюрем к исправительным учреждениям.

Целями исправительно-трудовой политики в кодексе провозглашались постановка осужденных в условия, преграждающие им возможность нанесения ущерба социалистическому строительству, и перевоспитание и приспособление их к условиям трудового общежития. Средствами перевоспитания признавались труд и политико-воспитательная работа, а основным типом мест лишения свободы — трудовая колония.

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 27 октября 1934 г. все исправительно-трудовые учреждения, находившиеся в ведении наркоматов юстиции союзных республик, были переданы в систему НКВД. Главные управления исправительно-трудовых учреждений были ликвидированы, а Главное управление исправительно-трудовых лагерей и трудовых поселений НКВД СССР преобразовано в Главное управление исправительно-трудовых лагерей, трудовых поселений и мест заключения (сокращенно оно стало называться ГУЛАГ НКВД СССР).

В период с конца 1920-х и до середины 1950-х гг. зачастую вместо исправительно-трудового законодательства деятельность органов и учреждений, исполняющих наказания, регулировалась исключительно ведомственными актами, большинство из них были с грифом «секретно» и «совершенно секретно». В этот период отсутствовал прокурорский надзор за деятельностью этих органов.

В 1954 г. Совет Министров СССР одобрил Положение об исправительно-трудовых лагерях и колониях МВД СССР, которое отменило действие

многочисленных приказов, инструкций и других ведомственных нормативных актов. Задачей деятельности лагерей и колоний провозглашалось исправление и перевоспитание осужденных на основе их приобщения к труду.

В июле 1969 г. были введены в действие Основы исправительно-трудового законодательства СССР и союзных республик, а 18 декабря 1970 г. принят Исправительно-трудовой кодекс РСФСР, регламентирующий исполнение лишения свободы, ссылки, высылки и исправительных работ без лишения свободы, который вступил в силу с 1 июня 1971 г. С принятием кодекса завершилась реформа исправительно-трудового права, направленная на восстановление законодательной базы регулирования исполнения наказаний, связанных с мерами исправительно-трудового воздействия.

Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 11 марта 1977 г. в Исправительно-трудовой кодекс был введен раздел III-A, регулирующий исполнение условного осуждения к лишению свободы и условного освобождения из мест лишения свободы, с обязательным привлечением осужденного к труду.

Подводя итог историческому анализу, отметим, что исторически основной целью пенитенциарной системы было не исправление осужденного или предупреждение новых преступлений, а наказание виновного. Соответственно, и факторы, влияющие на эффективность пенитенциарной системы, формировались исходя из этой цели. К этим факторам относились: степень жесткости наказания (в том числе применение телесных наказаний), меры по максимально возможной изоляции лица от общества после освобождения из мест лишения свободы, борьба с побегами. Именно эти факторы определяли состояние пенитенциарной системы. С приходом эпохи гуманизма факторный набор в сегменте пенитенциарной системы стал меняться.

Государство как центральный общественный институт может успешно функционировать и существовать, только когда оно выполняет в полной мере все свои функции. Одной из основных функций государства является правоохранная, для ее выполнения предназначена и пенитенциарная система.

Стоит обратиться к вопросу отнесения мест содержания подследственных и обвиняемых (СИЗО, ИВС и т. п.) к пенитенциарной системе. С одной стороны, пенитенциарная система призвана реализовывать наказания, наложенные судом, с другой — в России функционирование мест содержания подследственных и обвиняемых регулируют в основном (за исключением ИВС МВД и ИВС ФСБ) одни и те же органы (Минюст и ФСИН). Кроме того, Федеральная целевая программа «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007–2016 годы)»¹ рассматривает вместе и исправительные учреждения, и следственные изоляторы.

¹ Постановление Правительства РФ от 5 сентября 2006 г. № 540 «О федеральной целевой программе «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007–2016 годы)» // СЗ РФ. 2006. № 39. Ст. 4075.

Однако, несмотря на единые органы, на которые возложена обязанность по содержанию подследственных и подозреваемых, а также совместные планы развития в ФЦП, правовое регулирование данной функции различно. Так, деятельность пенитенциарной системы регулируется УИК РФ, а содержание лиц под стражей в период расследования и судебного разбирательства — УПК РФ² и ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»³. Сказанное дает все основания для вывода о невозможности отнесения мест содержания подозреваемых и обвиняемых к пенитенциарной системе.

Стоит учитывать, что в российской пенитенциарной системе перевоспитать преступников тяжело, практически невозможно, так как в одной камере находится по 50–60 человек, причем совершивших различные по степени тяжести преступления (осужденные за разбой и за уклонение от уплаты налогов, убийцы и мошенники), что вызывает дополнительную агрессию и раздражение и приводит к тому, что лицо, освободившееся из заключения, вновь совершает преступление. В невыполнении пенитенциарной системой своих функций кроется одна из причин неэффективности правоохранительной деятельности в Российской Федерации.

Россия занимает второе место в мире (после США) по количеству заключенных на душу населения (592 заключенных на 100 тыс. человек). Для сравнения: в Британии этот показатель составляет 142, Германии — 97, США — 714⁴.

Количество лиц, содержащихся в местах лишения свободы, постоянно растет. Так, в 2006 г. в местах лишения свободы находилось 794 тыс. человек, в 2008 г. их количество увеличилось до 887,7 тыс. человек. Данная тенденция сохраняется и в 2009 г. Сейчас в местах лишения свободы находится 891 тыс. человек.

Значительное общее количество заключенных подчеркивает особую роль пенитенциарной системы для России.

Юридическая наука давно пришла к выводу, что основным элементом перевоспитания осужденного должны стать изоляция от общества и труд, именно поэтому с давних пор в подавляющем большинстве видов наказаний так или иначе фигурирует принудительный труд.

В России всех времен пенитенциарная система функционировала далеко не идеально. Так, еще в 1878 г. министр юстиции России Н. Муравьев писал: «Русская тюрьма не является и не может быть тем, чем ей быть следует, т. е.

² Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52. Ст. 4921.

³ Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2759.

⁴ Данные Международного центра по изучению преступности (International Centre for Prison Studies).

институтом внутренней политики для борьбы с преступностью. Она, напротив, поддерживает и вновь зарождает преступления, ибо арестант выходит из тюрьмы испорченный и беспомощный, деваться ему некуда, строгая и трезвая дисциплинированная жизнь ему не знакома, работать он не привык, не умеет или не хочет. За отсутствием в остроге честной и законной работы в нем неустанно кипит работа преступная, неуловимая...» Сказано как будто о России современной.

Виды и порядок наложения уголовных наказаний определяются Уголовным кодексом РФ⁵. УК РФ понимает под наказанием меру государственного принуждения, назначаемую по приговору суда (ст. 44). Целями наказания являются восстановление социальной справедливости, исправление осужденного и предупреждение совершения новых преступлений.

Исходя именно из этих законодательно установленных целей необходимо рассматривать функционирование пенитенциарной системы. Из всех провозглашенных целей в законодательстве РФ содержится только дефиниция исправления осужденного⁶. Под этим понимается формирование у него уважительного отношения к человеку, обществу, труду, нормам, правилам и традициям человеческого общежития и стимулирование правопослушного поведения. Для каждой из провозглашенных целей имеются подцели, являющиеся одновременно обязательным условием достижения основных целей.

Итак, именно факт достижения или недостижения указанных выше целей свидетельствует о качестве функционирования пенитенциарной системы и, соответственно, правоохранительной системы в целом.

Для понимания сущности и проблем пенитенциарной системы рассмотрим каждую из поставленных законодательством целей и степень ее реализации в России.

Первой целью, предусмотренной УК РФ, является восстановление социальной справедливости. В литературе не раз отмечалось, что такая цель, как восстановление социальной справедливости, носит оценочный характер и в большей степени относится к стадии назначения наказания⁷ (учет различных обстоятельств — деятельное раскаяние, беременность лица и т. д.).

В процессе исполнения уголовного наказания цель восстановления социальной справедливости достигается путем отбытия осужденным наказания, назначенного судом, а также путем реализации таких общеправовых принципов, как равенство перед законом и судом, гуманизм, разумное применение стимулирующих и принудительных мер.

⁵ Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

⁶ Уголовно-исполнительный кодекс РФ от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198.

⁷ Уголовно-исполнительное право России. Учебное пособие / Под общ. ред. А.И. Зубкова. М.: Норма, 2006.

Для пенитенциарной системы в большей степени характерны две другие цели: исправление осужденного и предупреждение совершения новых преступлений.

Как уже отмечалось, эти цели тесно взаимосвязаны: достижение одной цели ведет к достижению второй. Вообще, сам факт возможности достижения указанных целей не раз ставился под сомнение. Так, глава ФСИН Ю. Калинин в одном из интервью заявил: «Из всего тюремного населения, а в год через СИЗО проходит 2 млн человек, только 12–16% — люди действительно опасные, с соответствующими моральными установками. Остальные не настолько опасны для общества, чтобы находиться за решеткой. Нельзя столько людей загонять в тюремную систему! Тюрьма никого не перевоспитывает, не дает ничего положительного»⁸.

Первичным признаком состояния дел в пенитенциарной системе является уровень рецидивов (повторное совершение преступлений после отбывания наказания). По официальным данным МВД РФ, лицами, ранее совершавшими преступления, совершено 30,3% всех преступлений в 2005 г., 29,8% в 2006 г., 31,2% в 2007 г., 30,4% в 2008 г. Как видно, приблизительно каждое третье преступление совершается лицами, ранее совершавшими преступления. Для сравнения в США, которые считаются небезопасной страной, уровень рецидивов не превышает 17% в год.

В период 2005–2008 гг. список регионов, в которых наиболее высок уровень рецидивов, остается практически неизменным. К таким регионам относятся Приморский и Краснодарский края, Воронежская, Липецкая, Тамбовская, Тульская, Томская области и т. д. Доля рецидивов в этих регионах составляет около 50%, при том что ни один из них не входит в список самых криминогенных. Причина кроется, видимо, в том, что здесь наиболее высок уровень организованной преступности, в которую традиционно вовлечено значительное число рецидивистов.

Для понимания опасности столь высокого уровня рецидивов необходимо отметить, что в местах лишения свободы ежегодно содержится около 900 тыс. заключенных⁹, ежегодно осуждаются к реальному лишению свободы более 300 тыс. граждан¹⁰. Подобная динамика прослеживается с конца 1980-х — начала 1990-х годов, из чего можно сделать вывод, что за последние 20 лет в местах лишения свободы побывало более 5% всего населения РФ, а осуждено было около 10% всего населения. Понятно, что при нынешнем уровне рецидивов уровень преступности будет только расти.

Если пенитенциарная система и впредь не будет выполнять своих функций, то в обозримом будущем в РФ количество рецидивистов составит

⁸ Юрий Калинин покидает ФСИН. Статья // <<http://www.zashita-zk.org/problem/1163417329.html>>.

⁹ По материалам сайта <<http://www.fsin.su/>>.

¹⁰ По материалам сайта <<http://www.cdep.ru/>>.

около 10 млн человек, что просто развалит правоохранительную систему, а в дальнейшем и государственность.

Отдельной проблемой российской пенитенциарной системы являются отношения заключенных и администрации исправительных учреждений. При анализе самих норм законодательства становится заметно, что осужденные полностью находятся во власти администрации исправительного учреждения. Так, именно от позиции администрации зависит возможность наложения различных взысканий и предоставления льгот, условно-досрочного освобождения осужденных, а также решение, в какую камеру будет помещен осужденный.

В международных актах содержится запрет на совместное проживание:

- мужчин и женщин;
- подсудимых и осужденных;
- лиц, осужденных за невыполнение долговых обязательств, и других заключенных по гражданским делам и лиц, совершивших уголовное преступление;
- молодых и взрослых.

Но российское законодательство оставляет такие вопросы на усмотрение администрации исправительного учреждения. Так, Правила внутреннего распорядка¹¹ предусматривают, что распределение заключенных по камерам осуществляется комиссией, состоящей из сотрудников исправительного учреждения, при этом в них не содержится никаких специальных запретов или требований. Причиной этого служит то, что российское законодательство разделяет всех преступников только по режимам, назначаемым судом. Но режим назначается исходя из тяжести совершенного деяния и не учитывает суть преступления. Такое положение является в корне неверным и противоречит мировому опыту. В условиях российской действительности (коррупция, некомпетентность правоохранительных органов) правильнее было бы установить четкие требования к условиям содержания осужденных (например, не стоит содержать вместе лиц, совершивших экономические преступления, и лиц, совершивших насильственные преступления)

Как уже отмечалось, основными методами исправления осужденных должны быть труд и воспитательная работа. Проблемой российского законодательства является отсутствие понятия воспитательной работы в законодательстве, а также неурегулированность вопросов проведения воспитательной работы. Законодательно закреплена только норма, предусматривающая обязательное получение общего образования заключенными, не достигшими 30 лет. Правильнее будет законодательно обязать заклю-

¹¹ Приказ Минюста РФ от 3 ноября 2005 г. № 205 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений» // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2005. № 12.

ченных прослушивать курсы лекций, получать образование независимо от возраста, а также обучаться определенной профессии.

Что касается медицинского обслуживания, по официальной статистике ФСИН, количество заболевших снижается, кроме больных ВИЧ-инфекцией¹². Но уровень заболеваемости все-таки остается недопустимо высоким. По данным Минюста, более 500 тыс. человек в исправительных учреждениях страдают тяжелыми заболеваниями (наркоманией, психическими расстройствами, туберкулезом, ВИЧ-инфекцией)¹³.

Рассмотрим проблемы, связанные с исполнением альтернативных видов наказаний.

Наиболее популярной мерой уголовного воздействия является условное лишение свободы (применяется в среднем к 40% всех осужденных). Контролю поведения условно осужденных посвящено всего четыре статьи УИК и часть одной инструкции Минюста¹⁴. Основной проблемой является то, что законодательство ориентировано не на исправление осужденного, а на установление контроля за ним. В УИК и инструкции не предусмотрены меры, предусматривающие обязательное посещение осужденным определенных занятий, получение каких-либо трудовых навыков или профессии и т. д.

Исправительные и обязательные работы как виды наказания, к сожалению, нечасто используются российскими судами. Так, в 2008 г. эти виды наказания были применены к 10,8% осужденных. Хотя стоит отметить тенденцию роста применения подобных наказаний, так как в 2006 г. эти наказания были назначены всего 6% осужденных, а в 2007 г. — 8,3%.

Недостатком законодательного регулирования обязательных и исправительных работ является также отсутствие воспитательной составляющей и оставление выбора и порядка исполнения наказаний на усмотрение уголовно-исполнительных инспекций и органов местного самоуправления.

Одной из основных проблем государства является социальная адаптация лиц, отбывших наказание. Лицо, желающее вернуться к законной жизни в социуме, зачастую не может этого сделать, так как физически не может найти работу и обеспечить себя. При этом ст. 2 УИК РФ среди задач уголовно-исполнительного законодательства предусматривает помощь в социальной адаптации заключенного после освобождения.

При этом глава 22 УИК РФ, регулирующая порядок контроля освобожденных и помощи им, предусматривает, что при освобождении осужденный получает право на бесплатный проезд и сухой паек на время проезда.

¹² По материалам сайта <<http://www.fsin.su/>>.

¹³ Минюст РФ: Смертность в местах лишения свободы за год увеличилась на 12%. // <<http://www.newsru.com/crime/17mar2006/zk.html>>.

¹⁴ Приказ Минюста РФ от 12 апреля 2005 г. № 38 «Об утверждении Инструкции о порядке исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества» // Российская газета. 2005. 11 мая.

Кроме того, средняя зарплата осужденных в период отбывания наказания составляет 63 руб. в сутки, чего явно недостаточно даже на первое время.

Перед освобождением заключенного администрация исправительного учреждения должна направить запрос в органы трудоустройства по месту предполагаемого места жительства осужденного с целью найти ему работу. Однако администрация не обязана найти ему работу, а лишь обязана отправить документы. Успешному трудоустройству освобожденного могло бы способствовать получение им профессии в период отбывания наказания, но это, как отмечалось выше, не предусмотрено законодательством.

Понятно, что, не обладая денежными средствами и не имея возможности найти работу, осужденный вынужден будет пойти на совершение новых преступлений, что сводит к нулю все усилия правоохранительной системы. Доказательством этого служит статистика, показывающая, что среди лиц, осужденных более чем на пять лет реального лишения свободы, только 36% трудоустроились в первый год после освобождения.

Здесь уместно привести слова главы ФСИН Ю. Калинина: «Мы должны помнить, что среди отбывающих наказание на сегодняшний день две трети попали в места лишения свободы впервые. И мы должны обеспокоиться тем, чтобы они туда не вернулись. К сожалению, за время срока человек теряет семью, все свои социально полезные связи и выходит на свободу никому не нужный. Что ему делать? Идти в “криминал”. Многие осознанно делают этот выбор, продолжают свой криминальный опыт и восстанавливают связи с преступными группировками. Человека от тюрьмы защищать надо, как бы парадоксально это не звучало».

Кроме отсутствия норм, помогающих заключенным адаптироваться, в России нет также и действенной системы контроля за освободившимися. Институт исправительных инспекций и участковых явно недостаточен в своем современном состоянии для выполнения поставленных целей. Дело в том, что УИК РФ (ст. 183) содержит бланкетную норму, однако никакого специального законодательства о контроле за освобожденными лицами до сих пор нет. УК РФ предусмотрены минимальные механизмы контроля за досрочно освобожденными, весь контроль при этом возложен на участковых инспекторов милиции.

Контроль за деятельностью исправительных учреждений осуществляют вышестоящие органы, прокуратура и суд. Однако, как показывает практика, жалобы заключенных удовлетворяются нечасто (в среднем по РФ — в 34% случаев). Это связано с тем, что доказать причастность администрации к нарушению прав осужденных весьма непросто, да и сами осужденные боятся жаловаться, поскольку, как уже отмечалось, полностью зависят от администрации. Именно этим обстоятельством вызваны прокатившиеся по стране волнения в исправительных учреждениях (Челябинская, Саратовская области, Санкт-Петербург и др.). Причиной бунта, как правило, становятся

именно действия администрации. Позитивным моментом стоит признать принятие закона об общественном контроле¹⁵, который предусмотрел возможность контроля действий администрации исправительных учреждений со стороны представителей общественности. Однако закон необходимо доработать в части предоставления дополнительных полномочий комиссиям, создаваемым общественностью, так как на данный момент решения комиссий носят рекомендательный характер, они не имеют права внезапных проверок и т. д.

Пенитенциарная система должна обладать также достаточной материально-технической базой, обеспечивающей весь спектр условий содержания заключенных.

Важным элементом исправления осужденных являются условия их содержания, в том числе уровень заболеваемости и смертности в местах лишения свободы. В этом вопросе необходимо совместить два подхода: с одной стороны, лишение свободы должно представлять из себя строжайшую меру государственного воздействия, с другой — жизнь в тюрьме не должна становиться адом для заключенных.

Для понимания состояния российской пенитенциарной системы необходимо сравнить нормы законодательства РФ с основополагающими международными актами в данной сфере, а именно — с Минимальными стандартными правилами обращения с заключенными¹⁶ и Европейскими пенитенциарными правилами¹⁷. РФ, как член ООН и Совета Европы, должна исполнять указанные международные акты.

О неудовлетворительности условий содержания в российских исправительных учреждениях говорят результаты социологического опроса, проведенного Фондом общественного мнения¹⁸. 57% опрошенных оценили условия содержания людей в местах заключения как плохие; убежденных в необходимости улучшать условия содержания заключенных в российских тюрьмах оказалось 49% от общего числа опрошенных, противников улучшения — 20%.

В ФЦП «Развитие уголовно-исполнительной системы на 2007–2016 гг.» указано, что в настоящее время в исправительных учреждениях РФ недостает более 6,4 тыс. комнат длительных свиданий, 9 тыс. мест в столовых, 19 тыс. мест в общежитиях для проживания осужденных, 1,2 тыс. мест в банях. Нужны также прачечные мощностью более чем на 14,4 тыс. кг белья

¹⁵ Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789.

¹⁶ Утверждены ООН 30 августа 1955 г., одобрены Экономическим и Социальным Советом на 994-ом пленарном заседании 31 июля 1957 г. // Советская юстиция. 1992. № 2. С. 19.

¹⁷ Рекомендация Rec (2006) Комитета Министров Совета Европы.

¹⁸ По материалам сайта <<http://bd.fom.ru/>>.

в сутки, очистные сооружения более чем на 12 тыс. м³ в сутки и канализационные сети протяженностью более чем 33,16 км.

При этом целью ФЦП прямо указано достижение к 2016 г. соответствия состояния исправительных учреждений и следственных изоляторов требованиям российского законодательства и подготовка исправительных учреждений к переходу на международные стандарты содержания подследственных в следственных изоляторах. То есть переход к международным стандартам планируется только для следственных изоляторов, но не для исправительных учреждений.

Основные условия содержания регулируются УИК РФ и ведомственными актами Минюста. Необходимо отметить, что условия содержания по российскому законодательству не соответствуют даже весьма рамочным требованиям Минимальных стандартов обращения с заключенными. Целого ряда необходимых положений в законодательстве РФ нет, и в действительности российские места лишения свободы не обладают ни одним из требуемых Минимальными стандартами признаков.

В вопросах питания российское законодательство также не идеально. Правительство РФ установило минимальные требования к рациону осужденных¹⁹, однако в этом акте не установлено весьма важное положение, имеющееся в международных актах, — беспрепятственный доступ заключенных к чистой питьевой воде в любое время, что очень актуально для российских мест лишения свободы.

Отдельно стоит остановиться на требовании УИК РФ (такое же требование присутствует и в международных актах), касающемся отбывания заключенного в том субъекте РФ, где он проживает или где он осужден. Сложность заключается в том, что исправительные учреждения распределены неравномерно по территории РФ (например, в Мордовии 15 исправительных учреждений, а в Москве — 2), в связи с чем постоянно используется оговорка УИК РФ (которой нет в международных правовых актах), согласно которой при невозможности размещения лица на территории субъекта, где он проживал или осужден, принимается решение о размещении его в ином субъекте РФ. Таким образом, безусловно гуманное положение законодательства на практике сложно реализуемо. Хотя уровень преступности в субъектах РФ не сильно различается, количество исправительных учреждений в них разное (в советские времена исправительные учреждения находились в основном в северных и восточных районах страны — в Коми, Красноярском крае и др.).

¹⁹ Постановление Правительства РФ от 11 апреля 2005 г. № 205 «О минимальных нормах питания и материально-бытового обеспечения осужденных к лишению свободы, а также о нормах питания и материально-бытового обеспечения подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, находящихся в следственных изоляторах Федеральной службы исполнения наказаний и Федеральной службы безопасности Российской Федерации, на мирное время» // СЗ РФ. 2005. № 16. Ст. 1455.

При этом и Европейские пенитенциарные правила, и Минимальные стандарты обращения с заключенными предусматривают, что национальное законодательство должно содержать механизмы, не допускающие нарушения этих минимальных требований при переполнении пенитенциарных учреждений.

Из прогрессивных положений российского законодательства стоит отметить запрет на использование смиренных рубашек, что в некоторых случаях допускается Пенитенциарными правилами.

К позитивным аспектам деятельности исправительных учреждений следует отнести решение проблемы побегов заключенных. В 2008 г. было совершено 17 побегов, но все сбежавшие были пойманы в течение месяца.

Общая неэффективная деятельность пенитенциарной системы приводит к высокому уровню рецидивов, отсутствию страха наказания и, как следствие, росту преступности. В итоге пенитенциарная система не в состоянии реализовывать возложенные на нее функции, что влечет общую неэффективность деятельности правоохранительной системы.

Подводя итог анализу пенитенциарной системы, предложим ряд выводов.

1. Пенитенциарная система как институт государства в РФ не выполняет возложенных на нее функций, что подтверждается статистикой рецидивов.
2. Причинами невыполнения функций являются как недопустимые условия содержания и отсутствие воспитательной работы, так и недостатки механизма контроля освобожденных лиц.
3. Нормы законодательства РФ не соответствуют требованиям международных актов.
4. Практика пенитенциарных учреждений, в свою очередь, не соответствует требованиям законодательства РФ.
5. Сами по себе положения УИК РФ неплохи, но их неисполнение приводит к неудовлетворительной работе всей пенитенциарной системы.
6. Заключенные не имеют действенных способов защиты своих прав, они полностью зависят от администрации исправительных учреждений.
7. Контроль деятельности пенитенциарных учреждений неэффективен.
8. Большинство проблем пенитенциарной системы тесно связаны с общегосударственными проблемами коррупции, некачественности кадров, правового нигилизма и т. д.

Схематично дерево факторов, проблем и решений в сегменте факторов жизнеспособности, связанных с пенитенциарной системой, представлено на рис. 8.9.3 и в табл. 8.9.1.

Таблица 8.9.1

Факторы жизнеспособности в сегменте пенитенциарной системы

| Фактор | Фактическое состояние | Оптимальное значение | Предложения по решению проблемы |
|--|---|--|---|
| Количество мест лишения свободы | 1060 на 1 000 000 лиц | Не менее 1500 на 1 000 000 лиц | Ускорение темпов строительства новых мест лишения свободы |
| Метраж на одного заключенного | 1,5–3,5 м ² | 6–7 м ² | Увеличение количества и вместимости мест лишения свободы |
| Условия содержания (кондиционирование, температурный режим, гигиеническое состояние и т. д.) | Не соответствуют как законодательству РФ, так и международным стандартам | Соответствие всем требованиям международных стандартов | Учет международных требований при строительстве новых и реконструкции старых мест лишения свободы |
| Заболеваемость и смертность | Заболеваемость: 104 000 случаев на 100 000 заключенных; смертность: 540 случаев на 100 000 заключенных | Снижение минимум в два раза | Комплексные меры, связанные с увеличением и изменением состава питания, условий проживания, с оказанием медицинской помощи и т. д. |
| Нормативное регулирование порядка исполнения наказаний | Для лишения свободы — недостаточно четкое, для остальных отсутствует | Пошаговое точное руководство по порядку исполнения наказаний | Принятие нового единого нормативно-правового акта |
| Рецидивы | 32–33% в год | 15–18% в год | Реализация всего комплекса мер, направленных на достижение целей наказания |
| Побеги | 18–22 в год | Около 20 в год | — |
| Отношения администрации мест лишения свободы и заключенных | Разнородны в разных местах лишения свободы, регулируются скорее нормами, принятыми внутри уголовного мира, чем правом; значительная степень власти администрации в местах лишения свободы | Единообразные отношения, построенные на праве, отсутствие возможности произвола со стороны администрации | Усиление государственного и общественного контроля, усиление открытости и гласности в местах лишения свободы, принятие НПА, содержащих только конкретные нормы, общегосударственная борьба с коррупцией и правовым нигилизмом |

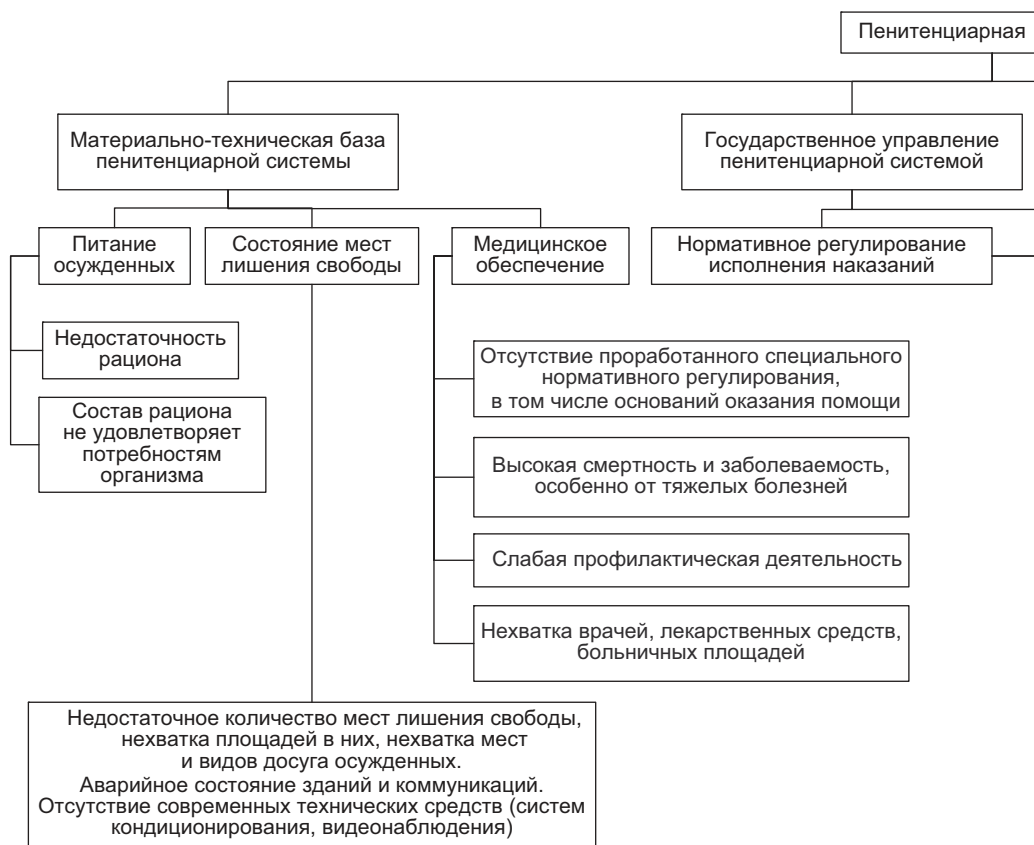
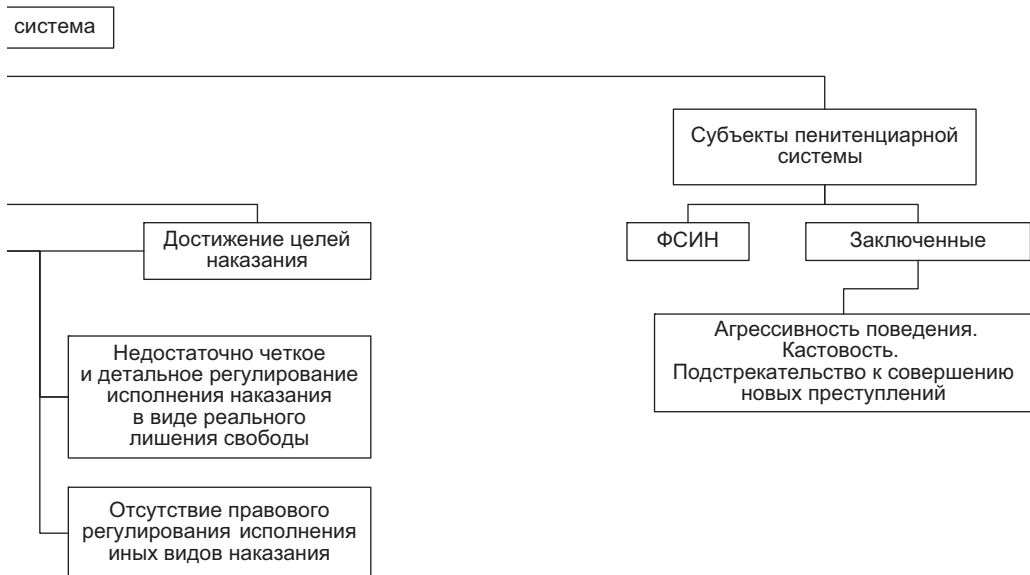


Рис. 8.9.3. Дерево факторов и проблем



(пенитенциарная система)

В сфере пенитенциарной системы необходимо принять ряд специальных мер.

Все меры можно разделить на меры эффективности государственного управления и меры, обеспечивающие реформирование материально-технической базы мест лишения свободы.

В целом перечисленные меры не потребуют значительных финансовых ресурсов государства, главное — это качественная проработка принимаемых решений и их научное обоснование (табл. 8.9.2–8.9.3).

Таблица 8.9.2

Предложения по решению выявленных проблем

| Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий | Управленческое решение по приведению в соответствие фактора — управляемого параметра | График приведения в соответствие фактора — управляемого параметра | Ответственный орган | Нормативно-правовой акт и организационно-управленческое решение | Ресурсная база |
|---|---|---|---------------------|---|--------------------|
| Усиление воспитательной и социальной функции в отношении заключенных и лиц, освобожденных из мест лишения свободы | Законодательное закрепление порядка проведения и конкретные меры воспитательной работы в местах лишения свободы. Необходимо обязать заключенных осваивать профессии в местах лишения свободы; обеспечить государственное субсидирование получения высшего и среднего специального образования лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Законодательное урегулирование размещения заключенных в камерах, в результате которого станет невозможным совместное размещение лиц, совершивших преступление впервые, и рецидивистов; лиц, совершивших экономические преступления, и лиц, совершивших насильственные преступления; лиц разных поколений. Принятие нормативно-правовых актов, | В течение 5 лет | Минюст России | ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс РФ» | Федеральный бюджет |

| Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий | Управленческое решение по приведению в соответствие фактора — управляемого параметра | График приведения в соответствие фактора — управляемого параметра | Ответственный орган | Нормативно-правовой акт и организационно-управленческое решение | Ресурсная база |
|--|--|---|---------------------|---|--------------------|
| | регулирующих осуществление контроля за освобожденными лицами. Обеспечение трудоустройства освободившихся. Для достижения этой цели можно организовывать государственные заказы, привлекать общественные организации и т. д. Необходимо обеспечить исправительные учреждения заказами на те товары, продажа которых будет приносить прибыль им и доход осужденным | | | | |
| Усиление контроля за исполнением наказаний и деятельностью сотрудников пенитенциарных учреждений | Расширение полномочий общественных комиссий и усиление прокурорского надзора за исполнением наказаний. Ужесточение наказания провинившимся сотрудникам администраций | В течение 2 лет | Минюст России | ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс РФ» | Федеральный бюджет |
| Усиление ответственности пенитенциарных учреждений | Конкретизация норм УИК РФ, касающихся оснований применения взысканий, поощрений, выдачи заключений на условно-досрочное | В течение 2 лет | Минюст России | ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс РФ» | Федеральный бюджет |

| Концепт, идея управленческого решения проблемы для программы действий | Управленческое решение по приведению в соответствие фактора — управляемого параметра | График приведения в соответствие фактора — управляемого параметра | Ответственный орган | Нормативно-правовой акт и организационно-управленческое решение | Ресурсная база |
|--|---|---|---------------------|---|--------------------|
| | освобождение со стороны администраций исправительных учреждений. Т. е. необходимо конкретизировать и включить в рамки правового поля всю деятельность администраций исправительных учреждений | | | | |
| Улучшение условий содержания заключенных в соответствии с международными стандартами | Создание соответствующих международным стандартам условий жизни осужденных (камеры, питание, гигиена, досуг и т. д.). Строительство новых и реконструкция существующих мест лишения свободы | В течение 7 лет | Минюст России | ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс РФ» | Федеральный бюджет |

Таблица 8.9.3

Предложения о решениях конституционного уровня

| Проблема, требующая внесения изменений в Конституцию | Концепт, идея управленческого решения проблемы для Конституции страны | Текст поправок (новелл) |
|---|---|--|
| Несовершенство механизмов исполнения уголовных наказаний | Закрепление в Конституции РФ основополагающих принципов исполнения уголовных наказаний | Принципами исполнения уголовных наказаний являются гуманизм, соответствие условий содержания принципам и нормам международного права, ограничение прав осужденных не более, чем это необходимо для достижения целей уголовного наказания, а также иные принципы, установленные федеральным законом |
| Несовершенство гарантий заключенным и лицам, освободившимся из мест лишения свободы | Закрепление в Конституции РФ социальных гарантий для лиц, отбывших уголовное наказание | Лицам, отбывшим уголовное наказание, гарантируется помощь государства в социальной адаптации и трудоустройстве |
| Произвол со стороны администраций мест лишения свободы | Закрепление в Конституции РФ норм об обязанностях и ответственности государственного органа исполнения наказаний и администрации исправительного учреждения | Государственный орган исполнения наказаний и администрация исправительного учреждения обязаны обеспечить соответствие состояния мест лишения свободы и прав заключенных требованиям международных актов и федерального закона. В случае обнаружения несоответствия условий содержания требованиям международных актов или нарушения прав заключенных виновное лицо несет личную ответственность, установленную федеральным законом |

Глава 9. Клановые механизмы

9.1. Понятие клана и вызовы государственного управления

Кланы — термин широкий и часто употребляемый. Кланами называются и родовые объединения горцев (шотландские кланы), и формирование итальянской мафии (сицилийские кланы), и внутриэлитарные объединения (чиновничьи кланы), и кланы бизнесменов. Несмотря на всю разнородность этих явлений у них есть нечто общее, что позволяет объединить их одним термином.

Клановые структуры должны обладать рядом неперенных свойств.

Кланы должны быть тайными. Как структуры они должны быть скрыты от окружающих. Либо центры структуры находятся вне физической досягаемости противника (шотландские кланы базировались в недоступных для врагов горах), либо они вообще никак не проявляются на поверхности общества — вроде бы их и не существует вовсе. Если это качество отсутствует, то клан не сможет существовать, более могущественный противник его уничтожит.

Кланы должны быть замкнутыми. В составе клана могут находиться только те, чье социальное положение делает неизбежным участие в борьбе за вхождение в состав властной элиты. Случайный человек в любую минуту может покинуть клан и нарушить первое требование к клану — тайну. Поэтому проникновение в клан должно быть максимально затруднено, а система отбора — жестко выстроена.

Должен существовать фактор, с помощью которого может быть гарантирована лояльность членов клану. Основой такого инструмента является сама борьба — невозможность выиграть в одиночку. Но автоматически от предательства это не спасает. Необходимы дополнительные механизмы. У разных типов кланов они разные: родство, географическое единство, система жестких наказаний и т. д. Именно различие этих механизмов определяет отличие горской банды от современной организованной преступности, а сицилийской «семьи» — от элитного клана.

Если аккумулировать вышеназванные требования, то определение клана, контекстное настоящему исследованию, прозвучит следующим образом.

Клан — это тайная замкнутая социальная структура, объединяющая людей на основе их кровной или иной общности для обеспечения возможности выживания, процветания и развития своих членов и самих структур.

У кланов есть еще одно качество, которое является следствием их сущности. Кланы формируют свою собственную клановую культуру и свою собственную мораль. Главным постулатом этой морали является требование распространения моральных и любых других регулятивов только на членов клана. Человек вне клана находится вне морали, в каком-то смысле он вообще не человек.

Исследование феномена клановости предполагает использование особого методического инструментария. Традиционный путь эмпирического анализа в данном случае весьма затруднен. Основная проблема связана с отсутствием явной информации. Прямая фиксация фактов клановости — вопрос для правоохранительных органов, а не широкого научного дискурса. В средствах массовой информации циркулируют многочисленные разоблачения на предмет персоналий различных клановых группировок. Однако репрезентативность такого рода информации ввиду отсутствия верификационных механизмов весьма сомнительна.

В исследовании была апробирована новая методика расчета коэффициента клановости в высшей российской государственной власти. Она заключается в выявлении совпадающих положений в биографиях представителей политической элиты. При ситуации значительных биографических совпадений высокой является вероятность клановой ротации во власть.

Чиновник высокого ранга, обучавшийся в одном образовательном учреждении с политическим лидером государства, мог быть кооптирован во властные структуры и в силу личных способностей. Но вероятность действия клановых кооптационных механизмов при наличии данных совпадений, безусловно, выше.

Проведение исследования было ориентировано на решение двух основополагающих задач. Во-первых, предстояло ответить на вопросы — существовали ли кланы кооптации высшей российской политической элиты и какова была динамика изменений во времени соответствующего коэффициента клановости. Во-вторых, следовало определить факторное воздействие политических кланов на жизнеспособность российской государственности.

Решение второй исследовательской задачи сопряжено с ответом на вызов о невозможности выстраивания реальных управленческих механизмов без существования консолидированной вокруг лидера властной команды. Для эффективного управления глава государства должен иметь свой круг кадров, на которые он мог бы лично опереться при решении актуальных политических задач. Фактор личной преданности выходит в данном случае на первое место. Без собственной команды лидер государства (да и любой управленческой структуры) обречен. Кадровый отбор во власть исключительно на основе профессиональных качеств сам по себе еще не является гарантом успеха. Не факт, что профессионалы будут работать на решение командных задач. Неинтегрированному в команду управленцу неуспех системы может быть в определенных случаях более выгодным, чем ее успешность. Провал высшего руководства оказывается для него зачастую желаемым результатом, обеспечивающим продвижение вверх по служебной лестнице. Напротив, для человека клана неуспех команды, ввиду неразрывной персональной связи с ней, является личным поражением. Его политическая судьба имманентно связана с командным лидером. Уход последнего означает уход всей команды.

С другой стороны, превышение порога клановой инкорпорации объективно ведет к снижению качества государственного управления. Непрофессиональность кадров может явиться в данном случае фактором даже деструкции государства. Преданность командному лидеру при отсутствии соответствующих знаний и умений не заменяет способности осуществлять элементарные управленческие функции, не говоря уже о решении сложных политических задач. Консервация клановой модели рекрутинга ведет в этом смысле к селекции посредственностей. Напротив, представительство специалистов, «цвета нации» во власти выхолащивается.

Длительная клановая селекция кадров неизбежно ведет к государственной катастрофе. Показателен в этом плане исторический опыт российской государственности. Общеизвестно, какими проблемами в осуществлении управленческих функций в Московском царстве XVII столетия оборачивалось сохранение системы «местничества». Родовой принцип выстраивания властной иерархии парализовывал в отдельных случаях всю систему государственного управления. Особенно наглядно эти провалы обнаруживались в периоды военных конфликтов. Правительство было вынуждено даже периодически объявлять о «безместии» на периоды войн. Представители высокородных боярских клановых группировок фактически саботировали распоряжения, поступающие со стороны неинкорпорированных в аристократическую систему военачальников. Не случайно, что петровскому государственному реформированию непосредственно предшествовала отмена в 1682 г. местничества специальным решением Земского собора. Однако разрушить сложившуюся клановую систему оказалось достаточно непросто. При Петре I в этих целях вносился запрет на выписки из местнических книг, проводилось их массовое сожжение¹.

Аналогичная ситуация сложилась на закате существования Российской империи. Сохранявшаяся сословная система кадровых ротаций все более приходила в противоречие с задачами привлечения на государственную службу новых управленцев-профессионалов. К осуществлению актуальных программ модернизации страны кооптированная преимущественно из поместных дворян тогдашняя политическая элита была ментально непригодна.

Таким образом возникает понимание амбивалентного значения кланов в системе государственного управления. С одной стороны, клановые механизмы кадрового рекрутинга снижают профессиональные потенциалы управленческих кадров. С другой стороны, они же формируют властную команду, являясь опорой политического лидера в осуществлении единого курса. Следовательно, речь должна идти не об упразднении кланов. Это не может быть достигнуто в принципе. Место ликвидированного клана с неиз-

¹ Маркевич А.И. О местничестве. Монография. Киев, 1879; Павлов-Сильванский Н.П. Государевы служилые люди. Монография. СПб. Государственная типография, 1898; Буганов В.И. «Враждотворенное» местничество. Статья // Вопросы истории. 1974. № 11; Эскин Ю.М. Местничество в России XVI–XVII вв. Хронологический реестр. М.: Археографический центр, 1994.

бежностью займет новый. Реалистическая задача есть вопрос оптимизации. Управленческим ориентиром в данном случае должен стать оптимум клановой инкорпорации во власть, ограниченной критериальными рамками профессионализма управленческой команды.

Проведенная проблемная декомпозиция выводит на фиксацию негативных воздействий клановости на качество государственного управления. В совокупности они значительно превышают положительный эффект от наличия политической команды национального лидера. Дальнейшая декомпозиция выводит на ряд управленческих решений, позволяющих заменить клановые на иные механизмы кадрового рекрутинга (рис. 9.1.1).

Кланы за ширмой демократической государственности: опыт США

Определенное клановое представительство существует в любом государстве. Даже в тех государственных системах, которые традиционно позиционируются под маркером демократии, значительное влияние сохраняют политические кланы. Достаточно обратиться к рассмотрению политического истеблишмента США. В 1950-е гг. социолог Ч.Р. Миллз насчитал 200 семей, которые с момента принятия Декларации независимости фактически целиком формировали американскую политическую и деловую элиту². Появление не входящих в этот клановый круг фигурантов носило исключительный характер. Новые фамилии достаточно быстро исчезали с политического небосклона. За прошедший с момента исследования Миллза период мало что изменилось. Наиболее близкий пример — отец и сын Буши в президентском кресле США. Между ними при этом был только один фигурант высшей власти — Билл Клинтон. Характерно, что по прошествии второго бушевского правления на политическом олимпе вновь восстанавливается клинтоновское представительство в лице госсекретаря США Хиллари Клинтон. Чем в данном случае номинируемые в качестве оплота демократии Соединенные Штаты принципиально отличаются от фамильных режимов ряда стран Востока? Тот же непотизм в действии. Личностные качества Дж. Буша-младшего вряд ли у кого-либо оставят сомнения о его продвижении во власть по каналам клановой инкорпорации.

Но может быть приводимый пример представляет собой исключение из общего правила демократической практики? Династии политиков для США — типичное явление. Так, сын второго президента Соединенных Штатов Дж. Адамса Дж.К. Адамс стал сначала госсекретарем, а потом и пятым президентом. Внук основателя политической династии Ч.Ф. Адамс участвовал в избирательной кампании 1848 г., претендуя, хотя и неудачно, на пост вице-президента. Ну а правнук стал одним из наиболее знаменитых (а знаменитость редко достигается без соответствующего продвижения) американских историков.

² Миллс Ч.Р. Властвующая элита. Монография. М.: Иностранная литература, 1959.

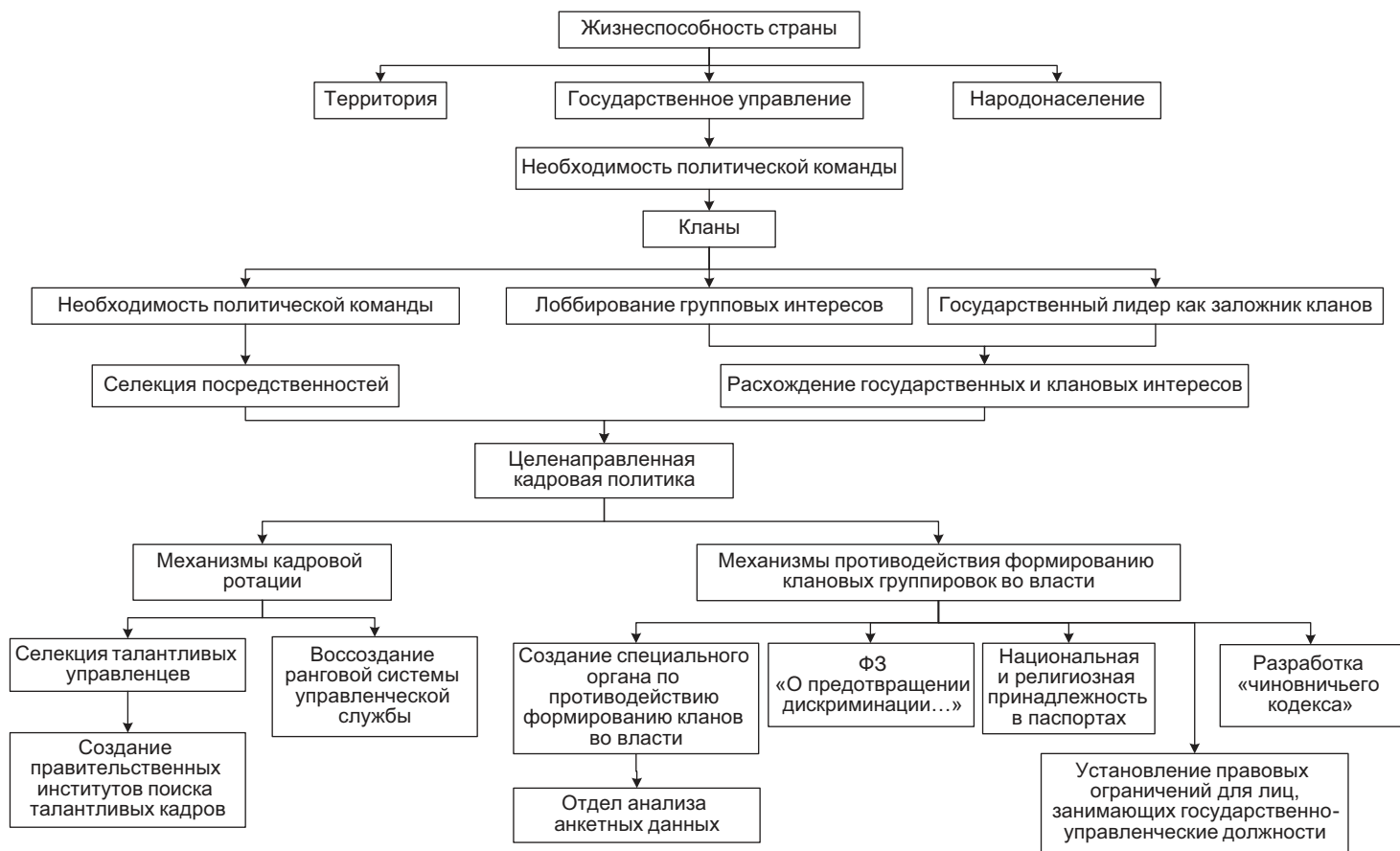


Рис. 9.1.1. Проблемно-управленческая декомпозиция феномена клановизации власти

В клановом родстве между собой состояли Теодор и Франклин Рузвельты. Сам автор великого антикризисного курса находился в дальнем родстве с президентами У. Грантом и З. Тейлором. Сыновья Фр.Д. Рузвельта претендовали на занятие постов мэра Лос-Анджелеса и губернатора Нью-Йорка.

Нет нужды говорить о месте в американской политической элите клана Кеннеди. Видным сенатором от Демократической партии являлся отец вице-президента в администрации Б. Клинтона, соперник Дж. Буша на выборах А. Гор. Дед другого претендента на президентское кресло Дж. Маккея, имея чин четырехзвездного адмирала, являлся одним из основоположников авианосной стратегии ВМФ США, а отец — главнокомандующим Тихоокеанским флотом, руководившим американскими военно-морскими силами в период войны во Вьетнаме.

Среди знаменитых прямых предков Дж. Буша-младшего не только президент США. Его дед являлся сенатором, один прадед — руководителем Национальной ассоциации мануфактурных производств и экономическим советником Г. Гувера, другой — основателем одной из крупнейших компаний Уолл-стрит Brown Brothers Harriman и финансистом успешных предвыборных кампаний Фр. Рузвельта.

Конечно, выборы президентом США имеющего кенийских предков чернокожего Б. Обамы являлись необходимым политтехнологическим ходом по восстановлению дезавуированной «американской мечты» о равенстве возможностей. Но принципиально сложившуюся систему клановых инкорпораций во власть это не меняет. Что уж в этом отношении говорить о России, для которой традиция демократии при формировании властных элит гораздо менее актуальна, чем для Соединенных Штатов.

Кланы нового типа

Для модели традиционного общества, как ни удивительно, характерна легитимность клановых механизмов кадрового формирования власти. Аристократический фамильный принцип кооптации во власть имел официальное закрепление. Идеологически он обосновывался модификациями концепта о различных функциональных предназначениях сословий.

Модернизированным вариантом этой системы стало совмещение ее с механизмом бюрократической ранговой ротации. В России классическим вариантом этого совмещения явилось установление Петром I Табели о рангах. Введение ее явилось действенным механизмом ограничения клановых кооптаций. Высшие чиновничьи посты мог занять лишь человек, прошедший по установленной служебной лестнице. Это отсекало от власти откровенных непрофессионалов из числа отпрысков аристократических фамилий. Не такого ли механизма не достает современному Российскому государству? В высшие властные эшелоны сегодня попадают фигуры, не прошед-

шие низовых управленческих ступеней. Профессиональные качества этих выдвиженцев оказываются ниже критики. Установление адаптированной к условиям третьего тысячелетия системы Табели о рангах могло бы создать объективные препятствия для подобных кадровых назначений.

Эпоха модерна привела к изменениям модели кадрового рекрутинга. Клановые механизмы кадровых выдвижений, как противоречащие принципам гражданского общества, не только лишаются легитимности, но и рассматриваются в качестве преступного использования властных полномочий. Однако за ширмой демократических процедур формирования власти политические клановые группировки по-прежнему продолжают существовать. Более того, информационная закрытость кадровых выдвижений позволила создать новые кланы, генезис которых связывался не с родовой аристократией, а с кругами финансовой олигархии. Фактор денег оказался в этой ситуации более значимым, чем фактор происхождения.

Изменяется сама природа кланового структурирования. По сей день обычно распространена трактовка клана как родовой организации, некоего пережитка традиционных сообществ. Отсюда клановая проблема сводится только к nepoтизму. В действительности в эпоху модерна политический клан далеко не исчерпывается узами родства. Единые клановые группировки формируются теперь и на основе других объединяющих идентификационных критериев — землячество, этническая общность, совместная служба, совместная учеба, профессиональная ведомственная принадлежность, совместный бизнес и т. п.

Специфика российского элитообразования заключается в сравнительной минимизации родовых кланов. Основные позиции занимают группы иного типа образования, не подпадающие под узкую nepoтистскую трактовку властных инкорпораций. Революция в России, выбив слой дворянской аристократии, уничтожила и систему родовой политической клановости. Она существует поныне только на национальной периферии. Коллизии борьбы за власть там часто представляют тривиальное соперничество определенных родственных объединений между собой. Так, например, соперничество ходжентского и кулябского кланов составило внутреннюю парадигму гражданской войны в Таджикистане. Проблема иерархии тейпов также играла не последнюю роль (а по некоторым оценкам — решающую) в событийной канве борьбы за власть в Чечне.

В современной России актуальный кадровый корпус формируется из товарищей по спортивным занятиям, соседей по лестничной клетке времен юности, школьных одноклассников и сокурсников, бывших сослуживцев и их сыновей, племянников и т. п. Следует ли говорить, что принцип профессионализма и дееспособности кадрового корпуса государственных служащих при этом отставлен в сторону. Такая клановизация ведет только к одному — деградации качества государственного управления.

9.2. Коэффициент клановости в России

Поскольку явление клановизации власти в разных исторических условиях может носить как созидательный, так и деградиционный характер, целесообразно предложить способ замера степени клановизации — в том числе для сопоставления с конкретно-историческими условиями.

Для этой цели клановые группировки в высшей российской власти выявлялись посредством анализа биографий представителей политической элиты. Обнаруживаемые групповые совпадения анкетных данных позволяли сделать предположение о наличии структур соответствующих кланов. Показатель, превышающий 10% кланового представительства, расценивается как высокий.

Для рассмотрения были взяты советский и постсоветский периоды истории. Эмпирическим материалом для определения персоналий политической элиты применительно к советскому времени послужили составы Центрального комитета КПСС (РКП(б), ВКП(б)). Они переизбирались на каждом партийном съезде. Последние такие перевыборы состоялись на XXVIII съезде в 1990 г. Применительно к постсоветскому периоду для анализа состава политической элиты использовались данные рейтингов ста ведущих политиков¹.

Выявление вероятных кланов осуществлялось прежде всего через установление общности в биографии национального политического лидера и представителей правящей элиты. В качестве критерия клановости в этом случае используется земляческая принадлежность. Представитель элиты рассматривался как член правящего клана в том случае, если он жил и работал там же, где и соответствующий лидер государства (рис. 9.2.1).

Бросаются в глаза три отчетливых периода повышенной клановизации. Послереволюционный (революция 1917 г.), хрущевский послесталинский и вновь послереволюционный (революция 1991 г.).

¹ Центральный Комитет КПСС. Историко-биографический справочник / Сост. Ю.В. Горячев. М.: Издательский дом «Парад», 2005; *Абрамов А.* У Кремлевской стены. Монография. М.: Политиздат, 1987; Герои Октября. Биографии активных участников подготовки и проведения Октябрьского вооруженного восстания в Петрограде. Справочник. В 2 т. Л.: Лениздат, 1967; Герои Октября. Книга об участниках Великой Октябрьской социалистической революции в Москве. Справочник. М.: Московский рабочий, 1967; Депутаты Верховного Совета СССР. Справочник. М.: Известия советов депутатов трудящихся СССР, 1958, 1962, 1966, 1970, 1974, 1979, 1984; *Ивкин В.И.* Государственная власть СССР. Высшие органы власти и управления и их руководители 1923–1991. Историко-биографический справочник. М.: РОССПЭН, 1999; *Минаков С.Т.* Советская военная элита 20-х годов. Монография. Орел: Орелиздат, 2000; Народные депутаты СССР. Справочник. М.: Известия, 1990; *Чернев А.Д.* 229 кремлевских вождей. Политбюро, Оргбюро, Секретариат ЦК Компартии в лицах и цифрах. Справочник. М.: Редакция журнала «Родина», Центр «Руссика», 1996; *Щеголев К.А.* Кто есть кто в России. Исполнительная власть. Справочник. М.: АСТ, 2007; *Щеголев К.А.* Кто есть кто в России: Законодательная власть. Справочник. М.: АСТ, 2009.

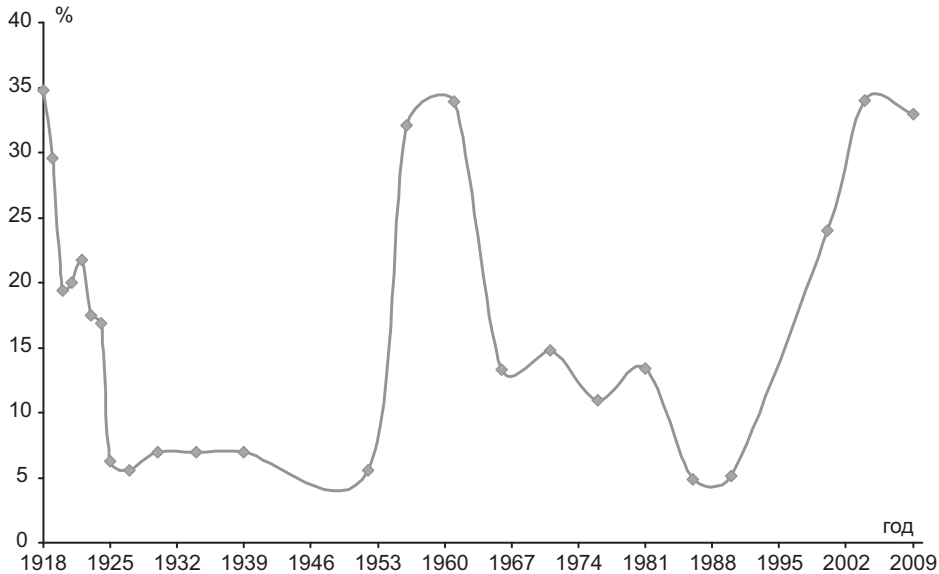


Рис. 9.2.1. Коэффициент клановости в истории Российского государства

Для ленинского периода такого рода клановым аттрактором являлось нахождение в политической эмиграции. Первоначально политэмигранты составляли более трети состава большевистского ЦК. При рассмотрении феномена внутрипартийной борьбы наличие этой группировки удивительным образом оказалось вне внимания историков. Она явственно обнаруживается при помощи примененной методики расчета коэффициента клановости. Актуализировавшаяся перед большевиками задача строителей новой государственности объективно вела к снижению влияния связанных с внешними силами политэмигрантов. К концу Гражданской войны их долевое представительство в ЦК сократилось до одной пятой части. На уровне высшего эшелона партии велась борьба между национальной (национал-большевистской) и политэмигрантской (интернационалистской) группировками. В сталинский период она завершилась окончательным разгромом клана бывших политэмигрантов (рис. 9.2.2).

Применительно к периоду правления И.В. Сталина проводилась верификация тезиса о наличии в высших эшелонах партии особой грузинской группировки. В нее при соответствующем расчете зачислялись не только этнические грузины, но и представители других национальностей, проживавшие в разные годы на территории Грузии. Максимум грузинского представительства был достигнут в 1930-е гг., при этом не превысив рубежа в 7%. Коэффициент клановости в сталинский период был в 5 раз ниже, чем в ленинский, в 4,8 раза — чем в хрущевский и в 2,1 раза — чем в брежневский периоды, а по сравнению с современным — в 7 раз.



Рис. 9.2.2. Представительство бывшей политической эмиграции в ЦК

Полученные результаты позволяют утверждать, что режим И.В. Сталина не имел определенной клановой опоры. Следовательно, политическая успешность не обязательно сопряжена с наличием мощного клана политического лидера. Наличие целенаправленной кадровой политики позволяет, как в сталинском случае, опираться не на кланы, а на более широкие слои новопривлеченных дееспособных управленческих кадров.

Хрущевский период характеризуется восстановлением клановых механизмов кадровых инкорпораций. Представительство правящего клана вновь достигло трети состава ЦК. Для упрочения своего положения в борьбе с оппонентами Н.С. Хрущеву требовалась персональная кадровая опора. Она была найдена прежде всего в политических кадрах Украинской ССР. В совокупности с выходцами из Курской области (родины 1-го секретаря ЦК) они составили хрущевский клан. Резкая клановизация высшей власти в 1950–1960-е гг. обернулась в итоге ее депрофессионализацией.

Брежневский клан кооптировался по регионам партийной карьеры будущего генсека: Днепропетровская область, Молдавская ССР, Казахская ССР. Подавляющее большинство в нем занимали выходцы из Днепропетровска. Тезис о существовании «днепропетровского клана» находит, таким образом, статистическое подтверждение. Коэффициент клановости при Брежневе был, правда, заметно ниже, чем при Хрущеве. Тем не менее, он фактически вдвое превышал пороговое значение. Характерно, что широкая днепропетровская инкорпорация в ЦК началась еще до брежневского избрания. Это говорит о том, что именно клан приводил к власти новых лидеров, а не сами лидеры создавали под себя соответствующие клановые структуры.

Одной из главных причин политического поражения М.С. Горбачева явилось отсутствие собственной политической команды. Горбачевский клан, кооптированный из выходцев со Ставрополя и выпускников МГУ, имел показатель около 5%. Это минимальный показатель коэффициента клановости на всем рассматриваемом временном интервале. За спиной Горбачева не обнаруживается какой-либо мощной клановой структуры. Ее отсутствие, по-видимому, явилось одним из важнейших факторов горбачевского политического поражения. Известно, какое сопротивление политике М.С. Горбачева на местах оказывали сложившиеся региональные клановые группировки. Если сопоставить два качественно противоположных случая — слабой клановости, при которой качество государственного управления явно неоптимально, и сверхвысокой клановости, которая также всегда заканчивалась плачевно, — то неизбежен вывод о существовании оптимальной степени клановости власти. Регрессионная зависимость коэффициента жизнеспособности и клановости позволяет видеть, что действительно существует оптимальный уровень клановости (рис. 9.2.3). Довольно неожиданный, но очень важный, эмпирически обоснованный вывод.

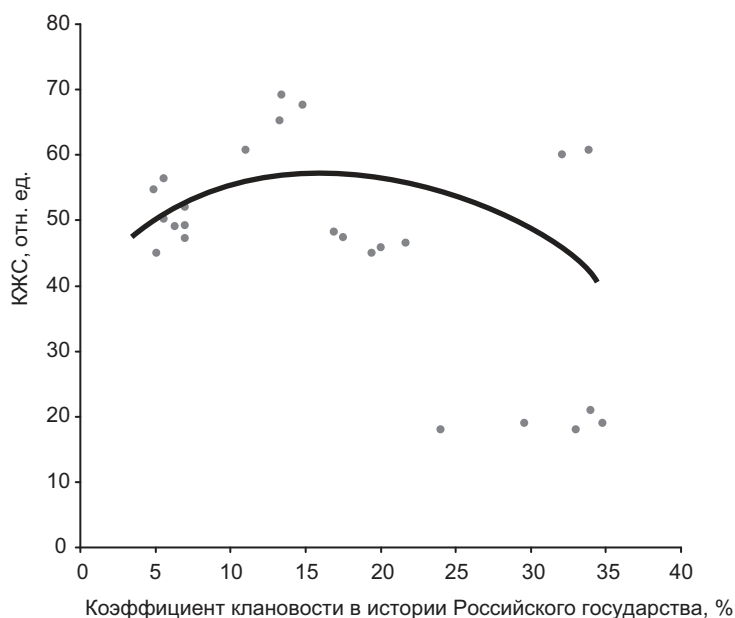


Рис. 9.2.3. Регрессионная связь коэффициента жизнеспособности страны и коэффициента клановости власти

Кроме того, этот вывод показывает, что современное состояние власти неоптимально и требует реставрации, что задает программный ориентир действий.

Для иллюстрации клановых механизмов властных противостояний можно сослаться на взорвавшийся советскую систему национальных отношений карабахский конфликт. Иницилирующая роль в нем алиевского клана была очевидна еще на ранней, погромной стадии армяно-азербайджанской конфронтации. Пострадав в результате кадровой революции, бывший многолетний руководитель КГБ при Совмине Азербайджанской ССР Гейдар Алиев предпринимает ответный ход. Через несколько лет Г. Алиев станет президентом суверенного Азербайджана, подтверждая выдвинутую ранее версию о причастности к инсценировке карабахского конфликта. В Азербайджанской ССР М.С. Горбачевым готовилось антикоррупционное дело по лекалам узбекского расследования. Грянувший карабахский конфликт имел, таким образом, для азербайджанского алиевского клана спасительный характер².

Исторический опыт лишения М.С. Горбачева власти указывает на риски, связанные с отсутствием у государственного лидера собственной политической команды. События 1991 г. четко обнаружили дефицит горбачевской кадровой опоры.

Правда, диагностируя отсутствие мощного горбачевского клана, необходимо сделать определенную оговорку. На поздней стадии существования СССР в высших властных структурах оказывается достаточное число лиц, продвижение которых связывалось с латентным иностранным влиянием. Выявить достоверно состав этой группы не представляется возможным. Но, вероятно, именно она и составляла ядро политической команды М.С. Горбачева. Отличие ее от типичных кланов заключалось в целевой направленности на самоуничтожение существующего режима. Иногда это называется «пятой колонной», на языке же безопасности государства это называется перерождением национальной государственной власти.

Постсоветский период состояния высших властно-управленческих кадров характеризуется новой волной клановизации. До трети представителей политической элиты в современной России составляют лица, происхождение или трудовая деятельность которых связаны с Петербургом (Ленинградом). Понятие «ленинградский клан» является на сегодня достаточно устойчивым в политологической литературе. По уровню кланового представительства в высшей власти Российская Федерация вышла на максимальный показатель, соответствующий периодам революции и хрущевской кадровой ротации. Снижение профессиональных качеств кадров при такой модели рекрутинга политических элит является вполне прогнозируемым и закономерным результатом.

Современные клановые инкорпорации в политическую элиту не ограничиваются петербургским представительством. Известным современным феноменом является широкое введение на уровень высшей власти бывших и действующих представителей органов безопасности и силовых право-

² Оганесян Э. Век борьбы. Монография. Мюнхен–М., 1991. С. 568, 617–618.

охранительных структур. Их удельный вес в современной политической элите находится на беспрецедентно высоком уровне, превышая четверть всего истеблишмента. Для сравнения, по отношению к периоду сталинских партийных чисток, фиксирующему соответствующий кадровый максимум для советской эпохи, доля представительства указанных ведомственных кланов сегодня почти в пять раз выше. Показательно также то, что удельный вес соответствующего клана сохраняет тенденцию роста, увеличившись за 2000-е гг. на 11% (рис. 9.2.4).

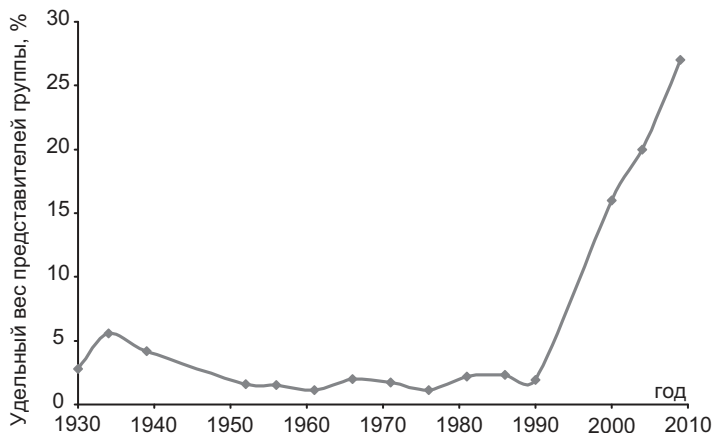


Рис. 9.2.4. Представительство органов безопасности и правоохранительных органов в политической элите

Еще более впечатляющим является рост представительства в высшей политической власти лиц, деятельность которых связана с банковскими структурами и крупным бизнесом (рис. 9.2.5).

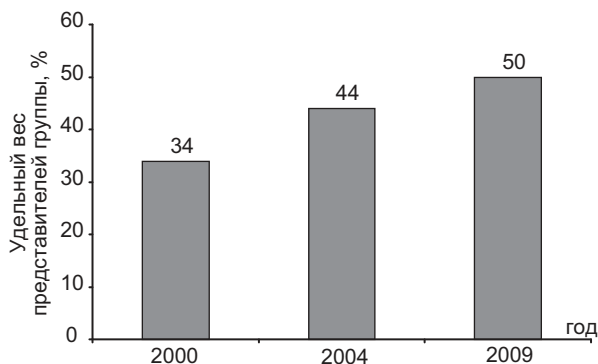


Рис. 9.2.5. Представительство банковских структур и крупного бизнеса в политической элите современной России

Уже к 2000 г. оно составляло более трети состава российского правящего класса. К 2010 г. этот показатель и вовсе достиг половины всего истеблишмента. Несмотря на реляции о победе над олигархическим капитализмом образца 1990-х гг., подлинный облик власти позволяет констатировать прямо противоположную тенденцию. Финансовая олигархия, ее интересы составляют сегодня реальность современного функционирования и кооптирования российской власти.

Этнические группировки

Еще один проверяемый через применение методики биографических совпадений показатель выявляет представительство национальных меньшинств на высшем уровне государственной власти. Временной интервал анализа в этом исследовании ограничивался советским периодом истории. Ограничение вызвано репрезентативностью эмпирической информации. Анкетные данные в СССР включали, как известно, графу о национальной принадлежности («пятый пункт»). Именно эта самоидентификация представителей ЦК по партийным анкетам и дала основание для расчета удельного веса различных национальностей в советской политической элите³ (рис. 9.2.6). Проблема скрываемой национальной принадлежности в данном случае, ввиду неясности идентификаций, выводилась за скобки. Между тем следует признать, что она действительно существовала. Типичным случаем было использование рядом представителей национальных меньшинств по конъюнктурно-карьерным соображениям анкетной идентификации — «русский».

В официальных документах современных россиян графа «национальность», как известно, отсутствует. Ее нет и в паспорте гражданина Российской Федерации. Таким образом, применительно к современному периоду точно определить национальное представительство в политической элите не представляется возможным. Необходимость расширенной и публичной анкетной идентификации лиц, занимающихся политикой и поступающих на государственную службу, составляет одну из важных составляющих противодействия клановизации власти. Целесообразным в этой связи представляется внесение соответствующих дополнений в федеральные законы — «О государственной службе» и «О защите персональных данных».

³ Центральный Комитет КПСС; Абрамов А. У Кремлевской стены; Герои Октября. Биографии активных участников подготовки и проведения Октябрьского вооруженного восстания в Петрограде; Герои Октября. Книга об участниках Великой Октябрьской социалистической революции в Москве; Депутаты Верховного Совета СССР; Ивкин В.И. Государственная власть СССР. Высшие органы власти и управления и их руководители 1923–1991; Минаков С.Т. Советская военная элита 20-х годов; Народные депутаты СССР; Чернев А.Д. 229 кремлевских вождей. Политбюро, Оргбюро, Секретариат ЦК Компартии в лицах и цифрах.

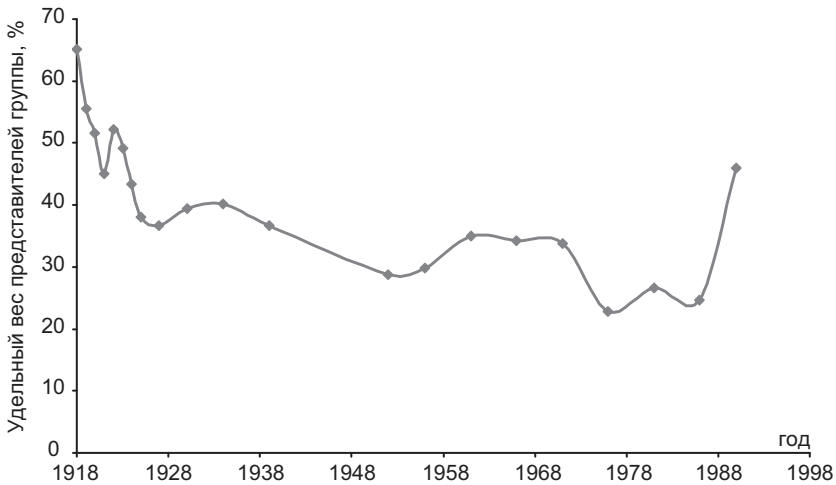


Рис. 9.2.6. Представительство национальных меньшинств в высшей политической элите

Революционная элита в подавляющем большинстве своем была представлена национальными меньшинствами. Их удельный вес в ЦК превышал первоначально две трети состава. Даже после окончания Гражданской войны он все еще превышал половину численного состава членов Центрального Комитета. Тезис о том, что существенную роль в революции в России сыграли представители нацменьшинств, находит таким образом прямое статистическое подтверждение. Особенно значительным (в количественном отношении) было явление еврейской и латышской политической клановости. Удельный вес евреев и латышей в ЦК явно диссонировал с их представительством в общей численности населения (рис. 9.2.7–9.2.8).

В сталинский период представительство национальных меньшинств в государственной политической элите СССР заметно снижается. К концу правления И.В. Сталина оно в 2,3 раза было меньше, чем в начальной революционной точке советского элитообразования. Четко фиксируется перелом, произошедший во второй половине 1930-х гг., после которого доля представительства национальных меньшинств в политической элите пошла резко вниз.

Применительно к периоду властвования И.В. Сталина заслуживают особого внимания показатели динамики долевого представительства в ЦК еврейских политических кадров. Резкое снижение их удельного веса фиксируется на начальном периоде сталинского правления. Эти изменения хронологически соотносятся с разгромом троцкистской оппозиции. В дальнейшем, в 1930-е гг., представительство еврейского клана не только не уменьшилось, но даже несколько возросло. Полученные данные вступа-

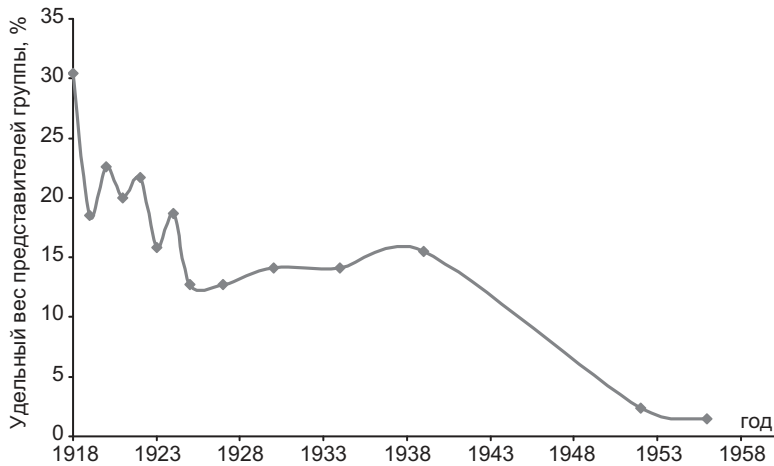


Рис. 9.2.7. Представительство евреев в ЦК

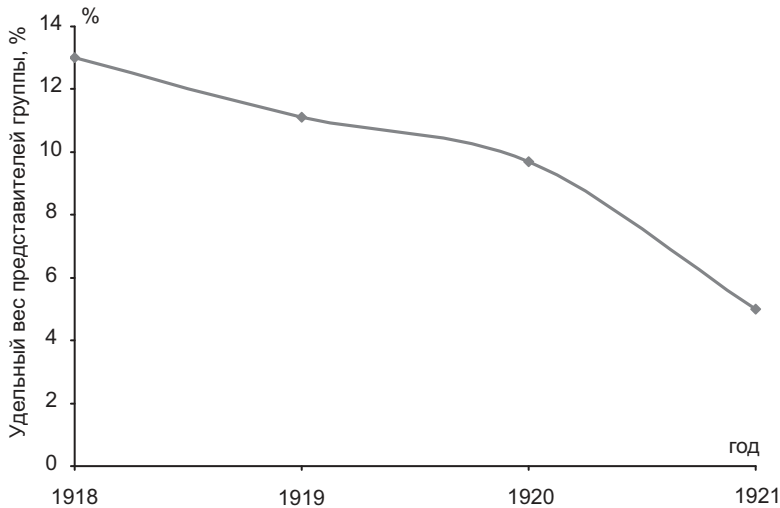


Рис. 9.2.8. Представительство латышей в составе ЦК в первые послереволюционные годы

ют, таким образом, в противоречие с распространенным в последние годы историографическим представлением о преимущественно антисемитской направленности сталинской партийной чистки. Еще в 1939 г. евреи занимали второе после русских место в ЦК по абсолютному численному представительству. Ситуация принципиально изменилась только в послевоенный период, на волне кампании по борьбе с «безродным космополитизмом». После XIX съезда (1952 г.) долевое представительство евреев в советской

политической элите сократилось в сравнении с предшествующим составом в 6,5 раза одновременно. В дальнейшем можно говорить только о латентных формах представленности евреев в ЦК, выражавшихся в русификации фамилий и соответствующих изменениях в анкетных данных. Но этот аспект проявления клановости, традиционно служащий предметом различного рода конспирологических спекуляций и разоблачений, в применяемой статистической оцифровке выводится за скобки рассмотрения.

Статистика не подтверждает тезиса о связанности И.В. Сталина с особым грузинским кланом (рис. 9.2.9). В сталинский период правления удельный вес представительства грузин в советской политической элите оставался примерно таким же, как и в годы ленинского политического лидерства. Не всякий инкорпорированный во власть представитель национальных меньшинств обязательно должен быть связан с клановыми этническими группировками. Угрозу для государственности представляют не отдельные представители «нацменьшинств», исторически внесшие важную лепту в успехи российского государственного управления, а именно их кланы.

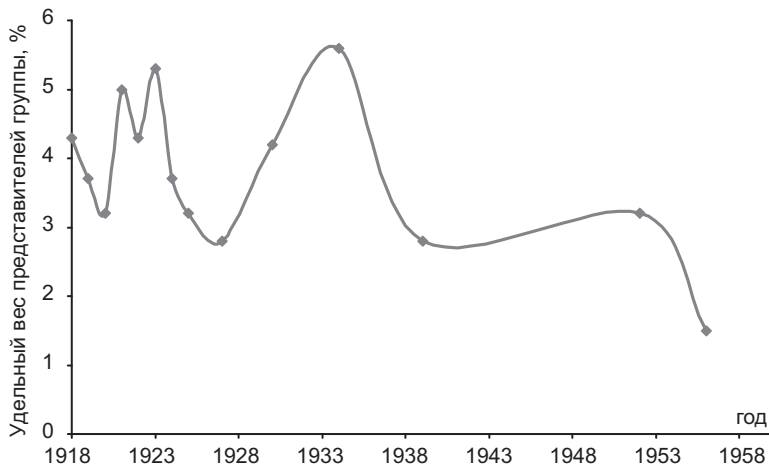


Рис. 9.2.9. Представительство грузин в ЦК

При Н.С. Хрущеве доля национальных меньшинств в советской политике вновь возрастает. На первые позиции этнического кланообразования выходят украинцы. Именно в хрущевский период был достигнут исторический максимум украинского представительства в ЦК. Исследование траектории численной представленности украинцев на высшем уровне советской государственной власти четко фиксирует наличие резкого подъема в период правления Н.С. Хрущева, что позволяет констатировать фактор клановой ангажированности политических инкорпораций (рис. 9.2.10).



Рис. 9.2.10. Представительство украинцев в составе ЦК

На время руководства партией Л.И. Брежневым приходится очередной спад представительства национальных меньшинств в высшей политической элите. Состоявшийся в 1976 г. XXV съезд зафиксировал исторический минимум их удельного веса в составе избранного Центрального комитета. Однако это понижение сменяется скачкообразным подъемом инкорпорации во власть национальных кадров в период перестройки. К моменту краха советской системы их представительство приближалось к половине численного состава партийной элиты. По отношению к 1986 г. их удельный вес вырос почти вдвое. Это была самая существенная перекройка этнической структуры политической элиты за весь советский период. Крах СССР, распавшегося именно по границам национальных размежеваний, указывает на деструктивные последствия соответствующих элитно-этнических инкорпораций. Закрепившие свое положение в результате горбачевских ротаций этнические кланы реализовали в конечном итоге клановые устремления сепаратистского раздела страны.

Клановость и коэффициент жизнеспособности страны

Проведенный анализ позволяет на новом уровне подойти к решению вопроса о факторном значении кланов. Вызовом в отношении представления о них как о препятствии в достижении высокого качества государственного управления является тезис о необходимости для политического лидера иметь команду, формируемую клановым образом. Проверка осу-

ществлялась посредством корреляционного анализа между рассчитанным выше коэффициентом клановости и коэффициентом жизнеспособности страны. Коэффициент корреляции между коэффициентом клановости и КЖС: $R = -0,54$ (рис. 9.2.11). Фиксируемая антикорреляция позволяет констатировать деструктивное значение властных кланов по отношению к российской государственности.

Еще более очевидна антикорреляционная связь жизнеспособности страны и долевого представительства национальных меньшинств в высшей политической элите. В этом случае антикорреляция достигает значения $R = -0,85$ (рис. 9.2.12).

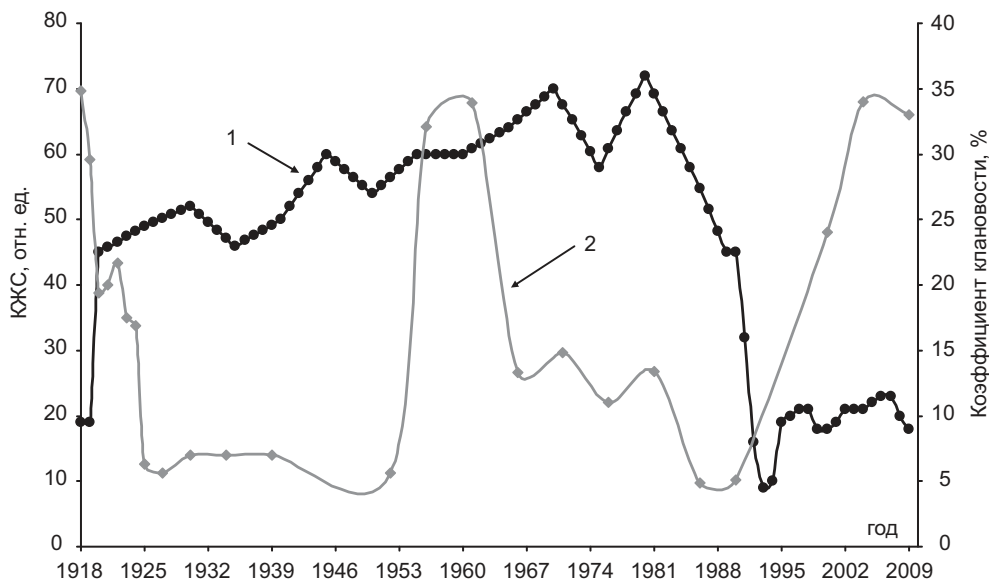


Рис. 9.2.11. Соотношение коэффициента жизнеспособности страны (1) и коэффициента клановости (2) в истории Российского государства

Безусловно, политическая команда является необходимым условием эффективного властного функционирования. Однако формироваться она может различными способами. Клановая модель ее формирования действует в тех случаях, когда отсутствует эффективная кадровая политика. И напротив, при функционировании формируемых целевым образом механизмов селекции кадров структуры кланов теряют по отношению к политическому лидеру свою актуальность.

Использовавший клановые структуры в своих интересах политический лидер может со временем превратиться в заложника кланов. В борьбе с финансовыми олигархическими группировками, олицетворяемыми фигурами

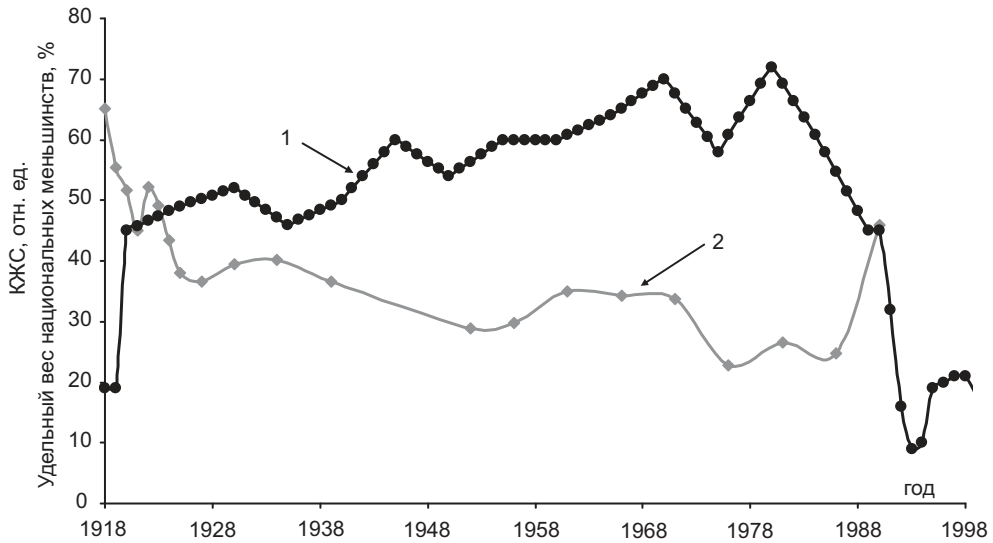


Рис. 9.2.12. Соотношение коэффициента жизнеспособности страны (1) и представительства национальных меньшинств в высшей политической элите (2)

банкиров кланово-еврейского происхождения — Березовского, Ходорковского и Гусинского, В.В. Путину требовалось найти собственную контрклановую опору. Такая опора была, очевидно, найдена в лице земляческого (ленинградского) и ведомственного (КГБ) клана. Достигнутая победа была в значительной степени результатом командной борьбы с противником.

Однако в дальнейшем все более актуализировалась задача проведения парадигмальных преобразований государства. Вросшие в существующую систему распределения ресурсов политические кланы оказались одним из основных препятствий модернизации. Назревшие системные преобразования вступили в противоречие с групповыми клановыми интересами. Движение вперед сегодня зависит от возможностей преодоления политическим лидером сохраняющейся неформальной зависимости от кланов. Такая задача может быть реализована только при запуске в действие альтернативных неклановых или даже контрклановых механизмов кадровых ротаций. В качестве итога анализа в табл. 9.2.1 представлены проблемы и идеи в сегменте клановизации власти как факторе жизнеспособности страны.

Таблица 9.2.1

Проблемы и идеи по их решению в сегменте фактора клановости власти

| Фактор | Оптимальное значение | Фактическое значение | Проблемы | Концепт, идея управленческого решения проблемы в программу действий |
|---|---|------------------------------|--|---|
| Клан национального лидера как основа политической команды | Коэффициент клановости — не более 10% (условно-критический порог) | Коэффициент клановости — 33% | <p>Депрофессионализация. Селекция посредственностей.</p> <p>Лоббирование клановых интересов.</p> <p>Расхождение государственных и клановых интересов, кланы как препятствие принятию стратегии модернизации страны.</p> <p>Государственный лидер как заложник кланов</p> | <p>Формирование целенаправленной кадровой политики.</p> <p>Публичность механизмов кадровых ротаций.</p> <p>Создание правительственных институтов поиска талантливых кадров.</p> <p>Воссоздание ранговой системы управленческой службы, прохождение чиновником обязательных ступеней служебной лестницы.</p> <p>Департамент анализа анкетных данных высших управленческих кадров.</p> <p>Принятие ФЗ «О предотвращении дискриминации по расовому, национальному и религиозному признакам».</p> <p>Введение графы национальной и религиозной принадлежности в новых паспортах гражданина РФ.</p> <p>Разработка «чиновничьего кодекса».</p> <p>Установление правовых ограничений в отношении лиц, занимающих государственно-управленческие должности</p> |

Список литературы

Нормативные правовые акты

1. Конституция РФ (с поправками от 30 декабря 2008) // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
2. Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.
3. Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
4. Уголовно-исполнительный кодекс РФ от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198.
5. Часть первая Налогового кодекса РФ от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.
6. Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52. Ст. 4921.
7. Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2759.
8. Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2871.
9. Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 1.
10. Федеральный закон от 10 июля 2001 г. № 92-ФЗ «О специальных экологических программах реабилитации радиационно загрязненных участков территории» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2947.
11. Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // СЗ РФ. 2002. № 52. Ст. 5140.
12. Федеральный закон от 10 декабря 2003 года N 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4859.
13. Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.
14. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.
15. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 3995.
16. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4006.

17. Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789.
18. Федеральный закон от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» // СЗ РФ. 2008. № 48. Ст. 5499.
19. Указ Президента РФ от 13 июня 1996 г. № 884 «О доктрине развития российской науки» // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 3005.
20. Указ Президента РФ от 21 апреля 2000 г. № 706 «Об утверждении Военной доктрины Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 17. Ст. 1852.
21. Указ Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1395.
22. Указ Президента РФ от 16 июня 2007 г. № 769 «О федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Российская школа частного права (институт)»» // СЗ РФ. 2007. № 25. Ст. 3011.
23. Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 27. Ст. 3256.
24. Постановление Совета Министров — Правительства РФ от 23 декабря 1993 г. № 1320 «Вопросы Института законодательства и сравнительного правоведения при Совете Министров — Правительстве Российской Федерации» // САПП РФ. 1993. № 52. Ст. 5148.
25. Постановление Правительства РФ от 4 октября 2000 г. № 751 «О национальной доктрине образования в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 41. Ст. 4089.
26. Постановление Правительства РФ от 18 мая 2001 г. № 384 «О Программе структурной реформы на железнодорожном транспорте» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2366.
27. Постановление Правительства РФ от 11 октября 2001 г. № 717 «О федеральной целевой программе «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)»» // СЗ РФ. 2001. № 43. Ст. 4100.
28. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» // СЗ РФ. 2004. № 22. Ст. 2180.
29. Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

30. Постановление Правительства РФ от 11 апреля 2005 г. № 205 «О минимальных нормах питания и материально-бытового обеспечения осужденных к лишению свободы, а также о нормах питания и материально-бытового обеспечения подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, находящихся в следственных изоляторах Федеральной службы исполнения наказаний и Федеральной службы безопасности Российской Федерации, на мирное время» // СЗ РФ. 2005. № 16. Ст. 1455.
31. Постановление Правительства РФ от 28 декабря 2005 г. № 819 «Об утверждении Правил представления резидентами налоговым органам отчетов о движении средств по счетам (вкладам) в банках за пределами территории Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 2. Ст. 188.
32. Постановление Правительства РФ от 5 сентября 2006 г. № 540 «О федеральной целевой программе «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007–2016 годы)»» // СЗ РФ. 2006. № 39. Ст. 4075.
33. Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.
34. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635.
35. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 8 февраля 2006 г. № 36-СФ «О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2005 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации»» // СЗ РФ. 2006. № 7. Ст. 746.
36. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.
37. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 12 мая 2004 г. № 491-IV ГД «О проекте федерального закона № 96700088–2 «О нормативных правовых актах Российской Федерации»» // СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 1982.
38. Приказ Минюста РФ от 12 апреля 2005 г. № 38 «Об утверждении Инструкции о порядке исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества» // Российская газета. 2005. 11 мая.
39. Приказ Минюста РФ от 3 ноября 2005 г. № 205 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений» // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2005. № 12.
40. Распоряжение Мэра Москвы от 16 апреля 1996 г. № 214-РМ «О специализированном подразделении для подготовки и правовой экспертизы законопроектов города Москвы» // Вестник мэрии Москвы. 1996. № 10.
41. Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской

Федерации от 30 ноября 1994 года № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики»), Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 года № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3424.

Научная литература

1. Абрамов А. У Кремлевской стены. Монография. М.: Политиздат, 1987.
2. Антонян Ю.М. Преступность и реформы в России. Монография. М.: Политиздат, 1998.
3. Афанасьев М.Н. Клиентелизм и российская государственность. Монография. М.: Московский общественный научный фонд, 2000.
4. Багдасарян В.Э. Российская революция в контексте теории «цивилизационного маятника». Статья // Октябрь 1917: взгляд из XXI века. Сборник статей. М.: РИПО ИГУМО, 2007.
5. Багдасарян В.Э. Российский исторический процесс в контексте теории вариативности общественного развития. Монография. М.: Научный эксперт, 2008.
6. Багдасарян В.Э. Россия в условиях трансформаций: Теория цивилизационного маятника. Монография. М.: Собрание, 2007.
7. Белов П.Г. Военно-стратегические аспекты национальной безопасности России. Статья // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2010. № 1.
8. Бобков Ф.Д. КГБ и власть. Монография. М.: Ветеран МП, 1995.
9. Бойков А.Д. Опасность негативного правотворчества. Статья // Уголовное право. 2000. № 3.
10. Бойков А.Д. Третья власть в России. Монография. В 2 кн. М.: Юридическая литература, 2002.
11. Борзункова О.А., Краснов Ю.К. Комментарий к Федеральному закону «О муниципальной службе в Российской Федерации». М., 2007.
12. Бочарников В.И. Военно-силовое обеспечение внутренней безопасности Российского государства: дис. ... д-ра полит. наук. М., 2009.

13. Брезкун С.Т. Ядерное разоружение и будущее России. Статья // Национальная оборона. 2010. № 2. С. 24–29.
14. Буганов В.И. «Враждотворенное» местничество. Статья // Вопросы истории. 1974. № 11.
15. Булдаков В. Взятки гадки. Статья // АИФ. 1996. № 50.
16. Владимиров А.И. Технологии войны мирного времени. Статья // Знание — власть. 2007. № 9.
17. Власов В.И. Влияние и процесс. Монография. Ростов н/Д.: РГЭА, 2000.
18. Вооруженные силы СНГ и стран Балтии. Монография. Минск: Современная школа, 2009.
19. Гаман-Голутвина О.В. Российский парламентаризм в исторической ретроспективе и сравнительной перспективе // Полис. 2006. № 2–3.
20. Гаман-Голутвина О.В. и др. Эффективность государственного управления в Российской Федерации в 2008 году. Монография. М., СПб.: МГИМО (У) МИД, МГУ, СПбГУ, ГУ-ВШЭ, 2008.
21. Гацко М. Внутренние угрозы безопасности и задачи вооруженных сил. Статья // Обозреватель. 2006. № 11. С. 11–21.
22. Герои Октября. Биографии активных участников подготовки и проведения Октябрьского вооруженного восстания в Петрограде. Справочник. В 2 т. Л.: Лениздат, 1967.
23. Герои Октября. Книга об участниках Великой Октябрьской социалистической революции в Москве. Справочник. М.: Московский рабочий, 1967.
24. Гимпельсон В.Е., Магун В.С. На службе государства российского: перспективы и ограничения карьеры молодых чиновников. Монография. М.: ГУ-ВШЭ, 2004.
25. Глазунов О.Н. Государственный переворот. Стратегия и технология. Монография. М.: ОЛМА — ПРЕСС, 2007.
26. Горюнков Д.Е., Иванов Г.И., Казакова В.А., Корчагин А.П. и др. Противодействие молодежному экстремизму в Российской Федерации. Учебно-методическое пособие / Под общ. ред. С.И. Гирько, Ю.Н. Демидова, Е.С. Семенченко. М.: ВНИИ МВД, 2007.
27. Горяинов В.В., Овчинский В.С., Кондратюк Л.В. Улучшение взаимоотношений граждан и милиции. Монография. М.: Волтерс Клувер, 2001.
28. Депутаты Верховного Совета СССР. Справочник. М.: Известия советов депутатов трудящихся СССР, 1958, 1962, 1966, 1970, 1974, 1979, 1984.
29. Иванов В., Плугатарев И. Армия не доверяет власти, а власть — армии. Статья // Независимое военное обозрение (приложение к «Независимой газете»). 2005. 15 апр.
30. Ивкин В.И. Государственная власть СССР. Высшие органы власти и управления и их руководители 1923–1991. Историко-биографический справочник. М.: РОССПЭН, 1999.

31. Канетти Э. Масса и власть. Статья // Хрестоматия по политической психологии. В 2-х т. Самара: БАХРАХ — М, 1999.
32. Криминология: Учебное пособие / Под ред. В.И. Кудрявцева и В.Е. Эминова. М.: Норма, 2009.
33. Крыштановская О. Анатомия российской элиты. Монография. М.: Захаров, 2005.
34. Лавров О. Военно-гражданские отношения в государстве. Статья // Обозреватель. 2007. № 2. С. 85–93.
35. Лепский В.Е. Исходные посыпки совершенствования системы национальной безопасности России. Статья // Рефлексивные процессы и управление. 2007. № 1. С. 5–22.
36. Лунеев В.В. Криминологические проблемы глобализации. Статья // Государство и право. 2010. № 1.
37. Лунеев В.В. Преступность XX века. Мировой криминологический анализ. М.: Норма, 1997.
38. Лунеев В.В. Преступность XX века: мировые, региональные и российские тенденции. Монография. М.: Волтерс Клувер, 2005.
39. Маркевич А.И. О местничестве. Монография. Киев, 1879.
40. Меньшаков Ю.К. Теоретические основы технических разведок. М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана. 2008.
41. Миллс Ч.Р. Властвующая элита. Монография. М.: Иностранная литература, 1959.
42. Минаков С.Т. Советская военная элита 20-х годов. Монография. Орел: Орелиздат, 2000.
43. Минакова Н.В., Семин Н.Л. Американские спецслужбы и крупный бизнес. Статья // США — Канада. Экономика — политика — культура. 2010. № 2. С. 45–59.
44. Народные депутаты СССР. Справочник. М.: Известия, 1990.
45. Оганесян Э. Век борьбы. Монография. Мюнхен — М., 1991.
46. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Русский язык, 1981.
47. Открытое письмо Президенту РФ Медведеву Д.А. // Советская Россия. 2009. № 35.
48. Павлов-Сильванский Н.П. Государевы служилые люди. Монография. СПб.: Государственная типография, 1898.
49. Платон. Собр. соч. В 4 т. Т. 1. М.: Мысль, 1990.
50. Преступность в России. Аналитические обозрения Центра комплексных социальных исследований и маркетинга. Вып. 1–2. Серия: Политология. М., 1999.
51. Преступность и правонарушения (1991–1995). Статистический сборник. М.: МВД РФ, Минюст РФ, Межгоскомстат СНГ, 1996.
52. Прохоров Д.П. Разведка от Сталина до Путина. Монография. СПб.: Издательский дом «Нева», 2005.

-
53. Разведка и шпионаж. Статья // Хочу все знать. Сборник статей. М.: Астраль, 2001.
 54. Расовый смысл русской идеи. Монография / Под ред. В.Б. Авдеева. М.: Белые альвы, 2000.
 55. Репко С.И. Геополитика. Монография. М.: ЗАО «Центрополиграф», 2009.
 56. Репко С.И. Национальная безопасность. Монография. М.: Кафедра геополитики, 2010.
 57. Rogozin D.O. Враг народа. Монография. М.: Алгоритм. 2008.
 58. Романов В.Л. Социальная самоорганизация и государственность. М.: РАГС, 2003.
 59. Российские исследовательские организации в области международных отношений и внешней политики. Монография. М.: Московский центр Карнеги, АЙРЕКС, 1994.
 60. Рывкина Р.В. Влияние новой правящей элиты на ход и результаты рыночных реформ в России. Статья // Социологические исследования. 1995. № 11.
 61. Рывкина Р.В. Социальные корни криминализации российского общества. Статья // Социологические исследования. 1997. № 4.
 62. Рыжак Н.И. Правовое регулирование деятельности спецслужб в системе обеспечения национальной безопасности РФ. Монография. М.: ЭДАС-ПАК, 2000.
 63. Савельева Е.М. Проблемы совершенствования законодательной деятельности в России на федеральном уровне. Статья // Государство и право. 2001. № 9.
 64. Соколов К.Н. Агентура влияния и будущее России. Статья // Знание — власть. 2008. № 398.
 65. Сулакишин С.С. Наука, научность, практика. Монография. М.: Научный эксперт, 2009.
 66. Сулакишин С.С. Об инфляции «не по Кудрину». Монография. М.: Научный эксперт, 2009.
 67. Сулакишин С.С. Российская экономика. От сырья к знаниям (технология перехода). Монография. М.: Научный эксперт, 2008.
 68. Сулакишин С.С., Бабченко О.С., Строганова С.М. О возможностях прогнозирования и управления развитием общества и государства (конструирование будущего). Монография. М.: Научный эксперт, 2006.
 69. Сулакишин С.С., Лексин В.Н., Швецов А.Н. и др. Региональное измерение государственной экономической политики. Монография. М.: Научный эксперт, 2007.
 70. Сулакишин С.С., Максимов С.В., Ахметзянова И.Р. и др. Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России. Монография. В 2 т. М.: Научный эксперт, 2008.

71. Сундиев И.Ю. Криминальная угроза для России начала XXI века (социокультурный и психологический аспект проблемы). Доклад // Материалы научно-практической конференции «Актуальные проблемы борьбы с организованной преступностью и терроризмом», посвященной 15-летию создания Службы по борьбе с организованной преступностью и НИЛ-3 ВНИИ МВД РФ. 17 декабря 2003 года, Москва. М., 2005.
72. Сундиев И.Ю. Молодежная преступность в России в начале XXI века: особенности, тенденции и их учет в предупредительной деятельности. Статья. // Организованная преступность, терроризм, коррупция в их появлениях и борьба с ними. Сборник статей. М.: РКА и НИИ проблем укрепления законности и правопорядка, 2005.
73. Сундиев И.Ю. Молодежные экстремистские организации: традиции и новые информационные технологии (криминологическая экспозиция явления). Доклад // Актуальные проблемы предупреждения экстремизма в молодежной среде. Материалы межведомственной научно-практической конференции. Ульяновск, 2009.
74. Сундиев И.Ю. Суицидальный террор: особенности оперативного поиска и идентификации исполнителей. Статья // Проблемы борьбы с организованной преступностью, коррупцией и терроризмом. Сборник статей. М.: ВНИИ МВД РФ, 2004.
75. Сундиев И.Ю. Терроризм в России начала XXI века: социокультурный и психологический контекст явления. Статья // Актуальные проблемы борьбы с организованной преступностью и терроризмом. Сборник статей. М., 2003.
76. Сундиев И.Ю. Террористическое вторжение: криминологические и социально-политические аспекты проблемы. Монография. М.: ВНИИ МВД России, 2008.
77. Сундиев И.Ю., Серый Ф.Г. Мотивации преступного поведения участников террористических и экстремистских организаций. Статья // Криминальное насилие: общие проблемы и опыт борьбы в Республике (Саха) Якутия. Сборник статей. М.: РКА, 2004.
78. Суховеева И. Криминальные программы на ТВ: влияние на образ современной России. // Релга. Научно-культурологический журнал. 2006. № 18.
79. Уголовно-исполнительное право России. Учебное пособие / Под общ. ред. А.И. Зубкова. М.: Норма, 2006.
80. Ульянов Н.И. Роковые войны России. Статья // Новый журнал. 1976. № 125.
81. Фурман Д. Преемник начал ревизию наследства: На смену мафиозному хаосу идет мафиозный порядок. Статья // Общая газета. 2000. № 39.
82. Центральный комитет КПСС. Историко-биографический справочник / Сост. Ю.В. Горячев. М.: Издательский дом «Парад», 2005.

83. Чернев А.Д. 229 кремлевских вождей. Политбюро, Оргбюро, Секретариат ЦК Компартии в лицах и цифрах. Справочник. М.: Редакция журнала «Родина», Центр «Руссика», 1996.
84. Шабров О.Ф. Место избранных. Корпоративные интересы представлены в политической власти лучше всего. Статья // Независимая газета. 2008. 16 дек.
85. Шумаков А.И. Понятие и существенные элементы «качества законотворчества». Статья // Гражданин и право. 2007. № 10.
86. Шурыгин В. Большая реформа или большая ложь. Знание-власть. 2009. № 471–472.
87. Щеголев К.А. Кто есть кто в России. Исполнительная власть. Справочник. М.: АСТ, 2007.
88. Эскин Ю.М. Местничество в России XVI–XVII в. Хронологический реестр. М.: Археографический центр, 1994.
89. Якунин В.И., Багдасарян В.Э., Куликов В.И., Сулакишин С.С. Вариативность и цикличность глобального социального развития человечества. Монография. М.: Научный эксперт, 2009.
90. Якунин В.И., Багдасарян В.Э., Сулакишин С.С. Новые технологии борьбы с российской государственностью. Монография. М.: Научный эксперт, 2009.
91. Якунин В.И., Сулакишин С.С., Багдасарян В.Э. и др. Государственная политика вывода России из демографического кризиса. Монография. М.: Научный эксперт, 2007.
92. Якунин В.И., Сулакишин С.С., Багдасарян В.Э. и др. Государственная экономическая политика России и Экономическая Доктрина. К умной и нравственной экономике. Монография. В 5 т. М.: Научный эксперт, 2008.
93. Якунин В.И., Сулакишин С.С., Колесник И.Ю. Труд и государственное управление в России. Производительность, оплата, мотивация. Монография. М.: Научный эксперт, 2010.
94. Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996–2008 // World Bank Policy Research Working Paper. № 4978.

Интернет-ресурсы

1. <www.bashkirova-partners.ru/>.
2. <<http://www.fsoz.gov.ru/>>.
3. <freemindforum.net/>.
4. <www.tsiganok.ru/>.
5. <<http://safety.moy.su/>>.
6. <www.militarynews.ru/>.

7. <kosmos.myl.ru/>.
8. <ru.wikipedia.org/>.
9. <www.pentagonus.ru/>.
10. <www.washprofile.org/>.
11. <http://www.duma.gov.ru/>.
12. <http://www.regnum.ru/>.
13. <http://www.isras.ru/>.
14. <http://wciom.ru/>.
15. <http://gtmarket.ru/>.
16. <http://rpi.msal.ru/>.
17. <http://www.rosnation.ru/>.
18. <http://www.kremlin.ru/>.
19. <http://genproc.gov.ru/>.
20. <http://www.zashita-zk.org/>.
21. <http://www.fsin.su/>.
22. <http://www.cdep.ru/>.
23. <http://www.newsru.com/>.
24. <http://bd.fom.ru/>.

Научное издание

Национальная идея России

Том IV

Ответственный за выпуск *О.А. Середкина*

Редакторы *Ю.Е. Мешков, В.В. Тихонова*

Художник *С.Г. Абелин*

Верстка *О.П. Максимова*

**Центр проблемного анализа
и государственно-управленческого проектирования**

107078, Россия, Москва, ул. Каланчевская, д. 15.

Тел./факс: (495) 981-57-03, 981-57-04, 981-57-09.

www.rusrand.ru

E-mail: frpc@cea.ru

Формат 70×100 ¹/₁₆. Бумага офсетная № 1.

Гарнитура Minion. Печать офсетная.

Усл. печ. л. 34,5. Тираж 1500 экз. Заказ №

Отпечатано в полном соответствии с качеством
предоставленного электронного оригинал-макета
в типографии ОАО «ТАТМЕДИА» «ПИК «Идел-Пресс».

420066, г. Казань, ул. Декабристов, 2.

E-mail: idelpress@mail.ru