

ЧЕЛОВЕК
.....
СООБЩЕСТВО
.....
УПРАВЛЕНИЕ

Научно-информационный журнал

№3 · 2007

ЧЕЛОВЕК СООБЩЕСТВО УПРАВЛЕНИЕ

Научно-информационный
журнал

3-2007

Издается с марта 1999 г.
Периодичность – 4 номера в год

Свидетельство о регистрации
№Р2829 от 16 марта 1999 г.
выдано Северо-Кавказским
региональным управлением
по СМИ

Учредитель:

Кубанский государственный
университет

Адрес редакции:

350040, г. Краснодар,
ул. Ставропольская, 149, к. 404-н
Тел.: (861) 219-95-63

Адрес издателя:

350040, г. Краснодар,
ул. Ставропольская, 149
Кубанский государственный
университет

Статьи для публикации
принимаются
по электронному адресу:
chsu1999@yandex.ru

Дизайн обложки:
С.Г.Ажгихин, М.Н.Марченко
Оригинал-макет:
Д.А.Хрипков

Отпечатано в типографии
Кубанского государственного
университета
Краснодар, Октябрьская, 25

Подписано в печать 27.09.2007
Уч.-изд. л. 9,2. Усл. печ. л. 9,75
Тираж 1000 экз. Заказ № 401

Главный редактор:

Е.В.Морозова, д-р филос. наук, профессор

Редакционный совет:

Т.А.Алексеева, д-р филос. наук, проф. (МГИМО (У)); **Л.А.Арутюнян**, д-р филос. наук, проф. (Ереванский ГУ); **В.А.Бабешко**, д-р физ.-мат. наук, проф., академик РАН (Кубанский ГУ); **А.А.Бодалев**, д-р психол. наук, проф., академик РАО; **А.А.Гаврилов**, д-р экон. наук, проф. (Кубанский ГУ); **С.Деллер**, PhD, проф. (университет Висконсин – Мэдисон, США); **В.В.Знаков**, д-р психол. наук, проф. (Институт психологии РАН); **Я.Л.Коломинский**, д-р психол. наук, проф. (Белорусская академия образования); **Л.Е.Лаптева**, д-р юр. наук, проф. (Институт государства и права РАН); **А.Л.Стризов**, д-р филос. наук, проф. (Волгоградский ГУ); **П.М.Хакуз**, д-р филос. наук, проф. (Кубанский ГТУ); **А.Ю.Чирг**, проф. (Адыгейский республиканский государственный институт гуманитарных исследований); **В.К.Шаповалов**, д-р пед. наук, проф. (Северо-Кавказский ГТУ); **В.Ю.Шпак**, д-р филос. наук, проф. (Ростовский ГУ); **Е.Р.Ярская-Смирнова**, д-р социол. наук, проф. (Саратовский ГТУ).

Редакционная коллегия:

О.А.Оберемко, зам. гл. редактора, канд. социол. наук, доц.; **Г.С.Курбатова**, отв. секретарь; **Т.Т.Авдеева**, д-р экон. наук, проф.; **В.П.Бедерханова**, д-р психол. наук, проф.; **А.И.Приходько**, д-р техн. наук, проф.; **А.М.Ждановский**, канд. ист. наук, проф.; **А.А.Лузаков**, канд. психол. наук, доц.; **З.И.Рябкина**, д-р психол. наук, проф.; **В.М.Юрченко**, д-р филос. наук, проф.

3-2007

Содержание

ПОЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ

- Аствацатурова М.А., Дзахова Л.Х.* Государственная стратегия в отношении партогенеза и партийного строительства: Некоторые обобщения 4
- Верстов В.В.* Указы в правовой системе России: история и современность 11
- Гриценко Г.Д.* Межэтнические отношения на Северном Кавказе: конфликтологический дискурс 35

СОЦИОЛОГИЧЕСКИЕ ИНТЕРПРЕТАЦИИ

- Гладарев Б.С.* Социальное измерение мобильной телефонии 45
- Оберемко О.А.* Трудности поддержки ЛПХ в рамках приоритетного национального проекта «Развитие АПК» 70

МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

- Бабичев К.Н.* Городской жилищный вопрос в экономических теориях конца XIX–начала XX вв. 85
- Кирсанов С.А., Ошурков А.Т.* Муниципальные услуги: способы предоставления 97

РЕФЕРАТЫ 115

SUMMARY 118

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СТРАТЕГИЯ В ОТНОШЕНИИ ПАРТОГЕНЕЗА И ПАРТИЙНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА: НЕКОТОРЫЕ ОБОБЩЕНИЯ

.....

М.А. Аствацатурова, Л.Х. Дзахова¹

Формирование многопартийной системы в Российской Федерации обеспечивается путем государственно-административного стимулирования процесса укрепления партий. Партийная реформа начала XXI в. осуществляется в соответствии с российской политической традицией, т.е. прежде всего сверху. Инициатором новаций политической жизни и жизни политических партий является федеральный центр, осуществляющий политическое и административное управление в сфере общественно-политических отношений. В этом контексте Президент Российской Федерации выступает со многими законодательными новациями как субъективный катализирующий фактор формирования и функционирования политических партий. В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 25 апреля 2005 г. В.В. Путин назвал важным политическим вопросом «вопрос об уточнении нового порядка наделения полномочиями глав исполнительной власти субъектов Федерации». При этом кандидатом на пост Президента РФ мог бы быть «представитель, победивший на региональных выборах партии». В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2007 г. подчёркивается не только необходимость функционирования эффективного государства, но и важность формирования высокой политической культуры российского общества, которая невозможна без эффективного функционирования политических партий, их социальных ресурсов и групп поддержки.

¹ Аствацатурова Майя Арташесовна – доктор политических наук, профессор кафедры социальных и политических дисциплин, заместитель директора по научной работе Пятигорского филиала Северо-Кавказской академии государственной службы. Электронная почта: maуa@net5.ru.

Дзахова Лариса Хасановна – кандидат исторических наук, доцент, заведующая кафедрой этнокультурологии Северо-Осетинского государственного университета им. К.Л. Хетагурова. Электронная почта: maуa@net5.ru.

В этой связи можно выделить несколько направлений, в которых осуществляется активизация партотгенеза, а также рисуются его перспективы: формирование новых политических организаций, усиление конкуренции между партиями; повышение внимания партий к молодёжи; поиск партиями новых слоёв и кругов электората; обновление партийных лозунгов и призывов; модернизация партийных стратегий и тактик и др. Все эти процессы обеспечивают повышение статуса партий в демократических преобразованиях и реформировании российского общества, придают особую значимость политическим взглядам и партийной принадлежности граждан России, придают дополнительный вес политической элите и партийным лидерам. Данные процессы во многом составляют сущность модернизации политической системы российского общества [16].

В то же время государство в соответствии с отечественной политической традицией оставляет за собой роль первого игрока на поле общественно-политических отношений. Деятельность государства имеет несколько направлений. Среди них выделяются: поддержание общественно-политического плюрализма, регламентация развития общественных объединений, регулирование функционирования «третьего сектора».

Реализации данных направлений служат новации законодательства, обращённые к некоммерческим неправительственным организациям и политическим партиям. С одной стороны, эти законы регламентируют их институализацию, функционирование, а с другой стороны, прописывают нормы диалога государства и общества, который отмечен содержательной и формальной динамикой [10]. Государство стремится оптимизировать сам процесс партотгенеза, равно как и деятельность партий. Этому служит идея регламентации численности и укрупнения партии, которая предполагает консолидацию политических движений и концентрацию сил политических организаций [7; 8]. Также государство направляет усилия на повышение политической культуры граждан через важнейший канал её обеспечения – объединение в политических организациях на базе общей политической платформы [5].

Государство осуществляет патернализм и протекционизм в отношении институтов гражданского общества, институтов партийной системы, партийной и политической элиты, а также избирательного процесса [6; 9]. В этой связи содержание политического процесса определяется отношениями между государством, местным самоуправлением, политическими партиями, общественными организациями, а парадигмы многопартийности – контекстом социального и политического плюрализма.

В политических отношениях современной Российской Федерации реализуется плюралистическая концепция политической жизни, основы которой зафиксированы в Федеративном договоре 1992 г. и в Конституции Российской Федерации 1993 г. [15; 4]. Отказ от обязательной государственной идеологии,

от тоталитарных методов политического и административного управления, провозглашение демократических свобод придали новое звучание структурированию политического процесса. Он осуществляется в форме многопартийности, конкуренции между партиями, как равно и между социальными группами и стратами.

Многопартийная система выступает важным условием демократии, существования конституционных регуляторов во взаимоотношениях разделенных ветвей власти, гарантий прав и свобод человека и гражданина. Многопартийная система, будучи результатом формы правления, детерминирует её, воздействуя на базовые принципы организации высшей государственной власти по горизонтали ее устройства и форму (федеративная либо унитарная) государственного устройства, т. е. вертикаль власти.

Социальная и политическая иерархия в российском обществе отражает несколько тенденций политической жизни, а именно: отсутствие правящей партии, внедрение новых принципов партийного строительства, реализация новых правил выборов в Государственную Думу ФС РФ. С одной стороны, выборы в Государственную Думу РФ по партийным спискам ограничивают демократическую процедуру выборов и снижают возможности избирателей по делегированию своих политических интересов депутатскому корпусу. В то же время налицо и сопутствующий результат, в котором выделяются несколько аспектов: политизация процесса выборов, интенсификация политической культуры граждан, катализация политического выбора индивидуума.

Также важной тенденцией в контексте нового законодательства является повышение значимости партийной принадлежности. Это актуализирует политическую культуру граждан России в её комплексном содержании и выражении. Очевидно, что это акцентирует активную сферу политической культуры, а именно сферу агрегирования и элевирования политических взглядов, а также делегирования реализации политических интересов политическим деятелям и политическим партиям. Новый порядок выборов в высший законодательный орган государства обуславливает поиск партиями новых каналов для PR-обеспечения, для рекламы и пропаганды уставных и программных положений, для популяризации идеологических и идейных установок. В этой связи особое значение приобретает работа политических партий с молодёжью как с гипотетическим ресурсом партийных рядов, партийной элиты, как с ресурсом групп поддержки, групп участия, групп скандирования и др.

Существенным аспектом партогенеза и партийного строительства является политико-правовое обеспечение моделей российского партогенеза в условиях демократизации и реформирования. Структурирование партийных систем в условиях конституционно-договорной федерации осуществляется на фоне противоречий социального и политического развития. Становление российского законодательства о партиях и общественно-политических движениях

прошло несколько этапов, содержание которых соответствует тенденциям развития политической системы страны. Своевременное нормативно-правовое обеспечение партогенеза и партийного строительства чрезвычайно важно для оптимизации всего комплекса политических институтов и процессов. Место и роль политических партий в условиях реформирования политической системы Российской Федерации, во-первых, отражается в соответствующих законах, во-вторых, обуславливает новации законодательства. Новые роли политических партий связаны с новым содержанием и формами государственного, муниципального и политического управления в условиях административной реформы.

Сам ход демократизации и реформирования определяет особое влияние партийного фактора на формирование и функционирование органов представительной и исполнительно-распорядительной власти. Такое влияние осуществляется через несколько каналов:

- формирование новой политической культуры населения;
- наличие многопартийности;
- функционирование политических движений;
- конкуренция между политическими партиями за электорат;
- борьба между политическими партиями за представленность во власти и за влияние на принятие властнозначимых решений.

Эти каналы во многом традиционны для политических организаций. В то же время внутри каждого из направлений деятельности выделяются креативные ресурсы, наличие которых объективизировано современной политической системой, современными общественно-политическими отношениями. Так, существенные возможности заложены во взаимодействии партий с органами местного самоуправления, становление которых осуществляется в регионах Российской Федерации. Выборы в представительные органы местного управления на местах демонстрируют соотнесение функций и задач местного самоуправления с функциями и задачами партийных организаций. Также возможность избрания в местные Думы и Советы муниципальных образований придаёт особую значимость политическим взглядам и партийной принадлежности кандидатов в депутаты. Эти характеристики вызывают интерес избирателей и влияют на их политический выбор в зависимости от политических предпочтений населения.

Перспективным направлением деятельности политических партий выступает сотрудничество с институтами гражданского общества в рамках трёхсекторной модели общества. Становление общественных объединений в Российской Федерации состоялось параллельно с политическими организациями по ординарному алгоритму. Складывание некоммерческих, неправительственных организаций явилось результатом институализации групповых инте-

ресов, которые располагаются вне коммерческих и политических ландшафтов. В то же время совершенно очевидно, что, не занимаясь напрямую политической деятельностью, общественные организации тем не менее включены в политические отношения в их позитивных и негативных формах. Общественные организации разной направленности приобрели свою социальную базу, свой электорат, свои группы поддержки, группы обеспечения и др. Таким образом, часть населения страны получила возможность выражения своего общественного интереса через самопомощь, самоуправление, добровольческую деятельность. В этой связи данные группы проявляют равнодушие в отношении возможного партийного участия, прямой политической активности. Тем важнее сотрудничество политических партий с общественными организациями ветеранов, инвалидов, молодёжи, правозащитников, беженцев и вынужденных переселенцев и др.

В полиэтничных регионах страны, прежде всего на Юге России, эффективным представляется сотрудничество партий с национально-культурными общественными организациями, национально-культурными автономиями [1; 3; 13]. Национально-культурные организации, национально-культурные автономии при осуществлении традиционного вектора деятельности демонстрируют активность в широком социальном функционировании. Они также вовлечены в систему практического миротворчества и этноконфликтологического менеджмента, для чего обладают специфическими ресурсами. В этой связи закономерно и перспективно взаимодействие НКО и НКА с местным самоуправлением, политическими партиями и движениями. С учётом конфликтогенных факторов межэтнических отношений, а также явлений ксенофобии, национализма, религиозного экстремизма чрезвычайно важны декларации и действия партий в отношении содержания этнополитических процессов.

В связи с отмеченными процессами очевидно, что исследование политического поведения партий, равно как и политического поведения граждан в условиях реализации нового принципа выборов по партийным спискам составляет важную исследовательскую проблему. Плюралистическая концепция политической жизни, явление многопартийности как новация российских политических отношений и институтов предполагают своевременное комплексное теоретико-методологическое осмысление партогенеза и партийного строительства в целом, как на федеральном, так и на региональном уровне [2; 11].

Важность такового обусловлена необходимостью осознания самой сущности партий как политических организаций, содержания электоральных процессов, принципов и направлений политических стратегий и тактик. Партии как феномены политической системы и политической жизни включены в категориальную и понятийную систему политологического знания. Категориальный аппарат политологии отличается выраженным динамизмом в соответствии с динамикой самих политических процессов. В этом плане теоретическое ос-

мысление партий отражает, во-первых, динамику политических процессов, во-вторых, политического дискурса, в-третьих, самого политологического знания [12]. Важнейшим направлением в связи с трансформациями политического контекста в его содержательном и формальном выражении является теоретико-методологическое освоение политического действия [14]. При общих категориях и ключевых понятиях, отражающих суть политического действия в практико-прикладном плане оно ситуативно в зависимости от контекста политических процессов и институтов.

Политические партии в их функциональной сущности, структурных элементах — результат институализации политических взглядов граждан на базе социально-классовой дифференциации и групповых интересов. Исследование политических партий эффективно именно в контексте исследования формирования социальной базы, социальной дифференциации сообществ, складывания шкалы престижности социальных групп и страт, иерархии социально-профессиональных общностей. Такое исследование значимо как с точки зрения политологической теории, так и с точки зрения политической практики и политического управления.

Библиографический список

1. *Аствацатурова М.А.* Диаспоры в Российской Федерации: Формирование и управление. Ростов н/Д; Пятигорск: СКАГС, 2002.
2. *Баранов А.В., Вартумян А.А.* Политическая регионалистика: Курс лекций. М.: РНСУ «Союз», 2004.
3. *Иванов А. и др.* Оценка стратегии реконструкции и развития на Северном Кавказе: Экспертный доклад. М.: Форум по раннему предупреждению и раннему реагированию – Евразия; Миротворческая миссия им. ген. А. Лебеда, 2005.
4. Конституция (Основной закон) Российской Федерации. М., 1996.
5. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 18.05.2005 № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 21. Ст. 1919.
6. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 20.12.2002 № 175-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 51. Ст. 4982.
7. О выборах Президента Российской Федерации: Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 2. Ст. 171; 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3427.
8. О политических партиях: Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 29. Ст. 2950; 2002. № 12. Ст. 1093; 2005. № 30. Ст. 3104; 2007. № 1 (часть I). Ст.37
9. О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712; 2005. № 23. Ст. 2197.

10. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (в ред. от 11.12..2004 № 159-ФЗ и 21.07.2005 № 93-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253; 2006. № 50. Ст. 5303.
11. *Пляйс Я.А.* Политическая власть в зеркале диссертационных исследований российских политологов. Ростов н/Д: СКАГС, 2001.
12. Принципы и направления политических исследований: Сб. матер. конференций и мероприятий, проведённых РАПН в 2001 г. М.: РОССПЭН, 2002.
13. Пути мира на Северном Кавказе: Независимый экспертный доклад / Под ред. В.А. Тишкова. М.: ИЭА РАН, 1999.
14. *Савченко И.А., Шпак В.Ю., Юрченко В.М.* Технология политического действия. Краснодар: КубГУ, 2007.
15. Федеративный договор от 31 марта 1992 г. // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 67. Ст. 898.
16. *Юрченко В.* Стратегия развития современного Российского государства: приоритетные национальные проекты и права граждан. Краснодар: КубГУ, 2006.

УКАЗЫ В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ РОССИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

.....

В.В. Верстов¹

Предметом данного исследования являются нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, всесторонний анализ и изучение которых обусловлены их возросшей ролью в правовом регулировании общественных отношений в российском праве.

Акты Президента Российской Федерации, являясь по содержанию и по форме подзаконными, находятся в системной логической связи с другими правовыми актами. Обладая признаками общеобязательности и нормативности, акты Президента Российской Федерации согласно принципу иерархии не должны противоречить Конституции Российской Федерации и законам, обладающим большей юридической силой. Ввиду того что правовая система России находится в процессе становления, правотворчество Президента, как и его деятельность, зачастую вызывает неоднозначные оценки.

Какова же историческая, социальная, конституционная природа нормативных правовых актов Президента Российской Федерации? В чем состоит их сущность, какое место они занимают в системе правовых актов, каково их соотношение с другими актами – вот те вопросы, на которые нет однозначных ответов.

«Несомненно, ведущее место среди источников современного российского права принадлежит нормативным правовым актам – актам государственных органов, содержащим юридические нормы. Особая ценность этих актов определяется рядом обстоятельств. Во-первых, они имеют государственный характер. Это означает, что нормативно-правовые акты исходят от государственных органов и должностных лиц, обладающих нормотворческой компетенцией. Государство выступает также гарантом реализации исходящих от него юри-

¹ Верстов Вадим Викторович – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры гражданского права и гражданского процесса Краснодарского университета МВД России. Электронная почта: vadimarin@yandex.ru.

дических норм, предусматривая в необходимых случаях меры принудительного воздействия. Во-вторых, нормативно-правовые акты принимаются только уполномоченными на то государственными органами и должностными лицами исключительно в рамках своей компетенции. В-третьих, нормативно-правовые акты разрабатываются и принимаются в соответствии со строго определенной процедурой (в наибольшей степени данный процесс регламентирован применительно к созданию законов). В-четвертых, нормативно-правовые акты имеют четкие временные, пространственные и субъектные пределы действия. В-пятых, в таких актах всегда содержатся юридические нормы» [18, с. 28].

Среди нормативно-правовых актов необходимо особо выделить акты законодательства. «Хотя понятием законодательства широко оперируют и законодатель, и правоприменительная практика, и юридическая наука, и граждане, его однозначного понимания и определения до сих пор не выработано. С учетом исторически сложившейся ситуации в сферах правотворчества и правоприменения под законодательными актами (законодательством), вероятно, следует понимать совокупность нормативно-правовых актов, издаваемых высшими органами государственной власти и управления. Иными словами, законодательство включает в себя законы и другие акты, принимаемые высшим представительным органом (парламентом), указы Президента и постановления Правительства Российской Федерации. Кроме того, такое определение законодательных актов будет адекватно отражать их место и роль в правовой системе Российского государства» [18, с. 29].

По Конституции Российской Федерации, принятой в 1993 г., Президент наделен правом издания указов и распоряжений (ч. 1 ст. 90). Указы могут иметь как нормативный, так и ненормативный характер, что следует из ч. 1 ст. 115 Конституции Российской Федерации. Нормативные указы Президента Российской Федерации относятся к подзаконным нормативным правовым актам, которые имеют наибольшую юридическую силу. Нас прежде всего интересуют нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, которые чаще всего выступают в форме указов, хотя в практике встречаются и нормативные распоряжения.

Мы поддерживаем точку зрения, согласно которой юридическая сила правового акта определяет его место в системе правовых актов. Акты низшей юридической силы не должны противоречить актам более высокой юридической силы, не могут изменять или отменять их. Закон из всех нормативных правовых актов обладает более высокой юридической силой. Любой правовой акт в первую очередь должен соответствовать Конституции Российской Федерации, а также установленной законодательством официальной классификации правовых актов. Все должностные лица, государственные и общественные организации действуют на основе и во исполнение закона. Подзаконные акты также должны строго соответствовать закону. Если же правовой документ нарушает

данные требования, он теряет свою юридическую силу, а за этим следует приостановление действия акта, его отмена, признание недействительным.

Далее мы проследим, какое значение имел указ как акт главы государства в разные периоды российской истории.

Указы в дореволюционной России

Термин «указ» означает «письменное приказание, повеление государя» [15, с. 480–481]. Некоторые исследователи отмечают, что уже «с момента появления этот правовой акт оказывал значительное влияние на развитие правовой системы. Указами регулировались важнейшие отношения феодального, капиталистического и социалистического общества. Например, указы сыграли решающую роль в оформлении в России крепостного права» [32, с. 6].

В конце XIX в. профессор Н.М. Коркунов предложил называть указами лишь такие акты, которые, будучи в порядке управления, устанавливают какие-нибудь общие правила, и притом безразлично, исходят ли акты от верховной власти или от органов управления подчиненного» [25, с. 270]. Правда, такое употребление термина «указ» не привилось в современной юридической литературе и не соответствует тому смыслу, в каком это слово понимается в действующем законодательстве, где указами могут называться акты верховной власти законодательного характера, издаваемые в порядке управления, некоторые виды судебных решений. В дореволюционной России в форме указов утверждались высочайшие повеления монарха, которые фактически имели силу закона, но отношение к ним со стороны правоведов было неоднозначным. Многие видные русские юристы уже в XIX в. предлагали проводить различие между понятиями «закон» и «указ», называли указ подзаконным актом [1, с. 232], пытались даже обосновать подзаконный характер царской власти [14, с. 108].

В системе правовых актов России на протяжении ее истории указ занимал особое место. По свидетельству Н.М. Коркунова, «до учреждения министерств (они были учреждены в 1802 г.) указами назывались все вообще акты всех органов власти, обращенные к подчиненным им местам и лицам» [32, с. 6].

Известно, что указы прочно вошли в систему права во время царствования Иоанна IV Васильевича, когда окончательно была сформулирована и воплощена в жизнь «идея самодержавной, самовластной, неограниченной верховной власти» [21, с. 58], а сам Иван Грозный стал носить титул царя, государя и великого князя московского. Данный факт означал то, что вся государственная власть сосредоточилась в руках Иоанна IV, который в своей деятельности опирался на Боярскую думу. Необходимо отметить, что Иоанн IV Васильевич, стремясь укрепить власть, был вынужден действовать жестко, однако старался придать своим действиям правовой характер. Россия в то время, возможно, нуждалась именно в таком правителе. Именно «он (Иоанн IV) положил начало

дорого обошедшейся России дурной традиции подмены общегосударственных законов административными предписаниями и распоряжениями верховной власти» [44, с. 43]. Решение важнейших государственных дел находилось в ведении Боярской думы, но, обладая законодательными полномочиями, бояре утверждали различные законодательные акты совместно с царем или по его же воле. Примером этому служит формула, закрепившаяся в законодательстве: «Царь указал и бояре приговорили», на которую ссылается И.А. Исаев и другие авторы [44, с. 43].

При Иоанне IV в России происходит оформление так называемого указного права. Решения, принимаемые в то время Боярской думой и носящие законодательный характер, не утверждались царем, но их правовая значимость была ниже царских указов [32, с. 7]. Документы времен Иоанна IV содержат в себе указание на то, что российский самодержец считал себя ставленником Божиим, а значит, его воля была основной при решении жизненно важных вопросов в управлении государством. Подтверждением служит то, что начиная с XVI в. указ проникает во все государственные сферы.

В XVI в. царь стремится ослабить политическое значение думы – аристократического органа, ограничивающего его власть. Он выделяет «Ближнюю думу» [21, с. 60], которая состояла из преданных ему людей. Это позволяет царю осуществить ряд важнейших реформ (судебную, земскую, военную) и одновременно ослабить власть боярской аристократии. Данные действия имели четкую цель – ограничить управленческие и законодательные права Боярской думы. Иоанн IV посредством указного правотворчества не просто укрепил свою власть, но и получил независимость от Боярской думы.

Преемник Иоанна IV царь Федор продолжил указные традиции своего отца. В 1591 г. был издан Указ о прикреплении крестьян к земле. По этому указу все крестьяне, состоявшие в тягле, потеряли прежнее право свободного перехода с одной земли на другую и навсегда были прикреплены к той земле, на которой их застал указ, «без различия — была ли это дворцовая земля, или черная, или монастырская, вотчинная или помещная – все равно» [3, с. 467]. Данный указ фактически положил начало крепостному праву на Руси, а продолжением начатых «крестьянских реформ» стал Указ о холопах 1597 г., согласно которому свободные и полусвободные люди, нанявшись на работу, теряли свободу и приравнивались к холопам и рабам.

Новая династия русских царей началась с избрания на престол Михаила Федоровича Романова. Царя выбирали «собором всей Русской земли, в котором участвовали и подавали голоса как выборные служилые люди, так и выборные от городов» [4, с. 478–479]. Видный русский историк И.Д. Беляев указывает, «что с 1613 года, во все продолжение царствования Михаила Федоровича, все важные государственные дела решались по указу государеву и по соборному приговору, так что власть государя стояла рядом с властью всей Русской зем-

ли, почти постоянно присутствовавшей на земских соборах в лице своих выборных людей» [4, с. 491]. Однако практика привлекать земские соборы для решения государственных вопросов после смерти царя Михаила просуществовала недолго. Так, «уже в 1646 году, т. е. на другой по избрании Алексея Михайловича на царство, при издании Писцового Наказа, этой важной меры, касающейся всего государства и введившей новое важное законоположение... не было созвано Земского собора и Наказ был издан только по указу государя и по приговору бояр» » [4, с. 493]. А чуть позже Алексей Михайлович и вовсе издает указы без участия бояр. В 1661 г. принята царская грамота «о сборе 5-й деньги с торговых людей и с крестьян по полтине с двора» [4, с. 493], а «указ о введении медных денег в 1656 году был издан без соборного приговора, только от имени царя, по совету боярина Ртищева» [4, с. 494]. Из всего сказанного следует, что Земские соборы и Боярская дума постепенно утрачивают свою роль, при этом царь закрепляет свое право на единоличное решение государственных вопросов.

Указ, наряду с другими видами правотворчества, становится основным источником общерусского права в XV–XVI вв. В это время создается новая сложная форма законодательства — указные книги, в которых систематизировались нормы, не вошедшие в основной текст Судебника [32, с. 6]. В период между Судебниками 1497 и 1550 гг. и Соборным уложением 1649 г. появились новоуказные статьи, которые «стали промежуточным этапом кодификации русского права» [21, с. 67]. Основу всех кодификаций составлял указ.

Из правовых актов эпохи Алексея Михайловича особого упоминания заслуживает Соборное уложение 1649 г. В нем были собраны действующие царские указы, боярские приговоры, решения Земских соборов, Стоглав, а также соответствующие статьи судебников и новоуказные статьи. Уложение впервые определяет «статус главы государства — царя, самодержавного и наследного монарха» [21, с. 86]. Кроме того, «уложение содержало комплекс норм, регулировавших важнейшие отрасли государственного управления» [21, с. 87].

Таким образом, в период становления законодательных актов доминирующей формой был указ. Однако понятие указа в XVII в. еще окончательного не утвердилось. «С точки зрения дореволюционной юридической науки указы имели различное значение: одни из них являлись законами (нормами, исходящими от верховной власти), другие – нет» [34, с. 17].

«Указы, исходящие только от царя, назывались в соответствии с терминологией того времени именными указами, принятые совместно царем и Боярской думой указы – именными указами с боярскими приговорами. Самостоятельные приговоры бояр обретали силу закона только в том случае, когда совершены по распоряжению царя, но без его участия» [34, с. 17].

Реформы, проводимые Петром I, способствовали развитию указа в качестве правового акта. Об источниках права в императорской России того време-

ни писал историк Г.В. Вернадский: «Наиболее распространенной и жизненной формой являлись указы, которыми было изменено все содержание Уложения царя Алексея Михайловича новоуказных статей конца XVII в. Огромное число указов издано было по случайному поводу и затрагивало узкую область жизни, но некоторые имели широкое и длительное значение (сближаясь с уставами). Таков, например, ряд петровских указов: Указ о единонаследии 1714 г., Табель о рангах 1722 г., Указ о форме суда» [12, с. 107].

В 1711 г. по указу царя образован Сенат «как чрезвычайный орган во время нахождения Петра I в военных походах. Деятельность данного органа получает развитие исключительно на основании указов: Петр I наделил Сенат судебными, финансовыми, налоговыми, фискальными полномочиями. Указом „О должности Сената“ этот орган получил право издавать собственные указы» [21, с. 147]. Позже указы наряду с другими источниками права (уставами, законами) лягут в основу кодификации. Как отмечается в литературе, «главным направлением кодификационной работы в это время было выделение норм, направленных на укрепление и защиту государственного интереса» [21, с. 166].

С 1721 г. Россия становится империей, а Петр I получает титул «Отца Отечества, Императора Всероссийского» [21, с. 154]. С этого времени «все учреждения империи должны исполнять указы и постановления монарха» [21, с. 154], указы приобретают общеобязательный характер, а сфера деятельности становится обширной и затрагивает многие отрасли права.

В годы правления Петра I указы заняли прочное место среди наиболее распространенных форм правовых актов. Указы располагались сразу за регламентами и манифестами. И.А. Исаев выделяет указы именные, которые издавались и подписывались монархом. «В них формулировались решения, адресованные конкретным государственным учреждениям или должностным лицам: Сенату, коллегиям, губернаторам» [21, с. 170]. Указы второй группы издавались «монархом или от его имени Сенатом и были нацелены на решение конкретного дела или случая, введение или отмену конкретных учреждений, норм или принципов деятельности. В форме указа выносились судебные решения Сената» [21, с. 170]. Все это говорит о зарождении системы правовых актов, где каждый источник исходит от уполномоченного органа и направлен на регулирование «своих вопросов». Данный вывод подтверждается мнением Н.М. Коркунова о месте и роли указа в русском законодательстве [25, с. 270].

В целом XVIII в. характеризуется заметной активностью императоров по изданию указов. Только за период правления Петра I было принято более трех тысяч правовых актов. Однако окончательного разделения актов на указы и законы еще не произошло. Царь издавал указы, указами же утверждал акты, являвшиеся по своему значению законами [44, с. 44].

Хотя Петр I и говорил, что «словесные указы никогда отправляемы быть не подлежат», но в действительности он сам иногда давал словесные указы.

Генеральным регламентом Петра I (от 28 февраля 1720 г.) делается попытка ограничить силу словесно объявляемых указов. Вместе с тем «многие указы петровского времени носили публицистический характер, они не только определяли нормы, но и разъясняли необходимость их введения, редкий указ не содержал пространной мотивировки» [32, с. 7]. Вслед за Петром I при императрице Екатерине I словесные указы получили силу закона, если они были переданы или объявлены через определенное лицо.

С начала XIX в. термин «указ» как наименование правового акта закрепляется только за именными указами, которые издавались главой государства. Другие органы не называют свои акты указами, заменяя слово «указ» терминами «постановление» и «распоряжение».

В 1810 г. был создан Государственный совет, который занимался рассмотрением законодательных актов. Правовая система включала три вида актов: законы, уставы и учреждения. Основная роль стала отводиться понятию «закон». Таким образом, прослеживается тенденция, при которой основным правовым актом становится не указ, а закон [32, с. 9]. В начале XX в. указы продолжали издаваться, но более ограниченно: их действие было направлено на проведение сугубо конкретных правовых акций или преобразований. Именно закон, а не указ становится регулятором поведения всех граждан, а не отдельных сословий. Закон и указ как бы меняются местами [44, с. 53].

Подзаконность указа, даже если он издается монархическим главой государства, была закреплена в Основных государственных законах Российской империи от 23 апреля 1906 г.: «Государь император, в порядке верховного управления, издает, в соответствии с законами, указы для устройства и приведения в действие различных частей государственного управления, а равно повеления, необходимые для исполнения законов» [44, с. 51].

Если следовать приведенной формулировке, то все становится на свои места. Закон выступает основой, а указ имеет установленный подзаконный характер. Однако это не соответствовало действительности. Достаточно вспомнить слова Николая I, которыми он характеризовал практику законотворчества: «Мне нужны не умники, а верноподданные». «Воля царя священна» – этого принципа придерживались все российские самодержцы [44, с. 51].

Сущность закона имела в России следующую особенность: закон исходил от монарха и монарх же следил за его исполнением. Согласно ст. 87 «Основных законов Российской империи» царь имел право единолично издавать законы между сессиями Думы, внося их потом на утверждение законодательного органа. Дума не могла изменить «Основные законы», которые разрешали императору распускать Думу своим указом. Этим правом, как известно из курса отечественной истории, царь воспользовался 27 февраля 1917 г., издав указ о перерыве в заседаниях Государственной думы и Государственного совета, что, по сути, являлось указом о роспуске депутатов.

Как отмечают некоторые авторы, с отречением монарха от престола в феврале 1917 г. перестали издавать акты с наименованием «указ» [32, с. 9]. Несмотря на то что самодержавия в лице императора Николая II уже не существовало, традиции указного права не прекратились. Указ трансформировался в декреты Временного правительства, которые стали «с февраля по октябрь 1917 г. главным источником так называемого революционного права» [44, с. 55].

В России основательное исследование указа было проведено Н.М. Коркуновым. Он пишет: «Установление юридических норм по общему принципу есть дело законодательной власти, и потому для того, чтобы установить их могла и исполнительная власть своим односторонним актом, необходимо предоставление ей этого права конституцией или законом. <...> На чем бы ни было основано право издания указов – на общем полномочии управлять государством или на специальной делегации закона, указ имеет обязательную силу лишь под условием непротиворечия его законам» [25, с. 263].

Применительно к указам, издаваемым монархическим главой государства, в руках которого сосредоточены законодательная и исполнительная власть, Н.М. Коркунов отмечает, что их основное отличие от законов состоит в порядке издания. «Отличительным признаком закона служит у нас предварительное обсуждение предполагаемой меры в государственном совете» [25, с. 271]. Кроме того, «высочайшие указы, как выражение высочайшей воли не в порядке законодательном, а в порядке управления, не могут считаться отменяющими законы, хотя бы и раньше их изданные. Закон должен быть признан сохраняющим обязательную силу и после издания противоречащего ему указа и, следовательно, устраняющим действие указа и его обязательную силу во всем том, в чем указ может оказаться несогласным с законом» [25, с. 272].

Таким образом, указ как нормативный акт и источник российского права складывался не одно столетие. Особое место указа в российской правовой системе обусловлено его сущностью и принадлежностью. Долгое время, в разные исторические моменты, данный нормативный акт оказывал влияние на формирование правовой системы.

Указы в СССР

В советское время указ активно использовался для претворения в жизнь воли Президиума Верховного Совета, который издавал законодательные акты в форме указов, хотя и не являлся самостоятельным законодательным органом власти в СССР. В это время появилась новая разновидность нормативных актов – так называемые законодательные указы, исходившие от Президиума Верховного Совета СССР. Указы принимали в перерывах между работой сессий, причем часть из них (по вопросам законодательного характера) передавали на утверждение очередной сессии законодательных органов для придания им силы и формы закона. Утверждение указов законодательного характера,

как показывают современные исследования, носило формальный характер [28, с. 191], поскольку указы утверждались во время краткосрочных сессий (2–3 дня) единогласно без обсуждения по докладу секретаря Президиума Верховного Совета, после утверждения они приобретали силу закона. Подобная практика негативно влияла на формирование правосознания правоприменителей, «демонстрировала фактический приоритет кулуарно принимаемых указов над законами» [32, с. 3]. В то же время юристы однозначно сходились во мнении, что указ носит подзаконный характер. Так, И.Н. Кузнецов признавал, что «юридическая сила указов уступает юридической силе закона» [27, с. 19]. Отсюда напрашивается вывод, что указная деятельность прежде всего исходит от субъекта. Подтверждением служит то, что в наши дни указ возродился одновременно с появлением в России института президентства.

Если обратиться к историческим примерам, то основными субъектами указного правотворчества в разные моменты истории были цари (начиная с Ивана Грозного и заканчивая императором Николаем II), преследовавшие свою главную цель – укрепление самодержавия. Отсутствие времени и законодательного опыта у большевиков способствовало возникновению декретного правотворчества. Как известно, первыми нормативными актами Советов были декреты. «Советская власть на начальном этапе в качестве главного источника права также избрала не закон, а декрет, по своей юридической природе напоминавший указ. Но эти декреты издавались уже не единолично (как это было при императоре), а коллегиально» [32, с. 9].

Высказывалось мнение, что указ представляет собой «ограниченный законом и обычаем правовой акт, выражающий те или иные намерения и устремления субъекта права» [44, с. 43]. Указ расположен между двумя «родственными» правовыми понятиями: по одну сторону расположен закон, который рассматривается как предел, установленный властью, а по другую – обычай, «опыт взаимодействия с таким пределом, выработанный на опыте ряда поколений» [44, с. 42].

Впервые вопрос об учреждении в СССР поста Президента был поставлен при подготовке проекта Конституции СССР 1936 года, которая восприняла ряд идей «разделения властей». В конституции было определено, что законодательная власть осуществляется исключительно Верховным Советом СССР (ст. 32). Правительство – СНК СССР – уже не относилось к числу законодательных органов и получило название «высшего исполнительного и распорядительного органа государственной власти СССР» (ст. 64). Предусматривалась и независимость судебной власти. В такую схему органов вполне мог бы вписаться и Президент [29, с. 3; 30, с. 32].

Известно, что при обсуждении Конституции 1936 г. ставился вопрос о введении в СССР поста Президента, избираемого всем населением страны. Как указывает Е.Л. Кузнецов, «можно предположить, что кто-то из экспертов, ра-

ботавших над Конституцией, проявил смелость» [26, с. 38–39]. Может быть, именно по этому поводу И.В. Сталин, который обладал к тому времени неограниченной властью, говорил о проекте Конституции СССР 1936 г.: «Предлагают дополнение к 48-й статье проекта Конституции, в силу которого требуют, чтобы председатель Президиума Верховного Совета СССР избирался не Верховным Советом СССР, а всем населением страны. Я думаю, что это дополнение неправильно, ибо оно не соответствует духу нашей Конституции. По системе нашей Конституции в СССР не должно быть единоличного Президента, избираемого всем населением, наравне с Верховным Советом, и могущего противопоставлять себя Верховному Совету. Президент в СССР коллегиальный, — это Президиум Верховного Совета, включая и Председателя Президиума Верховного Совета, избираемый не всем населением, а Верховным Советом, и подотчетный Верховному Совету. Опыт истории показывает, что такое построение верховных органов является наиболее демократическим, гарантирующим страну от нежелательных случайностей» [56, с. 569].

В Конституции СССР 1936 г. появляется новое наименование документа-указа. Так, п. «б» ст. 49 Конституции прямо содержит положение, по которому Президиум Верховного Совета СССР наряду с толкованием действующих законов СССР издает указы. Соответствующие положения относительно указов были включены в тексты конституций союзных республик.

«Вместе с тем идея не умерла и продолжала всплывать в переломные моменты советской истории. В 1962 году создается Комиссия для подготовки новой Конституции. В ходе работы над проектом Н.С. Хрущев предложил в 1964 году учредить пост Президента. Соответствующая глава была подготовлена. Но дальше дело не пошло, и после ухода Н.С. Хрущева в отставку работа Конституционной комиссии была прервана» [29, с. 4].

Ф.М. Бурлацкий, политолог и бывший народный депутат СССР, дает свое видение тогдашних событий: «В 1964 году рабочая группа по подготовке Конституции СССР — я был одним из ее руководителей — направила Н. Хрущеву записку, в которой предлагала ввести пост Президента наряду с парламентом, избираемым всем народом. Хрущев еще пошутил тогда: “Здесь какие-то мальчишки предлагают снять меня с поста Председателя Совмина”» [5]. Далее Ф.М. Бурлацкий раскрывает подробности подготовки этой записки: «Тогда, весной или летом 1964 года, была подготовлена записка за двумя подписями — моей и Смирнова Георгия Лукича. Он был от отдела пропаганды, а я был от нашего отдела, поскольку я принимал участие до этого в подготовке программы партии, где я писал раздел о переходе от диктатуры пролетариата к общенародному государству. Я был привлечен, не столько по должности, сколько по своему знанию предмета, как юрист. На эту записку и реагировал Хрущев. Она, насколько мне известно, рассылалась по Политбюро. Называлась она “Некоторые предложения к проекту Конституции СССР”» [26, с. 40]. Однако

вскоре работа Комиссии была приостановлена, а вопрос был надолго снят с повестки дня.

Предпосылки возникновения поста Президента стали складываться вскоре после начала перестройки. Не будучи удовлетворенным «административными корректировками», которые со времен Н.С. Хрущева представляли собой советский заменитель серьезных реформ, М.С. Горбачев неоднократно подчеркивал необходимость структурной экономической реформы, а также, что не менее важно, социальной и политической реформы для того, чтобы поддерживать экономику на долговременной основе. Столкнувшись с сопротивлением консерваторов, Горбачев вынужден был возобновить хрущевский курс на десталинизацию, в свое время отвергнутый. Его поддержала группа динамичных партийных интеллектуалов, осознавших необходимость радикального обновления советских институтов.

По словам помощника М.С. Горбачева Г.Х. Шахназарова, еще в 1985 г. вместе с В.А. Медведевым он направил Генеральному секретарю записку, в которой предлагалось рассмотреть вопрос о целесообразности введения президентского поста. Как отметил Г.Х. Шахназаров, в этом смысле они «были первыми, кто официально поставил вопрос, обратил внимание М.С. Горбачева», однако в то время, по мнению Г.Х. Шахназарова, М.С. Горбачев «не был готов к этому, поскольку считал, что нам надо сохранить советскую систему, в советской системе места для Президента не было» [26, с. 43].

При подготовке XIX Всесоюзной партконференции и в ходе ее (июнь–июль 1988 г.) обсуждался вопрос о введении поста Президента. По словам Ф.М. Бурлацкого, таковой рассматривался на Комиссии по проблемам демократизации и формирования новых представительных органов власти по подготовке XIX партконференции. Эту комиссию возглавлял А.Н. Лукьянов. Было выдвинуто два предложения [26, с. 43]. Лукьянов предложил вернуться к ленинской модели, т. е. Съезду Советов, ВЦИКу, а Ф.М. Бурлацкий — взять традиционную западную модель, президентскую. Всенародно избирается президент, парламент (а не Верховный Совет), принимается Декларация прав человека и гражданина, вводится конституционный суд. По свидетельству Ф.М. Бурлацкого, на рабочем совещании М.С. Горбачев эту идею отклонил. Генеральный секретарь считал, что это было бы расценено как «слишком много власти, как новый культ личности». В итоге была спроектирована другая должность – председателя Верховного Совета СССР.

Период президентства: нормативность указов

После того как М.С. Горбачев стал Генеральным секретарем ЦК КПСС, его ближайшие помощники вновь стали выдвигать идею создания института президентства в СССР. Однако решение вопроса было отложено до лучших времен.

Первая попытка радикальной и широкомасштабной реформы законодательства в постсоциалистической России соответствовала периоду поэтапных конституционных реформ в РСФСР [43, с. 5]. Эти реформы берут свое начало 27 октября 1989 г. и заканчиваются 21 сентября 1993 г.

В 1990 г. Съезд народных депутатов СССР принимает закон Союза Советских Социалистических Республик «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) СССР» [7]. Данный Закон учреждал пост Президента в Советском Союзе и наделял его правом издавать указы. Статья 1277 Конституции (Основного закона) СССР гласила: «Президент СССР на основе и во исполнение Конституции СССР и законов СССР издает указы, имеющие обязательную силу на всей территории страны». Однако очень скоро СССР и соответственно должность Президента СССР перестали существовать. «Указ союзного Президента фактически не успел стать полноценным источником российского права. Эту роль стал выполнять указ российского Президента» [32, с. 10]. С данного момента начинается эпоха правотворчества Президента Российской Федерации.

Согласно ч. 2 ст. 121⁸ Конституции РСФСР Президент издает указы на основании и во исполнение законов, что означало их подзаконность. Президент имел статус высшего должностного лица и одновременно главы исполнительной власти, что сопровождалось правом издания указов и распоряжений для обеспечения подзаконного и исполнительно-распорядительного характера его деятельности. Одним из первых термин «указная деятельность» в отношении правотворчества Президента Российской Федерации ввел в оборот М.А. Митюков, который высказывал следующую точку зрения: «При таком четком “легальном основании” для принятия указов и с учетом принципа разделения государственной власти Верховный Совет РСФСР допускал относительно широкие пределы для указной деятельности Президента, и гарантии ее стабильности» [24, с. 82]. Исследованием проблем правотворчества Президента его «указного права» занимались различные ученые. Так, В.О. Лучин и А.В. Мазуров [31; 32] в своих трудах весьма критично рассматривали правотворческую и нормотворческую деятельность в рассматриваемый период. Таким образом, терминами «указное право» и «указная деятельность» стали пользоваться в тех случаях, когда упоминалось правотворчество Президента Российской Федерации.

Несомненно, издание Президентом указов и распоряжений явилось относительно новым явлением в правотворчестве России [32, с. 4; 45, с. 121]. Относительность заключается в том, что сами понятия «указ» и «распоряжение» существовали и раньше, как в дореволюционный период, так и во времена Советского Союза. А вот новизна, на наш взгляд, проявилась, во-первых, в том, что для России институт президентства, а также правотворчество Президента – новое явление, несмотря на многовековой опыт, накопленный

различными странами мира в сфере организации и деятельности президентской власти; во-вторых, в легитимной возможности единоличного издания правового акта, чего не было с момента отречения от престола последнего российского императора Николая II. Следовательно, в понимании данного явления наиболее важен вопрос «о юридической природе актов Президента, месте его указов в правовой системе, их роли в регулировании отдельных видов общественных отношений» [45, с. 121].

Особое положение актов Президента в системе российского права определяется, на наш взгляд, его особым положением в системе высших органов власти, а также теми изменениями, которые имели место в его правовом статусе. Как указывают некоторые авторы, «идея президентства в РСФСР зародилась и прокладывала себе дорогу на фоне распадающегося экономического и политического кризиса, усугубляющихся дезинтеграционных процессов, падения авторитета и влияния центральной власти» [16, с. 11].

Для уяснения картины правотворчества Президента необходимо обратиться к истории возникновения данных актов.

Основы российского института президентуры были заложены в ходе общероссийского референдума в марте 1991 г., когда большинство избирателей ответили утвердительно на вопрос о целесообразности введения в РСФСР поста Президента. С этого момента была установлена правовая основа «конституционного конструирования института Президента как связующего звена высших законодательных и исполнительных органов РСФСР» [24, с. 81].

Впоследствии правовой статус Президента был закреплен в Законе РСФСР «О Президенте РСФСР» [8] от 24 апреля 1991 г. и чуть позже в Законе РСФСР об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР от 24 мая 1991 г. [9].

Характерно, что, наделяя Президента правотворческими полномочиями, Съезд народных депутатов РСФСР уже тогда столкнулся с проблемой «будущей президентской власти» [24, с. 82] в части соотношения Конституции и законов с указами Президента. В соответствии со своим статусом высшего должностного лица и главы исполнительной власти Президент «наделялся правом издавать указы и распоряжения на основе и во исполнение Конституции и законов РСФСР, решений Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР» [24, с. 82].

Позднее IV Съезд народных депутатов внес изменения в Конституцию. В ст. 121⁸ Конституции вошло положение о том, что указы Президента не могут противоречить Основному закону и законам Российской Федерации. Закон РСФСР об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР от 24 мая 1991 г. [9] предоставил Верховному Совету РСФСР право отменять указы и распоряжения Президента РСФСР, не обуславливая прямо свое решение их

противоречием Конституции, законам и другим актам высших органов государственной власти РСФСР, а также необходимостью получения заключения Конституционного Суда РСФСР. Эта норма представляется вполне очевидной и оправданной.

Однако вскоре Съезд народных депутатов своим Постановлением от 1 ноября 1991 г. № 183-1 «О правовом обеспечении экономической реформы» [10] допускает «возможность издания президентских указов, противоречащих действующим законам России» [19, с. 78]. Это так называемые указы, издаваемые в целях оперативного урегулирования хода экономической реформы. В ст. 1 Постановления делается попытка поставить в один ряд по юридической силе и исполнению «законы Российской Федерации, указы Президента и иные акты, принятые в обеспечение экономической реформы в России» [19, с. 79]. Данное обстоятельство позволяет сделать вывод о наличии у Президента делегированных законодательных полномочий, хотя непонятно, чем руководствовался законодатель, принимая данное решение.

В соответствии со ст. 8 Закона РСФСР «О Президенте РСФСР» отменить указ Президента могли Съезд народных депутатов РСФСР или Верховный Совет РСФСР на основании заключения Конституционного Суда Российской Федерации в случае противоречия Конституции и законам РСФСР, решениям Съезда народных депутатов или Верховного Совета РСФСР. По мнению Г.Н. Селезнева, закон допускал «весьма широкие рамки для реализации “указного права” Президента РСФСР» [44, с. 7].

С принятием Конституции Российской Федерации в 1993 г. изменился статус Президента Российской Федерации. Согласно ст. 80 Конституции он является главой государства и «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти». В соответствии с ч. 3 ст. 80 Конституции Президент Российской Федерации «определяет основные направления внутренней и внешней политики государства». Однако при обсуждении 23 октября 1993 г. указанные полномочия Президента из проекта Конституции были исключены, в связи с чем А.А. Котенков категорически возражал: «У меня есть сомнения по поводу исключения части второй, где речь идет о праве Президента определять основные направления внутренней и внешней политики государства. Дело в том, что касается внешней политики, то здесь можно сослаться на статью 86, где он осуществляет руководство внешней политикой. Что касается внутренней политики, то функции Президента недостаточно исчерпывающе изложены в Конституции. Помните, когда мы решали вопрос о включении этого положения, мы говорили, что Президент своими указами может давать основные направления Правительству. Сейчас мы фактически это исключили» [40, с. 21].

Если право определять основные направления внутренней и внешней политики государства исключить из ст. 80 Конституции, то Президент лишился

бы возможности взаимодействия с Правительством Российской Федерации путем издания соответствующих указов. Все полномочия Президента во внутренней сфере ограничивались бы рамками ежегодного послания, где он определяет основные направления политики, но не может вмешиваться в данную сферу деятельности.

Таким образом, Президент получил «спорные» полномочия, однако появилось другое мнение, что «право Президента определять основные направление внутренней и внешней политики теоретически легко может быть использовано в ущерб взаимодействию ветвей власти» [40, с. 23]. Как известно, Президент, опираясь на свои полномочия, продолжал неограниченную нормативную правотворческую деятельность практически во всех сферах внутренней политики государства.

Ряд ученых придерживались мнения, что указы рассматриваемого периода имели опережающий характер по отношению к законам. Роль таких указов заключалась в обеспечении непрерывности процесса правового регулирования общественных отношений в переходное время, поэтому стабильность актов Президента «зависела не столько от наличия специального порядка их отмены, сколько от оперативности законодателя, который восполнял пробелы в законодательстве изданием законов, что, в свою очередь, влекло за собой отмену соответствующего указа Президента» [17, с. 12]. М.А. Митюков, ссылаясь на Закон «О Президенте РСФСР», утверждал, что «указам Президента придавался высокий уровень стабильности и относительная самостоятельность от волеизъявления законодателей» [24, с. 82]. Другие исследователи ставили под сомнение независимость указов от волеизъявления законодателей, так как «Конституция и Закон о Президенте подчинили указы Президента постановлениям Съезда и Верховного Совета» [17, с. 12].

Как отмечают А.Л. Журавлев и А.Ш. Султанов, «институт Президента в России, возникший в борьбе парламентских и президентских начал, стал приобретать все более ярко выраженный характер государственного института, тяготеющего к классической форме президентской республики» [20, с. 45].

Теоретически Президент не мог изменить Конституцию, законы и решения Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР посредством указов ввиду того, что «нормативные указы Президента Российской Федерации занимали третье место в правовой системе Российской Федерации (после Конституции и законов)» [24, с. 83].

Закон РСФСР от 24 апреля 1991 г. «О Президенте РСФСР» [8, ст. 513] закрепил положение о том, что указы обязательны к исполнению на всей территории Российской Федерации, они не должны противоречить Конституции и законам. Заметим, что различие между указами и распоряжениями было определено на конституционном уровне.

Действие распоряжений не распространялось на территорию всей страны, поэтому они становились актами локального регулирования и были связаны, например, с решением вопросов кадрового характера и наградного дела (см., например, [36]).

По поводу функциональных различий и предназначения указов и распоряжений Президента Российской Федерации свою позицию неоднократно высказывал М.А. Митюков: «Приоритетный характер придавался, несомненно, указам... Распоряжению же отводилась роль акта оперативного, индивидуального и нередко организационно-порученческого характера» [24, с. 82].

Некоторые авторы считают, что прямого указания на подзаконность распоряжений и указов Президента Конституция России не содержала. «Так или иначе, отсутствие в Конституции РСФСР 1978 г. (в редакции 1991 г.) указания на подзаконный характер распоряжений Президента Российской Федерации можно объяснить несовершенством ее редакции, но не особой юридической силой распоряжений Президента Российской Федерации» [17, с. 11].

Однако рассматриваемый нами Закон РСФСР «О Президенте РСФСР» в ст. 8 четко определял положение актов Президента РСФСР как подзаконных и общеобязательных на всей территории государства. Позднее VI Съезд народных депутатов внес изменения и в Конституцию РСФСР, обозначенные ранее в ст. 8 Закона РСФСР «О Президенте РСФСР».

Нельзя не согласиться с мнением М.А. Митюкова [24, с. 83], что «первоначально указы Президента были задуманы как обязательные подзаконные и исполнительно-распорядительные акты высшего должностного лица и главы исполнительной власти по реализации своей компетенции, непосредственно закрепленной в Конституции, законах и решениях Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР, а также вытекающей из основополагающих принципов разделения государственной власти. Несомненно, положение указов как подзаконных и общеобязательных не давало президенту возможности «вторгаться в сферу законодательства» [24, с. 83], но, учитывая уровень, юридическую силу и нормативность, не только позволило главе государства запустить механизм реформ во многих направлениях общественной жизни, но и заставило законодателя поторопиться с созданием необходимой базы для их проведения. По меткому замечанию Л.А. Окунькова, «все экономические и политические преобразования прошли под знаком президентского правотворчества» [23, с. 133].

В отличие от распоряжений, которые не должны были содержать предписаний, носящих нормативный характер, указы Президента Российской Федерации делились на нормативные и ненормативные. Общепринято нормативным считать акт, рассчитанный на продолжительное время действия и относящийся к неопределенному кругу лиц.

Л.А. Окуньков подчеркивал назначение нормативных указов: «обеспечить непрерывность процесса правового регулирования общественных отношений в переходный период» [38, с. 88]. Сам Президент в послании Федеральному Собранию от 16 февраля 1995 г. изложил свою точку зрения: «Объем предстоящей законодательной работы настолько громаден, что парламент еще не скоро удовлетворит потребности практики в качественных законах. В этих условиях Президент обязан своими нормативными указами восполнять правовые пробелы. Тем более что существует и конституционно-правовая основа для такого рода президентских указов» [39, с. 87]. Используя данную позицию, справедливо поставить под сомнение утверждение о том, что указы Президента рассматриваются только как подзаконные. В рассматриваемом послании говорится о том, что «указы Президента — это акты не главы исполнительной власти, а главы государства. Другими словами, их абсолютно подзаконный характер неочевиден» [39, с. 87]. В подтверждение данного тезиса можно отметить, что некоторые «указы Президента Российской Федерации не носят подзаконного характера, а подобно многим федеральным законам опираются непосредственно на Конституцию (например, указы, издаваемые на основе п. «з»—«м» ст. 83 Конституции)» [24, с. 37].

Таким образом, не всегда и не все указы Президента Российской Федерации носят подзаконный характер. Обладая в сфере правотворчества столь широкими полномочиями, закрепленными еще в Конституции РСФСР Президент вправе издавать не только законодательные акты, но и акты, противоречащие действующим законам. Например, по Указу Президента Российской Федерации от 14 июня 1994 г. № 1226 «О неотложных мерах по защите населения от бандитизма и иных проявлений организованной преступности и иных проявлений организованной преступности» [42] допускалось задержание подозреваемых и обвиняемых в совершении особо тяжких преступлений (бандитизма и др.) на срок до 30 суток. Данный акт был принят в связи «с чрезвычайной обстановкой... с небывалым разгулом организованной преступности и отсутствием законодательных актов в сфере борьбы с ней» [2, с. 180]. Действовал данный Указ почти 3 года, несмотря на требование депутатов Государственной Думы о его отмене².

Вполне закономерно встает вопрос о том, что делать с актом Президента Российской Федерации в случае, если он прямо противоречит Конституции или закону. Механизм оспаривания актов государственных органов, выходящих за рамки закона, предусмотрен в ст. 120 Конституции, в которой говорится, что суд, установив несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом.

² По поводу противоречия этого Указа ч. 2 ст. 22 Конституции и ч. 1 ст. 109 УПК РСФСР было принято соответствующее постановление, однако Указ был отменен Президентом только в 1997 г.

Рассматривая тот или иной правовой акт, в первую очередь необходимо определить, является ли он нормативным. Давая определение нормативного акта, многие исследователи обычно указывают его основные признаки: во-первых, это официальный документ [58, с. 289], т. е. данный правовой акт подчиняется общим правилам подготовки и принятия служебных документов [60, с. 20]; во-вторых, издается компетентными органами государства [57, с. 289], что придает нормативному акту официальный характер. Компетенция органа, в свою очередь, «предопределяется конституцией, законом, уставом, т.е. статутным актом» [60, с. 17]; в-третьих, нормативный акт содержит общеобязательные юридические нормы (правила поведения) [58, с. 289], т.е. рассчитан на неопределенный круг лиц и неоднократность применения.

К числу нормативных актов следует отнести указы Президента Российской Федерации, которые «являются не только источником, но и формой российского права» [45, с. 11]. Издавая указы, Президент реализует свои конституционные полномочия. Так, ст. 90 Конституции наделяет Президента правом издания указов и распоряжений, которые обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации. В ст. 125 Конституции Российской Федерации прямо указывается на нормативность указов Президента Российской Федерации. Что же касается его распоряжений, то они в большинстве случаев «отличаются ненормативным характером» [45, с. 11].

Однако не все ученые согласны с нормативностью президентских актов. По мнению М.С. Студеникиной, «прямого ответа по поводу того, могли ли быть указы Президента нормативными, в Конституции РСФСР не было. Запись о том, что “указы обязательны к исполнению на всей территории Российской Федерации” (ч. 1 ст. 121⁸ Конституции РСФСР), проблемы не проясняла, ибо обязательность и нормативность — понятия неравнозначные. Обязательными к исполнению являются и индивидуальные правовые акты» [45, с. 121].

Как отмечают В.О. Лучин и А.В. Мазуров, «для выявления нормативности президентских указов необходимо рассмотреть их в качестве источника права» [32, с. 4]. Будучи правовым актом, указ Президента выступает источником и одновременно формой российского права. Под формой права в юридической литературе обычно понимают «объективированное закрепление и проявление содержания права в определенных актах государственных органов, решениях судов, договорах и иных источниках» [11, с. 402]. Источники права — это «истоки формирования права, система факторов, предопределяющих его содержание и форму выражения» [57, с. 375]. Нормативные акты Президента рассматриваются, с одной стороны, как «источник права», а с другой — как «форма права». Они имеют тесную связь, но не тождественны.

Общеизвестно, что в юридической литературе нет единого мнения о том, что представляет собой понятие «источник права». Его возникновение относят к временам более чем двухтысячелетней давности, когда Тит Ливий назвал

Законы XII таблиц «источником всего публичного и частного права» [32, с. 11]. «Термин “источник права” принадлежит к числу таких, с которыми приходится ежеминутно сталкиваться при изучении юридических наук» [63, с. 596]. В этом, бесспорно, справедливом высказывании Е.Н. Трубецкой определенное значение понятия «источник права».

Н.М. Коркунов в своих «Лекциях по общей теории права» сравнивал «понятие источника права как признака общеобязательности нормы с понятием источника как средства познания» (цит. по: [62, с. 535]). Подобная точка зрения прослеживается в трудах Е.Н. Трубецкого, который указывал: «От “источников права” следует отличать “источники правоведения”, или источники нашего познания о праве» [62, с. 596].

Профессор А.В. Мицкевич определяет юридические источники как «официальные формы выражения и закрепления (а также изменения или отмены) правовых норм, действующих в данном государстве» [37, с. 133]. Другие авторы под источником права признают «форму выражения государственной воли, в которой содержится правовое решение государства» [58, с. 287].

Ученые давно ведут дискуссию по поводу правильности применения терминов «источник права» и «форма права», а также их соотношения между собой. В одной из своих работ по теории государства и права профессор А.В. Мицкевич отождествляет оба термина [37, с. 133]. При этом он отмечает, что, по сравнению с термином «форма права», «источник права» «является удобным в употреблении и к тому же традиционным для мировой юриспруденции» [37, с. 133].

Многие правоведы XIX столетия сходились во мнении, что источник права определяется через формы права, вокруг которых, по словам И.В. Михайловского, начинаются «разногласия» [35; 62]. Основываясь на данной точке зрения, следует рассматривать и анализировать президентские акты как одну из форм источника права.

Источниками права принято считать правовой обычай, судебный прецедент, нормативный акт, нормативный договор, принципы права, правовую доктрину, религиозные тексты. В юридической литературе по теории государства и права перечислены четыре вида источников права: нормативный акт, судебный прецедент, санкционированный обычай и договор [58, с. 287]. В приведенных примерах присутствует понятие «нормативный акт».

Таким образом, можно утверждать, что только некоторые акты Президента Российской Федерации носят нормативный характер, следовательно, выступают источниками права. Сознательно употребляя определение «только некоторые акты», мы подразумеваем, что в числе актов Президента Российской Федерации имеются так называемые ненормативные акты, которые не могут

рассматриваться в качестве источников права [59, с. 159]. Следовательно, они не являются объектом нашего исследования.

Выступая в качестве источника права, акты Президента в то же время являются источником правового регулирования ведущих отраслей права. К таким отраслям можно отнести гражданское право, семейное право, административное право, трудовое право, гражданское процессуальное право, конституционное право и ряд других, в которых это прямо предусмотрено.

В соответствии со ст. 3 Гражданского кодекса Российской Федерации гражданско-правовые отношения наравне с Конституцией Российской Федерации, законами могут регулироваться указами Президента Российской Федерации. Однако, как справедливо указывается в литературе [13, с. 31; 22, с. 20], акты Президента Российской Федерации, являясь источником гражданского права, не входят в систему гражданского законодательства. Понятие «гражданское законодательство», закрепленное нормой ст. 3 ГК РФ, охватывает только Гражданский кодекс Российской Федерации и принятые в соответствии с ним иные федеральные законы.

Из числа указов Президента немало таких, которые направлены на регулирование гражданско-правовых отношений. Например, Указом Президента Российской Федерации от 8 июля 1994 г. № 1482 утверждено Положение о порядке государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности [49], которое определяло порядок государственной регистрации некоторых юридических лиц, полных товариществ, а также граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. Однако данные правоотношения согласно ст. 51 ГК Российской Федерации должны регулироваться «в порядке определяемом законом о регистрации юридических лиц». Не менее интересным был Указ Президента Российской Федерации от 7 марта 1996 г. № 337 «О реализации конституционных прав граждан на землю» [52], призванный обеспечить защиту конституционных прав граждан на землю впредь до принятия Земельного кодекса Российской Федерации. С принятием Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц» [54] и Земельного кодекса [55] необходимость в указанных актах Президента отпала, они потеряли свою силу.

Семейные отношения также регулируются актами Президента Российской Федерации. Ряд указов Президента Российской Федерации направлен на защиту семьи, материнства и детства, например: Указ Президента Российской Федерации от 18 августа 1994 г. № 1696 «Президентская программа “Дети России”» [50]; Указ Президента Российской Федерации от 29 декабря 1994 г. № 2231 «О некоторых мерах по обеспечению президентской программы “Дети России”» [51]; Указ Президента Российской Федерации от 8 июня 1996 г. № 24 «Об усилении социальной поддержки одиноких матерей и многодетных семей» [53].

Экологическое право также использует в качестве источника указы Президента. Так, по словам М.М. Бринчука, «Президентом РФ принимается значительное число указов и распоряжений³ в сфере взаимодействия общества и природы» [4, с. 121–122], причем круг регулируемых нормативными актами Президента вопросов «весьма широк» [4, с. 121–122]. Примером служат указы Президента Российской Федерации от 4 февраля 1994 г. «О государственной стратегии РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» [48], от 5 мая 1992 г. «Об охране природных ресурсов территориальных вод, континентального шельфа и экономической зоны Российской Федерации» [6], от 2 октября 1992 г. «Об особо охраняемых природных территориях Российской Федерации» [41] и др.

Следующей отраслью российского права, источниками которой выступают указы Президента, является административное право [33, с. 34; 59, с. 134]. В числе актов Президента Российской Федерации есть такие, которые направлены на регулирование отношений, «входящих в предмет административного права» [33, с. 34], например, Указ Президента Российской Федерации от 10 января 1994 г. «О структуре федеральных органов федеральной власти» [47]. Немало указов Президента посвящено вопросам организации управления государственной службы, в том числе Указ от 7 марта 1996 г. «Вопросы Главного управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров» [52, ст. 1032], Указ Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г., которым утверждено «Положение о федеральной государственной службе» [46].

Резюме

В заключение необходимо подчеркнуть наиболее важные моменты. Указ имеет свою историю становления и развития и характеризуется как акт власти с элементами законодательного регулирования. В России на каждом этапе развития государственности и права указ играл определенную роль. Он был едва ли не основным правовым инструментом.

В современной России указы появились одновременно с установлением института президентства. В юридической литературе указы Президента Российской Федерации чаще всего называют подзаконными нормативными правовыми актами.

Указы Президента Российской Федерации как главный вид его нормативного правотворчества, основанный на Конституции Российской Федерации, входят в систему правовых актов.

³ Имеются в виду нормативные указы и нормативные распоряжения Президента Российской Федерации.

Библиографический список

1. *Алексеев А.С.* Конспект лекций по русскому государственному праву. 1891/92 учеб. год. М.: Тип. А.А. Гатцука, 1892.
2. *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1998.
3. *Беляев И.Д.* История русского законодательства. СПб.: Лань, 1999.
4. *Бринчук М.М.* Экологическое право (право окружающей среды): Учебник. М.: Юристъ, 1998.
5. *Бурлацкий Ф.М.* Возродить правительство России // Независимая газета. 1993. 12 февр.
6. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 19. Ст. 1048.
7. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 12. Ст. 189.
8. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 17. Ст. 510, 512.
9. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 22. Ст. 775, 776.
10. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1456.
11. *Венгеров А.Б.* Теория государства и права: Учебник. М.: Юриспруденция, 1998.
12. *Вернадский Г.В.* История права. СПб: Лань, 1999.
13. *Гражданское право: Учебник / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого.* М.: Проспект, 2000. Т. 1.
14. *Грибовский В.М.* Государственное устройство и управление Российской империи: Из лекций по русскому государственному и административному праву. Одесса: Типография «Техник», 1912.
15. *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка. М.: Гос. изд-во иностранных и национальных словарей, 1955. Т. 4.
16. *Дмитриев Ю., Журавлев А.* Единовластие и институт президентства в Российской Федерации // Президент. Парламент. Правительство. 1997. № 1.
17. *Дмитриев Ю., Журавлев А.* Указы Президента в системе законодательства // Президент. Парламент. Правительство. 1998. № 1 (7).
18. *Дмитриевцев К.Н.* Процесс правотворчества: Дис. ... канд. юр. наук М., 1994.
19. *Елисеев Б.П.* Институт Президента Российской Федерации: Дис. ... канд. юр. наук. М., 1992.
20. *Журавлев А.А., Султанов А.Ш.* Сравнительный анализ правового статуса Президентов Азербайджанской Республики и Российской Федерации. М.: Манускрипт, 1997.
21. *Исаев И.А.* История государства и права России: Учебник. М.: Юристъ, 1999.
22. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Ч. 1. М.: Юринформцентр, 1995–1997.
23. Конституционное законодательство России. М.: Юридическое бюро «Городец», 1999.

24. Конституция, закон, подзаконный акт / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: Юридическая литература, 1994.
25. *Коркунов Н.М.* Указ и закон. СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1894.
26. *Кузнецов Е.Л.* Создание института Президента СССР. Политические аспекты: Дис. ... канд. полит. наук. М., 1994.
27. *Кузнецов И.Н.* Компетенция Президиума Верховного Совета СССР и правовые проблемы ее регламентации // Уч. зап. ВНИИСЗ. М., 1966. Вып. 8.
28. *Курицын В.М.* История государства и права России. 1929–1940 гг. М.: Международные отношения, 1998.
29. *Лазарев Б.М.* Президент СССР // Сов. государство и право. 1990. № 7.
30. *Лазарев Б.М.* Об изменениях в правовом статусе Президента СССР // Сов. государство и право. 1990. № 8.
31. *Лучин В.О.* «Указное право» в России. М: Велес, 1996.
32. *Лучин В.О., Мазуров А.В.* Указы Президента Российской Федерации: основные социальные и правовые характеристики. М: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2000.
33. *Манохин В.М.* Российское административное право: Учебник. М.: Юрист, 1996.
34. *Маньков А.Г.* Законодательство и право России второй половины XVII в. СПб.: Наука, 1998.
35. *Михайловский И.В.* Очерки философии права. Томск: Тип. В.М. Посохина, 1914. Т.1.
36. О руководителе Секретариата Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации: Распоряжение Президента Российской Федерации от 18 марта 1992 г. // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 13. Ст. 698.
37. Общая теория государства и права / Под ред. проф. М.Н. Марченко. М.: Зерцало, 1998. Т. 2.
38. *Окуньков Л.А.* Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М: ИНФРА-М – НОРМА, 1996.
39. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «О ответственности государственной власти в России». М.: Юрид. лит., 1995.
40. Президент – Правительство – исполнительная власть: российская модель / Под ред. И. Шаблинского. М.: Центр конституционных исследований МОНФ, 1997.
41. Российская газета. 1992. 15 окт.
42. Российские вести. 1994. 16 июня.
43. Сборник законодательства по конституционному (государственному) праву Российской Федерации / Сост. Ж.И. Овсепян. Ростов н/Д: Феникс, 1997.
44. *Селезнев Г.Н., Гневко В.А.* Закон, власть, политика. Государственный и местный уровни. СПб.: АНБИУЭ, 1998.
45. Систематизация законодательства в Российской Федерации / Под ред. А.С. Пиголкина. СПб.: Юридический центр «Пресс», 2003.
46. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 52. Ст. 5073.

47. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. № 3. Ст. 190.
48. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. № 6. Ст. 436.
49. Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 11. Ст. 1194.
50. Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 17. Ст. 1955.
51. Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 1. Ст. 43.
52. Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 11. Ст. 1026.
53. Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 24. Ст. 2885.
54. Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 33. Ст. 3431.
55. Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.
56. *Сталин И.В.* Вопросы ленинизма. М.: Госполитиздат, 1952.
57. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юристъ, 2001.
58. Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. М.: ИНФРА-М–НОРМА, 1997.
59. *Тихомиров Ю.А.* Курс административного права и процесса. М.: Юрист, 1998.
60. *Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В.* Правовые акты: Учеб.-практ. и справ. пособие. М.: Юринформцентр, 1999.
61. *Трубецкой Е.Н.* Лекции по энциклопедии права. М.: Т-во тип. А.И. Мамонтова, 1917.
62. *Хропанюк В.Н.* Теория государства и права. М.: Интерстиль, 1998.

МЕЖЭТНИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ: КОНФЛИКТОЛОГИЧЕСКИЙ ДИСКУРС

.....

Г.Д. Гриценко¹

Северный Кавказ, несмотря на очевидную тенденцию к стабилизации российского общества, остается наиболее конфликтным регионом в России. Большинство конфликтов имеют этническую окраску. В этой связи актуализируется проблема межэтнических отношений в северокавказском макрорегионе [1, с. 208].

С целью выявления состояния межэтнических отношений в контексте социального самочувствия осенью 2006 г. было проведено социологическое исследование «Социальное самочувствие населения Юга России в условиях реформ» в рамках Программы фундаментальных исследований Президиума РАН «Адаптация народов и культур к изменениям природной среды, социальным и техногенным трансформациям», подпрограммы по Югу России «Анализ и моделирование геополитических, социальных и экономических процессов в полиэтничном макрорегионе», выполняемого Южным научным центром РАН и Ставропольским государственным университетом [2, с. 226–229]. В данном исследовании использовалась многоступенчатая квотная выборка. В качестве квот выступили субъекты Южного федерального округа, тип населенных пунктов (региональный центр, типичный средний город, курортный город или с другой специфической направленностью, сельские населенные пункты), этническая и социально-демографическая специфика населения (с преобладающим коренным населением, с преобладающим количеством мигрантов, относительно однородно смешанное население), поло-возрастные параметры населения. Объем выборки составил около четырех тысяч респондентов – представителей различных социальных групп. Данное исследование рассчитано на несколько этапов. На первом этапе исследование было проведено в так называемых территориях-ключях. Территории отбирались в зависимости, во-

¹ Гриценко Галина Дмитриевна – доктор философских наук, профессор, ведущий научный сотрудник Южного научного центра РАН. Электронная почта: dissovet@rambler.ru.

первых, от их федерального статуса: административно-территориальные или национально-территориальные образования; во-вторых, от официальных результатов их социально-экономического развития. Относительно высокие социально-экономические показатели имеют Краснодарский край как административно-территориальное образование и Республика Дагестан как национально-территориальное и относительно низкие показатели — Ставропольский край и Карачаево-Черкесская Республика [3, с. 131–132].

Для определения качества взаимоотношений между представителями различных этносов и наций, оценки социально-психологического климата в полиэтничных сообществах важно было рассмотреть проблему идентификации жителей Северного Кавказа. На вопрос: «Кем Вы прежде всего предпочитаете считать себя?» большинство респондентов ответили, что они считают себя гражданами России: к такой идентификационной группе в Краснодарском, Ставропольском краях и Карачаево-Черкесии относят себя более 60 % опрошенных; в Дагестане – около половины участников опроса (табл. 1).

Таблица 1

Иерархия идентификационных предпочтений, % от числа опрошенных

Вы предпочитаете считать себя прежде всего...	Краснодарский край	Ставропольский край	Дагестан	КЧР
1. Гражданином России	60,3	68,7	48,3	62,7
2. Жителем Юга России, южанином	15,4	9,2	5,9	10,3
3. Представителем своего края, республики, области	6,4	7,3	22,0	14,1
4. Не думал об этом	6,4	7,4	5,2	2,2
5. Затрудняюсь ответить	3,0	2,2	2,1	2,7
6. Другое	6,3	3,5	9,6	8,0

Такое распределение ответов может свидетельствовать о том, что во внеличностной сфере люди прежде всего отдают предпочтение макросоциальным общностям – стране, государству.

Однако в Дагестане каждый пятый предпочитает идентифицировать себя с представителями своей республики. Возможно, данные результаты исследования подтверждают мнение ученых о росте национального самосознания у некоторой части населения национально-территориальных образований. Но можно ли это расценивать как фактор актуализации национальной напряженности в отношениях между представителями различных национальностей? Видимо, однозначно ответить на этот вопрос сложно. В то же время результаты опроса показали, что для более половины респондентов во всех территориях-ключках национальность человека в повседневной жизни не имеет значения (табл. 2).

Таблица 2

Оценка значимости национальности в повседневной жизни человека,
% от числа опрошенных

Считаете ли Вы, что в повседневной жизни национальность человека не имеет значения?	Краснодарский край	Ставропольский край	Дагестан	КЧР
Да	51,3	60,8	56,3	58,9
Нет	29,5	28,0	32,4	33,0
Не задумывался	16,2	9,4	8,1	6,5

В этой связи можно предположить, что поскольку для значительного большинства участвующих в опросе Россия является родиной, то все проживающие на ее территории люди рассматриваются этим большинством в качестве сограждан, с которыми необходимо мирно сосуществовать.

В то же время в среднем 30% респондентов в территориях-ключаях убеждены в том, что национальность в отношениях с людьми играет значительную роль. Согласно результатам социологического опроса данная ситуация в определенной степени обусловлена несколькими причинами. С одной стороны, по мнению некоторой части опрошенных, есть «хорошие» и «плохие» нации. Причем на Ставрополье и Кубани такой точки зрения придерживается несколько больше респондентов, чем в национальных республиках (табл. 3).

Таблица 3

Деление наций на «хорошие» и «плохие», % от числа опрошенных

Считаете ли Вы, что есть «хорошие» и «плохие» нации?	Краснодарский край	Ставропольский край	Дагестан	КЧР
1. Да	21,0	24,2	18,0	19,1
2. Нет	59,8	66,4	74,0	69,5
3. Не задумывался	15,3	7,5	4,6	8,9

С другой стороны, примерно каждый третий участник опроса полагает, что взаимодействие людей разных национальностей часто служит источником неприятностей. При этом вновь среди респондентов Ставропольского и Краснодарского краев тех, кто придерживается такого мнения, на 10–15 пунктов больше, чем в Дагестане или Карачаево-Черкесии (табл. 4).

Кроме того, многие респонденты испытывают напряженность, когда слышат вокруг себя чужую речь. Такая ситуация снова в большей степени характерна для административно-территориальных образований: Ставропольского и Краснодарского краев соответственно 39,0 и 36,0%.

Если сопоставить приведенные результаты исследования с данными табл. 2, то можно увидеть некоторую противоречивость ответов: в повседневной жиз-

ни для большинства участников опроса национальность не имеет значения, но примерно треть респондентов раздражаются, когда слышат чужую речь. Однозначно прокомментировать такую разность точек зрения сложно, хотя можно предположить, что при общении того или иного человека с представителями других национальностей, с которыми он лично знаком, как правило, не возникает проблем или неприязни, но, когда он встречается с ними в магазинах, на рынке, в транспорте, могут возникнуть непонимание или конфликт, которые и определяют отношение этого человека к «чужим» этносам. Следует также отметить, что в повседневной жизни, видимо, не всегда имеет значение то, к какой конкретно национальности принадлежит человек, но может негативно влиять сама принадлежность его к иной национальности, тем более что четверть респондентов указывают на существование у людей предубежденности против некоторых национальностей. Причем этническая предубежденность характерна для участников опроса как территориальных, так и национальных образований: 34% в КЧР; 25,6% на Кубани; 21,4% на Ставрополье и 21,2% в Дагестане. Безусловно, такие установки неблагоприятно сказываются на характере межэтнических отношений, усиливая их напряженность.

Таблица 4

Источники напряженности, % от числа опрошенных

Считаете ли Вы, что взаимодействие людей разных национальностей часто является источником неприятностей?	Краснодарский край	Ставропольский край	Дагестан	КЧР
1. Да	33,6	35,3	20,4	25,4
2. Нет	43,6	49,1	66,8	62,2
3. Не задумывался	19,1	13,6	9,2	10,8

В некоторой степени негативное отношение к представителям других национальностей на русскоговорящих территориях-ключках обусловлено значительными миграционными потоками, состоящими в основном из этнически нерусских выходцев Северо-Кавказских и Закавказских республик. Известно, что стихийная миграция, характерная для Северного Кавказа, ведет к обострению социально-экономических, этнополитических, культурно-конфессиональных проблем не только вынужденных переселенцев, но и постоянных жителей тех районов, которые стали пристанищем мигрантов, что и приводит к напряженности в отношениях между старожильцами и мигрантами

Этот вывод, в частности, подтверждается ответом респондентов на вопрос о характере взаимоотношений местных жителей и мигрантов. Более 40% участников опроса Ставрополья и Кубани убеждены, что данное взаимодействие нередко служит источником напряженности и конфликтности, которые приобретают межэтнический характер. Именно поэтому значительная часть

респондентов в Ставропольском (25,0 %) и Краснодарском (30,0%) краях рассматривают миграцию как причину напряженности в сфере межнациональных отношений.

Нежелательное появление «новых» соседей привело к формированию убежденности в том, что каждый народ должен жить на своей исторической Родине. Такой точки зрения придерживаются около 35% опрошенных в Ставропольском и Краснодарском краях.

Данные настроения негативно отражаются на характере взаимоотношений между людьми разных национальностей. Именно поэтому около половины респондентов Кубани и Ставрополя оценивают межнациональные отношения в месте своего проживания как внешне спокойные, но в которых ощущается напряжение (табл. 5).

Таблица 5

Оценка состояния межнациональных отношений в регионе, % от числа опрошенных

Как Вы оцениваете состояние межнациональных отношений в регионе Вашего проживания?	Краснодарский край	Ставропольский край	Дагестан	КЧР
1. Отношения нормальные	26,5	19,1	34,8	17,8
2. Внешне спокойные, но напряжение ощущается	48,7	52,3	39,2	57,8
3. Отношения напряженные, случаются конфликты	11,8	17,5	11,2	18,4
4. Затрудняюсь ответить	9,6	7,5	5,9	3,8

Несколько тревожная ситуация в межэтнических отношениях, которая, по мнению участников опроса, существует на Ставрополье и Кубани, обуславливает тот факт, что межнациональные конфликты как угроза безопасности России в настоящее время поставлены на первое место участниками опроса в Ставропольском крае и на третье место – в Краснодарском.

Исследование показало, что сегодняшняя напряженная в межэтнических отношениях ситуация может измениться как в позитивном, так и в негативном направлении. Причем неблагоприятная динамика межэтнических отношений в значительной степени может быть обусловлена политикой в межнациональной сфере, проводимой Российским государством. В настоящее время примерно 35% респондентов оценивают такую политику как неправильную, причем в КЧР считают национальную политику ошибочной 42,7% участников опроса. Ошибки в национальной политике, по мнению многих респондентов, проявляются в том, что народы, проживающие на одной и той же территории, не имеют равных возможностей (табл. 6). Это характерно в первую очередь для жителей Карачаево-Черкесии, где по-прежнему сохраняется противостояние титульных этносов: черкесов и карачаевцев.

Таблица 6

Оценки возможностей, которые имеют народы, % от числа опрошенных

Согласны ли Вы с мнением, что все народы, проживающие в Вашей области (крае, республике), имеют равные возможности?	Краснодарский край	Ставропольский край	Дагестан	КЧР
1. Да, все народы имеют равные возможности	39,5	42,2	37,9	29,7
2. Нет, возможности различных народов неодинаковы	42,5	39,9	47,0	65,9
3. Затрудняюсь ответить	14,9	15,7	9,1	3,8

Таблица 7

Причины, вызывающие межнациональную напряженность, % от числа опрошенных

Какие причины вызывают межнациональную напряженность?	Краснодарский край	Ставропольский край	Дагестан	КЧР
1. Ухудшение социально-экономического положения людей в России	40,2	47,7	40,0	29,2
2. Ситуация в Чечне	24,0	29,2	20,7	9,7
3. Рост безработицы	27,0	31,6	35,5	35,7
4. Ошибки в национальной политике	26,8	28,1	27,3	42,7
5. Миграция из стран ближнего и дальнего зарубежья	30,7	24,8	9,1	8,1
6. Деятельность федеральных политиков	8,7	8,2	10,8	9,2
7. Деятельность местных политиков	9,1	13,8	17,3	25,9
8. Подъем национального самосознания	7,3	5,6	7,9	8,6
9. Деятельность зарубежных стран	9,3	8,6	10,8	4,9
10. Предубежденность людей против некоторых национальностей	25,6	21,4	21,2	34,6
11. Выступления отдельных СМИ, провоцирующих межнациональную неприязнь	8,9	10,2	15,2	21,6
13. Считаю, что напряженности особой нет	6,1	3,5	5,2	3,8
14. Затрудняюсь ответить	10,6	8,7	8,3	6,5

К эскалации этнической напряженности на Северном Кавказе может привести также продолжающееся ухудшение социально-экономического положения значительной массы людей. На серьезность этой проблемы указали респонденты на всех территориях-ключях (табл. 7).

Не менее острой проблемой, способствующей усилению межэтнической напряженности в Северо-Кавказском макрорегионе, остается безработица, которая наиболее остро ощущается в национально-территориальных образованиях.

Однако, раскрывая причины возможного обострения межнациональных отношений на Северном Кавказе, следует отметить, что здесь существуют также условия для позитивной динамики этнических процессов. Это главным образом проявляется в том, что основная часть респондентов настроена оптимистично по поводу будущего данного полиэтничного региона. Так, от 44 до 68% респондентов на территориях-ключях не считают, что взаимодействие людей разных национальностей часто служит источником напряженности (см. табл. 4). Далее, каждый четвертый–пятый участник опроса оценивает межнациональные отношения в своем регионе как нормальные, не вызывающие опасений (см. табл. 5). Это означает, что есть отдельные территории в Северо-Кавказском макрорегионе, в которых сохраняется стабильность в сфере межнациональных отношений.

Именно поэтому только каждый пятый–шестой участник опроса полагает, что отношения между людьми различной этнической принадлежности в ближайшие 2–3 года могут ухудшиться (табл. 8).

Таблица 8

Перспективы развития межнациональных отношений, % от числа опрошенных

Как, по Вашему мнению, изменятся межнациональные отношения в месте Вашего проживания в ближайшие 2–3 года?	Краснодарский край	Ставропольский край	Дагестан	КЧР
1. Отношения улучшатся	9,9	7,1	16,0	13,5
2. Останутся без изменений	41,3	38,7	40,0	35,1
3. Отношения ухудшатся	17,6	22,2	13,4	23,2
4. Затрудняюсь ответить	26,8	29,7	24,3	27,0

О существовании позитивных факторов в межэтнических отношениях свидетельствуют следующие результаты социологического исследования. В частности, осуждают межнациональные браки только 8–12% опрошенных на территориях-ключях, в то время как положительно к ним относятся 72–85%.

Важным в рассматриваемом аспекте является убеждение более половины участников опроса в том, что права нации не могут ставиться выше прав человека (от 59 до 64%).

Итак, в связи с имеющимися в обществе как позитивными, так и негативными факторами развития межэтнических отношений на Северном Кавказе возникла потребность в обращении к экспертам с целью выяснения их мнения о перспективе развития этнополитической ситуации в данном макрорегионе.

Осенью 2006 г. в рамках Программы фундаментальных исследований Президиума РАН «Адаптация народов и культур к изменениям природной среды, социальным и техногенным трансформациям» было проведено другое исследование методом экспертного опроса. В качестве экспертов выступили специалисты высшей квалификации, имеющие ученые степени, главным образом доктора наук. Это известные в научном сообществе региона ученые, обладающие большим опытом аналитической и экспертной работы. Многие из экспертов принимали участие в других исследовательских проектах.

Большинство участников экспертного опроса полагают, что в регионе реализуется умеренно-негативный сценарий развития этнополитического конфликтного процесса. Это не худший, но и не оптимальный вариант регионального развития в реальных условиях середины первого десятилетия XXI в. По своей сути это инерционный сценарий, свидетельствующий о том, что в регионе не предприняты эффективные меры по деэскалации регионального конфликтного процесса.

Среди высказываний экспертов были и такие, которые содержали особенно тревожные прогнозы. Так, В.Х. Акаев убежден, что «потенциал конфликтности на Кавказе имеет большую амплитуду, чем в других российских регионах в силу все еще сохраняющихся здесь этнополитических региональных конфликтов: осетино-ингушский конфликт; проблема аккинцев в Дагестане и другие».

Возможную эскалацию конфликтной ситуации и возрастание уровня конфликтности в Северо-Кавказском регионе отмечал и О.М. Цветков: «Наиболее вероятный сценарий – дальнейшее сползание Северного Кавказа в „серую“, слабо проницаемую для федеральной власти „зону“ при нарастающем формировании альтернативных общероссийским социальных, духовно-идеологических, политических и иных доминант – формировании „внутреннего зарубежья“ (Чечня, Дагестан, Ингушетия, некоторые районы КЧР)» [1, с. 111].

По мнению Е.А. Щербина, «из национальных республик будет нарастать миграция русскоязычного населения, в краях и областях обострятся проблемы мигрантов любой национальности, также в них ухудшится отношение к нерусским, даже если они коренные жители этого региона» [1, с. 111].

Некоторые эксперты, в частности В.В. Черноус, соглашаясь с тем, что «в 2006–2007 гг. социально-политическая ситуация будет оставаться напряжен-

ной, но относительно стабильной», убеждены в том, что «к 2008 г. ситуация может обостриться, но неравномерно, по регионам» [1, с. 113] (табл. 9).

Таблица 9

Динамика конфликтных процессов в субъектах Федерации Южного федерального округа (по пятибалльной системе)

Субъекты	Год		
	2005	2006	2007
Ростовская область	1,8	2,1	2,8
Республика Адыгея	2,1	2,4	2,4
Республика Калмыкия	2,1	2,2	2,3
Карачаево-Черкесская Республика	3,2	3,0	3,2
Астраханская область	2,0	2,2	2,1
Волгоградская область	1,7	1,8	1,7
Республика Дагестан	3,6	4,2	4,0
Республика Ингушетия	3,6	3,9	4,0
Чеченская Республика	4,2	3,8	4,0
Краснодарский край	2,5	2,5	2,5
Ставропольский край	2,6	2,6	2,4
Республика Северная Осетия – Алания	3,6	3,0	3,0
Кабардино-Балкарская Республика	3,2	3,2	3,1

Согласно обобщенному мнению экспертов, ситуация в Краснодарском крае характеризуется относительной позитивной стабильностью. В Ставропольском крае наблюдается снижение напряженности. В Карачаево-Черкесской Республике сохраняется относительно высокий уровень конфликтности. Для Республики Дагестан характерно возрастание конфликтности и напряженности.

Итак, проведённые исследования позволяют выразить озабоченность состоянием межэтнических отношений на Северном Кавказе и указать на необходимость усиления работы по деэскалации этнополитического конфликтного процесса, которая должна быть как минимум двухуровневой: первый (нижний) уровень – деэскалация, урегулирование и разрешение конкретных конфликтов, прежде всего «застарелых» и существенно влияющих на региональные процессы. Большое внимание должно быть уделено локальным очагам этнополитического и этносоциального напряжения, их своевременному выявлению и снятию имеющегося напряжения, устранению причин, его вызвавших. Невнимание к локальным конфликтам, игнорирование этнической компоненты (в отдельных случаях – природы) этих конфликтов ведёт к их разрастанию и превращению в блоковые конфликты.

Второй уровень – макрорегиональный, наращивание потенциала согласия и созидания в регионе через реализацию трансрегиональных мегапроектов, возрождение и создание новых современных производств, способных заинтересовать молодое поколение региона современными технологиями и организацией труда. Исключительно важной составляющей этой деятельности является её духовный компонент. В духовной сфере приоритетным направлением регионального этнополитического менеджмента должно стать формирование современной российской идентичности у жителей региона.

Сравнительный анализ результатов исследования межэтнических отношений позволяет констатировать, что вторая половина первого десятилетия XXI в. — этап более сложный в этнополитическом отношении по сравнению с его первой половиной, следовательно, действия, предпринимаемые по деэскалации межнациональной напряженности, должны быть более эффективными.

Библиографический список

1. *Авксентьев В.А., Гриценко Г.Д., Дмитриев А.В.* Региональная конфликтология: мнение экспертов / Под ред. чл.-кор. М.К. Горшкова. М.: Альфа-М, 2007.
2. *Гриценко Г.Д.* Интегральные показатели адаптации населения Юга России к современным российским трансформациям // Современное состояние и пути развития Юга России: Матер. регион. науч. конф. Ростов н/Д: Изд-во ЮНЦ РАН, 2007.
3. *Гриценко Г.Д.* Социологическое обеспечение исследований социально-политических процессов Юга России: методологический аспект // Трансформирующееся российское общество в историко-социологической перспективе: Матер. Вторых чтений по истории российской социологии. СПб.: СПбГУ, 2006.

СОЦИАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ МОБИЛЬНОЙ ТЕЛЕФОНИИ
.....**Б.С. Гладарев¹**

Статья написана по материалам эмпирического исследования, проведенного автором в Петербурге в 2003–2005 гг., и представляет собой характерный для качественной методологии вторичный анализ собранных данных с выходом на обобщения более высокого уровня абстракции. В предлагаемом тексте рассматриваются социальные последствия широкого распространения мобильной телефонии (результаты первичного анализа данных [7]).

1. Социология мобильной телефонии: обзор исследований

Жизнь современного общества тесно связана с развитием и массовым распространением информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). М. Кастельс отмечал, что «ядро социально исторической трансформации, которую мы переживаем теперь, связано с технологиями обработки информации и коммуникацией» [17, с. 51]. Согласно статистическим данным за последние 100 лет скорость передвижения на транспорте увеличилась в 10^2 раз, темпы обработки информации — в 10^6 раз, а скорость работы систем связи — в 10^7 раз [13, с. 15]. То есть наиболее динамично развивающимся технологическим направлением XX в. были системы связи. Коммуникационные технологии, оказывая большое влияние на социальную организацию, привлекали внимание многих маститых социальных исследователей от Д. Белла [34] и А. Турена [25; 90] до М. Кастельса [17; 18; 36] и П. Вирилио [4].

Спектр доступных широким массам каналов дистанционной коммуникации за последние десятилетия существенно расширился. К уже ставшим привычными телеграфу, телефону и почте добавились факс, мобильный телефон, SMS, электронная почта, ICQ и другие системы on-line-in-real-time коммуникации. Подобное расширение коммуникативных возможностей внесло изменения в социальный порядок, повлекло за собой трансформацию производс-

¹ Гладарёв Борис Сергеевич – научный сотрудник Центра независимых социологических исследований. Электронная почта: gladarevb@mail.ru

тва и потребления, внесло инновации в жизненный уклад подавляющего числа пользователей новых ИКТ. Как отмечал Д. Иванов, «по мере расширения сети пользователей ИКТ, целые сферы человеческой деятельности стремительно переносятся в поле дистанционной коммуникации» [16, с. 132]. Изменяется привычный порядок взаимодействия как на уровне институтов, так и на уровне индивидов. Общей стала идея о том, что «поскольку коммуникация является фундаментальным основанием человеческой деятельности, модификация процесса коммуникации посредством взаимодействия социальной структуры, социальной практики и нового ассортимента технологий связи составляет действительно глубокое социальное преобразование» [36, с. 238].

Анализ социологической литературы о мобильной телефонии показывает, что в большинстве стран Европы, в обеих Америках и Японии уже более 10 лет активно формируется новый объект социальных исследований — «общество мобильной связи». С 2002 г. ежегодно появляется более сотни публикаций, посвященных социальному измерению мобильной телефонии. Рассмотрим основные сюжеты, представленные в исследованиях этого объекта.

Первые эмпирические исследования мобильной телефонии в западной социологии появились в конце 1990-х гг. Среди них выделим работы швейцарского исследователя Г. Гезера [50], норвежского социолога Р. Линга [66–71], группы английских антропологов во главе с Дж. Крэбтри [39], американской исследовательницы С. Плант [79]. Кроме того, заслуживают упоминания книга Дж. Эйгара «Постоянная связь: глобальная история мобильного телефона» [32], фундаментальная работа группы исследователей во главе с М. Кастельсом «Общество мобильной коммуникации: кросскультурный анализ видимых признаков социального использования технологии беспроводной коммуникации» [36], а также имеющие большую научную значимость сборники статей «Мир без проводов» [94], «Вечный контакт» [78] и «Культура большого пальца» [89]. Указанные статьи и книги посвящены социальным, культурным и политическим следствиям распространения мобильной телефонии в различных странах, социальных группах и средах и организуют новое проблемное поле социальных исследований. В нем можно выделить несколько актуальных направлений.

1. Исследования характера и динамики распространения мобильной связи в разных обществах встречаются весьма часто, поскольку их активно используют (а иногда и иницируют) производители мобильных телефонов и операторы сотовой связи. В фокус внимания попадают национальные особенности рынков мобильной связи, социально-демографические характеристики ее пользователей, перечни наиболее популярных услуг. Работа финского социолога Ю. Рооса «Социология сотового телефона: нордическая модель» [85] является примером данного направления исследований.

2. Сравнительный анализ аудиторий различных коммуникационных технологий [54; 61; 73; 75; 83] — пользователей Интернета, стационарного телефо-

ном, мобильного телефона и др. позволяет выявить их социальную специфику. Авторы подобных исследований сходятся в том, что мобильный телефон в наибольшей степени соответствует мировым тенденциям развития средств дистанционного общения (см., например, [40]). Дальнейшее техническое развитие мобильной телефонии делает сравнительный анализ ИКТ особенно популярной темой. Встраивание в телефон фотоаппарата, появление службы мультимедийных сообщений (MMS), развитие коммуникационной видеотехники стимулирует рост количества публикаций, посвященных сравнительному анализу ИКТ. При этом сравнивают не только технологии, но и социокультурные особенности их использования (см., например, [32; 54; 61; 78]).

3. Широкое поле представляют исследования молодежного использования мобильной телефонии. Статистические данные, собранные более чем в 40 странах, подтверждают, что молодежь является той массовой группой, которая повсеместно первой включается в сети мобильной телефонии, именно в молодежной среде вызревает особый стиль коммуникации, немислимый без использования сотового телефона [36, с. 153–170]. Однако выявлена и региональная специфика; например, в развивающихся странах Юго-Восточной Азии самая обширная группа пользователей мобильной телефонии — молодые профессионалы 20–30 лет, а в экономически развитых странах Европы — это прежде всего тинэйджеры и студенты.

В рамках данного направления проблематизируются три основные темы. Во-первых, обнаруживается глубокая связь между технологией мобильной телефонии и проявлениями молодежной культуры; исследования норвежских подростков [67; 68], английских [53] и немецких тинэйджеров [42] показали, что сотовая телефония повышает мобильность молодежной культуры во всех ее аспектах. Вырабатывается гибкий стиль коммуникативного взаимодействия, выражающийся в постоянной оперативной координации действий, когда все решения принимаются на ходу и могут быть изменены в любой момент [68, р. 15].

Во-вторых, мобильный телефон рассматривается как инструмент родительского контроля. Социологи проблематизируют роль сотовой связи в семейных отношениях, акцентируя внимание на «дистанционном родителстве» [68, р. 17] и способах, которыми пользуются тинэйджеры, чтобы уходить от родительского контроля [33].

В-третьих, фокус внимания концентрируется на процессе преобразования языка молодежной культуры под влиянием SMS-коммуникации, которая очень популярна среди пользователей от 15 до 25 лет [36, р. 65]. Согласно исследованиям, в Германии SMS используется подростками почти так же часто, как и голосовая связь [57]. Причем молодежь вырабатывает специфическую знаковую систему для своей перманентной переписки. Как отмечают Р. Линг и Б. Иттри, «пользователи SMS должны особым образом формулировать свои сообщения, чтобы каждое, не превышающее 160–200 знаков, послание было ярко и оче-

видно, как хокку» [70, с. 160]. Некоторые исследователи [46] даже говорят о развитии в молодежной среде нового «письменного устного» языка («writing orality»). Фактически способы творческого использования языка стали формами персонального и группового самовыражения. Но в большинстве случаев, как показывает работа исследовательской группы во главе с Кастельсом, это простая адаптация языка к формату и ограничениям технологии ради уменьшения стоимости передачи информации (поскольку молодые пользователи часто ограничены в средствах). При этом социологи и лингвисты наблюдают процесс проникновения словаря SMS-коммуникации («texting'a») в стандартное литературное письмо английского, французского или испанского языков. Преподаватели начинают жаловаться на студентов, использующих SMS-словарь в своих эссе [36, р. 246].

Таким образом, молодежь во многих странах рассматривается как «законодатель телефонной моды» [72], как особое поколение, выросшее в новой технологической культуре «большого пальца» [89].

4. Отдельное направление составляют исследования политического потенциала мобильной телефонии. Роль новых ИКТ в процессах социополитической мобилизации рассматривается в работе Г. Рейнгольда «Умная толпа: следующая социальная революция» [82] на примере правительственного кризиса на Филиппинах, когда 20 января 2001 г. более миллиона жителей Манилы были мобилизованы и скоординированы волнами SMS в огромные мирные демонстрации, свергнувшие режим президента Джозефа Эстрада. «Он стал первым в истории главой государства, который потерял власть благодаря умной толпе (*smart mob*)» [82, р. 157]². В книге высказывается предположение о новых возможностях для быстрого возникновения и самоорганизации ничем не связанных между собой, не знакомых друг с другом людей в совершенно новые сообщества³. «Технология сделала общество невероятно мобильным, – пишет Г. Рейнгольд. – Мгновенная толпа может возникнуть и исчезнуть где и когда угодно – для этого нужны примитивные технические средства» [82, р. 5]. При этом средства мобильной связи могут использоваться как сторонниками демократии (пример Филиппин), так и всевозможными радикалами от ультра-зеленых до религиозных фундаменталистов (например, в Испании и Ираке) [82, р. 257]. Среди других исследователей политического потенциала мобильной телефонии упомянем Ф. Парагаса, который фокусирует внимание на связях между демократией и технологией, рассматривая, как предшествующие ре-

² Интересно, что свергнутый посредством мобильной телефонии Дж. Эстрада свои первые интервью тележурналистам давал из тюрьмы тоже с помощью мобильного телефона [38, р. А3].

³ Еще один пример имел место 10–11 декабря 2005 г. в пригородах Сиднея (Австралия), где посредством мобильной связи была осуществлена организация массовых беспорядков. Драка, произошедшая на пляже между белыми спасателями и двумя выходцами из Ливана, всколыхнула расистские настроения местного сообщества. По мобильным телефонам были разосланы призывы отомстить арабам, и, несмотря на противодействие полиции, на пляже собралась 5-тысячная толпа молодежи, которая начала этнические погромы [14].

формы и либерализация рынков телесвязи создали условия для возможности возникновения SMS-революций: «Читая SMS, мятежники кооперируются» [77, р. 260].

Оптимисты подчеркивают, что ИКТ делает перераспределение власти более демократическим, поскольку вовлекает в него широкие массы. Однако озвучивается и более критичный подход к «демократическому потенциалу» мобильной связи. Например, В. Рафаэль, полемизируя с Г. Рейнгольдом, выражает сомнение в «народности» SMS-революции на Филиппинах, указывая, что доступ к технологии мобильной связи там имеют представители среднего класса, а не широкие массы маргинализованного населения, которые из-за отсутствия мобильных телефонов были как бы лишены гражданских прав [81].

5. В последнее десятилетие оформилось исследовательское направление, которое можно назвать «этнографией мобильной телефонии». В странах, где мобильная телефония получила широкое распространение, антропологи и социологи проводят все больше исследований локальной специфики социокультурных практик пользования сотовой связью в Великобритании [39], США [84], Израиле [65; 86], Финляндии [80; 85], Японии [33; 88]. В то же время в технологически отсталых странах с развивающейся экономикой исследования в русле «этнографии мобильной телефонии» достаточно редки (и российская социология не является исключением). Опубликованы результаты лишь небольших исследований, обычно выполненных в русле качественной социологии, в которых рассматривается культурное значение мобильного телефона: в нем видят символ модернизации и развития капитализма в Болгарии [92] и России [93], отличие статуса и достатка в Турции [76], Бангладеш [37] и Китае [64], признак индивидуализации в Руанде [41] и городской «крутизны» в Таиланде [37; 91]. Дж. Доннер в аналитическом обзоре исследований мобильной телефонии в странах третьего мира указывает, что, хотя число исследований, фокусирующихся на социологическом анализе сотовой связи в развивающемся мире, устойчиво растет, однако они относительно изолированы друг от друга и отделены региональными и дисциплинарными границами [40, р. 1].

6. Помимо перечисленных направлений, в социальных науках западных стран наблюдается подъем интереса к проблематике, затрагиваемой в данной статье. Все больше социологов обращаются к теме социального значения мобильной телефонии в организации повседневной жизни. В рамках этого направления дискуссии рассматривается влияние мобильного телефона на изменение представлений пользователей о пространстве и появление новых практик взаимодействия, вызванных возможностью постоянно поддерживать коммуникацию на расстоянии. Один из актуальных вопросов касается изменения границ приватного и публичного пространства, смешения рабочей и домашней сферы. Например, Р. Харпер подчеркивает, что мобильные телефоны стимулируют приватное поведение в публичных местах и приводят к постепенному сокращению количества ограничений в том, где и когда люди

могут использовать мобильные телефоны. Это глобальное явление, имеющее в разных странах свои особенности [55, р. 6]. Данная специфика мобильных устройств привлекла внимание социологов и антропологов в Финляндии [62], Франции [52], Италии [44; 45], Южной Корее [60] и других странах. Их работы, как отмечает Дж. Доннер, «проблематизируют мобильный телефон как нового посредника и “взломщика” старых комплексов социального взаимодействия, на новый манер смешивающего глобальное и локальное, индивидуальное и коллективное» [40, р. 3].

Большой интерес вызывает изучение изменений «временного режима» повседневности, вызванного распространением мобильной телефонии. Исследователи обнаруживают «приход новой, “краткосрочной” ментальности на смену “долгосрочной”» [1, с. LV]. «Позволяют ли ИКТ сделать больше или увеличивают чувство нехватки времени, поскольку мы стараемся выполнить большее число вещей? Откуда берется время, которое мы сейчас проводим в сети или в разговорах по мобильному телефону? Теряем ли мы что-нибудь, заполняя наше время использованием ИКТ, если не остается времени на размышление?» – задается вопросами Л. Хэддон [27, с. 9]. Поиску ответов на эти и другие, связанные с ними вопросы посвящены тексты Т. Эриксона [31], Ф. Джорегибери [58], М. Гархаммера [48] и В. Фриссена [47].

В российской социологии исследования социальной роли ИКТ еще только начинаются. Важно отметить, что пока они фокусируются лишь на одной, пусть и чрезвычайно важной ИКТ — Интернете (см.: [2; 3; 15; 16; 22; 29] и др.), хотя круг пользователей мобильной телефонии значительно шире⁴. Пока в отечественной социологии, помимо Валерия Голофаства⁵ [9; 10], к проблематике социального значения мобильной телефонии обращались всего три исследователя [21; 93].

Не считая реализованного автором проекта, единственное эмпирическое исследование мобильной телефонии в России, отраженное в публикациях, было проведено в 2001 г. О. Вершинской [93]. Базу этого исследования составили 40 структурированных интервью с молодыми людьми в Москве и Петербурге, а также доступная статистика. При этом автор указывает на дефицит информа-

⁴ По данным РБК, число пользователей сотовой связи в России уже в 2005 г. должно было вырасти на 38 % и достигнуть 100 млн чел., о чем сообщил министр информационных технологий и связи Л. Рейман на Всероссийском совещании по итогам работы отрасли связи 6 апреля 2005 г. Он отметил, что на конец 2004 г. количество абонентов сотовой связи выросло более чем на 50% и составило около 70 млн чел. На апрель 2005 г. сотовой связью в РФ пользовались более 80 млн чел., что в 3–4 раза больше пользователей Интернета [28].

⁵ В эссе В. Голофаства «Электронная среда, или Новые пещерные люди» лейтмотивом проводится идея о возникновении новой информационной среды, которая принуждает изобретать новые формы общения, проникает во все институты, взламывает формы приватности, деформирует привычные культурные нормы и поведенческие установки [10, с. 15]. При всех своих аналитических находках это эссе напоминает скорее «рефлексию на тему», поскольку не опирается на какие-либо эмпирические данные.

ции о продолжительности и частоте коммуникаций посредством мобильного телефона, а также о социально-демографических характеристиках российских пользователей [93, p. 142]. Исследовательский интерес О. Вершинской был направлен на субъективное восприятие пользователями возможностей новой коммуникационной технологии. Результаты оказались вполне ожидаемыми. Респонденты говорили, что мобильный телефон позволяет им «быть всегда на связи, не пропускать важные сообщения, решать возникающие проблемы при отсутствии доступа к стационарному телефону»; негативные аспекты пользования мобильной связью выражались в «дороговизне, раздражении от звонков в публичных местах, малой зоне покрытия сотовой связи, необходимости частой зарядки телефона» [93, p. 144].

В своей статье О. Вершинская отмечает, что мобильные телефоны обычно используются молодыми людьми там, где недоступны стационарные линии телефонной связи: на улице, в транспорте, в публичных местах — в кинотеатрах, магазинах, кафе. Разговоры посредством мобильного телефона очень короткие. Автор выделяет четыре типа пользования мобильным телефоном, которые практикуют молодые юноши и девушки: 1) всегда включенный телефон; 2) телефон выключается только на время сна; 3) телефон выключается дома или на работе, где доступен стационарный аппарат; 4) телефон обычно выключен и активизируется только, когда его владелец хочет сделать звонок [93, p. 145–146]. Говоря о необходимости дальнейшего изучения стилистики пользования мобильной телефонией, О. Вершинская выделяет три группы пользователей: 1) «продвинутые пользователи», которые активно применяют все опции и возможности мобильных телефонов, быстро встраивая их в свою повседневную практику; 2) «уверенные пользователи» (*confident users*), которые успешно используют сервисы уже имеющиеся в их аппаратах, не стремясь освоить всевозможные новинки, ежедневно появляющиеся на рынке; 3) «ограниченные пользователи» (*foolish users*), которые используют только опцию голосовой связи и не интересуются другими возможностями [93, p. 147].

Отдельная часть статьи посвящена службе коротких сообщений и особому языку SMS-коммуникации: «Наше исследование показывает, что только 40 % пользователей пользуются SMS и только одна треть из них делает это регулярно. Причиной этого является то, что только недавно появились русифицированные телефоны, где SMS можно писать кириллицей» [93, p. 147]. Вследствие этих технических ограничений, существовавших в 2001 г., сложился специфический русско-английский язык SMS, где транслитерация сосуществовала с английским сленгом, который к тому же подвергался различным схематическим упрощениям, чтобы вмещаться в ограниченное поле SMS-сообщения [93, p. 148–149].

Особых аналитических заключений в статье нет, автор отмечает, что «бум российской мобильной телефонии, начавшийся в 1999 г., оказывает значительное воздействие на характер учебы, работы и повседневной активности

пользователей мобильных телефонов» [93, р. 139], и говорит о необходимости дальнейших исследований.

Кроме упомянутых статей, посвященных ИКТ, в Интернете размещена статья М. Кастельса и Э. Киселевой, основанная на докладе, прочитанном в Стэнфордском университете 5 ноября 1998 г. Это в значительной степени теоретический текст, опирающийся преимущественно на статистические данные. Авторы работы «Россия и сетевое сообщество» утверждают, что «доступ и широкое распространение информационных технологий не являются сами по себе достаточным условием для развития сетевого общества, однако являются условием необходимым» [18, с. 26], и затем вкратце рассматривают историю российских ИКТ. Анализируя их подход, можно согласиться, что в макроперспективе Советский Союз проиграл технологическую гонку США во многом благодаря «идеологическому ограничению развития информационно-коммуникационных технологий», что в свою очередь привело к распаду СССР. К схожему выводу приходит и Э. Гидденс: «Советская коммунистическая система с ее упором на государственные предприятия и тяжелую промышленность к началу 1970-х гг. становилась все более неконкурентоспособной на фоне развивающейся в капиталистических странах электронной экономики» [6, с. 31]. М. Кастельс и Э. Киселева пишут, что «Россия унаследовала от Советского Союза фрагментарную, раздробленную телекоммуникационную структуру» [18, с. 27]. Ссылаясь на Р. Кэмбелла [35] и Д. Дусета [43], они приводят интересные цифры. Например, в 1991 г. лишь 55 % телефонов были связаны с общей телефонной сетью страны, остальные принадлежали различным отраслевым системам, зависящим от министерств и промышленных предприятий. Эта раздробленность продолжалась и даже усилилась в посткоммунистический период, когда многие банки, финансовые институты, торговые группы и бизнес-конгломераты стали создавать собственные спутниковые линии связи. Отсутствие инвестиций и запаздывающее технологическое обновление инфраструктуры коммуникационных технологий также вело к возрастающему разрыву между общественными и частными сетями. В 1996 г., свыше 9 млн чел. ожидали своей очереди на установку телефона. Только 48,7% городских и 19,7% сельских домохозяйств в 1996 г. были оснащены телефонами [18, с. 27].

При всей теоретической важности, работа М. Кастельса и Э. Киселевой все же во многом является типичным текстом в духе сравнительной макро-социологии. Эмпирических исследований авторы в России не проводили, и основной упор сделан на интерпретации статистики и анализе публикаций из научно-популярных журналов, таких, как «Экономика и жизнь – Сибирь» [18, с. 50]. Сведения, касающиеся мобильной телефонии достаточно противоречивы. Например, авторы утверждают, что в 1997 г. мобильный телефон в России стоил 2 500 дол. [18, с. 28], тогда как материалы нашего исследования говорят о том, что даже очень хорошая модель стоила в пределах 700–900 дол., а с рук телефон можно легко было приобрести за 300 дол. Эти и другие мелкие неточ-

ности не умаляют значения данной статьи, однако ее теоретические достоинства требуют дополнительных эмпирических уточнений.

Широкое усвоение новых способов дистанционной коммуникации требует своевременного социологического осмысления. Как уже говорилось, в российской научной литературе пока зияет лакуна в анализе социальных последствий массовой мобильной телефонизации, попытка отчасти заполнить эту лакуну, представлена во второй части статьи.

2. Опыт анализа социальных следствий «мобильной телефонизации»

По данным различных аналитических агентств, уже в 2004 г. в России самой массовой информационно-коммуникационной технологией мобильный телефон (рост количества пользователей Интернета примерно в четыре раза ниже)⁶. К концу 2004 г. Россия заняла первое место в мире по динамике роста рынка услуг мобильной связи⁷. Только в Петербурге, где, по данным Госкомстата, в 2004 г. проживало 4,67 млн чел., насчитывалось 4,24 млн пользователей мобильных телефонов. Данные января 2005 г. говорят, что на тот момент у каждого девяти из десяти жителей города была SIM-карта мобильного телефона, а у каждого сотого петербуржца их было две. К концу 2005 г. в средних городах России сотовой связью пользовались не менее 65% населения, а в сельской местности – около 42% [23].

Поскольку технология мобильной связи стала частью повседневной жизни значительного числа людей, нам кажется важным описать и проанализировать социальные последствия распространения этой технологии на микроуровне обыденной жизни. Согласимся с В. Голофастом, который предполагает, что «технология сегодня становится универсальным посредником между человеком и миром, вооружает его новыми способностями и возможностями» [10, с. 14]. В данной статье мы сосредоточимся на интерпретации изменений повседневных практик молодых петербуржцев, которые произошли в результате включения в сети мобильной телефонии.

Исследование проводилось качественными методами с применением методологической триангуляции [8]. Данные по каждому из 14 исследованных случаев собирались посредством совокупного применения методов глубинного интервью, спровоцированного дневника «повседневной коммуникации»

⁶ Телефон для среднестатистического россиянина пока доступнее компьютера. По оценкам информационно-аналитического агентства «J'Son & Partners», в 2004 г. недельная аудитория российского сегмента сети составляла 8,1 млн чел., а к концу 2005 г. прогнозировалось ее увеличение до 10,5 млн (см.: [19]).

⁷ По данным компании «iKs-Consulting», на конец 2004 г. российские операторы мобильной связи обслуживали 74,5 млн абонентов на территории РФ и СНГ. Таким образом, Россия оказалась второй в Европе и пятой в мире страной по количеству «мобилизованных» граждан. По итогам первого квартала 2005 г. Россия по числу абонентов оказалась на одном уровне с Японией, впереди были только Китай и США [19].

и анализа документов повседневной жизни. Исследовательская процедура заключалась в том, что сначала информант давал глубинное слабоструктурированное интервью, затем неделю заполнял «дневник коммуникации», где отмечал все свои повседневные контакты в течение недели. Форма дневника представляла собой таблицы, где информант должен был в течение недели фиксировать все значимые контакты, отмечать время, продолжительность, место и содержание контакта.

После этого проводилось второе лейтмотивное интервью по материалам дневника и данным записной книжки мобильного телефона. В заключении информант размещал членов своей персональной сети в схеме «кругов близости», где первому кругу соответствовали наиболее эмоционально близкие отношения, а седьмому кругу — наиболее отдаленных альтеров.

Критерии отбора информантов были продуманы заранее⁸. В исследовании было проанализировано 7 женских и 7 мужских случаев. Информанты (от 20 до 30 лет) принадлежали к разным экономическим, образовательным и профессиональным группам, имели различный семейный статус и опыт пользования ИКТ. Среди них были коренные жители Петербурга и приезжие. Массив интервью и дневников собирался на протяжении 2003–2004 гг.⁹

Представленные далее результаты не могут претендовать на репрезентативность, однако позволяют сформулировать некоторые предположения о социальных последствиях внедрения новой технологии связи в жизнь наших сограждан. Описанные в статье тенденции в дальнейшем можно будет проверить количественными методами, что особенно актуально, если учитывать тотальное распространение мобильной связи в крупных городах¹⁰.

А. Психологическая зависимость от мобильной телефонии

Эмпирические материалы, собранные в рамках исследования, показывают, что люди, включившиеся в практики пользования мобильными телефонами, рассматривают этот аппарат как значимую часть своей жизни. Все информанты, участвовавшие в исследовании, не видят для себя возможности отказаться от мобильной связи. Она стала неотъемлемой частью их повседневности. Согласно материалам интервью отсутствие мобильного телефона воспринимается информантами болезненно:

⁸ Информанты должны были максимально отличаться социальным опытом и статусной позицией, чтобы продемонстрировать наиболее широкий спектр повседневных практик, связанных с использованием мобильного телефона.

⁹ Этот период кажется особенно важным для изучения социальной роли мобильной телефонии, поскольку именно на 2003–2004 гг. приходится общероссийский бум роста ее новых пользователей.

¹⁰ К концу 2006 г. в Петербурге охват технологией мобильной связи достиг 100%. В Москве полный охват был достигнут еще в начале 2005 г. [24].

«Я вообще сейчас не могу себя представить без сотового телефона. И дело даже не в том, что меня кто-то не может найти, а в том, что когда я без него нахожусь, я чувствую себя потерянным» (муж., 28 лет, юрист).

Можно предположить, что такого рода зависимость вызвана особой ролью, которую получил мобильный телефон в молодежных сетях. Он стал почти обязательным атрибутом для самых разнообразных групп петербургской молодежи. Он символизирует собой «современность», «свободу», «мобильность»:

«Я сторонник технического прогресса. А еще я просто поняла, что это просто очень удобно. <...> Ну, в таком смысле, что если я договариваюсь со звониться с человеком, я не должна сидеть и ждать звонка. Я могу идти куда хочу. Я могу сказать просто: “Позвони мне!” И я уверена, что он мне дозвонится, где бы я ни была. Ну, практически везде. Потому что в метро не везде есть связь. Ну, я там еду не больше минут двадцати, и, когда я выйду, он мне дозвонится. И не надо быть привязанным к месту. Это рождает определенную свободу» (жен., 29 лет, переводчик).

Информанты говорят, что свои мобильные телефоны они всегда носят с собой: кто-то в сумке, кто-то в кармане, а некоторые пытаются демонстрировать свои телефоны публике. Тогда их носят на специальных шнурках на груди или же в чехлах на поясе. Мобильный телефон – это не только средство связи, но и определенный маркер, даже часть идентичности владельца:

«Я очень серьезно отношусь к модели и дизайну телефона. Он всегда на виду, поэтому важно, чтобы аппарат выглядел достойно» (муж., 20 лет, системный администратор).

Телефон в молодежной среде как бы представляет своего владельца другим людям¹¹.

Последние несколько лет рынок аксессуаров для мобильных телефонов динамично развивается. Люди каждый год тратят все больше денег на приобретение шнурков, чехлов, съемных панелей, рингтонов и логотипов. Молодежь активно интересуется этим рынком, чтобы «индивидуализировать» свой телефон. Пример из интервью:

«Ну, хочется, конечно, чтобы у тебя какой-то особенный звук или картинка были... Это развлекает. Я, честно говоря, раза три в месяц мелодию меняю» (жен., 20 лет, студентка).

Молодые люди эмоционально привязаны к своему мобильному телефону. Ему уделяется много внимания и средств. Как отмечают корреспонденты «Независимой газеты», «на данный момент львиную долю мобильного контента составляют мелодии звонков и логотипы, но специалисты считают, что этот сегмент рынка со временем уступит лидирующие позиции мобильным играм.

¹¹ Это символическое измерение мобильного телефона на отечественном материале подробно рассматривается в работе [21].

Среди тех, кому еще нет 16, мобильные игры загружали себе на телефон более 40 %, а среди молодых людей чуть постарше (16–19 лет) этим занимается почти каждый третий» [12]. Отсутствие у человека мобильного телефона воспринимается нашими информантами как нонсенс, как нарушение сложившейся коммуникационной нормы.

Поскольку пользователи попадают в психологическую зависимость от возможности быть постоянно «на связи», мобильная телефония постепенно перестает ограничиваться пространством частных разговоров, она широко и быстро колонизирует публичные пространства, косвенным подтверждением чему служит появление во многих учреждениях специальных плакатов, которые запрещают пользование мобильным телефоном. Автор наблюдал их в музеях и церквях, в учебных и медицинских заведениях, в госучреждениях и театрах.

Б. Размывание границ публичного и частного пространства пользователей мобильной телефонии

Изначально мобильный телефон — это устройство, которое предназначено прежде всего для поездок [69]. Сегодня нет необходимости двигаться от стационарного телефона к стационарному телефону, чтобы посылать и получать сообщения. Мобильный телефон учитывает нюансы координации перемещения таким образом, что встречи могут быть устроены, поручения выполнены, а люди постоянно доступны. При этом постоянная доступность не предполагает специфических отличий в использовании мобильного телефона в публичных или частных пространствах¹².

Появление и массовое распространение мобильных средств коммуникации трансформирует «архитектурно-пространственное доминирование»¹³ общественного порядка. Материалы исследования демонстрируют, что пользование мобильным телефоном часто становится антидисциплинарной тактикой в условиях сдачи экзамена (когда правильные ответы передаются с помощью SMS-коммуникации), в ситуациях прохождения бюрократических барьеров (для форсирования очередей) и даже при арестах для мобилизации поддержки со стороны социальной сети задержанного.

Несмотря на попытки запрета или ограничения пользования мобильными телефонами, которые формулируются различными табличками и плакатами в организациях, настаивающих на полной вовлеченности «здесь и сейчас» или

¹² «Когда пешеход, человек за обедом или пассажир поезда поглощены разговорами по мобильному телефону, они прекращают быть полными участниками непосредственного контекста. Это — фатальное воздействие такого отвлечения внимания, которое теперь заставляет множество государств объявить вне закона использование мобильных телефонов во время вождения автомобиля. <...> Израильский водитель был недавно арестован, потому что он рулил коленями, поскольку обе руки у него были заняты мобильными телефонами» [49, р. 239].

¹³ Термин, используемый Фуко, например, в [26].

не предполагающих постороннего шумового вмешательства (в учебных заведениях, библиотеках, театрах, церквях), молодые люди и девушки смело пользуются своими аппаратами в публичных пространствах:

«Вопрос: Ты где-нибудь отключаешь свой телефон?»

Ответ: Нет. Он у меня всегда включен. Это не проблема. Можно, если что, вежливо выйти и поговорить. А чего? У нас и преподавателям на лекции звонят. Они тоже выходят» (21 год, студентка).

Молодые люди не стесняются вести приватные разговоры в публичных местах¹⁴. Это объясняют тем, что под воздействием технологии сотовой связи представления о регулятивном соотношении приватного и публичного видоизменяются. В частности, К. Герген отмечал, что вторжение приватных разговоров в публичное пространство разрушает его дисциплинарное единство: «Когда мы внимаем голосу издали, этические отношения и моральное поведение отрывается от локуса» [49, р. 232]. Ему вторит Э. Гидденс: «Отношения с теми, кто физически отсутствует, строятся на иных социальных механизмах, отличных от тех, что работают в ситуации соприсутствия» [5, с. 84]. «Отсутствующие другие», которые посредством мобильного телефона могут в любой момент вторгнуться в пространство и время пользователя, создают предпосылки для переопределения приватного и публичного, близкого и далекого. «Несмотря на то что “совершенные обстоятельства соприсутствия” существуют исключительно в ситуации непосредственного контакта между физически присутствующими людьми, в наши дни, благодаря электронным коммуникациям и особенно телефону, стали возможны и опосредованные контакты, допускающие тесную связь и близость, характерные для условий соприсутствия» [5, с. 121].

Мобильный телефон создает условия для новых сложных форм социального взаимодействия как с *присутствующими*, так и с *отсутствующими* другими: «Сценическое управление может стать весьма сложным. Как в живописи кубистов, говорящий по мобильному телефону видится из двух перспектив» [66, р. 12]. Проиллюстрируем этот тезис словами информанта:

«С ним (другом информанта. — Б.Г.) стало невозможно общаться. Мы в пятницу пили в одном гадюшнике на Удельной, так за час ему позвонили, наверное, раз двадцать. То один телефон к уху прижмет, то другой — стакан скоро нечем держать будет...» (муж., 28 лет, юрист).

Мобильная телефония рассматривается информантом как инструмент, разрушающий вовлеченность его собеседника в ситуацию «здесь и сейчас». 20 звонков в течение часа вырвали его собеседника из привычного застольного

¹⁴ О. Вершинская, исследуя российских студентов – пользователей мобильной телефонии, отмечала, что «изменение ценности публичного и приватного в связи с распространением технологии мобильной связи широко дискутируется в западных странах, но пока не актуализируется в российском контексте» [93, р. 146].

взаимодействия, нарушая тем самым неписанные нормы вовлеченности: «*стало невозможно общаться*».

Развитие электронных коммуникационных и информационных систем позволяет сократить влияние пространственной близости на выполнение функций повседневной жизни: на работу, общение с друзьями, совершение покупок, развлечения, заботу о здоровье, образование, надзор за детьми и т.п. [17, с. 370]. Например, 20-летний системный администратор, говорит в интервью:

«У меня сейчас нет уже четкого представления, как было у моего отца, что дома — это только отдых. Нет. Я спокойно работаю дома. Даже с удовольствием. Поскольку у меня работа такая... можно сказать, творческая, в офисе меня тоже никто особенно не контролирует. Могу в Интернете копаться, могу по телефону болтать, сколько мне нужно».

Подобная ситуация стирает различия между домом и рабочим местом, между частным и публичным пространством. Схожие тенденции отмечаются и в западных обществах: «Распространение новых ИКТ, действительно, создало некоторые проблемы, потому что граница между частной жизнью и трудовой деятельностью была сломана» [59, р. 8]. Частная жизнь может бесконтрольно вторгаться в рабочую среду с помощью мобильного телефона и, наоборот, звонок из офиса может застать сотрудника в любое время и в любой обстановке. Анализ дневников повседневной коммуникации показывает, что у пользователей мобильной телефонии частные и публичные миры постепенно перемешиваются.

Таким образом, можно говорить о разрушении границ между частным и публичным, а отсутствие границ создает определенное напряжение между этими двумя сферами жизни [87, р. 118].

В. Прерывистость временного режима пользователей мобильной телефонии

Помимо пространства еще одной фундаментальной характеристикой повседневного взаимодействия является время. «Большинство аспектов социального взаимодействия укоренено во времени, — пишет Э. Гидденс, — смысл этих аспектов становится очевидным только тогда, когда мы принимаем во внимание их рутинный, повторяющийся характер» [6, с. 214]. «Время — недостающая переменная в современном социологическом анализе» [56, р. 1].

Наше общество сильно структурировано конструктом линейного поступательного времени. Многие современные социологи приходят к выводу, что постиндустриальные общества характеризуются тенденцией к сжиманию и уплотнению временного режима. Например, З. Бауман уточняет, что сейчас становится девизом любой жизненной стратегии: «Мы живем в обществе кратковременных перспектив» [1, с. 197].

Как показывают данные нашего исследования, мобильная телефония сыграла существенную роль в преодолении «временного фронта»¹⁵. Звонки мобильных телефонов вторгаются не только в любое пространство, но и почти в любое время. Никто из наших информантов не имеет привычки отключать мобильный телефон на ночь. Это приводит к таким ситуациям, как в случае 24-летней девушки, живущей вдали от родителей:

«Моя мама, не задумываясь, звонит мне из Штатов. Я сплю — она звонит. Иногда я даже подозреваю, не специально ли она это делает? Такая дистанционная проверка... Поэтому в дневнике есть разговоры поздно ночью» (жен., 24 года, помощник редактора).

С появлением и массовым распространением мобильной связи изменилось понимание времени — разрушились представления о его линейности. Тонкий наблюдатель повседневных взаимодействий И. Гофман писал: «Если несколько человек разговаривают, и вдруг один из них прерывает беседу и отвечает на телефонный звонок, то другие не могут быстро продемонстрировать свое невнимание к подобному разрыву коммуникации. И продолжающийся между ними разговор становится на некоторое время прерывистым и неуверенным» [51, р. 156]. Анализ практик пользования мобильным телефоном обнаруживает, что звонок на мобильный может в любой момент прервать повседневную коммуникативную практику, вырвать пользователя из непосредственного общения и даже «выключить» его из окружающего социального контекста. Во время разговора по мобильному телефону человек впадает в пространство «отсутствующего присутствия». Время его разговора по мобильному телефону течет в ином режиме, чем окружающее его время. Если признать, что темпоральные характеристики повседневной событийности определяются скоростью течения событий, т.е. частотой смены одного события другим [20, с. 42], то люди, включаясь в сети мобильной телефонии, увеличивают себе частоту смены одного события другим и теряют способность к долгосрочному планированию.

Анализ дневниковых записей показывает, что постоянное перепланирование становится привычной формой повседневного взаимодействия, которое все больше превращается из взаимодействия в координацию, т.е. в процесс перманентного сопоставления своего повседневного порядка с порядками других членов социальной сети¹⁶. Мобильная телефония переводит социальные

¹⁵ Термин «временной фронт» предложила М. Мэлбин, которая пишет: «Последний великий фронт человеческой иммиграции проходил во времени. Он заключался в распространении бодрствования человека на все двадцать четыре часа суток. Появились различные формы сменной работы на предприятиях, возникло круглосуточное патрулирование, телефоны стали использоваться в любое время» [74, р. 100].

¹⁶ К схожим результатам приходят в своем исследовании норвежские социологи Р. Линг и Б. Иттри: «С использованием мобильных систем связи отпала необходимость договариваться о встрече в определенное время и определенном месте. Встречи теперь могут регулироваться

системы из состояния жесткой запланированности в гибкий процесс непрекращающейся динамической координации и пересмотра решений. Как показывают собранные нами эмпирические данные, больше половины всех разговоров по мобильному телефону направлены на координирование совместных действий. Получается, что мобильный телефон служит для соотнесения себя во времени и пространстве с другими членами социальной сети. Это согласуется с тезисом М. Кастельса о том, что новый «режим времени» связан с развитием коммуникационных технологий» [17, с. 400]. Нужно только добавить, что распространение технологии мобильной телефонии сделало режим времени прерывистым, а само время стало восприниматься гибким и нелинейным:

«Как-то, знаешь... больше успеваешь сделать, когда телефон всегда в руке. Но жизнь при этом такая пестрая стала. Постоянно то одно, то другое...» (муж., 29 лет, компьютерный дизайнер).

Это именно то, о чем писал М. Кастельс: «В современном обществе линейное, необратимое, предсказуемое время дробится на куски» [17, с. 402].

Таким образом, у пользователей мобильной телефонии выстраивается гибкий режим социального взаимодействия, характеризующийся прерывистостью и краткосрочностью.

Г. «Императив доступности» и атомизирующие свойства мобильной связи

В ходе исследования был обнаружен интересный феномен, который можно назвать «императивом доступности»: никто из наших информантов ни дома, ни на работе, ни ночью, ни днем, ни в приватном, ни в публичном пространстве не отключает свой мобильный телефон. В лучшем случае отключают звук звонка, находясь в публичных местах, где требуется соблюдение звукового режима (в студенческих аудиториях, на концертах, в театре). Но, как показывает анализ, переход на тихий режим в публичных местах тоже не является общепризнанным правилом. Телефоны включены фактически всегда и везде. Молодые люди оставляют возможность для того, чтобы их «настиг» внезапный звонок или сообщение.

Вопрос: *А есть время, когда нельзя звонить тебе на мобильный?*

Ответ: *На сотовый телефон? На сотовый телефон можно звонить круглосуточно.*

Вопрос: *Ты его все время носишь с собой?*

Ответ: *Да.*

Вопрос: *То есть стараешься его не отключать?*

самой необходимостью встретиться. Кроме того, мобильные системы связи позволяют перенести встречи в зависимости от необходимости» [71].

Ответ: *Я даже скорее отключу домашний, но сотовый у меня будет работать. Всегда могут возникнуть обстоятельства, когда нужно позвонить срочно. Не мне самому позвонить, а до меня дозвониться* (муж., 28 лет, юрист).

«Императив доступности» требует от владельца телефона быть в постоянной готовности ответить на вызов:

«Мне очень важно всегда быть на связи. Когда я выхожу из дома, забыв телефон, я чувствую какую-то незащищенность или, лучше сказать, дискомфорт, как будто какая-то часть меня осталась дома» (жен., 24 года, помощник редактора).

Уверенность в том, что ты всегда находишься в пределах досягаемости для членов своей социальной сети, становится обязательной для современной городской молодежи. 20–30-летние пользователи мобильной телефонии постоянно готовы к коммуникации, их телефоны ожидают звонков. Похожее наблюдение сделал шведский антрополог Т. Эриксен: «Абсолютная досягаемость заразительна. Если один встает на этот путь (будь то фирма или отдельный человек), другие вынуждены последовать его примеру, чтобы не проиграть в конкурентной борьбе. Я как-то услышал о мужчине, игравшем в футбол в парке со своим пяти-шестилетним сыном. За те полчаса, что они гоняли мяч, он ни разу не отнял от уха мобильный телефон» [31, с. 155].

«Императив доступности» можно попытаться объяснить и через другую важную характеристику нового коммуникационного стиля — слияния с мобильным телефоном. Анализ данных показал, что наши информанты (и молодые люди, и девушки) в два с половиной раза чаще общались посредством технических устройств, чем «лицом к лицу», что позволяет предположить возникновение в их среде особой коммуникационной модели, где общение организуется в стилистике «тет-а-тет». Групповое общение, характерное для молодежных компаний прошлого, постепенно вытесняется дистанционным общением «один на один».

Можно говорить о том, что распространение мобильных телефонов приносит в повседневную жизнь их пользователей возможность постоянного контакта с узким, ближним кругом в ущерб широкой публичной коммуникативной практике. Согласно данным дневников, 72 % всех разговоров по мобильному телефону происходит с людьми, входящими в первый и второй «круги близости». Этот процесс препятствует созданию количественно больших молодежных компаний. Доступность для ближних становится важнее новых связей и делает ненужным расширение социальных сетей, что способствует замыканию молодых людей в малых группах, а в итоге может рассматриваться как один из аспектов процесса индивидуализации российского общества.

Эмпирические данные нашего исследования говорят о том, что молодые жители Петербурга общаются преимущественно в узком кругу друзей и родс-

твенников, что значительная часть этого общения происходит посредством мобильного телефона. «Императив доступности» обязывает каждого члена узкой социальной сети постоянно поддерживать контакты со своей референтной группой, и мобильный телефон в такой ситуации незаменим. Он не привязан к локальным точкам телефонными кабелями, он работает в достаточно большом пространстве (сигнал пропадает только в малонаселенных районах). Как писал З. Бауман, «сотовый телефон, предлагающий независимость даже от кабельных сетей и разъемов, нанес завершающий удар по тем претензиям на духовную общность, которые могла бы предъявить пространственная близость» [1, с. 48]. То есть для пользователя мобильного телефона более актуальны дистанционные связи со «значимыми другими», чем возможность коммуникации «лицом к лицу» с эмоционально менее близкими окружающими. Ситуация соприсутствия перестает быть условием соучастия в социальном взаимодействии:

«На настоящий момент я почти отказалась от бумажных книг. В метро так тесно. Но телефончик у меня маленький. Пока еду на работу в этой толкучке, читаю то, что туда закачала или музыку в наушниках слушаю. Книгу просто неудобно таскать, а видеть все эти морды в нашем метро не хочется» (23 года, студентка).

Именно эту стратегию избегания окружающей обстановки К. Герген назвал «отсутствующим присутствием» [49, р. 233]. Мобильный телефон может служить развитию разнообразных стратегий «отсутствующего присутствия», которые И. Гофман понимал как «демонстративное экранирование вовлеченности» [11, с. 38]. Примеры И. Гофмана обычно касаются журналов и газет: «типичный “экран” от взаимодействий в современной городской жизни – газета, которую принято читать в общественном транспорте» [11, с. 39]. Данные нашего исследования показывают, что в молодежной среде экранирование вовлеченности осуществляется уже не посредством газеты, а с помощью мобильного телефона. Он используется как игрушка, как плеер, как радиоприемник, как дневник и даже как библиотека, куда закладываются литературные произведения для чтения в транспорте. Западноевропейские исследователи утверждают, что «сейчас развитие дистанционной коммуникации приводит к разрушению сообщества “отношений лицом к лицу”, для которого телефон служит в качестве протеза» [49, р. 237]. Вот что один из информантов рассказал о своих практиках поведения в малознакомых сообществах:

«Я всегда чувствовал себя неуютно в новых, малознакомых компаниях. Я как-то замыкался и обычно скупал... Но сейчас в таких ситуациях я частенько балуюсь своим мобильным. Сижу себе и SMS-ки рассылаю» (муж., 30 лет, программист).

То есть информант для поддержания ощущения внутреннего комфорта, не желая предпринимать усилий для интеграции в «новую, малознакомую ком-

панию», использует прием дистанционной коммуникации с людьми из «своей компании» посредством SMS-переписки.

Таким образом, еще одним социальным последствием широкого распространения мобильной телефонии станет все возрастающая социальная атомизация пользователей мобильных телефонов, а также замыкание их социального взаимодействия на «ближних» кругах социальных сетей.

Заключение

В целом анализ эмпирических данных выявил шесть функций применения мобильного телефона:

- 1) социальная координация;
- 2) эмоциональная поддержка внутри социальной сети, в том числе «ухаживающие звонки» (об этом подробнее см.: [9, с. 21–22, 27]);
- 3) контроль (см. там же);
- 4) обеспечение безопасности;
- 5) рабочий инструмент;
- 6) рекреация.

Такая практическая многофункциональность делает мобильный телефон важным агентом социальных изменений. Анализируя социальную историю мобильной телефонии, Лакоэ с соавторами отмечают: «Если в начале 1990-х необходимо было иметь весомое оправдание для покупки мобильного телефона, то к началу XXI века оправдание стало необходимо тем, кто не пользуется беспроводной связью» [63, р. 210]. Кратко подытожим возможные социальные последствия.

1. Пользователи мобильной связи предпочитают общаться с близкими референтами и отгораживаются через эту коммуникацию от практики широкого публичного общения с «неблизкими» окружающими¹⁷. Используя термин Ноберта Элиаса¹⁸, можно сказать, что широкое распространение мобильной телефонии может привести к изменению привычной «фигурации» общения: ситуация соприсутствия перестает быть условием соучастия в социальном взаимодействии. Таким образом, мобильные телефоны сужают диапазон отношений, в которые включен человек, до близкого круга «значимых других» в ущерб широкой публичной коммуникативной практике.

Получается, что количество коммуникационных каналов, доступных современному жителю мегаполиса, возросло, а круг тех, с кем он или она общается, сузился.

¹⁷ В. Голофаст, обращаясь к теме локального и глобального, отмечал, что технические посредники укрепляют и стимулируют тенденции атомизации и замыкания индивидов в ближних кругах [10, с. 4].

¹⁸ «Фигурация — определенная форма связи ориентированных друг на друга и взаимозависимых людей» [30, с. 43].

2. Несмотря на попытки запретить или ограничить пользование мобильными телефонами, молодые петербуржцы пользуются своими аппаратами в публичных пространствах без ограничения. Вторжение частных разговоров в публичное пространство разрушает его дисциплинарное единство, размывает границы между публичным и частным, что порождает напряжение между этими двумя сферами жизни.

3. Использование мобильного телефона преобразует систему связей внутри социальной общности, переводит ее из режима жесткого планирования в режим мягкой, гибкой, динамической координации.

Широкое распространение мобильной телефонии, по-видимому, приводит к накоплению непреднамеренных социальных последствий и к формированию новых правил социального взаимодействия. Это указывает на необходимость дальнейших исследований коммуникационных технологий, поскольку они во многом определяют возможности социального действия. «Телефон и его самое последнее мобильное воплощение занимают уникальное место в истории развития человечества, — отмечают Дж. Кац и М. Аакус, — автомобили и самолеты имели аналоги в окружающем мире в виде соответственно гужевого транспорта и птиц, и люди были, по крайней мере, знакомы с тем, чего ожидать от новых транспортных технологических средств. Однако ничто в животном мире не давало людям аналогий для той власти, которую им подарил телефон. В истории человеческого воображения власть в реальном времени диалоговой устной связи на больших расстояниях была властью настолько огромной, что даже большинство божественных существ не обладали ей: Зевс, верховное божество греческого Пантеона, и то был должен полагаться на посыльного — Меркурия. Сегодня многие посыльные сами имеют собственные мобильные телефоны» [59, р. 2].

Библиографический список

1. Бауман З. Индивидуализированное общество. М.: Логос, 2002.
2. Белинская Е.П. Человек в информационном мире // Перспективы социальной психологии. М.: Аспект Пресс, 2002.
3. Бергельсон М. Языковые аспекты виртуальной коммуникации // <http://www.rik.ru/vculture/seminar/index.html> 05.12.1999.
4. Вирилио П. Информационная бомба. Стратегия обмана. М.: Гнозис, 2002.
5. Гидденс Э. Ускользающий мир: Как глобализация меняет нашу жизнь. М.: Весь мир, 2004.
6. Гидденс Э. Устроение общества: Очерк теории структуризации. М.: Академический проект, 2003.
7. Гладарев Б. Новые коммуникационные технологии: игры контроля // Человек. Сообщество. Управление. 2005. № 1.

8. *Гладарев Б.* Повседневное пользование информационно-коммуникационными технологиями // *Телескоп: наблюдения за повседневной жизнью петербуржцев.* 2004. № 5.
9. *Голофаст В.* Глобализация и место морали // *Телескоп: наблюдения за повседневной жизнью петербуржцев.* 2004. № 2.
10. *Голофаст В.* Электронная среда, или Новые пещерные люди // *Телескоп: наблюдения за повседневной жизнью петербуржцев.* 2002. № 2.
11. *Гофман И.* Анализ фреймов: эссе об организации повседневного опыта. М.: ИС РАН, 2003.
12. *Делицин Л., Секретарев Н.* Человеческое лицо конвергенции: технология опережает психологию // *Независимая газета.* 2005. 12 авг.
13. *Еляков А.Д.* Информационная перегрузка людей // *Социологические исследования.* 2005. №5.
14. *Иванов А.* Австралийцы не нашли у себя расизма // *Коммерсантъ.* 2005. 13 дек.
15. *Иванов Д.В.* Виртуализация общества. СПб.: Петербургское востоковедение, 2000.
16. *Иванов Д.В.* Императив виртуализации: Современные теории общественных изменений. СПб: СПбГУ, 2002.
17. *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура. М.: ГУ–ВШЭ, 2000.
18. *Кастельс М., Киселева Э.* Россия и сетевое общество // http://www.rus-lib.ru/book/30/eko/02/02-1/023-052.html#_ftnrf1.
19. *Кодачигов В.* Равняется четырем Даниям // *Коммерсантъ.* 2005. 5 мая.
20. *Лелеко В.Д.* Пространство повседневности в европейской культуре. СПб.: СПбГУКиИ, 2002.
21. *Николаева Е.В., Николаева Т.Н.* Повседневная вещь как объект социокультурной практики: семантика мобильного телефона в молодежной субкультуре // *Этножурнал.* 2004. 5 марта. (<http://www.ethnonet.ru/lib/0304-01.html>)
22. *Ро Н.С.* Передовые технологии коммуникации и организация // *Социологические исследования.* 2001. №3.
23. *Сапогова Е.* Мобильник идет по планете // *Взгляд: интернет-газета.* 2005. 10 окт. (<http://www.vz.ru/society/2005/10/10/9337.html>)
24. *Телефон* // *Хроника.* 2005. 14 янв.
25. *Турен А.* От обмена к коммуникации: Рождение программированного общества // *Новая технократическая волна на Западе / Под ред. П.С. Гуревича.* М.: Прогресс, 1986.
26. *Фуко М.* Надзирать и наказывать. Рождение тюрьмы. М.: Ad Marginem, 1999.
27. *Хэддон Л.* Информационная культура личности: вклад исследований использования ИКТ в повседневной жизни // http://confifap.cpic.ru/upload/conf2005/reports/Haddon_ru.doc.
28. Число абонентов сотовой связи в 2005 г. вырастет на 38 % // http://top.rbc.ru/index.shtml?/news/policy/2005/04/06/06123106_bod.shtml - 2005.

29. *Чугунов А.В.* Социологические аспекты формирования информационного общества в России: Обзор исследований аудитории Интернета. СПб.: Междисциплинарный центр СпбГУ, 2000.
30. *Элиас Н.* О процессе цивилизации. Социогенетические и психогенетические исследования. М.; СПб.: Университетская книга, 2001. Т. 1.
31. *Эриксен Т.Х.* Тирания момента. Время в эпоху информации. М.: Весь Мир, 2003.
32. *Agar J.* Constant Touch: a Global History of the Mobile Phone. Cambridge, UK: Icon Books, 2003.
33. *Amagasa K.* Inner Construction of Keitai Family: Inner Constructions of Today's Family from the Viewpoint of Keitai Use // Proceedings of the conference «Seeing, Understanding, Learning in the Mobile Age». Budapest, 2005. April. 28th–30th
34. *Bell D.* The Social Framework of the Information Society. Oxford: Oxford University Press, 1980.
35. *Campbell R.W.* Soviet and Post-Soviet Telecommunications: an Industry under Reform. Colorado: Westview Press, 1995.
36. *Castells M., Fernandez-Ardevol M., Qiu J.L., Sey A.* The Mobile Communication Society: A Cross-Cultural Analysis of Available Evidence on the Social Uses of Wireless Communication Technology // http://annenbergl.usc.edu/international_communication/WirelessWorkshop/MCS.pdf.
37. *Chakraborty D.* The Case of Mobile Phones in Sitakund // http://www.i4donline.net/issue/may04/sitakund_full.htm.
38. *Chandrasekaran R.* Police Arrested Former President // Washington Post. 2001. 26 April.
39. *Crabtree J., Nathan M., Roberts S.* Mobile UK: Mobile Phones and Everyday Life (Electronic Edition). L.: The Work Foundation, 2003 // <http://portal.acm.org/citation.cfm?doid=500292>
40. *Donner J.* Research Approaches to Mobile Use in the Developing World: A Review of the Literature // <http://www.columbia.edu/~jd2210/donner-mobrev.pdf> - 2005.
41. *Donner J.* The Mobile Behaviors of Kigali's Microentrepreneurs: Whom They Call... And Why // A Sense of Place. The Global and the Local in Mobile Communication / Ed. by K. Nyiri. Vienna: Passagen Verlag, 2005.
42. *Döring N., Hellwig K., Klimsa P.* Mobile Communication among German Youth // A Sense of Place. The Global and the Local in Mobile Communication / Ed. by K. Nyiri. Vienna: Passagen Verlag, 2005.
43. *Doucette D.* Telecommunications in Russia: Manuscript of PhD Doctoral Dissertation. Berkeley: University of California, Department of Political Science, 1995.
44. *Fortunati L.* Italy: Stereotypes, True and False // Perpetual Contact: Mobile Communication, Private Talk, Public Performance / Ed. by J.E. Katz, M. Aakhus. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2002.
45. *Fortunati L.* The Mobile Phone: An Identity on the Move // Personal and Ubiquitous Computing. 2001. Vol. 5. № 2.
46. *Fortunati L., Manganelli A.M.* Young People and the Mobile Telephone // Revista de Estudios de Juventud. 2002. № 57. (<http://www.injuve.mtas.es/injuve/contenidos.item.action?id=149095362&menuId=1969776808>).

47. *Frissen V.* ICT in the Rush Hour of Life // *The Information Society*. 2000. Vol. 16. № 1.
48. *Garhammer M.* Time-Use, Time-Pressure and Leisure Consumption: Old and New Social Inequalities in the Quality of Life in West Germany, UK, Spain and Sweden: Paper presented to the XIV World Congress of Sociology, "Social Knowledge: Heritage, Challenges, Prospects". Montreal, 1998, July 26th–August 1st.
49. *Gergen K.J.* The Challenge of Absent Presence // *Perpetual Contact: Mobile Communication, Private Talk, Public Performance* / Ed. by J.E. Katz, M. Aakhus. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2002.
50. *Geser H.* Towards a Sociological Theory of Mobile Phone // 2004. March. Release 3.0. <http://geser.net/home.html>
51. *Goffman E.* Behavior in Public Places: Notes on the Social Organization of Gatherings. N.Y.: Free Press of Glencoe, 1963.
52. *Gournay C.* Pretense of intimacy in France // *Perpetual Contact: Mobile Communication, Private Talk, Public Performance* / Ed. by J.E. Katz, M. Aakhus. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2002.
53. *Haddon L.* Youth and Mobiles: The British Case and Further Questions // *Revista de Estudios de Juventud*. 2002. №57.
54. *Haddon L., Vincent J.* Managing a Communications Repertoire: Mobile vs Landline: A Paper for the 5th Wireless World Conference. *Managing Wireless Communications*. 2004, July 15–16 // <http://members.aol.com/leshaddon/Wireless5.html>.
55. *Harper R.* People Versus Information: the Evolution of Mobile Technology // <http://www.itu.int/osg/spu/ni/futuremobile/socialaspects/MobileHCI-Final.pdf>.
56. *Hassard J.* Introduction. The sociological Study of Time // *The Sociology of Time* / Ed. by J. Hassard. Basingstoke: Macmillan, 1990.
57. *Höflich J., Rössler P.* More than JUST a Telephone: The Mobile Phone and the Use of the Short Message Service (SMS) by German Adolescents: Results of a Pilot Study // *Revista de Estudios de Juventud*. 2002. № 57.
58. *Jauréguiberry F.* Mobile Telecommunications and the Management of Time // *Social Science Information*. 2000. Vol. 39. № 2.
59. *Katz J.E., Aakhus M.* Introduction: Framing the Issues // *Perpetual Contact: Mobile Communication, Private Talk, Public Performance* / Ed. by J.E. Katz, M. Aakhus. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2002.
60. *Kim S.D.* Korea: Personal Meanings // *Perpetual Contact: Mobile Communication, Private Talk, Public Performance* / Ed. by J.E. Katz, M. Aakhus. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2002.
61. *Kindberg T., Spasojevic M., Fleck R., Sellen A.* How and Why People Use Camera Phones // HP Laboratories Technical Report HPL-2004-216 (<http://www.champignon.net/TimKindberg/HPL-2004-216.pdf>).
62. *Kopomaat T.* The City in Your Pocket: Birth of the Mobile Information Society. Helsinki: Gaudeamus, 2000.
63. *Lacohée H., Wakeford N., Pearson I.* A Social History of the Mobile Telephone with a View of Its Future // *BT Technology Journal*. 2003. Vol. 21. № 3.

64. *Law P., Peng Y.* Cellphone, Internet, and SARS Epidemic // Proceedings of the International Workshop on Mobile Technology and Health: Benefits and Risks at the University of Udine, Department of Society and Geography, 2004, June 7–8. Udine, 2004.
65. *Lemish D., Cohen A.* Tell Me How You Use Your Mobile and I'll Tell You Who You Are: Israelis Talk about Themselves // Mobile Communications: Re-Negotiation of the Public Sphere / Ed. by R. Ling. L.: Springer, 2005.
66. *Ling R.* «One Can Talk about Common Manners!»: The Use of Mobile Telephones in Inappropriate Situations // Communications on the Move: The Experience of Mobile Telephony in the 1990s: COST248 Report / Ed. by L. Haddon. Telia: Farsta, 1998.
67. *Ling R.* The Mobile Connection: the Cell Phone's Impact on Society. San Francisco, CA: Morgan Kaufmann Publishers, 2004.
68. *Ling R.* «We will be reached»: The Use of Mobile Telephony among Norwegian Youth // Information Technology and People. 2000. Vol. 13. № 2.
69. *Ling R., Haddon L.* Mobile Telephony, Mobility and the Coordination of Everyday Life // [http://www.telenor.no/fou/program/nomadiske/articles/rich/\(2001\)Mobile.pdf](http://www.telenor.no/fou/program/nomadiske/articles/rich/(2001)Mobile.pdf)
70. *Ling R., Yttri B.* Hyper-Coordination via Mobile Phones in Norway // Perpetual Contact: Mobile Communication, Private Talk, Public Performance / Ed. by J.E. Katz, M. Aakhus. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2002.
71. *Ling R., Yttri B.* Nobody Sits at Home and Waits for the Telephone to Ring: Micro and Hyper-Coordination through the Use of the Mobile Telephone // Telenor Forskning og Utvikling, FoU Rapport. 1999. № 30/99.
72. *Lorente S.* Youth and the Mobile Phone throughout the World // Front Stage–Back Stage: Mobile Communication and the Renegotiation of the Social Sphere: Conference Proceedings; Grimstad, Norway, 2003, June 22–24 / Ed. by R. Ling, P. Pedersen. Grimstad, 2003.
73. *Mante E., Heres J.* Face and Place: The Mobile Phone and the Internet in the Netherlands // Machines that Become Us: The Social Context of Personal Communication Technology / Ed. by J. Katz. New Brunswick: Transaction Publishers, 2003.
74. *Melbin M.* The Colonization of Time // Timing Space and Spacing Time / Ed. by Carlstein et al. L.: Hutchison, 1978.
75. *Ok H.* Cinema in Your Hand, Cinema in the Street: The Aesthetics of Convergence in Korean Mobile(phone) Cinema // Proceedings of the conference «Seeing, Understanding, Learning in the Mobile Age». Budapest, 28th–30th April, 2005.
76. *Ozcan Y., Kocak A.* A Need or a Status Symbol: Use of Cellular Telephones in Turkey // European Journal of Communication. 2003. Vol. 18. №2.
77. *Paragas F.* Dramatextism: Mobile Telephony and People Power in the Philippines // Mobile Democracy: Essays on Society, Self, and Politics / Ed. by K. Nyíri. Vienna: Passagen Verlag, 2003.
78. Perpetual Contact: Mobile Communication, Private Talk, Public Performance / Ed. by J.E. Katz, M. Aakhus. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2002.
79. *Plant S.* On the Mobile: The Effects of Mobile Telephones on Social and Individual Life // <http://www.motorola.com/mot/documents/0,1028,333,00.pdf>.

80. *Puro J.-P.* Finland: a Mobile Culture // *Perpetual Contact: Mobile Communication, Private Talk, Public Performance* / Ed. by J.E. Katz, M. Aakhus. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2002.
81. *Rafael V.L.* The Cell Phone and the Crowd: Messianic Politics in the Contemporary Philippines // *Public Culture*. 2003. Vol. 15. № 3.
82. *Rheingold H.* Smart Mobs: The Next Social Revolution. Cambridge, MA: Perseus Books, 2002.
83. *Rice R.E., Katz J.E.* Comparing Internet and Mobile Phone Usage: Digital Divides of Usage, Adoption, and Dropouts // *Telecommunications Policy*. 2003. Vol. 27. № 8/9.
84. *Robbins K., Turner M.* United States: Popular, Pragmatic and Problematic // *Perpetual Contact: Mobile Communication, Private Talk, Public Performance* / Ed. by J.E. Katz, M. Aakhus. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2002.
85. *Roos J.P.* Sociology of Cellular Telephone: The Nordic Model (300,000 Yuppies? Mobile phones in Finland) // *Telecommunications Policy*. 1993. Vol. 17. № 6. (<http://www.valt.helsinki.fi/staff/jproos/mobiletel.htm>)
86. *Schejter A., Cohen H.* Israel: Chutzpah and Chatter in the Holy Land // *Perpetual Contact: Mobile Communication, Private Talk, Public Performance* / Ed. by J.E. Katz, M. Aakhus. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2002.
87. *Sherry J., Salvador T.* Running and Grimacing: The Struggle for Balance in Mobile Work // *Wireless World: Social and Interactional Aspects of the Mobile Age* / Ed. by B. Brown, N. Green, R. Harper. L.: Springer-Verlag, 2002.
88. *Sugiyama S.* Social Conduct, Social Capital and the Mobile Phone in the US and Japan: A Preliminary Exploration via Student Surveys // *Mobile Democracy: Essays on Society, Self and Politics* / Ed. by K. Nyíri. Vienna: Passagen Verlag., 2003.
89. *Thumb Culture: The Meaning of Mobile Phones for Society* / Ed. by S. Bertschi, P. Glotz. Bielefeld: Transcript Verlag, 2005.
90. *Touraine A.* The Post-Industrial Society. Tomorrow's Social History: Classes, Conflicts, and Culture in the Programmed Society. N.Y.: Random, 1971.
91. *Ukritwirya C.* Mobile Phone «Mue Tue» – «an Extension of the Hand»: Cool Brand and Cool Self in Everyday Lives // *Proceedings of the Sixth Conference on Communications in the 21st Century: Seeing, Understanding, Learning in the Mobile Age*, Budapest, 2005, April 28–30. Budapest, 2005.
92. *Varbanov B.* Bulgaria: Mobile Phones as Post-Communist Cultural Icons // *Perpetual Contact: Mobile Communication, Private Talk, Public Performance* / Ed. by J.E. Katz, M. Aakhus. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2002.
93. *Vershinskaya O.* Mobile Communication. Use of Mobile Phones as a Social Phenomenon – The Russian Experience // *Revista de Estudios de Juventud*. 2002. № 57.
94. *Wireless World: Social and Interactional Aspects of the Mobile Age* / Ed. by B. Brown, N. Green, R. Harper. L.: Springer, 2001.

ТРУДНОСТИ ПОДДЕРЖКИ ЛПХ В РАМКАХ ПРИОРИТЕТНОГО НАЦИОНАЛЬНОГО ПРОЕКТА «РАЗВИТИЕ АПК»

.....

О.А. Оберемко¹

Проблемная ситуация

Личное подсобное хозяйство как элемент социальной реальности с момента своего появления в эпоху тотальной коллективизации, головокружения от успехов и перегибов вызывает эмоциональные споры в «мире идеологии» и кипение страстей в повседневной жизни. В советскую эпоху его существование было нетеоретичным, как пережиток прошлого, в постсоветскую эпоху оно не укладывается в господствующую неолиберальную риторику по сходным соображениям². За весь период существования ЛПХ государственное регулирование было направлено на борьбу с «нетрудовыми доходами», которая осуществлялась уже в послесталинские годы через принудительное обобществление скота, «секвестирование» приусадебных участков, попытки налогообложения фруктовых деревьев, разорения теплиц и тому подобные меры. Об этой практике государственного регулирования память у старших поколений до сих пор жива. А тут вдруг в проекте, *приоритетном и национальном*, да отдельной строкой – целое направление: «стимулирование развития малых форм хозяйствования в агропромышленном комплексе».

Приоритетный национальный проект (ПНП) «Развитие АПК» содержит ряд направлений, предусматривающих стимулирование хозяйственной де-

¹ Оберемко Олег Алексеевич – кандидат социологических наук, старший научный сотрудник Института социологии РАН, доцент кафедры социальной психологии и социологии управления Кубанского государственного университета. Электронная почта: ooberemko@yandex.ru.

Статья подготовлена в рамках проекта Фонда «Общественное мнение» «Социологическое наблюдение ЛПХ в Краснодарском крае», реализованного автором в марте–мае 2007 г.

² Об общности (неверных) прогнозов относительно судьбы некапиталистических предприятий между марксистами и неолибералами см., например: [8].

тельности ЛПХ. Как противники, так и сторонники поддержки ЛПХ видят в ней прежде всего элемент социальной, а не экономической политики, если, конечно, под единственной целью экономической политики понимать обеспечение краткосрочной, не слишком сложно извлекаемой прибыли крупных игроков-монополистов.

Среди социальных целей чаще озвучивается обеспечение самозанятости населения, высвобождаемого в ходе до сих пор не завершеного реформирования АПК; предотвращение пауперизации сельского населения; сохранение заселенности сельских территорий; самообеспечение сельского населения продуктами питания, уровень потребления которых в постсоветской России снизился, и др. Все эти цели *по недоразумению считаются лишенными экономического смысла.*

Наряду с неэкономической аргументацией идеология поддержки ЛПХ содержит и прагматические соображения: хозяйства формального сектора производят *менее половины* валового сельскохозяйственного продукта страны. При этом в последние годы тенденция к росту производительности статистикой отчетливо отмечена только у фермеров (частных предпринимателей), чей вклад в сельскохозяйственный ВВП не превышает 5 %. Стимулы к развитию производства, предусмотренные в ПНП «Развитие АПК», действовали для предприятий формального сектора АПК и до 2006 г., однако коренного улучшения ситуации не дали. Неэффективность крупных форм ведения сельского хозяйства на территории России заставляет делать ставку на малую, архаичную хозяйственную единицу. Краткосрочный эффект такой ставки налицо – товарность участвующих в нацпроекте ЛПХ существенно выросла.

Массив данных

Эмпирическую основу статьи составляет массив собранных с 29 марта по 10 апреля 2007 г. в ходе экспедиционной поездки в два района Краснодарского края интервью примерно с 70 информантами, а также официальные документы³. Основой массива данных послужили индивидуальные и иногда групповые (2–5 собеседников) свободные интервью по целевой выборке – фермеры и владельцы ЛПХ, взявшие кредиты в рамках Приоритетного национального проекта «Развитие ЛПХ». Каждое интервью начиналось с представления, в котором озвучивалась цель: посмотреть, как идет национальный проект по развитию АПК. Представление данных в исследовании, выполненном в этнографической традиции, ставит проблему анонимности. Для соблюдения анонимности имена информантов опущены, а названия районов изменены, поскольку отбор цитат продиктован не интересом к персоне или месту, а типичностью.

³ Более точный подсчет вряд ли целесообразен, поскольку с разными информантами было записано от 1 до 6 бесед разной длительности (от 5–7 минут до 3 и более часов), причем содержательное обсуждение сюжетов могло продолжаться в разных составах и по несколько раз.

Анализ и представление данных

Все собранные интервью рассматривались как единый текстовый массив, так что при рассмотрении каждой темы мы стремились учесть все релевантные высказывания. В анализе представлены только те ситуации (топики), которые в совокупном тексте хотя бы дважды озвучены информантами, не связанными между собой непосредственными отношениями в конкретной ситуации (например, проживающих в разных районах). Появление одной темы в разных контекстах — основание, чтобы тему считать типичной.

Представление данных качественного исследования ставит проблему анонимности. Отбор тех или иных цитат для отчета (публикации) диктуется не интересом к персоне или месту, а типичностью. Для соблюдения анонимности все имена информантов и названия районов изменены: два базовых района мы будем называть Предгорным и Приреченским, третий район — Пригородным.

Проблемы в реализации Приоритетного национального проекта

Полевая экспедиция в Краснодарский край показала, что ПНП «Развитие АПК» реально действует. Размышления над нормативными документами и собранными интервью приводят к выводу о том, что это наиболее перспективный из всех ПНП, поскольку предлагает непосредственному производителю на практике овладеть проектной деятельностью и финансово-кредитными инструментами, давно принятыми в мировом хозяйстве, но совершенно неизвестными советскому крестьянству. Однако экспедиция вскрыла и ряд проблем в реализации проекта. Рассмотрим некоторые из них подробнее.

Проблема 1. Рентабельность стимулируемого производства

ПНП «Развитие АПК» целенаправленно стимулирует главным образом развитие (обновление) материальной базы и расширение производства продукции. Безусловно, растет занятость людей, однако растет ли рентабельность этих занятий — вопрос более чем спорный, особенно применительно к ЛПХ.

Конечно, с укрупнением хозяйства рентабельность по некоторым параметрам повышается. Трудозатраты, например, на 20 свиней менее чем в два раза превышают трудозатраты на 10 свиней. Кроме того, некоторое расширение производства в ЛПХ делает его более привлекательным для производителей кормов, семян и т.п. как оптового покупателя, которому выгодно давать скидки. Но одновременно возрастают и риски на стадии сбыта: в пики низких цен крупную партию в розницу реализовать сложнее.

Приведем слова фермера средней руки, у которого есть высшее агрономическое образование, общий широкий кругозор, опыт хозяйствования, предпринимательства и общения с финансовыми структурами. Этот пример имеет смысл, поскольку данное фермерское хозяйство в принципе более устойчиво, чем ЛПХ.

И: То есть вы сейчас по-прежнему как хозяйство выживаете?

Р: Да.

И: О развитии никакой речи не идет или все-таки?

Р: Ну, в перспективе... А сейчас только на выживание. Вот за 3 последних года, что я руковожу хозяйством, цена на ту же пшеницу колеблется от 2,5 до 3 рублей, может, чуть больше. Солярка возросла с 6 рублей до 15. Ее меньше уходит не стало на воспроизводство этого всего. А зерно, к сожалению...

И: А что еще выросло? За что еще приходится платить больше?

Р: Увеличился немного земельный налог, но сейчас, правда, нас освободили от него. Арендаторов. Закон вышел – на собственников переложили. <...> Но в основном семена очень выросли в цене. Удобрения, та же селитра. Очень дорого. <...> ГСМ, туда входит и масло, и все. Запчасти сейчас стали очень дорогие. На нашу убитую технику. Она ж постоянно ломается. Все обслуживающие сферы для сельского хозяйства. Все очень дорого. Плюс своя машина где-то что-то договориться – тоже бензин. Ну, запчасти, удобрения, средства защиты растений тоже растут, а вот цена на зерно остается по-прежнему на том же самом уровне (фермер, Пригородный район, 10012–13, 165–180, 206–2104)

Сходную оценку итогов хозяйствования за последние годы давал и другой, средний по размеру обрабатываемой земли (собственной 75 га и арендует 450 га) фермер, который регулярно покупает новую технику, в том числе по ПНП, и ведет интенсивное, высокотехнологичное производство с налаженным сбытом крупных партий раннего поливного картофеля.

Р: Вот как только катушки⁵ мы купили на 500 метров раскатывать, мы сразу 100 га посадили, сейчас уже 150, до двухсот-то мы поливаем везде, где только можно, до самой трассы и то поливаем. Никогда такого полива не было: мы там канал сделали, осушили болото, воду туда закачали, перекачиваем, перекачка стоит, три катушки стоят, поливают. То есть мы резко сразу увеличили площади, увеличили урожайность сразу, вот, хотя богаче жить не стали.

И: Да-а-а?! А почему?

Р: Я сейчас расскажу. Картошка и 7 лет назад стоила 7 р. килограмм, а зарплата была там 50 р. [в день на уборке картофеля, в прошлом году – 300–350 р.], солярка 2 р. была, удобрения были дешевле, техника была, помню, мы продали 50 тонн картошки и купили КАМАЗ. Вот сейчас, чтобы купить КАМАЗ, мне нужно продать 250 тонн картошки. Ну, за счет того, что мы

⁴ 10012–13 – архивный номер интервью; 165–180 – строки интервью в соответствии с архивной записью.

⁵ Катушки шлангов для полива приобретены у ведущего мирового производителя из Германии. Каждая катушка стоит около 2 млн р.

вкладывали деньги в технику, учились, урожай поднимали, площади расширяли, мы и продержались на этом уровне, сейчас вот выжили на мировые цены, вот теперь самое время нам зарабатывать деньги. Вот вкладывать в урожайность, мы достигли уже этого уровня, зарубежного, мы уже эти 30 тонн картофеля раннего мы берем, если осенью – мы по 40 тонн с га берем, вот как бы у нас есть такой уровень уже, вот, нам надо удержаться на этом уровне и, я думаю, процесс пойдет (фермер, Приреченский район, 10051, 479–496).

Этот фермер, оценивая свою производительность и техническую вооруженность, мыслит не российскими масштабами. Ориентиром ему служит мировой уровень. И тем не менее он говорит: «богаче жить не стали». Возможно, в приведенных словах есть доля преувеличения, но пятикратное подорожание относительно производимого продукта только КАМАЗа — а сколько еще всего нужно? — все-таки убеждает.

Сходные рассуждения звучали и из уст владельцев ЛПХ. Приведем пример из интервью птицевода с многолетним стажем, владельца недавно отстроенного дома, отца двоих детей:

Р: Начинал и колбасой торговать, потом и крупами, продуктами.

И: Своей колбасой?

Р: Нет, покупал, я так просто точку имел. И потом это мы решили попробовать. Раньше было выгодней конечно, тут вот, что ни говори, выгодней было, корма дешевые были.

И: Это какие годы?

Р: Это в пределах 2000, 2002, 2003-й вот так вот, выгодно было, дешевые корма, конечно, результат дороже был. Но вот, я ж говорю, четыре года назад была цена 34 р., живым весом сдавали, сейчас 36, последний раз я сдавал 35–36. Но за это время корма ровно в 2 раза выросли. Цыпленок был в 2000 г., бройлер [для доращивания] — в пределах 6 р., сейчас он — в 17 р. Практически в 3 раза вырос. Антибиотики, витамины страшно подорожали, но конечный результат, всего подорожал на 3–4 р. (владелец ЛПХ, 200045, 90–100)

В российском крестьянноведении часто высказывается тезис о том, что ЛПХ развивается «наряду и, в значительной степени, за счет ресурсов и помощи коллективных хозяйств» [3, с. 20]. На сильную зависимость ЛПХ от крупных хозяйств в предоставлении помощи техникой, транспортом, кормами, посадочными материалами, производственными помещениями и т.п. (либо в счет земельных паев, либо на льготных условиях, а также, скажем мягко, негласной помощи, о которой администрация крупные хозяйства порой и не ведает или закрывает глаза) настойчиво указывают многие авторы [4, с. 39–49; 5]; со снижением производственного потенциала коллективных хозяйств связывается падение производства в ЛПХ в первой половине 1990-х гг. [3, с. 17].

Следующий случай (как и многие другие в нашей коллекции интервью) под этот тезис не подходит, поскольку связей с крупным хозяйством данное ЛПХ не имеет, т.е. функционирует в рыночных условиях.

На вопрос о дальнейших планах наш информант оптимизма особого не выразил:

Р: Просто лично я не вижу, будет ли развиваться этот бизнес в будущем. Вот на ближайшие даже 2–3 года строить планы сложно очень. Мы не знаем, какие цены опять-таки, я ж говорю, у нас все дорожает, кроме, на конечный наш продукт. Если так дальше и пойдет, просто будет невыгодно. Вот зимой допустим, по себе сужу, мы сажали бройлеров под Новый год, да мы заработали. После Нового года мы посадили, мы вышли по нулям — цены не было (владелец ЛПХ, Предгорный район, 200045, 136–141).

Для полноты картины добавим, что этот владелец ЛПХ относится к тем, чья подготовка и предпринимательский опыт при благоприятных обстоятельствах позволили бы перейти в разряд частных предпринимателей: в прошлом занимался торговлей продуктами, имел собственное зарегистрированное предприятие; на подращивание птицы перешел в начале 2000-х гг. как на более спокойный и выгодный бизнес.

Аналогичную точку зрения на рентабельность высказывает эксперт:

Не секрет, и вы сами знаете, что ГСМ, эти все материалы, они все повышаются, а он с этого имеет очень мало, плюс еще отдает налоги, плюс еще отдает, если арендованная земля, арендную плату. В итоге у него мизер выходит, и многие люди бросают эти фермерские хозяйства, оставляют в своей собственности участок <...> 1,5 га, и занимаются личным подсобным хозяйством (юрист консультационного центра, Приреченский район, 200103–5, 191–201)

Отсюда возникает вопрос: какие последствия может иметь проект, втягивающий крестьян в производственную деятельность, если экономические условия хозяйствования ухудшаются – растет цена буквально на все, кроме производимого продукта?

Проблема 2. Сбыт продукции простимулированного производства

Сразу скажем, что о трудностях сбыта мяса — именно эта отрасль приоритетна в национальном проекте — нам говорили во всех трех районах, где мы побывали. Прежде чем переходить к материалам интервью, обратимся к официальным документам. В этом есть смысл, поскольку в дополнении к федеральному ПНП в крае реализуется губернаторская программа по развитию ЛПХ с похожими целями, финансируемая из регионального бюджета. В этом документе есть специальный раздел, содержащий перечень показателей для оценки эффективности выполнения программы. Текст раздела содержательно делится на две части: о производстве и сбыте.

Программная мысль первой части — стремление «переломить сложившуюся отрицательную динамику в численности сельскохозяйственных животных, содержащихся в ЛПХ» и оказать «стимулирующее воздействие к наращиванию поголовья». Именно с наращиванием поголовья связывается «повышение занятости и улучшение материального положения жителей сельской местности». Далее приводятся контрольные цифры на 2007, 2008 и 2009 гг. о динамике численности крупного рогатого скота, в том числе коров, свиней, овец и коз [7, с. 10, прил. 2–5].

Как прописано в документе, рост поголовья является средством к достижению *социальных целей* — роста занятости и повышения доходов на селе. Однако контролировать эффективность выполнения программы предполагается по показателям, относящимся не к целям, а к средству — росту поголовья и товарности ЛПХ. Можно ожидать, что *при такой постановке вопроса то, что обозначено как средство, при реализации программы фактически окажется целью*. Шансы достижения программой социальных целей были бы больше, если бы критерии ее оценки основывались непосредственно на показателях цели — «улучшения материального положения жителей сельской местности».

Между тем в документе указано на необходимость «переломить сложившуюся отрицательную динамику в численности сельскохозяйственных животных, содержащихся в ЛПХ». Как можно судить по собранным интервью, содержание животных за последние годы резко подорожало за счет роста цен на корма, а возможности использовать «дармовые ресурсы» резко сократились. Упали, особенно в 2007 г., и закупочные цены, вернее, цены, по которым реально сбыть сырые продукты животноводства. В этих условиях появляется риск, что сельяне снова будут отказываться от выращивания животных, поскольку это занятие стало убыточным и при сложившейся конъюнктуре не ведет к «улучшению материального положения жителей сельской местности». Именно убыточность задавала «отрицательную динамику» поголовья в прошлые годы. Ближе к социальным целям могли бы быть, например, относительные стоимостные показатели содержания животных⁶ и их сбыта.

Именно сбыту посвящена вторая часть раздела о критериях оценки реализации программы. Там сказано: «В рыночных условиях развития агропромышленного комплекса... ключевую роль в реализации Программы будут играть... показатели, характеризующие состояние рынка сбыта» [7, с. 10].

В тексте Программы кроме прогнозных валовых показателей реализации никаких иных показателей, «характеризующих состояние рынка сбыта», нет. Сопоставление программных показателей производства и сбыта продукции ЛПХ дает представление о планируемых эффектах Программы (табл. 1).

⁶ Или отдельные компоненты этих показателей.

Очевидно, что опережающего производство роста товарности ЛПХ Программой не планировалось ни по одному из направлений. К 2009 г. рост валового производства предусмотрен на 11,6–18,4%, а в 2006 г. по молоку и скоту и птице прирост и по производству, и по реализации ожидался в скромных размерах — 5,0–6,4%, по овощам — 0,3%. Однако в оперативных информационных письмах от 29 ноября 2006 г. и 6 февраля 2007 г. приводятся данные о гораздо большем приросте (табл. 2).

Таблица 1

Показатели производства и реализации ЛПХ сельскохозяйственной продукции, 2005–2009 гг.⁷

Показатели	2005 г., отчет	2006 г., оценка	2007 г., прогноз	2008 г., прогноз	2009 г., прогноз	Прогнозируемый в 2009 г. прирост к 2005 г., %
Молоко						
Производство, тыс. т	395,5	415,5	444,6	449,0	453,5	114,7
Реализация, тыс. т	79,5	83,5	89,4	89,8	90,7	114,1
Товарность ЛПХ, %	20,1	20,1	20,1	20,0	20,0	
Скот и птица						
Производство, тыс. т	192,4	204,7	219	223,4	227,8	118,4
Реализация, тыс. т	63,3	67,3	72,1	73,5	75,0	118,5
Товарность ЛПХ, %	32,9	32,9	32,9	32,9	32,9	
Овощи						
Производство, тыс. т	349,4	350,4	382,2	386,0	389,9	111,6
Реализация, тыс. т	33,9	34,0	37,1	37,4	37,8	111,5
Товарность ЛПХ, %	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7	

Таблица 2

Объем сельскохозяйственной продукции, закупленной в ЛПХ в 2006 г.

Наименование показателя	На 01.11.2005, тыс. т	На 01.11.2006 тыс. т	10 мес. 2006 г. к 2005 г., %	2006 г. к 10 мес. 2005 г., %
Закупка молока	52,7	75,5	143,3	150,0
Закупка мяса КРС и свиней в живом весе	4,5	16,1	3,6 раза	4,4 раза
Закупка овощей	4,2	4,7	111,9	154,0

Иными словами, за один 2006 г. ЛПХ выдали больше товарного мяса не на 5 и 18,4, а на 340%. Именно с учетом оперативных, а не официально опубликованных данных становится понятнее, почему рухнула закупочная цена на мясо. Случился *обыкновенный кризис перепроизводства* из-за массовой раз-

⁷ Данные взяты из [7, прил. 6–8]; показатели товарности ЛПХ рассчитаны.

дачи кредитов которая не сопровождалась диверсификацией каналов реализации⁸.

Насколько в этом контексте реализация Программы способна добиться «повышения привлекательности крестьянского уклада жизни» и создания «условия для нормальной жизнедеятельности на селе» [6], некоторое представление дают собранные интервью.

Р: Набрались тоже кредитов, закупили этих свиней несчастных, вырастили, покупали корма, а теперь... 67 рублей, когда это все начиналось, рублей за килограмм, а сейчас 30, 28, 25. Вот кто-то вырастил и говорит, наверно, легче поубивать и выкинуть, потому что даже кредиты отдавать нечем. Вот поэтому я не думаю, что будет развиваться ЛПХ, люди сейчас обожгутся на вот этом вот и больше играть в эти игры с государством никто не будет. У нас есть несколько мясоперерабатывающих комбинатов поблизости, есть частные... и когда задавали вопрос, говорили, да без проблем, привозите, сдавайте. Но так цену никто не называет. Без проблем за 25 рублей можно поехать и сдать. Так это еще ветсправки надо, еще то-то, то-то, то-то... (фермер, Пригородный район, 10011–12, 414–423)

Вот интервью, в котором к этой теме разговор возвращался неоднократно, поскольку у респондента как раз на тот момент подросла очередная партия свиней для сбыта, а сбывать было некуда:

Р: Получилось перепроизводство. У нас губернаторская программа была. Дали товарный кредит — свиней. Мамок взяли молодых. Товарный кредит. Все набрали. Все, кто мог, брали. Давали по 5 штук. Представьте, одна выводит десяток. Вот получилось 50. Вот и все.

И: А они оказались не готовы к такому счастью?

Р: Да. Они ж везут мясо брикетное, всякое разное, буйволятину, жир и кости...

И: А тут много мясокомбинатов?

Р: Много... У нас в районе ни одного — только по краю.

И: И все из района должны были везти свинину куда-то?

Р: Да кто ее знает куда?! НИКУДА!! И там даже условия у них на мясокомбинатах, чтоб был 95–105 кг вес свиней, не больше. Ну и цена 25–27 рублей. Живой вес. А мы брали по 72 рубля вот этих, ну, когда разводить. Так что разница есть? <...>

Р: Не додумали. Я так думаю, государство, наверно ж, считало, когда эти деньги выдавало. Они ж должны знать: ага, если вот свиней, одна свинья приносит 10–12 штук. Они ж уже должны думать, если мы продадим, сколько

⁸ Правда, при этом розничный рынок этого кризиса не заметил!

поголовья БУДЕТ. Это что, трудно просчитать? <...> Я знаю, что мы влезли и влезли.

И: А как Вы думаете, те, кто влез, им же надо... кто-то ж кредиты брал под это дело.

Р: А как же! И теперь их же надо возвращать. А чем? <...>

И: Может, спишут?

Р: Да уж!.. Теперь ждем вот урожая. Урожаем погашать. Мы ж думали как: ага, если будет голова у нас выходить там 6–7 тысяч — ну если вырастет — то это будет очень хорошо. Это будет хорошо для нас, для всех, для... А... А она-то выходит 3,5–4 тысячи. Они прожрали больше, чем мы их продаем. <...>

И: А переждать, пока на рынке меньше будет?

Р: А почему его будет меньше? (смеется) А почему его будет меньше?

И: Ну, не знаю. Сейчас все зарежут, и через месяц, может быть... <...>

Р: Нет, нет. У нас же еще... (смеется) Ну там же еще одни растут. Одни выросли, другие народились, третьи беременные ходят. Она ж свинья — 3 недели, 3 месяца и 3 дня. Это ж вот — круговорот (фермер, Предгорный район, 10019, 32–43, 232–235, 241–250, 262–266).

Мы привели наиболее обстоятельные фрагменты интервью с фермерами, но у владельцев ЛПХ абсолютно те же самые проблемы: мясо сбывать можно, но только себе в убыток.

...к концу года прямо совсем нас удручило, у нас очень резко упала на территории края цена на свинину. У нас свинина, ну так вот если в живом весе с 60 рублей упало до 28 сейчас. То есть людям абсолютно стало не выгодно заниматься свиноводством, хотя в начале года именно все брали на развитие свиноводства, потому что мы знаем, что это скороспелая продукция (специалист РУСХ, Пригородный район, 10014, 237–241).

Тот, кто взял товарный кредит и занимался только откормом (положил все яйца в одну корзину) и кому нельзя надеяться, что по другому направлению у него будет прибыль, по-видимому, попал в очень неприятное положение: ни в одном из районов мы не слышали даже намека на надежду, что взятые кредиты могут массовым порядком списать. Потому что в каждом районе уже были прецеденты ареста имущества. По крайней мере, эта тема везде на слуху.

Считается, что специализация малых хозяйств повышает их рентабельность и характеризует развитость сектора в целом — чем глубже разделение труда, тем выше развитие. Однако высокие риски от неустойчивости конъюнктуры как раз препятствуют специализации, поскольку для страховки от разорения следует вести параллельно несколько направлений, что в свою очередь упирается в ограниченность трудовых ресурсов семейного хозяйства и по-

рождает необходимость работать на износ. Тем самым под сомнение ставится одна из декларируемых целей ПНП — повышение продуктивности семейных хозяйств.

Обратим внимание, что в приведенных фрагментах ответственность за проблему сбыта возлагается, по крайней мере, отчасти, на государство:

<...> я не думаю, что будет развиваться ЛПХ, люди сейчас обожгутся на вот этом вот и больше играть в эти игры с государством никто не будут.

Не додумали. Я так думаю, государство, наверно ж, считало, когда эти деньги выдавало.

Категорично и от души высказался об этом районный чиновник:

И: Понимаете, возникает проблема сбыта. Мы это увидели своими глазами.

Р: Хмыкает.

И: Начинает ЛПХ эффективно работать, девать некуда продукцию. То есть, значит, надо не только давать деньги, но и развивать инфраструктуру переработки?

Р: Отбомбить бы вашу столицу, чтобы вы не ели кенгуриное мясо, а ели хорошую, достойную продукцию. Ведь чем кормят сегодня население, мне не надо рассказывать, вы и сами знаете. Мы стонем, не можем сдать качество. Наше качество сравнить — значительно выше. Мы не можем его сдать. То есть, вот эта организованная преступность она потому и называется организованной, что они организованы лучше нас. Они установили пороги цен. Они установили коридоры, по которым движется продукция, власть на это сегодня внимания не обращает. Вот мы и топчемся (специалист РУСХ, Приреченский район, 10054, 62–72).

По этой версии власть тоже ответственна за трудности со сбытом, точнее, за бездействие перед «организованной преступностью», которая управляет товарными потоками. В то же время на федеральную власть возлагается ответственность за некачественный импорт.

Впрочем, кто бы ни нес ответственность, важно другое: сбыт настолько проблематичен, что при обсуждении этой темы у наших собеседников ощущалась готовность перейти из экономической плоскости в политическую и даже военную: отбомбить!

Поскольку речь идет о прилежном участии в программе, предложенной государством, претензии к качеству планирования и реализации управленческих решений едва ли можно считать необоснованными.

Проблема 3. Крестьяне и банки

Банки демонстрируют профессионализм особого рода. Например, отраслевой Россельхозбанк за 2006 г. четырежды менял правила кредитования ЛПХ

[1, с. 42], которые никто — ни крестьяне, ни чиновники, ни банковские работники — не называют простыми. В частности, изумляет то, что срок действия некоторых справок меньше срока реально длящейся процедуры оформления.

Кроме того, проценты по кредитам банками взимаются регулярно, а субсидии систематически задерживаются (на технику для малых хозяйств они ощутимые). То есть банк не выполняет собственных правил. Одно из оправданий — несвоевременная подготовка банком собственной нормативной базы:

Р: Но сложности были, банк не готов был, банк ставил такую задачу: я выдал кредит, всё. А субсидирование это чье-то, т.е. вот этот механизм, пока край включился, пока включилось головное предприятие, пока все же отрегулировали этот момент, кто должен людям выдавать документы, вот у нас он, наверно, пошел где-то с июля месяца, с июля, вот когда людям стали выдавать бумажки. То есть они к нам придут, кредитный договор так положат, вот мы кредитный договор держим, а всей требухи банковской, пока ж они целёвку подтверждали, и я вам скажу, что люди неохотно идут на субсидирование. Довольно сложный механизм, людям трудно собрать все эти бумажки... (специалист районного управления сельского хозяйства, Пригородный район, 10014, 151–161)

Подчеркнем, что о неготовности и нерасторопности банка говорит чиновник, а не крестьянин.

Сложность правил оформления субсидий приводит к тому, что выделенные средства на субсидии оказываются невостребованными теми, для кого они — на бумаге — предназначены:

Р: Он должен представить нам документы, плановые, график, плановый расчет, и фактический ежемесячно, и они люди, понимаешь, не понимая, откуда выписка расчетная, выписка с судного счета, для них это сложно, понимаешь, она говорит: «Я доярка, я ухаживаю за коровами, я не хочу», вот иной раз приходят, и сейчас пошли массово, просто пишут отказ: «Я не хочу заниматься субсидированием, потому что я погасила часть уже кредита, мне нужно ехать снова в <соседний районный центр, где находится филиал РСХБ>, за этой бумажкой, не хочу». Вот, Вы представляете?! (специалист РУСХ, Пригородный район, 10014, 166–172)

Издержки по оформлению кредитов и субсидий целиком перекладываются на клиентов, не сведущих в постоянно меняющейся процедуре.

При этом банк сетует на финансовую и предпринимательскую безграмотность малых хозяйств (что часто справедливо), в свою очередь грамотные аграрии (и муниципальные чиновники) сетуют на безграмотность банковских служащих («набрали молодежь — откуда?! — ничего не понимают в собственных инструкциях») и волокиту.

Для выполнения плана по кредитованию банк работает с клиентами, имеющими солидную залоговую базу. В число таких клиентов попадают и крупные хозяйства, которым кредиты не нужны, в том числе в силу предпринимательской бесперспективности руководства и заведомой низкой рентабельности хозяйства.

Из собранных нами интервью может сложиться впечатление, что деятельность Россельхозбанка слабо увязана с циклом сельскохозяйственных работ и ориентирована, по-видимому, на формальные внутренние установления, не учитывающие сезонность. В частности, выдача кредитов после принятия решения занимает месяцы, деньги могут прийти тогда, когда они уже не нужны, что тянет за собой усложнение отчетности за полученный кредит и не стимулирует, а, наоборот, препятствует сближению хозяйственной практики с бухгалтерской отчетностью.

Например, владелец ЛПХ прошел всю формальную процедуру и добился решения о выделении ему кредита на возведение хозяйственной постройки для размещения в ней молодняка в заранее оговоренные (с племобъединением) сроки. В ожидании кредита, который приходит с опозданием, хозяин вынужден изыскивать средства из других источников, в противном случае за запрошенный, но еще не полученный кредит он рассчитаться не сможет — как минимум придется выплачивать проценты, а для этого нужно получить доход. Кредит пришел, но необходимые затраты уже произведены. Чтобы правильно за них отчитаться, сроки трансакции владелец вынужден фальсифицировать. Это хороший пример того, когда неадекватная строгость в соблюдении правил порождает беспорядок.

Вывод: отраслевой РСХБ не ориентирован на своих клиентов, фактически не учитывает специфики отрасли, в которой работает.

Проблема 4. Нестандартность продукции ЛПХ

От ЛПХ трудно добиться соблюдения определенных стандартов производственного процесса и готовой к реализации продукции. Нестандартность ограничивает возможности ЛПХ наладить систематический сбыт, особенно животноводческой продукции. Проблемы качества и стандартизации являются новыми, особенно для товарных ЛПХ, работающих на развитых продовольственных рынках, тогда как в советскую эпоху продукция подворий едва ли не безраздельно господствовала в сегменте качественных товаров [2, с. 12].

В то же время владельцы ЛПХ (и некрупные фермеры) жалуются на диктат заготовителя и переработчика, которые избегают установления прозрачной процедуры замеров качества продукции.

Резюме

Проблема 1. Рентабельность стимулируемого производства. Денежные и товарные кредиты стимулируют вовлечение крестьян в производство на свой страх и риск. Однако рост затрат на производство устойчиво обгоняет цены на конечные продукты. Таким образом, производство стимулируется в ухудшающихся условиях.

Проблема 2. Сбыт продукта простимулированного производства. Скачкообразный рост товарности (закупок) ЛПХ на Кубани по итогам 2006 г. был отражен в оперативных сводках Департамента сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности: успех стимулирования производства явно превзошел ожидания. Но закупка, как оказалось, не всегда является синонимом сбыта. Во всех районах чиновники и сельхозпроизводители жаловались: купить готовы многие, но с убытком для производителя. В частности, закупочная цена на свинину упала в 1,5–1,7 раза, а потребительские цены на мясо и мясосопродукты остались на том же уровне⁹! Это другой аспект той же проблемы: производство стимулируется в ухудшающихся условиях.

Проблема 3. Крестьяне и банки. Отраслевой РСБ слабо ориентирован на своих клиентов, поскольку фактически не учитывает специфики отрасли, в которой работает.

Проблема 4. Нестандартность продукции ЛПХ. Мало стимулировать просто производство, нужно стимулировать производство продукции по стандартам. Однако если переложить все издержки стандартизации на производителя, то будет высок риск свертывания производства, на увеличение которого рассчитан ПНП.

Представляется, что ПНП «Развитие АПК» — это единственный национальный проект, в рамках которого есть шанс запустить *рыночные механизмы избирательного стимулирования профессиональной активности тех, кто готов возложить на себя ответственность за риски по освоению цивилизованных институциональных правил хозяйственной деятельности.* Однако качество управления проектом, похоже, способно обратить его реальные плюсы в более чем реальные минусы.

Библиографические ссылки

1. Барсукова С.Ю. Неформальные способы реализации формальных намерений, или Как реализуется Приоритетный национальный проект «Развитие АПК»: Препринт WP4/2007/02. М.: ГУ–ВШЭ, 2007. (http://new.hse.ru/sites/ecsoclab/docs/WP4_2007_02.pdf)
2. Калугина З.И. Личное подсобное хозяйство в СССР: Социальные регуляторы и результаты развития. Новосибирск: Наука, 1991.

⁹ Речь идет о первой половине 2007 г.

3. *Калугина З.И.* Парадоксы аграрной реформы в России: Социологический анализ трансформационных процессов. Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 2000.
4. *Нефедова Т., Пэллот Дж.* Неизвестное сельское хозяйство, или Зачем нужна корова? М.: Новое издательство, 2006.
5. *Никулин А.М.* Предприятие и семья в России: социокультурный симбиоз // Куда идет Россия? Трансформация социальной сферы и социальная политика. М.: Дело, 1998.
6. Пояснительная записка к проекту постановления Законодательного Собрания Краснодарского края «Об утверждении краевой целевой программы “Развитие ЛПХ на территории Краснодарского края на 2007–2009 годы”» / А.Н. Ткачев. Краснодар, 2007.
7. Развитие ЛПХ на территории Краснодарского края на 2007–2009 годы: Проект краевой целевой программы / Департамент сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности Краснодарского края. Краснодар, 2007.
8. *Peattie L.R.* Anthropological Perspectives on the Concepts of Dualism, the Informal Sector, and Marginality in Developing Urban Economies // International Regional Science. 1980. Vol. 5. № 1.

ГОРОДСКОЙ ЖИЛИЩНЫЙ ВОПРОС В ЭКОНОМИЧЕСКИХ ТЕОРИЯХ КОНЦА XIX–НАЧАЛА XX В.

К.Н. Бабичев¹

Жилищная проблема относится к числу острых социальных проблем в стране. По данным Всероссийского центра изучения общественного мнения, в 2007 г. 56% россиян желают улучшения жилищных условий, в том числе 21% отметили крайне высокую и 36% умеренную потребность в жилище. Наиболее остро проблема улучшения жилищных условий стоит перед населением крупных городов страны, где на ее крайнюю актуальность указали 33% опрошенных. В средних и малых городах, а также в сельской местности на крайнюю актуальность жилищного вопроса указал каждый пятый респондент (табл. 1) [4, с. 1].

Таблица 1

Потребности населения России в улучшении жилищных условий в 2007 г., %

Степень актуальности жилищной проблемы	Число опрошенных	Городское поселение, тыс. чел.			Сельское поселение, тыс. чел.
		Более 500	100–500	Менее 100	
Крайне актуальна	21	33	21	21	20
Скорее актуальна	35	43	34	36	34
Скорее неактуальна	21	9	25	17	22
Совсем неактуальна	19	14	16	24	19
Затруднились ответить	4	1	4	2	5

Согласно проведенному в 2006 г. фондом «Институт экономики города» исследованию рынка жилья, только 17% населения (богатые и часть средне-

¹ Бабичев Константин Николаевич — аспирант кафедры организации и планирования местного развития Кубанского государственного университета. Электронная почта: babichevk@list.ru.

го класса) могли приобрести жилье с помощью собственных накоплений или кредитных средств. Лишь 29% респондентов были готовы решать жилищную проблему рыночными способами, приобретая или строя жилье; 6% населения были намерены арендовать жилье; 7% — это очередники, которые продолжали надеяться на бесплатное получение квартиры; 19% не рассчитывали на получение социального жилья. Но уже 49% опрошенных готовы были использовать рыночные механизмы для улучшения жилищных условий при частичной помощи со стороны государства [5, с. 37–38].

Все сказанное позволяет утверждать, что для подавляющего большинства россиян решить жилищный вопрос без участия государства и органов местного самоуправления на сегодняшний день практически невозможно. Следовательно, государство должно направить свои усилия на повышение доступности жилья для большинства населения, увеличение жилищной обеспеченности и улучшение качества жилищных условий российских семей.

На наш взгляд, меры, предпринимаемые государством для решения жилищных проблем граждан, не носят комплексного характера и направлены прежде всего на стимулирование платежеспособного спроса населения.

Однако если различные финансовые субсидии и ипотечное жилищное кредитование стимулируют спрос на жилье, а его предложение недостаточно эластично (не может расти темпами, сопоставимыми с темпом роста спроса), весь эффект от такого стимулирования будет нивелирован ростом цен на жилье, опережающим доходы населения. И для тех, кто не получает субсидий со стороны государства, жилье станет еще менее доступным.

Исходя из этого приоритет в решении жилищного вопроса в России должен быть отдан инструментам, направленным на расширение предложения нового жилья и реконструкции существующего жилищного фонда. Только в этом случае можно сгладить диспропорции между спросом и предложением и повысить доступность жилья для большинства населения.

В этой связи весьма полезно изучение теоретических воззрений классиков экономической науки, заложивших основы и представивших примеры практически всех мер, которые могут применяться для решения жилищного вопроса и в нынешнее время.

Весьма распространенный в современном мире термин «жилищный вопрос» (квартирный вопрос, жилищная нужда) появился в середине XIX в. в результате промышленной революции, которая послужила причиной резкого притока населения из сельской местности и малых городов в крупные городские центры.

По данным А. Вебера, к началу XX в. около 5% всего человечества скопилось в больших городах, число жителей которых постоянно увеличивалось за счет населения деревень и малых городов. Стремительный рост больших городов

наглядно иллюстрируют следующие примеры: в течение одного XIX в. население Берлина увеличилось почти в 6,5 раз, Брюсселя в 5 раз, Лондона в 4, Парижа и Вены в 3,5, Москвы в 4, Нью-Йорка в 30, а Бостона в 20 раз [1, с. 19].

Рост населения в городах с населением более 100 000 жителей в Западной Европе и его отношение к росту всего населения видно из следующей табл. 2, составленной М. Диканским [3, с. 12].

Таблица 2

Рост городского населения в Западной Европе XVIII–XX вв.

Год	Всего населения, чел.	Население городов с населением 100 000 жителей и более, чел.	Отношение населения больших городов ко всему населению, %
1700	80 000 000	2 600 000	3,2
1800	120 000 000	3 600 000	3,0
1900	280 000 000	36 000 000	13,0

В России жилищный вопрос впервые возник после отмены крепостного права в 1861 г., в результате которой состав горожан существенно трансформировался за счет притока крестьянства в города. В конце XIX в. крестьянство стало главной составляющей частью городского населения.

Совершенно естественно, что в России конца XVIII – начала XX в. с ее слабо развитой промышленностью процесс сосредоточения в городах еще не достиг таких размеров, как в Западной Европе, однако и у нас доля городского населения непрерывно возрастала (табл. 3) [3, с. 13].

Таблица 3

Рост населения в городах России (XVIII – XX вв.)

Год	Городское население, чел.	% ко всему населению
1724	328 000	3,0
1782	802 000	3,1
1796	1 301 000	4,1
1812	1 653 000	4,4
1835	3 025 000	5,8
1851	3 482 000	7,8
1867	8 157 000	10,6
1897	16 785 000	13,0
1911	22 719 000	13,7

Рост городского населения в России и Европе и интенсивная концентрация его в ограниченных пределах городской территории многократно обгоняли

строительство нового жилья. Ситуация усугублялась тем, что концентрация населения в городах породила множество ранее неизвестных санитарных и социальных проблем. Если в течение многих столетий значительная часть городов застраивалась домами сельского типа, с соответствующими им санитарными условиями, то теперь создание дорогостоящих канализационных и водопроводных сетей стало насущной необходимостью. Пожарная опасность, многократно возросшая из-за высокой плотности строений, привела к преобладанию каменного строительства над деревянным.

Приток населения привел к серьезному удорожанию городских земель, что тяжким бременем легло на квартиросъемщиков: домовладельцы стремились переложить на них свои расходы. Основной страдающей стороной стала огромная масса рабочих – вчерашних крестьян. Так возник жилищный вопрос, который изначально понимался как ухудшение жилищных условий рабочего класса, вызванное массовым притоком населения в города.

Это вовсе не означает, что до XIX в. жилищной нужды не существовало, но именно в XIX в. происходит осознание жилищного вопроса как острейшей социальной проблемы и происходит систематический поиск путей ее разрешения.

До середины XIX столетия жилищный вопрос не привлекал внимания ученых и общественности. Объяснялось это отчасти слабым развитием городов, отчасти индифферентным отношением науки и общественного мнения к интересам широких масс городского населения. Только к 1870-м гг. возникли и начали развиваться первые теории, авторы которых видели в неправильной организации предложения жилья и пригодной для застройки земли причины высоких цен на землю и недостатка удобного и дешевого жилья. Первым, кто подверг проблему жилищного вопроса теоретической разработке и привлек внимание к жилищному вопросу в городах, был известный в 1840-х гг. политэконом В. Губер, который, по словам В. Святловского, считается отцом необъятной немецкой литературы по этому предмету [8, с. 110]. Основную причину несовершенных жилищных отношений В. Губер видел в неправильной организации на городском жилищном рынке предложения жилья, которая создает «вымогательские» цены на квартиры и приводит к земельному ростовщичеству. «Высота земельных цен, – писал ученый, – это краеугольный камень всего жилищного вопроса, секрет его разрешения» (цит. по: [6, с. 49]).

Особое значение в борьбе с частной спекуляцией В. Губер придавал реформированию строительной отрасли. В частности, им разработаны многочисленные проекты, направленные на развитие конкуренции путем строительной деятельности на кооперативных началах при поддержке частных и публичных работодателей – общины и государства. Для борьбы с земельной спекуляцией посредством конкуренции В. Губер предлагал организовать вокруг больших

городов поселения, которые отстояли бы от центральных пунктов на расстоянии четверти часа езды [6, с. 50].

Новое слово в теории жилищного вопроса было сказано на жилищном конгрессе в немецком городе Эйзенах, обозначившем собой новую эру в теории политической экономии и социальной политики. На смену экономического либерализма, господствовавшего в середине XIX столетия, выдвигается катедер-социализм — получившая развитие в германских университетах и официально признанная политэкономическая доктрина, отстаивавшая необходимость вмешательства государства в экономические и социальные отношения с целью введения социализма сверху. В этом городе было создано Общество в поддержку социальной политики, которое назначило на первый свой конгресс обсуждение способов решения жилищной проблемы, главным докладчиком по этому вопросу выступил известный в XIX в. немецкий экономист Р. Энгель. Он отмечал, что спекуляция в деле постройки домов всегда играет не на понижение, а только на повышение и, следовательно, является самостоятельным фактором повышения земельных цен. Согласно Энгелю, разрешение квартирного вопроса должно распасться на три фундаментальных вопроса: *кому* помогать, *кто* должен помогать и как помогать [8, с. 111]. В дебатах по докладу Р. Энгеля принимали участие А. Вагнер, Г. Шенберг, К. Реслер и др.

Остроту жилищного вопроса в городе А. Вагнер объяснял *юридическим моментом* — влиянием права частной собственности на условия предложения земли на земельном рынке. А. Вагнер полагал, что институт частной собственности, будучи необходимым фактором экономического развития и имея крупные заслуги в других сферах жизни, оказывает отрицательное влияние на город. В частности, в монопольном характере частного земле- и домовладения А. Вагнер видел главную причину жилищного вопроса.

При чрезвычайно отрицательном отношении к частной собственности на городские земельные участки ученый искал выход в реформе права собственности. «Все средства помощи, — говорил А. Вагнер, — «против так называемой жилищной нужды, которые не связаны с глубоким изменением права собственности, являются только паллиативами». Принципиальная реформа прежде всего должна быть направлена на содержание этого права, как частного права: собственность здесь не может быть формулирована как абсолютное право [9, S. 470]. Частным лицам земля должна уступаться только на таких условиях, чтобы право собственности на землю и, следовательно, будущее возрастание цен на нее оставалось в руках городского самоуправления.

Наиболее пригодным средством для этого А. Вагнер считал право наследственной аренды, при котором право собственности на землю отделяется от собственности на строение. Кроме того, ученый рекомендует и особую систему городских налогов:

- 1) налог на прирост ценности;

- 2) особый налог на незастроенные строительные участки;
- 3) исчисление подомового налога не на принципе ценности, а на принципе доходности.

Требования А. Вагнера не остались теоретическими построениями. Они вошли в политические программы социал-демократов и немецких земельных реформаторов и получили некоторое осуществление в деятельности немецких городских самоуправлений.

Другой известный немецкий экономист, Г. Шенберг, полагал, что квартирный вопрос должен быть разрешен «по-разному в различных городах, так как редко какое дело должно более, чем квартирное, согласовываться с местными условиями» [8, с. 112]. По мнению Г. Шенберга, государственная забота в этом деле не имеет вообще серьезного значения, а если и имеет, то лишь в некоторых городах и при некоторых особых условиях.

На конгрессе по жилищному вопросу в г. Нюрнберге (1865 г.) высказывались предложения в пользу уничтожения препятствий при постройке дешевых домов, более консолидированной деятельности благотворителей (филантропов), уменьшения промышленно-эксплуатирующего характера строительных обществ, постройки малых домов и т.д. Те же вопросы занимали и конгресс 1867 г. в Гамбурге. Главное внимание всех этих конгрессов было направлено на вред, наносимый частной спекуляцией при строительстве жилья.

В это же время появились две крупные школы в городском жилищном вопросе: административная и неоманчестерская.

По мнению представителей административной школы, основная причина жилищного вопроса — неправильное функционирование частной собственности, обуславливающее монопольное положение домовладельца на земельном рынке. Поэтому они искали выход в ограничении права частной собственности путем административного вмешательства, одновременно предлагая две основные формы ограничения:

- 1) ограничение застраиваемости каждого отдельного владения;
- 2) требование согласовывать застройку каждого участка с условиями застройки всей городской территории, чтобы воздержаться от таких форм застройки, которые противоречат нормальному строительному развитию города в целом.

В развитии идей административной школы отчетливо прослеживаются два этапа: *старое направление*, или строительное, и *молодое направление* — экономическое [6, с. 70–87].

Старому направлению административной школы принадлежит заслуга создания градостроительной науки. Впервые принципы планомерной застройки городов были выработаны Р. Баумейстером в 1876 г., затем последовали работы К. Зитте и З. Штюббена, в которых обосновывалась необходимость система-

тического планирования сети артерий «публичного передвижения» для обеспечения возможности правильного развития города, необходимость соблюдения эстетических критериев, принципов общественной гигиены и удобства застройки.

К началу XX в. в науку и практику построения городов начинают внедряться принципы социальной политики; делаются попытки путем особой планировки городов удешевить городскую землю и тем самым ослабить жилищную нужду. И чем больше теоретическая мысль разрабатывает основные принципы науки построения городов, чем большую роль они начинают играть в практической политике, тем больше внимания уделяется вопросам экономическим и юридическим, административная школа вступает во вторую фазу своего развития – экономическую.

«Основной причиной жилищного вопроса является неправильное функционирование частной собственности, обуславливающее монопольное положение домовладельца на земельном рынке», – такова основная идея административной школы [6, с. 75].

Высокие цены на землю, препятствующие нормальному строительному развитию городов, в значительной степени обуславливаются недостаточным развитием норм публичного права, регулирующих процесс строительного развития городов. Земельная спекуляция и частнохозяйственная инициатива необходимы; они осуществляют важную функцию создания новых, пригодных к застройке участков, но эта деятельность должна быть направляема и регулируема публичной властью путем ограничений собственности на землю.

Р. Баумейстер впервые дал экономическое обоснование публично-правовым ограничениям свободы застройки. К издержкам на жилье он относил:

- 1) затраты на строительный участок;
- 2) расходы по постройке здания.

Вмешательство публичной власти через повышение строительных требований неизбежно удорожает второй элемент стоимости жилища, но в то же время может понизить стоимость первого. Как утверждал Р. Баумейстер, цена земли прямо пропорциональна интенсивности застройки участка, следовательно, ограничивая интенсивность застройки, публичная власть может оказать благотворное влияние на понижение цен.

Известный специалист в области жилищного дела начала XX в. М.Г. Диканский, будучи сторонником административной школы, приводил на этот счет следующий пример: «Если возьмем две различные по типу жилищ страны, как Бельгия и Германия, то увидим, что главная причина различия жилищных условий этих стран коренится в различных приемах планировки городской территории. В Бельгии мы видим дома-особняки, узкие улицы и невысокие квартирные платы, а на северо-востоке Германии – широкие улицы,

застроенные в виде сплошных стен многоэтажными домами с надворными строениями и высокими квартирными платами... Дальнейший вывод напрашивается сам собой: экономическая выгодность малых домов, с одной стороны, гигиенические и моральные их преимущества – с другой, дают основания для полного запрета больших казарм и ограничения высоты домов двумя или тремя этажами...» [3, с. 167].

Окончательный вывод теоретических построений представителей административной школы таков: *не высокие квартирные цены определяют интенсивный характер застройки и влияют на высоту земельной ренты, а, наоборот, интенсивный тип застройки, многоэтажные дома-казармы, повышают земельную ренту и косвенно квартирную плату... Чем выше застройка, тем выше квартирная плата* [6, с. 91]. Отсюда вытекает необходимость совершенствования применения строительного плана, который должен заранее исключить возможность постройки домов-казарм.

Но там, где цена земли высокая, открытый тип застройки экономически недопустим. Отсюда следует необходимость индивидуализации строительных норм в зависимости от цен на землю в различных кварталах города.

Практическое значение учения административной школы чрезвычайно велико и отразилось на строительном и жилищном праве большинства крупнейших государств Европы.

В конце XIX в. резко обозначилось новое, либерально-экономическое, неоманчестерское течение: первый бой старому учению оно дало на почве жилищного и земельного вопроса. Если административная школа на первый план выдвигала неправильную организацию *предложения* земельных участков как основную причину высоких цен на городские земли и основной фактор жилищного вопроса, то неоманчестерская школа, напротив, видела в характере *спроса* на городские земельные участки основной фактор всей эволюции земельных отношений современного города.

Данное научное направление дало миру наиболее ярких представителей неолиберальной школы – М. Поле, А. Фохта, Е. Филипповича, В. Штейна.

А. Фохт решающую роль на земельном рынке отводил спросу. Земельные цены в городе определяются не предложением, а спросом; и спрос на данный городской участок тем сильнее и настойчивее, чем ярче проявляются в нем специфические городские свойства, чем больше он открывает доступ к участию в производительных и потребительных выгодах городской жизни [6, с. 96].

Факт, что потребность в жилищах в городе и количественно, и качественно представляет собой колеблющуюся величину, по мнению представителей рассматриваемой школы, дает достаточное основание считать жилищную нужду необходимым условием капиталистического города: предложение жилья никогда не может быть приспособлено к спросу, тем более что тяга населения к

городу и спрос на квартиры увеличиваются как раз в те моменты экономического оживления, когда капиталы отвлечены промышленной деятельностью и рабочие руки сравнительно дороги.

Таким образом, с точки зрения виднейших неоманчестерцев, дело создания годных к постройке земельных участков и готовых жилищ настолько сложно и ответственно, что может быть поручено только «промышленному гению частной спекуляции», и общественная власть должна *совершенно отстраниться* от вмешательства в жилищные отношения, чтобы не затруднить удовлетворение жилищной проблемы растущего городского населения. Жилищная нужда – неизбежное последствие анархического характера капиталистической формы хозяйства, против которой нет специфических средств борьбы.

Неоманчестерская школа отрицала необходимость самостоятельной жилищной политики органов публичной власти, исходя из положения, что частная инициатива и свободная конкуренция делают все возможное для удовлетворения жилищных потребностей населения, так что нет надобности в постороннем вмешательстве.

Своеобразным продолжением идей неоманчестерской школы стала социальная теория городской земельной ренты Ф. Визера. Согласно данной теории, представленной в малоизвестной работе австрийского экономиста [10, S. 9], на всей территории города происходит упорная «групповая» борьба за лучшие места проживания, победа в которой остается за наиболее платежеспособными элементами. Эта борьба идет постепенно и непрерывно. При развитии города концентрическими поясами, характерном для города XIX–XX вв., лучшие (центральные) места достаются наиболее платежеспособным, на внешние места вытесняются более слабые наниматели.

В борьбе за лучшее место различных социальных классов всегда должен наступить такой момент, когда низший класс доходит до последних пределов своей платежеспособности и должен уступить место высшему, который может предложить большие добавочные деньги.

В отличие от представителей неоманчестерской школы, Ф. Визер признает необходимость вмешательства общественной власти в игру свободных экономических сил на городском жилищном рынке. Роль городского самоуправления, по его мнению, должна сводиться к развитию путей сообщения. «Только в этом случае, если бы техника путей сообщения вполне победила расстояние... городская жилищная рента могла бы быть выровнена и сведена к незначительной добавочной сумме», – делает вывод ученый (цит. по: [6, с. 106]).

Ряд инструментов, направленных на смягчение жилищного вопроса, был представлен еще одним направлением — школой земельных реформаторов.

Школа земельных реформаторов получила свое теоретическое обоснование от американского экономиста Г. Джорджа, который в своей работе «Прогресс

и бедность» (1879) предложил так называемый *единый налог*, исходя из соображений «справедливости и эффективности» [2, с. 54]. Относительно справедливости Г. Джордж утверждал, что земельная рента определяется природой и обществом, а не усилиями землевладельцев. Последние, по его мнению, ничего не сделали и не заслуживают роста стоимости принадлежащей им земли, поэтому любая непредвиденная выгода, появляющаяся в результате роста города, должна изыматься в виде налогов. По поводу эффективности Г. Джордж заключал, что налог на землю сделает ненужными налоги на улучшения. Отмена налогов на улучшения будет стимулировать инвестиции в строительство домов, выращивание зерна и т.д. Налог на землю не повлияет на объем предложения земли, потому что предложение земли неизменно. Замена налога на землю налогом на улучшение земли, с точки зрения ученого, приведет к росту общего богатства общества.

Последователи Г. Джорджа, в частности А. Дамашке, идут дальше требований налоговых реформ, предлагая проведение планомерной земельной политики, нацеленной на увеличение общинных земельных богатств. Для этого ими был выработан ряд требований:

- 1) рациональное налоговое обложение построек и незастроенных мест;
- 2) высокое обложение земельных участков при их перепродаже;
- 3) специальный прогрессивный налог на сверхнормальный (конъюнктурный) прирост земельной ренты в городах;
- 4) ограничение горизонтальной и вертикальной застраиваемости земельного участка [6, с. 67].

Предложенные меры имели своей целью постепенное возвращение общине тех ценностей, которые не являются продуктом индивидуальной деятельности отдельных лиц и в конечном итоге должны привести к постепенному и органическому переходу городских земель в собственность общин, т. е. к их муниципализации.

Так, широкое распространение в конце XIX – начале XX в. получила идея «аграрной реформы», которая предусматривала отмену частной собственности на землю в городах. Даже сам В. Святловский, не принадлежа к политическим радикалам, писал: «Не предвещая вопроса о всей национальной территории, я полагаю, что земля в пределах современных больших городов и поселков должна находиться у частных лиц только на праве пользования, а не владения, чем в значительной мере может быть задержано дальнейшее повышение цен на жилище» [8, с. 240].

Еще более радикальный способ решения жилищного вопроса дал Ф. Энгельс в своей работе «К жилищному вопросу» (1887). Он предлагал уничтожить *противоположность между городом и деревней*, доведенной до крайности в современном ему капиталистическом обществе. Капиталистическое общество,

пишет Энгельс, не только не способно уничтожить эту противоположность, но вынуждено, наоборот, с каждым днем все больше ее обострять. Таким образом, не решение жилищного вопроса приводит к разрешению социального вопроса, как считали социалисты (П. Прудон, А. Мюльбергер), а, наоборот, *«благодаря решению социального вопроса, то есть благодаря уничтожению капиталистического способа производства, становится вместе с тем возможным разрешение жилищного вопроса, – заключает Энгельс. – Стремиться решить жилищный вопрос, сохраняя современные крупные города – бессмыслица. Но современные крупные города будут устранены только с уничтожением капиталистического способа производства. Однако сначала всякая социальная революция должна будет брать вещи такими, какими она их найдет, и бороться с наиболее вопиющим злом при помощи имеющихся налицо средств: путем экспроприации части роскошных квартир, принадлежащих имущим классам, и принудительным заселением остальной части»* [7, с. 170].

Идеи Ф. Энгельса о способах решения жилищного вопроса были отчасти реализованы на практике большевиками с приходом их к власти в 1917 г. и отменой частной собственности. Весь жилищный фонд перешел в муниципальную собственность. Государство в лице местных Советов впервые в истории получило возможность определять: какое, где, когда, кому можно строить жилье и кто, где и с кем может жить. Период с 1918 по 1921 г. характеризуется как «эпоха раздачи жилья по классовому признаку». Пафос «жилищного передела» выразился в лозунге «Дворцы рабочим!». Следуя проекту Ф. Энгельса об обязательной экспроприации квартир у эксплуататоров при завоевании политической власти, чтобы помочь нуждающимся в жилье, государство под угрозой конфискации имущества владельцев двух богатых квартир обязывает освободить одну из них «на нужды бедного населения». Богатой считалась всякая квартира, в которой число комнат равняется или превышает число душ населения, постоянно живущего в этой квартире. Это положило начало «самоуплотнению» и образованию коммунальных квартир. Основной характеристикой жилищных условий в это время становится жилищная обеспеченность – количество квадратных метров площади на человека, в то время как в странах с рыночной экономикой жилье оценивается в первую очередь по его *стоимости*, т. е. рассматривается как *капитал*.

Проведенный анализ теорий городской жилищной политики позволяет нам комплексно подходить к решению жилищного вопроса, который не потерял своей остроты и в современном обществе. Несмотря на широчайший спектр мнений о путях решения жилищной проблемы, месте и роли государства в этом процессе, масштабах вмешательства в жилищную сферу, можно выделить, по крайней мере, два основных направления городской жилищной политики: *стимулирование спроса* и *стимулирование предложения*.

Неоманчестерская школа сосредоточила свое внимание на проблеме спроса, а административная – на проблеме предложения. Представители неоманчестерской школы не видели принципиального отличия жилья как товара от других товаров, по их мнению, жилищная нужда неизбежна и может быть преодолена только по мере общего развития экономики. Сама проблема спроса состоит в том, что он не может быть предметом регулирования. Спрос – это поле игры свободных рыночных сил.

Представители административной школы утверждали, что такое отличие есть, и предлагали меры активного регулирования жилищной сферы:

- 1) ограничение частной собственности на землю в городах;
- 2) ограничение вертикальной и горизонтальной застраиваемости земельных участков; планирование и зонирование;
- 3) развитие сети общественного транспорта;
- 4) введение прогрессивного налога на конъюнктурный прирост земельной ренты в городах;
- 5) повышенное налоговое обложение незастроенных земельных участков;
- 6) совершенствование работы строительной индустрии;
- 7) развитие системы городов-спутников.

Все эти и многие другие меры могут быть успешно реализованы и в современной российской муниципальной практике для увеличения предложения жилья и смягчения остроты жилищного вопроса.

Библиографический список

1. Вебер А.Ф. Рост городов в XIX столетии. СПб.: Типография Кускова, 1903.
2. Джордж Г. Прогресс и бедность: Исследование причины промышленных застоев и бедности, растущей вместе с ростом богатства. Средство избавления. М.: Генри Джордж фондейшн, 1992.
3. Диканский М.Г. Квартирный вопрос и социальные опыты его решения. СПб.: Изд-во Н.П. Карбасникова, 1915.
4. Жилищный вопрос актуален, но ипотеку брать не готовы... // ВЦИОМ. Пресс-выпуск № 673. (<http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/4385.html>)
5. Косарева Н.Б. Основы ипотечного кредитования. М.: Фонд «Институт экономики города»; ИНФРА-М, 2007.
6. Загряцков М.Д. Земельная политика городского самоуправления в Германии: с приложением 8 планов. Строительное право как фактор городского землеустройства. М.: Культура, 1913. Т. 1.
7. Маркс К., Энгельс Ф. Избранные произведения: В 3 т. М.: Политиздат, 1979. Т. 2.
8. Святловский В. Жилищный вопрос в России. Краснодар: КубГУ, 2002.
9. Wagner A. Grundlegung der politischen Oekonomie. Leipzig: C.F. Winter, 1904.
10. Wieser F. Die Theorie der städtischen Bodenrente. Berlin: N.P. Wittig, 1909.

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ УСЛУГИ: СПОСОБЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ

.....

С.А. Кирсанов, А.Т. Ошурков¹

Объявив себя социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, Российская Федерация взяла на себя обязательство осуществлять необходимые меры по государственному обеспечению предоставления публичных услуг. Очевидно, что оказание такого рода услуг представляет собой деятельность органов публичной власти различных уровней: федерального, регионального, муниципального. Эти услуги принято называть соответственно государственными и муниципальными услугами.

Научные дискуссии относительно понятия государственной или муниципальной услуги связаны с тем или иным пониманием «сервисной» концепции государства, получившей широкое распространение в США и ряде стран Западной Европы в 1980–1990-е гг., согласно которой смысл и назначение государства заключается в служении индивиду. При буквальном толковании названной концепции, практически любое взаимодействие государства с индивидом оказывается государственной услугой; некоторые ученые относят к государственным услугам и принятие нормативных правовых актов, и уплату налогов, и даже содержание гражданина в местах лишения свободы.

¹ Кирсанов Сергей Алексеевич — кандидат экономических наук, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Санкт-Петербургского института гуманитарного образования. Электронная почта: ksaimr@rol.ru.

Ошурков Андрей Тихонович — кандидат технических наук, помощник вице-спикера Законодательного Собрания г. Санкт-Петербурга.

В работе использованы материалы, подготовленные экспертом Института права и публичной политики А.В. Старовойтовым для Второго международного круглого стола законодателей «Особенности организации и деятельности публичной власти в регионах», проходившего в Санкт-Петербурге в феврале 2006 г.

1. Международный опыт регламентации предоставления государственных услуг

Международный опыт регламентации предоставления публичных услуг показывает, что правовое регулирование услуг стало объектом особого внимания государств – членов Совета Европы. В странах романо-германской правовой системы предпринимаются попытки систематизировать и упорядочить сферу применения понятия «публичные услуги». Ряд государств – членов Совета Европы, включая Бельгию, Францию, Португалию и Великобританию, приняли хартии о предоставлении государственных услуг.

Так, Хартия пользователей услуг государственных служб в Бельгии (1993 г.) представляет собой всеобъемлющую программу, преследующую цель совершенствования отношений между государственными органами и учреждениями, с одной стороны, и населением в качестве клиента, пользователя услуг или их получателя – с другой.

Советом министров Франции 18 марта 1992 г. была принята Хартия о предоставлении государственных услуг. В ней подтверждаются основные принципы, регулирующие работу французской государственной службы (равенство, беспристрастность, преемственность), а также излагаются новые принципы действий в ответ на изменяющиеся ожидания пользователей и появление новых потребностей: необходимости прозрачности и подотчетности, наличия простоты и доступности и обеспечения участия и соответствующей приспособленности.

В Великобритании в 1991 г. была инициирована программа «Хартия гражданина», получившая название Белой книги, излагающей принципы предоставления государством публичных услуг, соблюдение которых правительство желало бы видеть во всех государственных службах.

Хартия качества государственных услуг, принятая в Португалии 28 октября 1993 г., распространяется на все услуги, будь то услуги центрального правительства или муниципальных органов власти. В ней содержится ряд основных принципов, таких, как подотчетность уполномоченных, прозрачность процедур, доступ граждан к участию в конкурсах и др. Ряд городов, имеющих самоуправление, разработали собственные хартии качества.

Концепция хартий о предоставлении услуг в Финляндии основывается на таких конкретных принципах, как:

- обеспечение клиенту определенного уровня качества;
- забота о клиенте;
- гибкость предоставления услуг;
- достижение положительного эффекта по сравнению с прошлым и улучшение характера предоставления услуг;
- описание предоставляемой услуги;
- оптимальный уровень обслуживания;

– эффективность доставки услуг.

В странах Северной Америки и Западной Европы понятие «публичная услуга» имеет весьма широкий и слабо систематизированный характер. К примеру, в США справочная модель описания деятельности федеральных государственных организаций с функциональной точки зрения содержит четыре области деятельности:

- 1) услуги для граждан;
- 2) способы предоставления услуг;
- 3) поддержка процесса предоставления услуг;
- 4) управление государственными ресурсами.

«Услуги для граждан» как область деятельности включает 19 направлений деятельности (оборона, национальная безопасность, внутренняя безопасность, образование, энергетика, транспорт, здравоохранение, социальные услуги, наука и инновации, экономическое развитие и др.), каждое из которых в свою очередь делится на подфункции.

Наиболее полная классификация всего спектра публичных услуг существует в Германии. Например, около 400 услуг федерального правительства классифицируются по содержанию на 8 типов, причем 73% общего количества услуг относятся к трем из них: сбору, обработке и предоставлению общей и специализированной информации; обработке заявлений, поступающих в государственные органы, и оказанию помощи и содействия (предоставление различных форм финансовой помощи, грантов и т.п.).

2. Правовое регулирование государственных и муниципальных услуг

Отличительными чертами современного правового регулирования публичных услуг в России по-прежнему остаются неполнота и противоречивость понимания услуги как законодательно определенного термина, а также отсутствие легальной дефиниции понятий «государственная услуга» или «муниципальная услуга».

Выделение услуг в виде самостоятельного объекта гражданского права в ст. 128 Гражданского кодекса РФ (далее ГК РФ) определило включение в ГК РФ нового вида договора – договора возмездного оказания услуг. При этом юридического определения термина «услуга» или «услуги» в ГК РФ не дается, а под содержанием услуги в гражданском праве понимается деятельность исполнителя, создающая определенный полезный эффект не в виде овеществленного результата, а в виде самой деятельности. Поскольку в случае оказания услуг действия исполнителя не сводятся к результату, который мог бы быть передан заказчику и позволил бы зафиксировать исполнение обязанности со стороны исполнителя, гражданское право выделяет такие основные признаки услуги, как:

- невозможность выражения результата полезного эффекта услуги в овеществленной форме;
- отсутствие гарантии со стороны исполнителя по достижению результата услуги.

Важное отличие публичных услуг от иных видов услуг состоит в том, что они (а также их перечень, формы предоставления, стандарты и нормативы) устанавливаются и вводятся нормативным правовым актом. Кроме того, в процессе предоставления публичной услуги особую роль играют органы государственной власти и органы МСУ, наделенные властными полномочиями по организации предоставления данных услуг в какой-либо сфере (или обеспечению гарантий предоставления этих услуг) и контролю за соблюдением стандартов (в том числе качества) предоставляемых услуг. Исполнителем публичной услуги может быть либо орган исполнительной власти непосредственно (в социальной сфере – крайне редко), подведомственные ему учреждения, либо иные, в том числе негосударственные, организации (к примеру, заключившие контракт на предоставление услуг). Обязательность публичной услуги компенсируется бесплатностью ее предоставления и значительным количеством прямых и косвенных выгод как для индивида – получателя услуги, так и для всего общества. Таким образом, к основным характеристикам публичной услуги можно отнести:

- 1) индивидуальность, адресность;
- 2) заявительный характер предоставления (инициируется по обращению потребителя услуги в орган государственной власти (государственное учреждение) либо в орган МСУ);
- 3) недискриминационный характер (т. е. должна быть предоставлена при наличии установленных в нормативных правовых актах оснований любому пользователю услуги на всей территории Российской Федерации, обратившемуся за ее предоставлением, в заданный срок, с установленным качеством);
- 4) предоставление безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам.

Иные характеристики публичных услуг, нередко упоминаемые в научной литературе и аналитических материалах (добровольность обращения; непосредственное взаимодействие с органом власти; общедоступный характер; преобладание социальных результатов над экономическими; невозможность предоставления данных услуг на полностью конкурентной, рыночной основе и т.п.), представляются спорными, поскольку не раскрывают существенных черт всех без исключения публичных услуг.

Действующий Бюджетный кодекс РФ (БК РФ) оперирует терминами «бюджетные услуги» (ст. 131, 133, 140), «государственные услуги» и «муниципальные услуги» (ст. 142.1, 176, 177), также не давая отдельного определения исследуемого термина (явления). При этом собственно юридический термин – «бюджетные услуги» появился в действующем БК РФ с вступлением в действие Федерального

закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» [2].

Согласно БК РФ «в процессе составления бюджета каждому главному распорядителю, распорядителю бюджетных средств и бюджетному учреждению устанавливаются задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг в зависимости от цели функционирования конкретного главного распорядителя, распорядителя бюджетных средств, бюджетного учреждения, государственного или муниципального унитарного предприятия» (ст. 176).

В соответствии со ст. 177² БК «Федеральный орган исполнительной власти разрабатывает и утверждает нормативы финансовых затрат на единицу предоставляемых государственных или муниципальных услуг» [1]. Нормативы учитываются при составлении проекта бюджета и выделении средств конкретному главному распорядителю, распорядителю бюджетных средств, бюджетному учреждению.

Нормативы финансовых затрат на предоставление государственных или муниципальных услуг используются также при расчете финансирования государственного заказа на предоставление государственных или муниципальных услуг, выполняемого государственными, муниципальными унитарными предприятиями или иными юридическими лицами.

Будучи одной из форм расходов бюджетов, услуги занимают видное место при рассмотрении вопросов, связанных с государственным или муниципальным контрактом или заказом. Так, согласно п. 4 ст. 72 «государственный или муниципальный заказ представляет собой совокупность заключенных государственных или муниципальных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств соответствующего бюджета».

Бюджетные услуги – одна из опорных точек в процессе определения уровня бюджетной обеспеченности, распределения субвенций.

Особое внимание БК РФ уделяет эффективности и экономности использования бюджетных средств в процессе предоставления бюджетных (в том числе муниципальных) услуг. Так, в соответствии со ст. 28 БК РФ одним из принципов бюджетной системы Российской Федерации является принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств, который определен в ст. 34 БК и означает, что при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств. Распорядители бюджетных средств отвечают

² Изначально предполагалось, что ст. 177 Кодекса будет введена в действие со дня введения в действие Федерального закона о государственных минимальных социальных стандартах. Однако в связи с исключением из терминов, применяемых в БК РФ, понятия «государственные минимальные социальные стандарты» этот вопрос теряет свою актуальность.

за эффективность использования этих средств (ст. 160 БК РФ), а получатели средств обязаны эффективно использовать бюджетные средства в соответствии с их целевым назначением (ст. 163 БК РФ). Эффективность использования бюджетных средств, кроме того, составляет сущность принципа самостоятельности бюджетов (ст. 31 БК РФ).

Как известно, при принятии современных бюджетов всех уровней исходят не из потребностей получателей бюджетных (муниципальных) услуг, а из возможностей экономики. Поэтому зачастую распорядители и получатели бюджетных средств пытаются решать свои задачи исходя из следующих установок:

- 1) достичь наилучшего результата при наименьшем объеме затраченных бюджетных средств;
- 2) достичь строго заданного результата при использовании определенного бюджетом объема средств.

На первый взгляд обе установки имеют право на существование, более того, используются на практике. Для анализа названных постановок задачи изобразим определение принципа эффективности и экономности, данного в ст. 34 БК, в виде матрицы:

При составлении и исполнении бюджетов:		ИСПОЛЬЗОВАНИЕ	
		Наименьшего объема средств	объема средств, определённого бюджетом
Д О С Т И Ж Е Н И Е	заданного результата	А +	Б Нерациональный или нереализуемый варианты
	наилучшего результата	В Нереализуемый вариант	Г +

Провозглашенному в БК РФ принципу эффективности и экономности в полной мере соответствуют два квадрата (ячейки) в таблице – А и Г. Квадрат Б принципу эффективности и экономности не соответствует и обозначает либо нерациональный вариант, при котором и распорядитель, и получатель бюджетных средств лишены стимулов для повышения эффективности расходов, либо нереализуемый вариант, когда выделенных средств просто не хватит для получения заданного результата. Указанному принципу не соответствует также и квадрат В, который означает нереализуемый вариант, при котором предусматривается достижение максимального результата при минимизации ресурсов. Такая задача не имеет математического решения, однако именно в такой постановке она закладывается в планы и программы по оказанию бюджетных услуг.

С точки зрения налогового законодательства услуги выступают в качестве объекта налогообложения. Согласно ст. 38 Налогового кодекса Российской Федерации (НК РФ) «объектами налогообложения могут являться операции по реализации товаров (работ, услуг), имущество, прибыль, доход, стоимость реализованных товаров (выполненных работ, оказанных услуг) либо иной объект, имеющий стоимостную, количественную или физическую характеристики, с наличием которого у налогоплательщика законодательство о налогах и сборах связывает возникновение обязанности по уплате налога». При этом услугой для целей налогообложения признается деятельность, результаты которой не имеют материального выражения и реализуются, и потребляются в процессе осуществления этой деятельности.

Указ Президента РФ №314 [5] определил функции исполнительных органов государственной власти по оказанию государственных услуг как предоставление указанными органами непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами. Государственные услуги в сфере социальной защиты населения подпадают под понятие социальных услуг.

В общем виде услуга определена в Межгосударственном стандарте [11] как результат непосредственного взаимодействия исполнителя и потребителя, а также собственной деятельности исполнителя по удовлетворению потребности потребителя. Предоставление услуги названный ГОСТ определяет как деятельность исполнителя услуги, необходимую для обеспечения ее выполнения. При этом под исполнителем услуги понимается предприятие, организация или предприниматель, оказывающие услугу потребителю, а под потребителем – гражданин, получающий, заказывающий либо имеющий намерение получить или заказать услуги для личных нужд. Основанием предоставления услуги согласно стандарту выступает заказ на услугу, каковым является договор между потребителем и исполнителем услуги, определяющий юридические, экономические и технические отношения сторон.

Стандартизация публичных услуг получила законодательное закрепление. Так, необходимость установления стандартов в сфере образования предусмотрена ст. 7 Закона Российской Федерации «Об образовании» [3], в сфере социального обслуживания — ст. 6 Федерального Закона «Об основах социального обслуживания в Российской Федерации» [8], медицинской помощи — ст. 5 «Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан» [9].

Особое внимание государственным услугам и стандартам их предоставления уделяется в рамках административной реформы. В Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг. [4] стандартизация госу-

дарственных услуг выделена в качестве особого направления развития реформы.

Попытка законодательного закрепления определения термина «минимальные государственные социальные стандарты» и роли этих стандартов в бюджетных отношениях при расчетах финансирования государственных и муниципальных услуг была предпринята в Бюджетном кодексе Российской Федерации [1, ст. 135]. Условием практического применения этих положений БК РФ было предварительное введение в действие Федерального закона о государственных минимальных социальных стандартах. В 2003 г. минимальные социальные стандарты получили закрепление и в федеральных законах «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В результате органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления получили полномочия устанавливать региональные или муниципальные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов бюджета субъекта РФ (местного бюджета) на финансовое обеспечение полномочий, реализуемых за счет средств бюджета. В ряде субъектов Российской Федерации были приняты соответствующие законы.

В рамках текущего этапа федеративной реформы было принято решение об отказе от нормативного принципа формирования бюджетов и переходе к формированию расходов бюджета по принципу учета расходных обязательств. Законодательное оформление данного решения получило в очередных изменениях в БК РФ в 2004 г. [2]: из бюджетного законодательства были исключены нормы, связанные с минимальными государственными социальными стандартами. В следующем году соответствующие изменения были внесены и в законодательство в сфере федеративных отношений и местного самоуправления.

Представляется целесообразным стандартизировать и каждую муниципальную услугу, предоставляемую в рамках каждого вопроса местного значения. Это позволит определить, решён вопрос местного значения или нет. Ведь если показатели предоставленной услуги не ниже критериев, установленных муниципальным стандартом, то это означает, что данный вопрос местного значения решён, хотя далеко не все жители муниципального образования согласятся с таким вердиктом.

К сожалению, на практике органы МСУ зачастую решают в принципе нерешаемую задачу, пытаясь получить максимальный результат при минимизации муниципальных ресурсов.

В современной России ситуация с несоответствием желаемого (а чаще всего установленного «сверху») результата и ограниченностью муниципальных ресурсов типична для органов МСУ. Объем возложенных на муниципалитеты обязательств по удовлетворению населения муниципальных образований му-

ниципальными услугами значительно превышает имеющиеся ресурсные возможности, прежде всего бюджетные, поскольку бюджеты всех уровней формируются в России не сообразно потребностям, а исходя из ограниченных возможностей экономики.

3. Номенклатура муниципальных услуг

Анализ законодательства позволяет сделать вывод, что в роли (качестве) государственных и муниципальных услуг чаще всего выступают социальные услуги, что, впрочем, вполне соответствует конституционному определению России как социального государства.

Базовыми муниципальными услугами являются услуги, непосредственно обеспечивающие жизнедеятельность граждан каждого конкретного муниципального образования. Содержание этих услуг прямо следует из предметов деятельности органов местного самоуправления. В случае передачи отдельных государственных полномочий муниципальным образованиям для исполнения сюда присоединяется и деятельность органов государственной власти субъекта РФ либо Федерации.

С некоторыми оговорками все муниципальные услуги можно разбить на следующие блоки³:

- услуги образования (в том числе дополнительного – музыкального, художественного и пр.);
- услуги здравоохранения и поддержания жизнеспособности (уход за инвалидами и престарелыми, социальная помощь на дому, предоставление финансовой и материальной помощи, санаторно-курортное лечение, дома отдыха);
- услуги по обеспечению досуга (культура, спорт, информация);
- услуги по обеспечению среды обитания (благоустройство, озеленение, градостроение, содержание дорог) и содержанию жилья (жилищные и коммунальные услуги);
- услуги транспорта и связи;
- услуги снабжения (торговля, общепит, бытовое обслуживание);
- услуги по обеспечению правопорядка и личной защиты;
- услуги поддержки деловой активности (банки, биржи);
- услуги жилищных и коммунальных служб.

³ С большой долей условности такое разделение муниципальных услуг на блоки можно отнести к городам федерального значения – Москве и Санкт-Петербургу, вследствие особенности правового регулирования местного самоуправления в указанных субъектах РФ в соответствии со ст.79 ФЗ-131 (см. [7]).

Каждый из указанных отраслевых⁴ блоков имеет свою проблематику, индивидуальные компоненты (подсистемы) общей системы правового, организационного, финансового обеспечения производства и предоставления услуг.

Следует учитывать, что даже специализированные организации оказывают целый спектр услуг. Например, общеобразовательная школа по своей сути является многопрофильным социальным учреждением, предоставляя услуги не только образовательные, но и услуги питания, организации досуга, личной безопасности учащихся, услуги воспитания, культуры, здравоохранения и т.д.

На наш взгляд, в широком смысле под муниципальной услугой следует понимать совокупность процесса и результата целевой деятельности органов местного самоуправления и хозяйствующих субъектов на территории муниципального образования по удовлетворению конкретной социальной потребности жителей муниципального образования, а также сопутствующие товары, работы, услуги, без использования которых невозможно надлежащее производство муниципальной услуги. Приведённое определение несколько тяжеловесно, однако позволяет выделить особенности муниципальной услуги.

4. Организационно-финансовые механизмы производства и предоставления (муниципальных) услуг

В процессе оказания любой услуги всегда можно выделить трёх ее главных участников — потребителя (получателя), поставщика (исполнителя) и организатора (заказчика) услуги, которые связаны между собой сложной системой отношений (назначение услуги, ее поставка, потребление и оплата и т.д.).

Потребителями государственных и муниципальных⁵ услуг, как правило, выступают граждане или группы граждан, а в отдельных случаях — юридические лица.

В Российской Федерации «заказчиками» муниципальных услуг являются соответствующие подразделения местной администрации, к полномочиям которых действующими законами либо муниципальными правовыми актами отнесена организация предоставления медицинских, образовательных и иных муниципальных услуг, а, следовательно, и выбор оптимального способа предоставления муниципальных услуг и исполнителей услуг.

Основными «поставщиками» (исполнителями) публичных услуг являются подведомственные муниципальные или государственные медицинские, образовательные учреждения, учреждения социального обслуживания, государственные и муниципальные унитарные предприятия. В роли поставщиков могут

⁴ К признакам отрасли социальной сферы относятся: а) общность представляемых социальных услуг; б) наличие взаимосвязанных основных средств и фондов; в) единство управления; г) единство технологий.

⁵ Все соображения относительно муниципальных услуг полностью применимы и к государственным услугам.

выступать коммерческие и некоммерческие организации (НКО), а также отдельные граждане либо неформальные группы граждан. Естественно, у каждого поставщика услуг может быть как сугубо своя (узкая) клиентская база, так и расширенная (незакрепленная) база потребителей, что влияет на механизм правового регулирования.

Организатор (заказчик) должен установить процедуру принятия решений по отбору поставщика требуемых услуг по их видам, количеству и качеству, по уровню необходимых затрат в условиях заведомого отсутствия согласия между потребителями⁶. Поскольку организация услуги сама по себе является услугой, органы власти могут выступить также в роли организатора организации, назначив на определенных условиях непосредственного организатора услуги (которым может быть и коммерческая фирма, и НКО).

В зависимости от способов взаимодействия между поставщиком, организатором и потребителем услуги, а также от сочетания способов оплаты, поставки и назначения услуги можно выделить (удалось в процессе исследования) как минимум одиннадцать механизмов организации и предоставления услуг, которые схематично показаны на рисунке.

В зависимости от роли бюджета в финансировании услуги механизмы организации и предоставления муниципальных услуг разбиты на три группы:

- 1) услуга полностью финансируется из бюджета;
- 2) бюджет не участвует в финансировании услуги;
- 3) бюджет и потребитель финансируют услугу совместно.

Предложенная классификация ни в коей мере не является истиной в последней инстанции, это скорее приглашение к дискуссии⁷. Прокомментируем предложенную классификацию.

1. Бюджетное финансирование

1.1. «Бесплатная» муниципальная услуга

Такую услугу бесплатно предоставляет орган власти, который здесь выступает и поставщиком, и организатором услуги.

В СССР практически вся жизнь основывалась на государственных услугах и товарах, тогда бесплатно предоставлялись медицинские, образовательные услуги, многие услуги по организации досуга, спорта. В современной России

⁶ В роли организатора общественных услуг часто выступают органы власти (хотя организатором услуги может быть, например, и добровольная ассоциация, и сам потребитель).

⁷ Так, например, в схему не включена благотворительная услуга, когда все расходы по поставке услуги берет на себя ее поставщик. Органы власти не принимают никакого участия в организации такой услуги, но при составлении статистической картины, особенно при оценке потребностей в социальной помощи, наличие таких услуг надо учитывать. Если же благотворительная организация полностью или частично существует за счет бюджетных средств, то ее услуги являются бюджетными услугами и подпадают под общую классификацию.

Модели механизмов доставки услуг потребителю

1. БЮДЖЕТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	2. САМОФИНАНСИРОВАНИЕ	3. СОФИНАНСИРОВАНИЕ
1.1. «Бесплатная» муниципальная услуга	2.1. Автономное самообслуживание	3.1. Субсидирование поставщика
1.2. Платная муниципальная услуга	2.2. Коллективное самообслуживание	3.2. Субсидирование потребителя
1.3. Межмуниципальное соглашение	2.3. Привилегированный рынок	3.3. Муниципальная гарантия
1.4. Муниципальный контракт	2.4. Свободный рынок	3.4. Комбинированная модель
		Сочетание различных механизмов для различных компонентов тех или иных услуг

объем этих услуг снизился, тем не менее основной их перечень сохранился. Отметим, что бесплатной услуга быть не может: либо за неё платит клиент, либо за обслуженного клиента полностью или частично платит бюджет. Может быть и третий вариант, когда все издержки (или их часть) по производству и доставке услуги берёт на себя поставщик, проявляя меценатство.

1.2. Платная муниципальная услуга

В этом случае организатором услуги является потребитель, а муниципалитет выступает как монопольный поставщик.

Зачастую государственные (муниципальные) органы оказывают платные услуги наряду с бесплатными, пользуясь своим монопольным положением (ПИБ, ГБР, ОВИР), или осуществляют «торговлю статусом» с использованием особых прав и возможностей, данных этому органу как государственному. Например, платные услуги охраны (милиция) или сопровождения спецавтомобилем с проблесковым маячком (ГИБДД) осуществимы именно потому, что этим органам приданы особые права как государственным, а также потому, что они (опять же как государственные) за бюджетный счет обеспечиваются помещениями, оборудованием (теми же спецавтомобилями), условиями для обучения и тренировок персонала и т.д.

1.3. Межмуниципальное соглашение

Один из муниципалитетов может заключить с другим договор о выполнении услуги для потребителя. Например, ученики небольшого поселка могут посещать «чужую» школу.

1.4. Муниципальный контракт

Его органы власти заключают с частными и некоммерческими организациями. Орган власти выступает как организатор услуги и оплачивает ее, а фирма – как ее поставщик.

Управление муниципальным контрактом — отдельная крупная тема как в законодательстве, так и в экономической теории.

2. Самофинансирование

2.1. Автономное самообслуживание

Потребитель не обращается за услугами ни к власти, ни к коммерсантам.

Отправляясь на работу в собственной машине, обучая чтению своего ребенка, перевязывая порез, мы занимаемся самообслуживанием. Наиболее эффективное управление по многим видам частных услуг демонстрирует семья как ячейка самообслуживания.

2.2. Коллективное самообслуживание и добровольные услуги

Потребители обслуживают себя, объединившись для этого в ассоциацию: товарищество собственников жилья, потребительский кооператив, общественную организацию. По такой схеме организуются, например, и субботники.

2.3. Привилегированный рынок

Исключительная привилегия — это предоставление частной фирме монопольных прав на поставку услуги, обычно предусматривающее регулирование цены органом власти.

Встречаются и многосторонние привилегии, как в случае с такси. В такой услуге, как и при контракте, орган власти является организатором, а частник — поставщиком услуги. Различие в том, что по контракту поставщику за услугу платит бюджет, а при привилегии — сам потребитель. Многие бытовые услуги (кабельное телевидение, перевозки на маршрутных такси и др.) оказываются с помощью привилегий.

2.4. Свободный рынок

Организатором услуги выступает сам потребитель. Роль государства здесь сведена к минимуму, хотя орган власти может устанавливать стандарты услуг и правила их предоставления.

3. Софинансирование

3.1. Субсидирование поставщика

В этом механизме поставщиком выступает частная фирма, а орган власти и потребитель — соорганизаторами (орган власти выбирает дотируемого поставщика, а потребитель — наиболее подходящего поставщика).

Государство (муниципалитет) предоставляет поставщику услуги бюджетные субсидии для поддержки уровня потребления товаров и услуг. Субсидии могут предоставляться не только в денежной форме, но и в форме налоговых льгот, кредитов или поручительств. Результатом должно стать снижение цен на услуги.

Субсидии и различные льготы предоставляются, например, предприятиям — поставщикам коммунальных услуг. В СССР субсидировались (дотировались) поставщики мясо-молочной продукции.

3.2. Субсидирование потребителя

Потребитель обращается за услугой к поставщику, назначенному органом власти. Таков, к примеру, механизм предоставления компенсаций на оплату жилищно-коммунальных услуг.

3.3. Муниципальная гарантия

Потребитель получает трансферт из бюджета, а затем осуществляет свободный выбор на рынке услуг. Именно этот механизм положен в основу «монетизации льгот».

3.4. Комбинированная модель

Она может сочетать несколько механизмов для различных компонентов услуги. Каждая из указанных моделей обладает как преимуществами, так и недостатками, причём практически все виды услуг обеспечены более чем одним механизмом. Можно выделить некоторые факторы, важные для выбора наиболее эффективного механизма [10]:

- специфицируемость услуги;
- возможность выбора из числа конкурирующих поставщиков;
- результативность и эффективность услуги;
- масштабы предоставления услуги;
- социальное равноправие потребителей.

Следует отметить, что все описанные механизмы относятся к конкретным услугам, а не к органам власти, их оказывающим. Понятно, что один и тот же орган может предоставлять услуги, используя различные механизмы, которые к тому же меняются во времени⁸.

При выборе способа организации предоставления услуг рекомендуется учитывать следующие принципы:

- предоставление доступа к оказанию услуг населению любым хозяйствующим субъектам, соответствующим необходимым квалификационным требованиям;
- приоритет применения конкурсных способов организации предоставления услуг как обеспечивающих большую прозрачность принимаемых решений и больший экономический эффект;
- полное равенство хозяйствующих субъектов, конкурирующих на рынке соответствующих услуг;
- необходимость создания и развития конкуренции в тех сферах хозяйственной деятельности, где она отсутствует, но потенциально возможна;
- отказ от административных и переход к гражданско-правовым (договорным) отношениям с хозяйствующими субъектами – поставщиками муниципальных услуг, обеспечение соблюдения качества, сроков и иных обязательных параметров, предоставляемых населению услуг путем организации надлежащего контроля условий заключаемых договоров;
- недопущение совмещения функций заказчика (и контролера) и исполнителя услуг (работ);

⁸ Так, например, услуги городского общественного транспорта эволюционировали от субсидирования поставщика (в советское время) к частично бесплатной услуге, а затем к комбинации «свободный рынок + муниципальная гарантия + субсидирование потребителя», которая может реализоваться в одном и том же троллейбусе.

– контроль монопольных рынков, в том числе деятельности хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на рынке, в рамках действующего законодательства.

При выборе способа организации предоставления услуги органам местного самоуправления следует также учитывать:

– нормы федерального законодательства, законодательства субъектов РФ и местных нормативных актов, принимаемых органами МСУ в соответствии с их компетенцией;

– состояние рынка данной услуги (монопольный, олигопольный, конкурентный, потенциально конкурентный);

– источники финансирования предоставления услуги (средства местного бюджета, оплата услуг потребителями, смешанные) и их соотношение;

– соразмерность избираемого способа организации объема предоставляемых услуг (экономическая обоснованность);

– общие тенденции развития данной услуги на российских и зарубежных рынках и специфические особенности муниципального образования.

Там, где уже существует и может развиваться частное предпринимательство, требуется ограничивать хозяйственную деятельность муниципалитетов.

Главную оценку услуге, конечно, ставит потребитель. Эта в большинстве случаев субъективная оценка важна и для организатора услуги, который через систему обратной связи (систему индикаторов) отслеживает ситуацию на рынке услуг и вносит необходимые коррективы в сервисный процесс. Помимо учёта мнения потребителя, организатор использует и иные методы оценки качества услуг – проводит их сертификацию, проверки соблюдения поставщиками услуг норм и правил. Если услуга предоставляется в рамках государственного (муниципального) заказа, то организатор следит за исполнением соответствующего контракта, в котором обязательно должны быть предусмотрены требования к качеству исполнения услуги. Вне зависимости от того, кто платит за услугу — бюджет или клиент, конечному потребителю должно быть предоставлено право получить полную информацию об услуге.

Таким образом, услуга признается качественной, если свойства услуги соответствуют требованиям, заданным в нормативном документе, договоре (контракте), технических условиях.

5. Мониторинг услуг

Предоставление любой услуги можно рассматривать как некоторую совокупность действий (технологических операций), последовательно осуществляемых для достижения главной цели — удовлетворения потребителя. Этот сервисный технологический процесс должен иметь надлежащее обеспечение:

организационное, техническое, методическое, финансовое, кадровое, информационное, правовое.

В документации на услугу должны быть указаны основные нормативные показатели её предоставления (как в натуральном выражении, так и стоимостном выражении).

Мониторинг услуги заключается в постоянном наблюдении (по совпадающим периодам) за сервисным процессом и включает:

- выявление отклонений фактических показателей от нормативных;
- группировку причин по классификационным признакам;
- анализ последствий невыполнения нормативных показателей;
- подготовку предложений по совершенствованию сервисного процесса.

Результаты мониторинга сводятся в следующую таблицу.

Основные показатели мониторинга услуг

№ п/п	Показатели	Един. изм.	Факт за отчетный период	План на текущий	Отклонение («+» или «-»)	Перспективный план по периодам		
			(n - 1)	n		1-й	2-й	3-й
						(n + 1)	(n + 2)	(n + 3)
1	2	3	4	5	6	7	8	9

Численные данные таблицы для наглядности целесообразно представлять в виде графиков и диаграмм.

Одна из ключевых задач деятельности органов МСУ — создание условий для возникновения и развития конкуренции на рынках муниципальных услуг в целях устойчивого предоставления качественных, разнообразных и недорогих услуг. Муниципалитеты должны использовать оптимальные способы организации предоставления бюджетных услуг, развивать прогрессивные рыночные механизмы в сфере муниципальных услуг в сочетании с мерами социальной защиты и поддержки малообеспеченных слоев населения.

Отдельной и, пожалуй, важнейшей проблемой является обеспечение, контроля эффективности и качества предоставляемых организациями всех форм собственности публичных услуг. Именно оценка эффективности позволяет перейти к новым методам бюджетирования, ориентированного на результат, и оптимизировать предоставление публичных услуг. Однако эффективный контроль предоставления услуг (и государственных, и муниципальных), а также исполнения установленных стандартов невозможен без общественной активности, контроля со стороны гражданского общества и судебного контроля,

когда гражданин в случае нарушения стандарта услуги или обслуживания мог бы обратиться в суд и добиться предоставления услуги надлежащего качества. Для этого важнейшее значение имеет повышение информированности потребителей об объеме, стандартах и процедурах предоставления публичных услуг в средствах массовой информации, в том числе в сети «Интернет».

Библиографический список

1. Бюджетный кодекс РФ: Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
2. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений: Федеральный закон от 20.08.2004 № 120-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. № 34. Ст. 3535.
3. О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «Об образовании»: Федеральный закон РФ от 13.01.1996 № 12 // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 150.
4. О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг.: Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р // Собрание законодательства РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.
5. О системе и структуре федеральных органов государственной власти: Указ Президента РФ от 9.03.2004 № 314 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945.
6. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 06.10.1999 № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 2117.
8. Об основах социального обслуживания в Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 10.12.1995 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 4872.
9. Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан: Утв. ВС РФ 22.07.1993 № 5487-1 // Собрание законодательства РФ. 1993. № 33. Ст. 1318.
10. *Савас Э.С.* Приватизация: ключ к рынку. М.: Дело, 1992.
11. Услуги населению. Термины и определения: ГОСТ 30335-95/ГОСТ Р 50646-94 (введен в действие постановлением Госстандарта РФ от 12.03.1996 № 164). М., 1996.

РЕФЕРАТЫ

.....

Аствацатурова М.А., Дзахова Л.Х. Государственная стратегия в отношении партогенеза и партийного строительства

В статье обобщаются современные тенденции государственной стратегии в сфере партогенеза и партийного строительства. В нормативно-правовых новациях, отмеченных определённым снижением демократизма процедуры выборов, выделены конструктивные аспекты, представлены реалии и перспективы влияния партийного фактора на формирование и функционирование органов представительной и исполнительно-распорядительной власти через многопартийность, конкуренцию между политическими партиями за электорат, за представленность во власти, за влияние на принятие властно значимых решений.

Библиогр. 10 назв.

Верстов В.В. Указы в правовой системе России: история и современность

Анализируется юридическая сила указов верховной власти в различные периоды истории Российского государства, показывается, что указ часто был едва ли не основным правовым инструментом. Интерпретирована роль указов в правовой системе государства; поскольку правовая система РФ находится в процессе становления, правотворчество Президента является мощным фактором ее развития.

Библиогр. 62 назв.

Гриценко Г.Д. Межэтнические отношения на Северном Кавказе: конфликтологический дискурс

На основе данных опроса жителей ЮФО по многоступенчатой квотной выборке «Социальное самочувствие населения Юга России в условиях реформ» (осень 2006 г.) проанализировано состояние межэтнических отношений в контексте социального самочувствия. В итоге автор выражает озабоченность состоянием межэтнических отношений на Северном Кавказе, указывает на необходимость усилить работу по деэскалации этнополитического конфликтного процесса.

Библиогр. 3 назв.

Гладарев Б.С. Социальное измерение мобильной телефонии

Дается основательный обзор социологических исследований мобильной телефонии и анализ социокультурных изменений, которые принесла в повседневные практики широкая доступность мобильной связи: психологическая зависимость, размывание границ между публичным и частным пространствами, прерывистость временного режима, диалектика «императива доступности» и атомизации пользователей.

Библиогр. 63 назв.

Оберемко О.А. Трудности поддержки ЛПХ в рамках приоритетного национального проекта «Развитие АПК»

На основании полевого исследования, проведенного в трех районах Краснодарского края в апреле 2007 г., вскрыты проблемные точки в реализации ПНП «Развитие АПК» в части поддержки ЛПХ: стимулирование производства в условиях усиления диспаритета цен повышает риски производителя; отраслевой «Россельхозбанк» слабо учитывает специфику отрасли, в которой работает; при кредитовании банк не учитывает нестандартность продукции ЛПХ. Вместе с тем делается вывод, что ПНП «Развитие АПК» стимулировал активных сельхозпроизводителей осваивать финансовые инструменты и институциональные правила современного рыночного хозяйствования.

Библиогр. 8 назв.

Бабичев К.Н. Городской жилищный вопрос в экономических теориях конца XIX–начала XX в.

Исследуются теоретические воззрения классиков экономической науки, заложивших фундамент для принятия управленческих решений в сфере жилищного вопроса. Рассмотрены два основных направления городской жилищной политики: стимулирование спроса (неоманчестерская школа) и стимулирование предложения (административная школа).

Табл. 3, библиогр. 10 назв.

Кирсанов С.А., Ошурков А.Т. Муниципальные услуги: способы предоставления

Кратко охарактеризован международный опыт регламентации предоставления муниципальных услуг; проанализирован актуальный режим правового регулирования взаимоотношений между потребителем, поставщиком и организатором муниципальных услуг в Российской Федерации; обоснована отраслевая номенклатура муниципальных услуг, описаны организационно-финансовые механизмы их производства и предоставления.

Ил. 3, библиогр. 11 назв.

SUMMARY

.....

Astvatsaturova M.A., Dzakhova L.H. Russian State Strategy in Party System Building

The Russian state modern strategy in political processes management, especially, in party system building is analyzed. Certain constructive traits in the recent legal innovations, reducing democratic standards of elections procedures, are revealed; actual and prospective influences of “party factors” on representative and executive bodies formation and functioning are presented.

Verstov V.V. «Ukas» in the Russian State Legal System: History and Actuality

Evolution in juridical validity of Supreme Power’s Ukases in the history of the Russian State is concerned. An actual specificity of the “normative acts” by the President of RF is in their subordinated status to the Laws. As since the RF law system is still being formed, the legislative activities by the President have a good deal in its developing.

Gritsenko G.D. Inter-Ethnic Relationships in the Northern Caucasus: A Conflict Approach

The data of a multistage cluster sample survey of the Southern (Youzhnyi) Federal District population (autumn 2006) are used to analyze inter-ethnic attitudes with reference to the social conditions assessment. It is attended to the urge to reinforce to de-escalate ethno-political conflict processes.

Gladarev B.S. Social Dimensions of Mobile Telephony

Here is made a fundamental overview of mobile telephony sociological researches and an empirical analysis of new social and cultural meanings brought in everyday-life practices with common availability of mobile phones: psychological dependency, blurring of the borders between public and private spaces, discontinuity of the time perceived, and a dialectics of the “imperative to be available” and atomization.

Oberemko O.A. Supporting Household Farmers in Terms of the Priority National Project «Developing Agro-Industrial Branch»: Some Issues

The materials of an evaluative survey in 3 rayons of Krasnodar krai (April 2007) are used to reveal issues in supporting household farmers with the special federal programs of “cheap credits”. There were revealed that (1) stimulating small producers under prices disparity growth raises their risks; (2) the main state credit distributor «Rossel’khozbank» is not tended to take in account “ethnographic” and production processes specificities; household farmers have no conditions to keep high production standards.

Babichev K.N. Housing Issue in Economic Theories of Late 1800s–Early 1900s

Classical economics figures’ theoretical views on coping housing issues via administrative tools are reviewed. Two approaches to city housing policy are stressed: stimulating demand (New Manchester school) and offer (Administrative school).

Kirsanov S.A., Oshourkov A.T. Municipal Services: Ways to Make Available

Here international practices of municipal services offering regulative principles are given; the actual situation in lawful regulation of transactions between municipal services consumers, providers and organizers in the Russian Federation is analyzed; branch municipal services and organizational and financial mechanisms classifications are grounded.