
Журнал входит в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук

Свидетельство о регистрации СМИ ПИ №ФС77-44084 от 04.03.2011 г.

Учредитель: федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Пермский государственный национальный исследовательский университет»

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Сухих В.А., д.экон.н., председатель Законодательного Собрания Пермского края, зав. кафедрой государственного и муниципального управления ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», Пермь

Анимица Е.Г., д.геогр.н., проф., зав. кафедрой региональной и муниципальной экономики ФГБОУ ВПО «Уральский государственный экономический университет», Екатеринбург

Гарсия Ольмо М.А., проф. Католического университета Сан-Антонио, Испания, Мурсия

Запольский С.В., д.юрид.н., проф., зав. кафедрой финансового права ГОУ ВПО «Российская академия правосудия», Москва

Красильников Д.Г., д.полит.н., проректор по стратегическому развитию, экономике и правовым вопросам, проф. кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», Пермь

Ли Ян, проф., зав. кафедрой администрации управления Института государственной администрации, Китай, Нанкин

Силин Я.П., д.экон.н., вице-губернатор Свердловской области, руководитель Администрации губернатора Свердловской области, Екатеринбург

Шляхта Б., д.юрид.н., проф., декан факультета международных и политических наук Ягеллонского университета, Польша, Краков

Щерский К., проф., заместитель директора Института политических наук и международных отношений Ягеллонского университета, Польша, Краков

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Сухих В.А., д.экон.н. (гл. редактор)

Красильников Д.Г., д.полит.н., доц. (зам.гл. редактора)

Блусь П.И., к.геогр.н., доц.

Будалин Е.П., к.юрид.н.

Булахтин М.А., д.ист.н.

Зуева Е.Л., к.экон.н., доц.

Мохов В.П., д.ист.н., проф.

Перский Ю.К., д.экон.н., проф.

Прудский В.Г., д.экон.н., проф.

Сулов М.Г., д.ист.н., проф.

Троицкая Е.А., к.полит.н. (отв. редактор)

СОДЕРЖАНИЕ

I. ТЕОРИИ ПОЛИТИКИ, ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

- Зайцев А.В.** Диалогическая модель связей с общественностью:
возникновение, состояние, перспективы 5
- Пономарев Н.Ф.** «Грюнигианская парадигма»:
благие намерения и суровая реальность 24

II. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

- Борисов Н.А.** Институт президента Украины:
долгий путь к институционализации 40

III. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

- Вишневский А.С.** Оценка социальной ориентации экономики
в контексте государственной региональной политики Украины 58

IV. УПРАВЛЕНИЕ РЕСУРСНЫМ ПОТЕНЦИАЛОМ И РАЗВИТИЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ

- Юрченко Е.А.** Развитие механизмов государственного архитектурно-
строительного контроля Украины в условиях глобализации 75
- Букина Т.В.** Проблемы и перспективы развития водоснабжения
и водоотведения в г. Перми 82
- Незнакина К.В.** Бизнес-процессы комплексного использования
лесных ресурсов региона 94

V. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

- Кузьменко М.Д.** Влияние мегапроектов на перспективное
развитие территории (на примере Саммита АТЭС во Владивостоке) 103

VI. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ	
Капицын В.М., Яо Ван. Синьцзян-Уйгурский автономный район Китай: территориальное самоуправление и национальная политика	107
ABSTRACTS	118
ОТ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ	121



ТЕОРИИ ПОЛИТИКИ, ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

УДК 659.4

А.В. ЗАЙЦЕВ, к.филос.н., доцент кафедры философии и политологии
ФГБОУ ВПО «Костромской государственной университет им. Н.А. Некрасова»,
г. Кострома, ул. 1 Мая, 14
Электронный адрес: aleksandr-kostroma@mail.ru

ДИАЛОГИЧЕСКАЯ МОДЕЛЬ СВЯЗЕЙ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ: ВОЗНИКНОВЕНИЕ, СОСТОЯНИЕ, ПЕРСПЕКТИВЫ

Диалогические методы субъект-субъектного взаимодействия в политической сфере в целом и в управлении политическими PR-коммуникациями в частности используются крайне редко, неэффективно и осторожно, с большой долей подозрительности и недоверия к двухсторонним технологиям связей с общественностью. Диалогическая модель по-прежнему находится на

периферии связей с общественности. При этом многие практики откровенно скептически относятся к возможности ее применения в современной России, где даже в интеракции государства и гражданского общества традиционно доминирует монологические, пропагандистские, манипулятивные и асимметричные диалоговые коммуникации. В то же время западноевропейская и североамериканская теория диалогических связей с общественностью, о которой речь пойдет ниже, вполне применима и к российским PR-технологиям.

Симметрично-диалоговые коммуникации уже не раз подтвердили свою гораздо большую эффективность, нежели монологические субъект-объектные модели дискурса власти и общества. Нормативная модель делиберативного, т.е. по сути диалогического дискурса, была разработана еще Ю. Хабермасом. Однако диалогическую модель коммуникации власти и общества, в том числе в сфере связей с общественностью, разрабатывал не только этот получивший достаточно широкую известность мыслитель, но и ряд других, менее известных авторов.

В статье рассмотрены взгляды западноевропейских и североамериканских разработчиков диалогической модели связей с общественностью. Автор обращает внимание на необходимость рецепции диалогической интеракции современной российской политической наукой в сфере взаимодействия государства и гражданского общества.

Ключевые слова: связи с общественностью; диалог; диалоговая модель; взаимодействие; коммуникация; организация; общественность

Целью данной статьи является репрезентация диалогической модели связей с общественностью, достаточно широко представленной в различных инвариантах в североамериканской и западноевропейской пиарологии и, к сожалению, за небольшим исключением почти неизвестной большинству российских PR-теоретиков и практиков. Данное обстоятельство, естественно, сказывается на том, что в отечественной пиарологии продолжают доминировать неэффективные и морально устаревшие монологические подходы к общественно-политическим PR-коммуникациям, в том числе в сфере публичной политики и интеракции государства и гражданского общества, власти и оппозиции, что более чем наглядно было продемонстрировано в конце 2011 г. – начале 2012 г. после завершения избирательных кампаний по выборам депутатов Государственной Думы и Президента РФ.

Данная проблема актуальна не только с точки зрения PR-коммуникаций, но и в связи с институционализацией GR-коммуникаций, генетически родственных связям с общественностью. В первом российском учебном пособии по GR-связям дается такое определение связей с общественностью и связей с государством (правительством): «Связи с общественностью – это постоянно действующий диалог между организацией и ее общественностью с целью укрепления доверия между ними и получения взаимовыгодного результата. Связи с государством – это также постоянно действующий диалог между бизнесом или общественной организацией с государством также с целью укрепления доверия между ними и удовлетворения потребностей корпорации с помощью этого политического института» [13, с. 49].

Из этого следует, что проблемы доверия в диалогической коммуникации, особенно в сфере интеракции власти (государства) и гражданского общества, в современных общественно-политических условиях, связанных с ростом гражданской активности населения России, приобретают особую актуальность. Данная статья представляет собой первую попытку в истории российской политической науки и пиарологии обзорного анализа зарубежных источников возникновения и развития диалогической модели коммуникации в области связей с общественностью и политической коммуникативистики.

По неформально сложившейся традиции историки и теоретики российской пиарологии возникновения диалогической модели связей с общественностью связывают исключительно с именами двух американских исследователей в сфере PR-технологий: Дж. Грюнига и Т. Ханта. В ряде случаев отечественные авторы еще и упрекаются американских теоретиков в утопизме и идеализме, что, на наш взгляд, не вполне заслуженно и несправедливо [5].

Действительно, первое упоминание о двухсторонней симметричной, т.е. по сути диалоговой, модели общественных отношений появилось в совместной работе Дж. Грюнига и Т. Ханта «Менеджмент связей с общественностью» (1984 г.) [11]. Впоследствии Дж. Грюниг не раз возвращался к этой проблеме в своих многочисленных книгах и статьях. И в окончательном, наиболее подробном варианте представил ее только к 2002 г. [12]. Не углубляясь в детали, заметим, что Дж. Грюнигом действительно были детально разработаны и обоснованы четыре модели связей с общественностью: манипулятивная, информационная (журналистская), двусторонняя асимметричная диалоговая и

собственно диалоговая двусторонняя симметричная модель PR-коммуникации. Рассмотрим каждую из этих PR-моделей.

Первая модель – «манипулятивная» (другие названия – «пропагандистская», «вещательная», «паблисити», «пресс-посредничества»). В этой коммуникативной модели главная цель отправителя информации (адресанта) заключается в воздействии на сознание адресата и манипулировании его политическим поведением в нужном для инициатора коммуникации направлении. Обратная связь между источником информации и его аудиторией полностью отсутствует.

Эффект от использования такой односторонней (монологовой), а по сути пропагандистской коммуникации состоит в изменении сознания адресата (избирателей) и практического поведения без каких-либо изменений в отправителе (доноре, адресанте) информации. Ограничивая свободу выражения мнений и плюрализм политического дискурса, пропаганда способствует насаждению авторитарных порядков. В XX веке пропаганда, как доминирующий способ политической коммуникации, имела место не только в фашистской Германии или в СССР, но также во многих странах Западной Европы и даже в США. Для пропагандистского типа политической коммуникации в целом характерны три основных черты:

1) тщательный отбор информации и жесткий контроль за каналами и содержанием массовой коммуникации, отсеечение всего, что не укладывается в «прокрустово ложе» официальной политической позиции;

2) игнорирование запросов реципиентов (управляемого объекта, гражданского общества) в угоду интересам государства и правящей элиты как субъекта политического управления. Целенаправленное формирование пропагандистскими методами лояльно-конформистской по отношению к действующей власти политической культуры общества;

3) политический монологизм в виде информационного господства государства, стремление к политическому единству власти и общества, подавлению плюрализма, инакомыслия, оппонентов, оппозиции и всех не зависящих от власти гражданских активистов.

И.А. Шелеп вполне резонно отмечает, что эта «коммуникативная стратегия, описываемая Дж. Грюнигом, вовсе не является историческим раритетом, она интенсивно используется и в современных условиях как *основная* стратегия решения многих задач» [5, с. 72].

Основные характеристики *второй* – «информационной» модели (или модели «информирования общественности», «журналистской» модели), активно развивавшейся в 1920-1940-е гг.:

1) осознается необходимость регулярной работы со СМИ; более того, распространение информации об организации или личности является главной целью деятельности по взаимодействию с обществом;

2) информация хотя и должна быть точной и правдивой, но только позитивной, негативные факты и события замалчиваются;

3) как и первая модель, «информирование» относится к односторонним моделям, необходимость исследования адресатов передаваемых сообщений и обратной связи с ними не предполагается.

В рамках данной модели источник информации осуществляет «мягкое воздействие на сознание аудитории (получателя) через дозированную подачу информации» [5, с. 281]. Здесь цель прямого изменения поведения адресата информации ее отправителем уже не ставится, но в латентной форме эффект воздействия (воспитания) на сознание реципиента все равно присутствует.

Основное отличие модели информирования от пропагандистской модели в том, что «сообщения здесь не носят прямого манипулятивного характера, связанного с сознательным искажением фактов, подачей ложной, специально сконструированной или препарированной информации» [3, с. 283]. Но и здесь ожидаемый эффект от интеракции субъекта и объекта коммуникации ожидается в виде трансформации сознания и (политического) поведения аудитории.

Третья коммуникативная PR-модель – это двусторонняя асимметричная диалоговая коммуникация, которая отличается тем, что в ней впервые начинают по настоящему широко использоваться исследовательские методы (поставляемые бурно развивавшейся начиная с 1920-х гг. эмпирической социологией) в первую очередь для того, чтобы определить, какая информация вызовет позитивную реакцию общественности. Именно в этом смысле коммуникативная практика становится двусторонней, с наличием механизма обратной связи, т.е. диалоговой. Тем не менее процесс такого вида коммуникации является асимметричным.

В этой модели коммуникации обратная связь присутствует лишь в виде реакции аудитории на полученное сообщение. «Цель двусторонней асимметричной коммуникации – *управление аудиторией*, – пишет Д.П. Гавра. – Такое управление в целом имеет субъект-объектную природу» [3, с. 283]. Получатель информации в этой коммуникативной парадигме уже не является абсолютно пассивным объектом воздействия, но приобретает определенные, правда, ограниченные, качества субъекта. То есть это не полноценный актор дискурса, а все тот же объект «с определенными ресурсами влияния» [3, с. 283].

По преимуществу именно в этом формате в настоящее время реализуется коммуникация государства и гражданского общества в современной России. Ведь главный ожидаемый эффект от такого общения власти с социумом заключается в мягком воздействии в процессе двухсторонней асимметричной коммуникации на сознание аудитории, хотя уже без использования архаичных приемов политической пропаганды.

Четвертая модель – это симметричная диалоговая коммуникация, представляющая такой вид взаимодействия, «при котором каждый из его участников выступает в качестве полноправного субъекта, попеременно выполняя роль источника и получателя информации» [3, с. 283]. Именно такой симметричный информационный обмен является полноценным диалогом.

Данная коммуникативная «модель, по мнению Дж. Грюнига, зародилась в корпоративной Америке 1970-е годы после мощных преобразовательных процессов бурных шестидесятых» [5, с. 72]. Укрепляет она свои позиции и в России, в первую очередь в формате диалога между государством и гражданским обществом, сопровождаясь осторожным, избирательным и постепенным отказом от односторонних, асимметричных и манипулятивно-

пропагандистских технологий воздействия власти на сознание социума. Дж. Грюниг полагал, что разработанная им модель симметричного диалога позволит избежать проблемы этического релятивизма, поскольку она определяет этику как процесс общественных отношений, а не как результат. Поэтому модель симметричных связей с общественностью представляет собой открытый форум для диалога, обсуждения и дискурса относительно вопросов, по которым люди с разными мнениями пришли к различным выводам. «Модель открытых систем использует “двухсторонние симметричные” подходы, – утверждают классики PR С. Катлип, А. Сентер и Г. Брум. – Это означает, что коммуникации являются двухсторонними и что обмен информацией вызывает изменения по обе стороны отношений “организация-общественность”» [4, с. 274]. В то же время «закрытые системы» используют односторонние модели коммуникации и направляют усилия на то, чтобы, пропагандируя благоприятные для своей организации (власти) идеи и взгляды, внести соответствующие изменения в сознание общественности (общества), сохраняя собственную автаркию, ригидность и не реагируя на изменения в окружающей социальной среде. Против этого решительно выступал Дж. Грюниг, считая специалистов PR, функционирующих в рамках односторонних коммуникаций и «закрытых систем» ремесленниками, а тех, кто действовал на основе двухсторонней коммуникации и респонзивных «открытых систем» – подлинными профессионалами связей с общественностью [4, с. 274].

В своем стремлении разработать и обосновать диалогический подход на основе этики и связей с общественностью Дж. Грюниг был не одинок. Наряду с ним, а также после него, в настоящее время, над этой же проблемой работали и продолжают работать и другие зарубежные специалисты-пиарологи. Так, некоторые из самых ранних суждений о роли диалога в PR-коммуникациях принадлежат канадцу Р. Пирсону.

Р. Пирсон написал диссертацию и опубликовал всего лишь несколько статей, в которых он применяет теорию этики дискурса Ю. Хабермаса для развития этических принципов в сфере PR-коммуникаций. С точки зрения Р. Пирсона, этика PR-коммуникаций теснейшим образом связана с идеей диалога. Именно поэтому он одним из первых приступил к обсуждению диалогической коммуникации, утверждая, что в основе связей с общественностью лежит «управление системами коммуникации», которые должны исходить и основываться на «диалогическом стандарте», т.е. «выводиться из идеи диалога» [17, р. 128].

Еще до Р. Пирсона в 1965 г. этика связей с общественностью была рассмотрена А. Салливаном, который для обоснования этичности PR-коммуникаций выдвинул понятие общих ценностей, которым противостоят узкие (partisan), фактически партикулярные, интересы. Поскольку всеобщие интересы выражают защиту прав человека, то они должны быть признаны выше групповых или местечковых интересов [21]. Опираясь на взгляды своего предшественника, Р. Пирсон утверждает, что с точки зрения этичности связей с общественностью, должно быть признано наличие пересечения частных и всеобщих ценностей и интересов. Поэтому в сфере PR-коммуникаций должны гармо-

нически взаимодействовать узкие интересы клиента (заказчика, работодателя, организации) и общественные ценности, идеалы, принципы и приоритеты.

Р. Пирсон считает, что между ними необходим баланс и учет всех существующих «точек зрения, интересов и прав других лиц» [20, р. 57]. Он разделяет позицию А. Салливана, предложившего «принцип взаимности», который гласит: «Если у человека есть право, другой ... обязан уважать это право в осуществление этого права» [20, р. 57]. Одним из таких фундаментальных прав является право доступа человека к точной и полной информации в вопросах, затрагивающих его интересы [20, р. 58]. И, словно бы предчувствуя появление теории делиберативной демократии, Р. Пирсон утверждает, что человек не просто свободен, но он имеет законное право на то, чтобы «участвовать в принятии затрагивающих его или ее» решений, проблем и вопросов [20, р. 53]. Отмечая вклад А. Салливана в разработку этики связей с общественностью, Р. Пирсон также способствует развитию этических представлений в сфере пиарологии.

Для обоснования своих взглядов Р. Пирсон исходит из трех известных эпистемологических понятий постмодернистской теории риторики: объективизма, релятивизма и интерсубъективности. Все три лежат в основе теории аргументации и могут быть применимы к связям с общественностью. Он утверждает, что рационализм и эмпиризм – это два различных философских метода, направленные на то, чтобы получить достоверное знание [19, р. 113]. Именно они лежат в основе объективизма. Но наряду с этим в самом языке присутствует реляционизм, на основе чего даже откровенно софистические и ложные аргументы могут выглядеть как достоверные и истинные. А связи с общественностью вполне могут использоваться для продвижения частной выгоды в публичной «какофонии конкурирующих интересов» [18, р. 69]. Таким образом, реляционистская компонента PR может помочь ложной точке зрения, заручившись поддержкой со стороны общественности.

Интерсубъективная точка зрения описывается Р. Пирсоном как альтернатива двум первым эпистемологическим основаниям. Она отвергает притязания на истину в последней инстанции со стороны объективизма и в то же время не принимает скептицизма и нигилизма со стороны софистической риторики. Интерсубъективность, как диалектический процесс синтеза тезиса и антитезиса, позволяет найти согласие и обнаружить «золотую середину» между объективизмом и риторизмом. Принцип интерсубъективности вполне релевантен многообразию и плюрализму интересов членов общества. На этой интерсубъективной основе должен осуществляться дискурс и функционировать коммуникативный механизм связей с общественностью. В отличие от монологического объективизма и реляционизма интерсубъективный подход субстанционально диалогичен и этичен, а потому применим, по мнению Р. Пирсона, к теории и практике связей с общественностью [19, р. 122].

«Важным вопросом становится не то, что действия или политика более правы, чем другие, – пишет Р. Пирсон, – но то, что такая система коммуникации максимизирует вероятность того, что конкурирующие интересы могут быть трансформированы» [19, р. 125]. Таким образом, акцент в связях с общественностью перемещается от проблемы правильности или неправильности артикулируемых точек зрения к этическим аспектам процесса коммуникации.

Эта коммуникативная модель преодолевает монологический тренд социальной коммуникации и связей с общественностью.

Р. Пирсон позиционирует свою концепцию диалога как этическую основу для связей с общественностью. В соответствии с этой установкой диалогическая модель коммуникации осуществима лишь под углом «этического императива связей с общественностью» («an ethical imperative for public relations») [19, р. 127]. В свою очередь, «этический императив» характеризуется Р.Пирсоном в качестве «ключевого» элемента в практике паблик рилейшенз [19, р. 123]. Этическим императивом, по Р. Пирсону, является, во-первых, коммуникативная деятельность по наладке и поддержанию взаимоотношений со всеми группами общества, на которые организация может оказывать то или иное влияние. И, во-вторых, совершенствование реляционно-коммуникативных связей, все большая трансформация и превращение их в полноценный симметричный диалог с соответствующим уровнем открытости, взаимопонимания и координации деятельности между организацией и общественностью [17, р. 377].

Переходя к практическому использованию концепта «этический императив», Р. Пирсон ссылается на концепцию Ю. Хабермаса об идеальной речевой ситуации, которая, по его мнению, может претендовать на нормативное ограничение вполне реальных правил (этики дискурса) в сфере связей с общественностью. В своей диссертации «Теория этики связей с общественностью» Р. Пирсон утверждает, что для практики этических связей с общественностью характерно наличие диалогической системы взаимодействия, а не монологической политики воздействия на общественность и общественное мнение [17, р. 206]. С точки зрения Р. Пирсона, «диалог является необходимым условием для любого легитимного корпоративного поведения, которое затрагивает общественность (public) этой организации» [17, р. 128].

«Этический императив» связей с общественностью Р. Пирсона непосредственно вытекает из концепции Ю. Хабермаса об идеальной речевой ситуации. Несмотря на то, что Ю. Хабермас рассматривал связи с общественностью как вмешательство в политическую публичную сферу и тем самым позиционировал политические PR-коммуникации еще и как способ отчуждения граждан от политической жизни общества, Р. Пирсон утверждает, что его концепция этических связей с общественностью позволит преодолеть коммуникативный барьер между организациями (властью) и общественностью (гражданским обществом). К сожалению, этот рано ушедший из жизни пиаролог так и не сумел реализовать свои идеи.

Проблематику, поднятую Р. Пирсоном, продолжает Р. Липер в статье «Моральная объективность, этика дискурса Юргена Хабермаса и связи с общественностью». Он, как и его предшественник, пытается приспособить этику дискурса Ю. Хабермаса «для практики связей с общественностью» [16, р. 133]. Его аргументация в пользу этого тезиса сводится к трем основным элементам:

а) попытке доказать, что этика дискурса «совместима с двусторонней симметричной модели общественных отношений Грюнига и Ханта»;

б) демонстрации ее применимости для кодекса этики связей с общественностью;

в) акцентировании внимания на использовании теории Ю. Хабермаса Р. Пирсоном в качестве практики этических связей с общественностью во время катастрофического для окружающей среды разлива нефти в 1989 г. из танкера Эксон Валдез (Exxon Valdes) вблизи Аляски, последствия которого удалось устранить лишь к 2010 г. Р. Липер подчеркивает важность этического исследования в области связей с общественностью, с одной стороны, и факта распространения апатии в отношении к этому вопросу как среди ученых-пиаролов, так и со стороны практикующих специалистов, с другой стороны [16, р. 133-135].

Р. Липер подчеркивает актуальность этических исследований в сфере связей с общественностью, которые, по его мнению, нуждаются в глубоком философском обосновании [16, р. 140]. Для теоретического обоснования двухсторонних симметричных связей с общественностью от пытается совместить идеи, высказанные Дж. Грюнигом и Ю. Хабермасом. Коммуникации, по мнению Р. Липера, ведут к пониманию. Основная цель таких коммуникаций состоит в содействии во взаимопонимании между людьми и организациями. Завершая статью, он отмечает, что этические требования Ю. Хабермаса (этика дискурса) «соответствуют разработке, реализации и обоснованию кодексов этики для области связей с общественностью» [16, р. 142].

Спустя некоторое время после Р. Пирсона о диалоге заговорил К. Боцан, ныне здравствующий профессор коммуникалистики (стратегических коммуникаций) и связей с общественностью из Университета Джорджа Мейсона в штате Виргиния, США. По его мнению, идея диалога является основой для расширения и совершенствования теории и практики современных связей с общественностью. К. Боцан пишет: «Традиционные подходы к связям с общественностью относят общественность на второй план, что делает ее инструментом для достижения организацией своих целей или маркетинговых потребностей; ... в то время как диалог поднимает общественность до состояния равноправной коммуникации с организацией» [6, р. 196].

К. Боцан, как и другие сторонники диалогической концепции связей с общественностью, рассматривает PR-коммуникации не как набор манипулятивных технологий, не как обновленную пропагандистскую практику обработки общественного мнения в нужном для реципиента направлении, а как управленческую деятельность, направленную на установление эффективной двусторонней коммуникацией между организациями и общественностью. Соответственно, сторонники этой точки зрения должны учитывать в стратегии и тактике связей с общественностью интересы своего спонсора (работодателя или клиента), с одной стороны, и ее общественности – с другой. С этой точки зрения, основные функции связей с общественностью реализуются в практике управления конфликтами на основе симметричной связи (или диалога) и согласия, в то время как формы убеждения осуждаются как неэтичные [6].

Эту позицию К. Боцан развивает в своей теории сотворчества (co-creational, со-creational) или, быть может, точнее, творческого взаимодействия, общестственности и организации. Следует заметить, что в сфере маркетинговых коммуникаций со-creation – это одна из стратегий сотворчества потребителей и производителей, в соответствии с которой рынок рассматривается в качестве

глобального форума, где происходит встреча фирмы и ее креативных клиентов. Потребители теперь не рассматриваются как пассивные получатели товаров и услуг, клиенты теперь занимают активную роль и инкорпорируются в непосредственный процесс производства товаров и услуг. Таким образом производственно-маркетинговые связи и отношения приобретают двухсторонний творческий (co-creation), т.е. диалогический характер [10].

Новые формы сотрудничества бизнеса и клиентов К. Боцан экстраполирует на PR-коммуникации, на коммуникативно-дискурсивные отношения между организациями и общественностью. «Самой поразительной тенденцией в общественных отношениях за последние 20 лет, как мы полагаем, является переход от функциональной точки зрения к cocreational, – пишет К. Боцан в соавторстве с М. Тейлор. – Функциональная точка зрения, распространенная в прежние годы, видит общественностью и коммуникации как инструмент или средство для достижения организационных целей» [7, р. 651]. В отличие от этого функционально-инструментального подхода теория сотворчества (cocreational) рассматривает «общественность, как творца смысла и коммуникации. Эта точка зрения ... фокусируется на отношениях между общественностью и организациями» в рамках симметричной модели диалоговой PR-коммуникации [7, р. 652].

Разработка и внедрение диалоговой модели связей с общественностью осуществляется не только в США. Так, к примеру, этой проблематикой успешно на протяжении целого ряда лет занимается Р. Буркарт, доктор философии из Института научной коммуникации в Венском университете.

Им была разработана теория консенсус-ориентированных связей с общественностью (Consensus-oriented public relations или, сокращенно, COPR). Первый и основной проект концепции консенсус-ориентированных связей с общественностью был опубликован Р. Буркартом в 1991 г. в журнале «Publizistik». С тех пор COPR получили дальнейшее развитие в качестве инструмента для планирования и оценки PR-коммуникаций. Исходная установка этого подхода состоит в том, чтобы «получить предложения по анализу реальных связей с общественностью с точки зрения концепции Хабермаса о взаимопонимании». При этом внимание Р. Бурхарта сконцентрировано на «коммуникации между специалистами по связям с общественностью, информации и предложениями членов целевых групп, которые получают эту информацию» [8, р. 250]. Благодаря этому возникает некий аналог между PR-коммуникацией и хабермасианским процессом дискурсивного взаимопонимания в соответствии с его теорией коммуникативного действия. В сочетании с формальной прагматикой Ю. Хабермаса этот подход интерпретируется К. Бурхартом для того, чтобы систематизировать, различать и анализировать коммуникативные требования, содержащиеся в соответствующих общественных практиках и отношениях.

В COPR теория коммуникативного действия Ю. Хабермаса применяется К. Буркартом к разработанной им консенсус-ориентированной модели связей с общественностью в виде симметричного дискурса заинтересованных сторон в сфере их символического социального и коммуникативного взаимодействия. По аналогии с концепцией Ю. Хабермаса о мировых отношениях и обоснованности претензий, К. Буркарт начинает с утверждения, что публичное

управление всегда должно ожидать критики. Представители общественности неизбежно будут подвергать сомнению достоверность представленной публике информации, особенно, когда они столкнутся с другими альтернативными данными или же фактами. В результате общественность станет ставить под сомнение не только искренность и правдивость компании и ее коммуникаторов, но даже и легитимность существования ее интересов [8, p. 251].

Таким образом, цель паблик рилейшенз состоит в том, чтобы использовать эту концепцию, основанную на прагматике, для устранения или (что еще лучше) для предупреждения таких критически сложных ситуаций распространением соответствующей информации, адекватной действительному положению дел [8, p. 252]. Особенно это актуально в ситуациях с высокой вероятностью конфликта. Поэтому для планирования и оценки общественной практики должно учитывать эти риски и принципы коммуникативной взаимопонимания.

COPR – это концепция планирования и оценки связей с общественностью в ситуации с высокой вероятностью возникновения конфликта, когда компании или организации необходимо представить общественности веские аргументы в пользу распространения своих интересов и идей. Здесь на первый план выходят проблемы открытости и способности общаться на равных, признания допущенных ошибок, решимости к их исправлению, достижения взаимопонимания и доверия, возникающих на основе партнерского диалога организации и ее общественности.

В своем стремлении применить теорию Ю. Хабермаса к связям с общественностью К. Буркарт формулирует четыре этапа коммуникативных практик по отношению к связям с общественностью (информация, обсуждения, дискурс и определение ситуации). Каждый из этапов может быть запланирован, проанализирован и оценен на основе понятий, введенных Ю. Хабермасом [9, p. 231-236].

Во-первых, связи с общественностью должны транслировать необходимую информацию соответствующим сегментам общественности. В качестве предварительного условия для рационального дискурса и рассуждения необходимо знание фактов. Качество коммуникации должно оцениваться на трех ключевых уровнях:

- а) на уровне информации «из первых рук», исходящей из самой организации;
- б) на уровне информации «из вторых рук» в средствах массовой информации;
- в) на уровне отдельных знаний по соответствующему вопросу среди членов сегментированной общественностью [9, p. 232].

Во-вторых, если вопрос вызывает неоднозначную реакцию в процессе осуществления механизмов связей с общественностью, необходимо прибегать к процедуре обсуждения. Это означает использование опосредованных СМИ публичных дебатов, а также прямых форм взаимодействия, например, «лицом-к-лицу» или «онлайн-диалога». Для того чтобы оперативно разрешать вопросы, возникающие в процессе критического дискурса, организации могут, например, систематически участвовать в переговорах в средствах мас-

совой информации, создать специальные веб-сайты, которые имеют в своей структуре доступный форум для обсуждения и обмена мнениями. Или, в дополнение, организовать общественные слушания компетентных экспертов и специалистов [9, р. 233].

Результаты этого этапа, как и предыдущего, могут быть оценены через контент-анализ, анализ средств массовой информации, анкетирование, метод интервью или с помощью методики включенного наблюдения. Если фазы обсуждения оказалось не достаточно для решения проблемы, если критика и вопросы со стороны общественности все равно остаются, то организация переходит к этапу общественного дискурса.

Третий этап связан с вопросами объективной истины и нормативной правоты. Его цель состоит главным образом в содействии тому, что К. Буркарт называет виртуальным дискурс-анализом и дискуссией с помощью различных мультимедийных форматов, в целях снижения существующих в обществе сомнений и критики к самому минимуму.

Четвертый, заключительный, этап связан с определением ситуации и включает в себя мониторинг и достижение статус-кво, т.е. понимания [9, р. 235]. Это последний этап, поэтому он является итоговой оценкой всего диалогового процесса. Р. Бурхарт считает, что его методология не может предотвращать конфликты, но она способна их смягчать и трансформировать через восстановление доверия общественности к организации.

Очень много для исследования диалогической модели связей с общественностью сделали М. Кент и М. Тейлор. С их точки зрения, люди, которые вступают в диалог, не обязательно должны априорно соглашаться на то, что в процессе интеракции они непременно достигнут взаимно удовлетворяющих всех позиций и взглядов. Диалог – не путь к достижению согласия, это процесс открытой дискуссии и обсуждения существующих проблем [14, р. 325]. Диалогическое общение интересубъективно по своей природе, и оно не является осмыслением и сознательным поиском объективной истины во всей ее полноте [14, р. 325]. «Диалог не панацея, – пишут М.Кент и М.Тейлор. – Диалогический подход не может заставить организацию вести себя этически, ни даже уместно в некоторых обстоятельствах. ... Диалог может быть осуществлен для моральных и аморальных целей. ... Только потому, что организация и ее публика создали «диалогическую» структуру общения, не означает, что они ведут себя диалогически. Если один из партнеров подрывает диалогический процесс путем манипуляций, отказа от него, или исключения, то конечный результат не будет диалогическим. Диалог является не процессом или рядом шагов. Скорее, это продукт при изменении связей и отношений» [15, р. 24].

Диалог как ориентация включает в себя пять функций, а точнее, принципов: «обоюдность (mutuality), или признание организационно-общественных отношений; единство (proximity), или временность и непосредственность взаимодействия с общественностью; эмпатию, или подтверждение поддержки общественных целей и интересов; риск, или готовность взаимодействовать с отдельными лицами и общественностью на своих собственных условиях; наконец, обязательства, или в какой мере организация отдает себя диалогу, интерпретации, пониманию его взаимодействия с общественностью.

Эти принципы включают неявные и явные предположения, лежащие в основе концепции диалога» [15, р. 24]. Рассмотрим эти принципы более подробно.

1. **Взаимность** (mutuality) означает, что организации и общественность в нашем взаимозависимом мире тесно и неразрывно связаны между собой и обоюдно зависят друг от друга. Взаимность характеризуется инклюзией, т.е. включением, увеличением степени совместного участия, а также «духом взаимного равенства» между общественностью и организациями.

1.1. **Сотрудничество** (collaboration). В отличие от переговоров, в диалоге речь идет не о признании чьей-то победы или поражения, нанесении ущерба или получении преимуществ и выгоды. Участники диалога имеют собственные позиции и защищают их. Диалог основывается на intersубъективности и на эпистемологии коммуникации. Диалог – это понимание и объяснение иных точек зрения.

1.2. **Дух подлинного равенства**. В диалоге его участники выступают как полноценные субъекты, а не объекты воздействия. «В диалоге осуществление власти или превосходства следует избегать. Участники должны чувствовать себя комфортно, обсуждая любые темы» [15, р. 25].

2. **Близость** (proximity) или диалогическое единство. Для организации диалогическое единство выступает как готовность к консультациям, выстраиванию двухсторонних отношений и риторическому обмену с общественностью. Для общественности диалогическое единство обозначает возможность и готовность ясно сформулировать свои запросы к организации. Единство создается тремя особенностями диалогических отношений: «непосредственностью присутствия», «темпоральным течением» и «взаимодействием».

2.1. **Непосредственность присутствия** (immediacy of presence) означает, что стороны, участвующие в дискурсе о касающихся их проблемах, должны принимать участие в коммуникации не после, а до принятия соответствующего решения. Непосредственность присутствия означает, что коммуникация осуществляется в общем для них публичном пространстве.

2.2. **Темпоральность течения диалога** базируется на том, что диалогическая коммуникация реляционна. Она включает в себя понимание и презентацию прошлого, а также имеет свой взгляд на будущие отношения. Диалог коренится не только в настоящем; его внимание сконцентрировано на общем будущем для всех акторов коммуникации. «Диалог делиберативен и стремится сконструировать будущее для участников, роль которых является одновременно справедливой и приемлемой в публичном пространстве».

2.3. **Взаимодействие** (engagement) предполагает диалогическую близость и доступность участников коммуникации.

3. **Способность к сопереживанию** (empathy) или сочувствию означает способность к созданию особой психологической атмосферы доверия, восприятию одним субъектом диалога состояния другого субъекта посредством intersубъективного проникновения в его субъективный (внутренний) мир. Это требует соучастия и поддержки, общей координации и признания друг друга в качестве полноценных субъектов диалога.

3.1. **Поддержка** (supportiveness). Диалог включает в себя соучастие и создание особого климата, поддерживающего и поощряющего участие в диалоге

различных лиц. Дискурс открыт для всех заинтересованных сторон, коммуникация протекает в легко доступных для публики местах, а ее результаты становятся общим достоянием.

3.2. Коммунальная, совместная ориентация (communal orientation) участников коммуникации. Диалог предполагает координацию действий его акторов, независимо от того, являются ли они индивидами, организациями или общественностью. В условиях глобализации они становятся взаимозависимыми и неразрывно связанными друг с другом с помощью новых информационных технологий и средств коммуникации. С глобализацией формируется реляционный взгляд на общие (коммунальные) проблемы, суть которого состоит в том, что организации и граждане должны совместно участвовать как в местных, так и международных отношениях и связях.

3.3. Признание (confirmation) одной стороны диалогической коммуникации другого участника дискурса. Таким образом, организации подтверждают, что отдельные лица и группы, которые не согласны с организацией, могут и должны быть услышаны. Признание является необходимым условием диалога. Ведь общественность, которая на каком-то этапе коммуникации игнорируется организацией, в дальнейшем менее охотно будет участвовать в общении с этой организацией.

4. **Риск** (risk) заключается в том, что диалог обладает потенциалом, способным привести к непредсказуемым последствиям. Но стороны диалога, принимая его реляционные риски, могут рассчитывать на соответствующее вознаграждение, компенсирующие возможные имиджевые потери и издержки.

4.1. Уязвимость (vulnerability). М. Кент и М. Тейлор отмечают, что участники диалога остаются уязвимы для манипуляции и насмешек со стороны своих партнеров по коммуникации. Однако уязвимость в диалоге – это не самоуничтожение, а самораскрытие, самообновление и трансформация его участников. Поэтому диалог – «это возможность роста» для всех партнеров [15, p. 28].

4.2. Непредвиденные последствия (unanticipated consequences). «Диалогические связи неожиданны и спонтанны, – пишут М. Кент и М. Тейлор. – Диалогические обмены не сценарии, и они не предсказуемы. Эта спонтанность возникает при взаимодействии участников и их отдельных верований, ценностей и отношений» [15, p. 28].

4.3. Признание странностей инаковости (recognition of strange otherness) или различий между субъектами диалога. «Эта функция риска представляет безусловное принятие уникальности и индивидуальности своего собеседника. Признание странностей инаковости “другого” не ограничивается взаимодействием незнакомцев или знакомых, но также включает в себя обмен с теми, кто хорошо известен» [15, p. 28]. Инаковость – это уникальность личностей, которые своим отличием привносят в диалог дополнительный элемент риска.

Здесь фокусируются все четыре ранее обозначенных принципа диалога: взаимность, близость, сопереживание и риск, создавая основу для финального принципа: обязательства.

5. **Обязательства** (commitment) – заключительный принцип PR-диалога, включающий в себя три черты диалогической коммуникации: искренность, приверженность переговорам и приверженность интерпретации.

5.1. Искренность (*genuineness*). Несмотря на возможность обмана, скрытности или манипуляции, диалог должен быть честным и открытым.

5.2. Приверженность к переговорам (*commitment to conversation*). Диалог предназначен для победы одной точки зрения над другой, а «для целей взаимной выгоды и понимания» [15, р. 29]. Это обстоятельство имеет важнейшее значение для PR-коммуникаций между организациями и общественностью.

5.3. Приверженность интерпретации (*commitment to interpretation*). Диалог интерсубъективен, и он требует понимания от всех участвующих сторон. Для достижения взаимопонимания необходимы обсуждение и на этой основе интерпретация отличающихся друг от друга позиций. Интерпретация означает, «что предпринимаются все необходимые усилия для того, чтобы понять позиции, убеждения, ценности других людей, прежде чем их позиции могут быть справедливо оценены» и интерпретированы [15, р. 29].

Таковы в самом общем виде принципы, этика и модели диалогической коммуникации в связях с общественностью, вполне применимые в сфере политических и гражданских коммуникаций. Выше приведенный обзор нормативных моделей диалогических коммуникаций, разрабатывающихся в Западной Европе и в Северной Америке, выглядел бы лишь исключительно как любопытный, но малоприменимый в российских условиях теоретический экскурс, если бы мы не попытались обратиться к эмпирическим и прикладным аспектам институционализации PR-диалога в современной России. Тем более, диалогическая модель связей с общественностью априори не только может быть использована в сфере политической коммуникации, где главными макросубъектами интеракции выступают государство и гражданское общество, но уже и применяется в связях с общественностью. Особенно технологично PR-диалог как особая коммуникативная практика используется высшими должностными лицами российского государства в общении с гражданами и населением страны или тех или иных территорий. Эта модель коммуникации копируется, мультиплицируется и адаптируется с учетом специфики на более низких этапах власти: в министерствах и ведомствах, в национальных республиках, краях и областях, а также на уровне органов местного самоуправления.

При этом ради справедливости все-таки стоит отметить, что время от времени «мертвое хватает живое»: из эпохи «холодной войны» на внутриполитической сцене появляются призраки в виде и оголтелой пропаганды, и манипуляций, и мифотворчества, и борьбы с оппонентами с использованием технологий «черного PR» и даже нейролингвистического зомбирования избирателей и телезрителей ведущих государственных телеканалов. Однако, несмотря на эти и другие социокультурные издержки российской политической культуры, ведущим коммуникативным трендом все равно остается диалогическая модель связей с общественностью. Ведь подлинная демократия – это «не столько совокупность процедур и их применения, сколько диалогическое взаимодействие между различными политическими партиями, общественными движениями и даже отдельными людьми» [2, с. 6].

В нашей стране диалогическую модель связей с общественностью первым на практике, еще до появления в научном дискурсе некогда диковинного термина PR, стал использовать М.С. Горбачев. Именно он, последний Генеральный

секретарь ЦК КПСС, на заре перестройки ввел в широкое общественно-политическое употребление понятие «диалог», постепенно наполнившееся новым глубоким эвристическим и этимологическим смыслом. Символично, что два прежде сугубо партийных журнала – «Агитатор» и «Политическое образование» – были преобразованы в одно новое общественно-политическое издание – журнал «Диалог». А сам М.С. Горбачев активно пытался вести диалог на международной арене и внутри страны.

Тогда под диалогом стали понимать не просто разговор двух или более лиц, не литературно-драматургический прием или философский спор, а что-то вроде публичных политических переговоров, равноправными партнерами которых были призваны стать не профессиональные карьерные дипломаты, а, с одной стороны, КПСС, с другой – народ, еще только формирующееся гражданское общество и легализовавшаяся оппозиция. В отчетном докладе XXXVIII съезду КПСС М.С. Горбачев заявил, что в процессе перестройки КПСС должна быть трансформирована в партию «диалога, дискуссии, сотрудничества и партнерства» [1, с. 90]. Провозглашенные М.С. Горбачевым перестройка, гласность и новое мышление предполагали становление инновационных механизмов обратной связи и формирования двухсторонних каналов коммуникативного взаимодействия государства, его органов и должностных лиц с гражданами, общественными институтами и организациями на основе открытого и честного публичного диалога. Однако общественного диалога не получилось.

У М.С. Горбачева диалог превратился в инструмент самопрезентации и пиара в его худшем эгоцентрическом варианте. Совершенно не умея слушать других, он буквально погряз в псевдиалоге, который на деле был все тем же самым односторонним пропагандистским монологом. В итоге именно из-за неспособности к реальному диалогу как со стороны КПСС, так и ее лидера, пытавшегося, правда неумело, использовать диалог для собственного публичности, в стране произошла сначала трагедия августа 1991 г., а затем сентябрь-октябрь 1993 г.

В то же самое время именно в этот период принципиально трансформировалась ранее существовавшая модель информационного взаимодействия власти и общества. Из односторонней вещательно-пропагандистской монологовой модели, она превратилась в двухстороннюю несимметричную модель взаимодействия. Появились и стали развиваться элементы двухсторонней коммуникации между властью и обществом, а посредством освободившихся от диктата КПСС СМИ общество получило возможность выражать и артикулировать свои запросы по отношению к власти. В период президентства Б.Н. Ельцина было много сделано для развития общественного диалога, особенно для масс-медийного диалога. Вместе с тем внимания к реальному PR-диалогу со стороны власти уделялось мало. Б.Н. Ельцин хорошо владел искусством самопиара, умел общаться с простыми людьми, привлекал своей прямоотой. Но при этом диалог развивался чисто стихийно, без всякого теоретического и научно-практического обоснования.

Впрочем, этот едва начавшийся процесс диалогизации общественных отношений, в том числе связей с общественностью заметно затормозился после избрания президентом В.В. Путина. С одной стороны, он сам и Д.А. Медведев

активно используют PR-диалог, с другой стороны, в обществе остро ощущается дефицит диалога. Точнее говоря, несимметричная диалоговая модель, сформировавшаяся еще в период перестройки, себя уже исчерпала. В процессе выстраивания путинской вертикали власти демократические основы публичного политического дискурса были сильно подорваны, в сферу журналистики были частично возвращены элементы политической цензуры и политической пропаганды, а доступ оппозиции к СМИ был ограничен. При этом креативная и наиболее продвинутая часть гражданского общества интуитивно ощущает необходимость перехода от ограниченного диалога к полноценной, свободной и симметричной модели коммуникации власти и общества.

Похоже, что в последнее время это осознает и руководство страны, поскольку государство использует новые коммуникативные механизмы и создает инновационные социокоммуникативные технологии, которые позволили бы безболезненно и безопасно для существующего режима расширить диалогическое пространство публичного политического дискурса. Назовем некоторые из этих новейших механизмов и технологий связей с общественностью в современной России:

- открытое правительство, или открытое государство (Open Government), которое призвано обеспечить прозрачность власти, открытость ее для рядовых граждан и установить между ними эффективное и транспарентное диалогическое взаимодействие;
- электронное правительство (e-Government), т.е. способ предоставления информации и оказания уже сформировавшегося набора государственных услуг гражданам, бизнесу, другим ветвям государственной власти и чиновникам, при котором личное взаимодействие между государством и заявителем минимизировано, максимально широко используются информационные технологии);
- общественное телевидение России (ОРТВ) – негосударственный федеральный канал распространения информации, призванный выявлять, публично представлять и защищать общественные интересы, формировать культуру гражданского участия, способствовать преодолению социальной и политической вялости населения;
- Общероссийский народный фронт, позиционирующий себя как непосредственный канал связи президента и народа; это широкая коалиция и дискуссионная площадка, призванная, по замыслу ее организаторов, преодолеть раскол и сплотить общество;
- общественные палаты всех уровней, созданные для обеспечения согласования общественно значимых интересов граждан, общественных объединений и власти на основе их конструктивного диалога, выдвижения и поддержки гражданских инициатив, проведения общественных экспертиз законодательных актов, выработки рекомендаций для органов государственной власти и местного самоуправления;
- межсекторное социальное партнерство – это взаимовыгодное и конструктивное сотрудничество трех секторов общества: государства, бизнеса и НКО (гражданского общества), которое породило появление, наряду с PR, еще и GR, т.е. связей коммерческого и некоммерческого секторов с правительством

(государством) на основе диалога, инициируемого уже не властью, а двумя другими (негосударственными) секторами социума;

- лоббизм – механизм влияния и продвижения частных, коммерческих и корпоративных (общественных) интересов в органах и структурах власти.

Становлению PR-диалога в значительной степени способствует инновационная информационная политика власти и использование новых информационных жанров взаимодействия лично президента и общества в целом. Так, 24 декабря 2001 г. президент России В.В. Путин провел свой первый диалог в прямом эфире с гражданами страны, получивший официальное наименование «Диалог (разговор) с Владимиром Путиным. Продолжение». Вопросы принимались в течение нескольких дней перед выступлением президента. А затем в «прямом эфире» глава государства в течение нескольких часов отвечал на них в интерактивном формате опосредованного масс-медийного диалога с населением страны. С тех пор эта форма общения стала (за редким исключением) ежегодной традицией. При этом с каждым разом время общения В.В. Путина с россиянами и количество поступивших вопросов все более увеличивались.

Такой PR-диалог, прочно вошедший в практику (в том числе у региональных лидеров), мы можем охарактеризовать как несимметричную диалогическую модель связей с общественностью. Дело в том, что лицо, задавшее президенту вопрос и выслушав его ответ, уже не в праве на комментарий, оценку высказывания, ответную реплику или дополнительный (уточняющий) вопрос. Это уже не монолог, а реальный диалог, хотя и неполный, асимметричный.

Власть, государственная и политическая, по своей природе всегда асимметрична и иерархична. Но в отличие от государства, устроенного на основе вертикальных отношений, в гражданском обществе доминируют горизонтальные коммуникации, связи и отношения. Поэтому государство, сохраняя эндогенную асимметрию, в сфере экзогенных коммуникаций, в том числе с гражданским обществом, использует приближающийся к нормативному идеалу диалог симметричного типа. Тем более симметрия PR-диалога заключается не только в (примерном, в принципе объективно не измеримом и не сопоставимом) равенстве дискурсивных позиций участников коммуникации, но еще и в результатах такого социального взаимодействия. Если коммуникативные цели достигнуты, если участники взаимодействия обоюдно удовлетворены его результатами, то такой диалог вполне можно считать симметричным. Другими словами, даже при сохранении социального неравенства и властной иерархии такой взаимовыгодный для сторон диалог вполне можно считать симметричным по его конечным (стратегическим) коммуникативным результатам. Следовательно, диалогическая симметрия или асимметрия – это довольно субъективные критерии оценки идеальной или нормативной модели диалога как двухстороннего субъект-субъектного коммуникативного взаимодействия.

В режиме, если так можно выразиться, ограниченно симметричного диалога проходят встречи главы государства со своими сторонниками, членами Общероссийского народного фронта, лидерами парламентских партий. А совсем недавно на всю страну по телевидению транслировалась встреча В.В. Путина с молодежными активистами из лагеря «Селигер», состоявшаяся 3 августа

2013 г., на которой присутствовали не только члены проправительственных молодежных организаций, но и их коллеги из КПРФ, «Справедливой России» и др. Здесь общение уже не ограничивалось возможностью задать президенту вопрос и получить на него ответ. Участники встречи в соответствии с регламентом могли задать дополнительный вопрос, прокомментировать ответ главы государства и даже не всегда согласиться с ним.

Коммуникативное неравенство между участниками дискуссии оставалось, но симметрия в данном диалоге уже присутствовала. Правда неполная, но и могла ли она в подобной ситуации быть полной? Ведь это не предвыборные дебаты, где нормативно все участники равны, и никто не имеет преимущества. Но ни В.В. Путин, ни Д.А. Медведев в подобных, строго регламентированных и симметричных дискурсах, до сих участия не принимали. А вот партия власти «Единая Россия» уже участвует в подобных дебатах наравне с другими отечественными политическими партиями. К тому же во многих субъектах РФ губернаторы в период избирательной кампании не чужаются встреч и дискуссий со своими политическими соперниками. Таким образом, можно констатировать, что в России симметричный диалог в сфере политической коммуникации прокладывает себе дорогу. Пусть сложно, трудно, противоречиво, но вполне объективно и закономерно.

Список литературы

1. *XXVIII съезд Коммунистической партии Советского Союза*, 2-13 июля 1990 г.: стеног. отчет. Т. 1. М.: Изд-во «Полит. литература», 1991.
2. *Баранов А.Н., Казакевич Е.Г.* Парламентские дебаты: традиции и новации // Новое в жизни, науке, технике. Сер. Наука убеждать – риторика. 1991. № 10.
3. *Гавра Д.П.* Основы теории коммуникации: учеб. пособие. СПб., 2011. 288 с.
4. *Катлин С., Сентер А, Брум Г.* Паблик рилейшенз. Теория и практика. 8-е изд., пер. с англ. М.: Издат. дом «Вильямс», 2001. 624 с.
5. *Шелеп И.А.* Утопия Джеймса Грюнига: к вопросу об эволюции PR-моделей в XX веке // Вестн. Нижегород. ун-та им. Н.И. Лобачевского. Сер.: Соц. науки. 2010. № 2. С.70-76.
6. *Botan C.* Ethics in Strategic Communication Campaigns: the Case for a New Approach to Communication with the Public // *Journal of Business Communication*. 1997. Vol. 34, № 2. P. 188-202.
7. *Botan C., Taylor M.* Public Relations: State of the Field // *Journal of Communication*. 2004. Vol. 54, № 4. P. 645-661.
8. *Burkart R.* On Jürgen Habermas and Public Relations // *Public Relations Review*. 2007. Vol. 33, № 3. P. 249-254.
9. *Burkart R.* Verständigungsorientierte Öffentlichkeitsarbeit // G. Bentele, R. Fröhlich, P. Szyszka (eds.) *Handbuch der Public Relations*. 2-nd rev. and extd. edn. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. 2008. P. 223-240.
10. *Co-creation* [Электронный ресурс]. URL: <http://en.wikipedia.org/wiki/Co-creation> (дата обращения: 14.07.2013).

11. *Grunig J.E., Hunt T.* Managing Public Relations. N.Y.: Holt, Rinehart & Winston, 1984.
12. *Grunig L., Grunig J., Dozier D.* Models of Public Relations // Grunig L., Grunig J., Dozier D., Excellent Public Relations and Effective Organisations: a Study of Communication Management in Three Countries. Mahwah, N.J.: Lawrence Erlbaum Associates, 2002. P. 306-383.
13. *GR-связи с государством: теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества с государством: учеб. пособие / под ред. Л.В. Сморгунова, Л.И. Тимофеевой.* М.: РОССПЭН, 2012. 407 с.
14. *Kent M.L., Taylor M.* Building Dialogic Relationships through the World Wide Web // *Public Relations Review.* 1998. Vol. 24, № 3. P. 321-334.
15. *Kent M.L., Taylor M.* Toward a Dialogic Theory of Public Relations // *Public Relations Review.* 2002. Vol. 28, № 1. P. 21-37.
16. *Leeper R.V.* Moral Objectivity, Jurgen Habermas's Discourse Ethics, and Public Relations // *Public Relations Review.* 1996. Vol. 22, № 2. P. 133-150.
17. *Pearson R.* A Theory of Public Relations Ethics: unpublished doctoral thesis. State University, USA. 1989.
18. *Pearson R.* Beyond Ethical Relativism in Public Relations: Coorientation, Rules, and the Idea of Communication Symmetry // *Journal of Public Relations Research.* 1989. Vol. 1, № 1. P. 67-86.
19. *Pearson R.* Business Ethics as Communication Ethics: Public Relations Practice and the Idea of Dialogue // C. Botan (ed.) *Public Relations Theory.* Hillsdale, N.J.: Erlbaum, 1989. P. 111-131.
20. *Pearson R.* Reviewing Albert J. Sullivan's Theory of Public Relations Ethics // *Public Relations Review.* 1989. Vol. 15, № 2. P. 52-62.
21. *Sullivan A.J.* Values in Public Relations // *Information, Influence, and Communication: a reader in Public Relations / eds. O. Lerbinger, A. Sullivan.* N.Y.: Basic Books. 1965. P. 412-439.

Н.Ф. ПОНОМАРЕВ, к.филол.н., доцент кафедры журналистики и массовых коммуникаций, доцент кафедры государственного и муниципального управления

ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: aprioripr@rambler.ru

«ГРЮНИГИАНСКАЯ ПАРАДИГМА»: БЛАГИЕ НАМЕРЕНИЯ И СУРОВАЯ РЕАЛЬНОСТЬ

В статье рассматривается сущность «двусторонней симметричной модели» связей с общественностью, предложенной Дж. Грюнигом. Особое внимание уделено теоретической критике этой модели, а также прагматическим факторам, которые определяют ее неосуществимость в стратегических коммуникациях. Автор делает вывод о том, что модель Грюнига теоретически невозможна и практически неосуществима.

Ключевые слова: «модель высшего мастерства»; диалог; связи с общественностью; нарративизация; визуальная риторика; спин

Связи с общественностью – это одновременно и коммуникативная деятельность организации для собственной легитимации, и один из информационных потоков, который формирует содержание массовой коммуникации наряду с рекламой и журналистикой (внутрикорпоративный пиар, нацеленный на персонал, обеспечивает поддержание корпоративной культуры и занимает особое место в системе корпоративных коммуникаций). Как ни странно, но до середины 80-х гг. прошлого века не существовало сколько-нибудь связанных моделей пиара, хотя несколько моделей журналистики и массовой коммуникации уже успели выйти из употребления. В данной статье мы предпримем попытку проанализировать практически первую теоретическую модель связей с общественностью, которая на момент своего создания казалась единственно возможной, но за последующие почти тридцать лет подверглась жесткой критике и, по нашему мнению, уже не соответствует как современным научным представлениям, так и эффективной практике стратегических коммуникаций.

В 1984 году Джеймс Грюниг впервые предложил четыре модели связей с общественностью, особо выделив «двустороннюю симметричную» как «модель высшего мастерства». Сегодня она доминирует в англосаксонском научном сообществе в качестве исследовательской парадигмы, но подвергается острой критике, в частности, представителями международной группы «радикального пиара», созданной в 2008 г. по инициативе Института медиаисследований Стерлинга.

Первые две модели – «паблисити» и «публичное информирование» – характеризуются как «односторонние», поскольку, по мнению разработчика, исключают обратную связь организации с публиками (в том числе с журналистами).

В третьей модели – «двусторонней несимметричной» – обратная связь используется организацией для оптимизации дальнейшего информирования публики, но отнюдь не для изменения собственных планов и решений в ответ

на запросы публики. Иначе говоря, выгоду получает только организация, которая изменяет мнения и поведение публики, но не меняет своих предпочтений. (Мы вынуждены использовать термин «публики», поскольку современный термин «целевые группы» противоречит духу рассматриваемой модели пиара, а словосочетание «группы общественности» неприемлемо по стилистическим соображениям.)

Четвертая модель, позже названная «моделью высшего мастерства», рассматривается как идеал, который следует воплощать на практике.

Организация ориентируется на достижение как минимум взаимопонимания с публиками и изменяет свои предпочтения, если они препятствуют этой, по сути дела, кооперации. В свою очередь публика тоже настроена на взаимопонимание и изменение своей позиции, если таковая воспрепятствует консенсусу с организацией. Взаимодействие организации с каждой публикой «симметрично», если, с точки зрения нейтрального наблюдателя, его участники извлекают одинаковую выгоду благодаря «симбиотическим изменениям идей, установок и поведения» [18, р. 30]. Вместе с тем «симметричный» пиар поддерживает «баланс собственного интереса и заботы об интересах других» [19, р. 28], поскольку руководители осознают, что «организация получает больше того чем хочет, если частично отказывается от того, чего хочет» [19, р. 13]. «Симметричный» пиар обеспечивает не только этичность, но и эффективность взаимодействий, поэтому является морально более предпочтительным по сравнению с любыми другими «несимметричными» стратегиями.

Какова же процедура достижения согласия, отвечающего интересам обеих сторон? Автор категорически против методов убеждения как «несимметричного» воздействия, чреватого манипуляцией, и предпочитает трактовать подобные коммуникативные взаимодействия как «заключение сделок».

Итак, в «модели высшего мастерства» пиар представлен как двусторонние и симметричные отношения организации с собственными публиками или, в более узком смысле, стейк-холдерами. Цель пиара – непрерывный диалог организации и публик для установления и развития взаимовыгодных отношений, взаимопонимания и уважения на основе принципа «все выигрывают». Организация стремится к соблюдению баланса своих частных интересов с интересами конкретной публики и прилагает усилия для того, чтобы вести себя этично исходя из представления о том, что люди, в сущности, рациональны и искренне стремятся достичь консенсуса. Пиар-диалог, в котором пиарщики выполняют функции медиаторов, структурируется в соответствии с нормами этики, поэтому его исход является этическим приемлемым, хотя никогда не соответствует в точности ценностным системам организации и публик.

Джеймс Грюниг подчеркивал, что речь ни в коем случае не идет об убеждении, которое недопустимо в открытом диалоге: «Убеждение менее уместно, чем другие процессы (такие как переговоры), когда практикуется симметричная модель связей с общественностью... Трудно, если вообще возможно, практиковать связи с общественностью этическим и социально ответственным способом, используя асимметричную модель» [20, р. 175]. Позже он добавлял: «Диалог, прислушивание, понимание и выстраивание отношений

более эффективны при разрешении конфликта, чем односторонние попытки добиться уступок» [19, р. 18].

Отвечая на критику диалоговой модели («организации нанимают специалистов по пиару как адвокатов, которые должны продвигать их интересы, а не как «делателей добра», которые поддаются посторонним») [22, р. 46], Джеймс Грюниг неохотно признавал: «Специалисты по пиару говорят об этой модели больше, чем практикуют ее» [21, р. 27].

Карл Ботан и Маурин Тейлор, сторонники Грюнига, предложили различать две «антагонистичные перспективы» пиара.

В *функциональной* перспективе публики рассматриваются как объекты, поведением которых можно и нужно манипулировать в интересах организации посредством трансляции (убеждающих) сообщений, частично «нейтрализующих» способности членов публик к рациональному принятию решений.

В перспективе *сотворчества* организация и ее публики – это равноправные участники отношений: «Перспектива сотворчества придает безоговорочную ценность отношениям, которые для организации превыше ее целей. Иначе говоря, в перспективе сотворчества публики – это не просто средства для цели. Публики не превращаются в инструменты, но наоборот являются партнерами в процессе принятия решений» [4, р. 8].

Майкл Кент и Маурин Тейлор определили принципы «диалоговой модели пиара» как развития «двусторонней симметричной модели» [27]:

1) *дух взаимного равенства* – организация и публики ориентированы на сотрудничество, манипуляции или контроль запрещены;

2) *релевантность и вовлеченность* – организация информирует публики по затрагивающим и интересующим их вопросам, а публики способны и желают артикулировать и предъявлять свои требования к организации;

3) *эмпатия* – организация и публики доверяют друг другу, выслушивают друг друга без предубеждений споров и поспешных опровержений;

4) *осознание риска* – организация и публики осознают, что уязвимы к манипуляции, априори принимают уникальность и индивидуальность друг друга;

5) *приверженность* – организация и публики проявляют честность и прямоту, качество взаимоотношений для них выше собственной выгоды, они стремятся понять ценности, убеждения и позиции друг друга.

Джеймс Грюниг признавал: «Собственный интерес организации состоит в том, чтобы сохранять или увеличивать свою автономию от давления активистских групп» [16, р. 504]. Следовательно, пиарщики не могут строго соблюдать нормативные предписания «модели высшего мастерства»: «Практики двусторонней симметричной модели не являются абсолютными альтруистами, они также хотят защитить интересы своих нанимателей, они имеют смешанные мотивы» [20, р. 320]. Как видим, эти заявления явно расходятся с идеей «коммуникативного симбиоза».

В 2011 году Джеймс Грюниг предъявил обновленный вариант своей модели под названием «*парадигма стратегического менеджмента*», которая ужесточает требования к пиарщикам. Он настаивает на том, что пиарщики должны не только активно участвовать в принятии организационных стратегических решений, но и гарантировать участие в этом процессе членов

публики: «Парадигма стратегического менеджмента делает акцент на двусторонней коммуникации разного рода, чтобы обеспечить публику голосом при принятии управленческих решений и содействовать диалогу между менеджментом и публиками до и после принятия решений» [17, р. 13]. Более того, организация должна «вести себя такими способами, которые принимаются и требуются стейк-холдерами и публиками» [17, р. 15]. Одновременно он и его сторонники верят в рациональность и прозорливость публики, которая в диалоге с организацией способна прийти к такому пониманию проблемы, которое даже тоньше и глубже предложенной интерпретации. По всей видимости, имеются в виду все три типа делиберации: нацеленный на взаимопонимание гражданский диалог, делиберативная дискуссия о курсе действий и делиберативное принятие решения. Удивительно, но автор не делает никаких отсылок к модели делиберативной демократии.

Спустя 27 лет Джеймс Грюниг все-таки вынужден признать неизбежность использования в «симметричном» пиаре техник убеждения: «Связи с ответственностью просвещают и убеждают публику, защищая корпоративные интересы, но они также ведут переговоры с публиками, когда возникает коллизия интересов» [17, р. 14]. Однако его «стратегии развития симметричных отношений» налагают на организацию почти невыполнимые, на наш взгляд, обязательства, частично совпадающие с принципами «идеальной журналистики» [17, р. 26]:

1. *Доступ*. Члены публики получают доступ к пиарщикам, а старшие менеджеры организации обеспечивают членам публики доступ к процессам принятия организационных решений.

2. *Открытость*. И организация, и члены публик открыты и откровенны друг с другом, хотят делиться своими мыслями, заботами и проблемами, а также своей удовлетворенностью или неудовлетворенностью друг другом.

3. *Уверения в обоснованности*. Каждая сторона считает интересы другой стороны обоснованными и демонстрирует свою приверженность поддерживать взаимовыгодные отношения.

4. *Работа в сетях*. Организация создает сети или коалиции с теми же социальными группами, что и ее публики.

5. *Распределение задач*. Организация и публики распределяют между собой общие задачи для разрешения взаимосвязанных или изолированных проблем.

6. *Интегральные стратегии разрешения конфликтов*. Организация и публики приобретают искомую выгоду благодаря поиску общих или взаимодополняющих интересов, поиску решения проблем в открытой дискуссии и совместному принятию решений.

Речь идет о высокой социальной ответственности организации перед публиками, которая имеет три аспекта: предпринимать действия и проводить курс, которые морально оправданы сами по себе, а не из-за эгоистических мотивов; проявлять честность и уважение к публикам; действовать справедливо при распределении выгод и бремени совместного проживания в демократическом обществе. Убеждение в этой системе координат этично, только если проходит строгий тест TARES [1]: правдивость сообщений, искренность

убеждающего субъекта, уважение к убеждаемому субъекту, беспристрастность убеждающего призыва, социальная ответственность убеждающего субъекта.

К сожалению, модификация «модели высшего мастерства» продолжает игнорировать противоречивость интересов разных публик и не «видит» связи с общественностью как дискурсивное конструирование организацией конкретных фрагментов социальной реальности, в первую очередь, в своих собственных интересах, а не для достижения общественной гармонии. Забегая вперед, отметим, что Анна Лейн подвергает сомнению благие намерения самих публик: «Даже если пиарщики согласятся принять нормативный статус симметричного диалога, остается спорный вопрос практического свойства: Как узнать, чего хотят ваши публики? Чем гарантируется открытость этих публик к изменениям и адаптации к желаниям организации? И что делать, если ваши публики неоднородны в своих потребностях?» [28, р. 11].

Перейдем к обстоятельной критике «модели высшего мастерства».

Жаки Летанг охарактеризовала «модель высшего мастерства» как «не очень комфортный союз приоритетов организационной эффективности и идеалистической этической коммуникативной практики, в которой пиарщики соблюдают баланс организационных и социетальных потребностей» [31, р. 14]. Она с горечью отметила, что эта американская концепция, претендующая на универсальное научное объяснение и «ставшая само собой разумеющимся консенсусом по исследовательской повестке», затормозила разработку альтернативных моделей связей с общественностью.

Первая фундаментальная претензия к «двусторонней симметричной модели» в качестве идеала, который следует и возможно реализовать на практике, состоит в том, что Джеймс Грюниг вырвал связи с общественностью из широкого социального контекста, ограничившись упоминанием о плюралистическом обществе: «Эти модели касаются отношений между организациями и публиками, а не роли пиара как практики в более широком контексте. Таким образом, симметричная модель становится нормативной моделью для индивидуальных практиков в конкретных ситуациях, а не нормативной теорией роли пиара в демократии» [24, р. 17]. Иначе говоря, повторяется история с нормативными теориями журналистики, многие из которых базируются на позитивизме.

Немецкие и скандинавские исследователи, используя «социетальный подход», рассматривают пиар как один из потоков публичной массовой коммуникации, влияющей на развитие публичной сферы и символической реальности. По их мнению, пиар выполняет в социуме такого же рода функции, что журналистика и реклама, поскольку регулирует не только отношения организаций со стейк-холдерами, но и социальные взаимодействия в публичной сфере в целом, участвуя в конкурентном производстве и воспроизводстве общественного мнения. Пиар-кампании как социальные действия суть компоненты социальных взаимодействий, в ходе которых и создаются представления о социальной реальности, социальные институты и идентичности. В этом смысле Аэрон Дейвис говорит даже о феномене «пиар-демократии» [12]: вместо того, чтобы обеспечивать коммуникативное сопровождение демократических процедур, пиар во все большей степени замещает эти процедуры. Таким образом,

«модель высшего мастерства» – это набор предписаний (или заповедей) для пиарщиков, а не концепция пиара как одного из видов управленческой деятельности организации, действующей в конкретной социетальной сфере.

Вторая претензия касается включенности пиара в модели демократии. В плюралистической модели демократии многочисленные группы интересов имеют собственные рациональные предпочтения, а политика есть не что иное, как такое регулирование правил сделок по распределению ограниченных социальных ресурсов, которое приводит к максимизации коллективной выгоды. Следовательно, *рациональность* организации и публик – это необходимое допущение для модели «двустороннего симметричного» пиара. Однако, по мнению Роберта Даля, условия для плюрализма уже отсутствовали в середине 1980-х гг.: «Собственность и контроль способствуют созданию огромных различий среди граждан по богатству, доходу, статусу, навыкам, информации, контролю над информацией и пропагандой, доступу к политическим лидерам» [9, р. 55]. Признание этого факта – краеугольный камень чуть позже созданной «модели пропаганды». Напомним, что согласно «двусторонней симметричной модели», организации и публики *свободно и равноправно* участвуют в диалоге и переговорах. Значит, «модель высшего мастерства» не может быть реализована в обществе с явно неравноценным распределением финансовых, коммуникативных, политических и прочих социальных ресурсов. Современный пиар скорее соответствует духу «агонистической демократии», в пространстве которой «неискоренимость плюрализма ценностей» и невозможность рационального разрешения конфликта «делают симметрию диалогической коммуникации ускользящей целью» [36]. И в этом аспекте симметричная модель пиара – это недостижимый идеал.

По нашему мнению, «модель высшего мастерства» не отвечает ни целям пиара как управленческой деятельности организации, ни интересам публик, поскольку «в дебатах о ценностях ни компромисс, ни примирение не продвигают собственный эгоистичный интерес и не увеличивают взаимный выигрыш» [37, р. 155]. Мы присоединяемся к мнению, что «симметрия и защита интересов противоположны друг другу» [30, р. 97], а также к комментарию Ширли Лейч и Дейвида Нейлсона: «Нелепо предполагать, что взаимодействие между, например, компанией “Шелл Ойл” и публикой из неквалифицированных рабочих в развивающейся стране, может быть симметричным просто потому, что это взаимодействие симметрично по форме. Еще более нелепо предполагать обратное, а именно, что взаимодействие между этой рабочей публикой и “Шелл Ойл” может быть симметричным, если рабочие занимают *правильную* позицию и желают компромисса» [29, р. 19].

Третья претензия имеет отношение к «диалоговой сущности» пиара.

Справедливо указывая на то, что диалог предполагает равноправный обмен информацией, Кевин Стокер и Кати Тусински напоминают о реальном положении дел: «Однако даже самой искренней корпорации трудно создать ситуацию равенства при коммуникации с разнообразными стейк-холдерами. Корпорация нанимает на работу профессиональных коммуникаторов, ценимых за опыт и знания, которые далеко превосходят компетенции гражданских групп, маленьких организаций и даже правительства. Группам активистов

часто недостает финансовых ресурсов, необходимых, чтобы вступить в интеллектуальное состязание с пиарщиками корпорации» [36]. Увы, *истинный диалог* в массовой коммуникации – это не более чем благие пожелания.

Анна Лейн подчеркивает, что диалогическая коммуникация как обмен идеями вовсе необязательно предполагает постоянное согласие участников друг с другом и «даже «односторонний» пиар, в действительности, предполагает реакцию и должен быть квалифицирован как двусторонний, диалогический процесс» [28]. Значит, различие симметричных и несимметричных коммуникаций не имеет никакого отношения к этике.

Но, если даже организация *на самом деле* настроена на диалог с публиками, спасет ли это от взаимных манипуляций? Практика отношений пиарщиков с журналистами как публикой избавляет от иллюзий: «Пиарщики предпочтут сначала предложить журналистам “бабки” за “большую историю” в обмен на благоприятную трактовку и хороший пересказ истории. На другом конце континуума диалога и распространения [информации] журналисты предпочтут принять редакционное решение о полученном пресс-релизе или питче, исходя исключительно из достоинств его новостного содержания и ценности для читателей публикации» [36].

Если консенсус – это высшая цель пиара (по крайней мере, в «ориентированной на консенсус» модели Роланда Буркарта, последователя Джеймса Грюнига [5]), то «любая из сторон вполне может скрывать информацию, которая может отбить охоту к консенсусу, или может использовать свои ресурсы для снабжения той информацией, которая [наоборот] поможет подтолкнуть к консенсусу» [36]. Иначе говоря, стороны (например, организация и публика) все-таки прибегнут к манипуляциям, пусть даже из благих намерений: «Чтобы достичь согласия, две стороны могут сводить к минимуму различия, которые тлеют на заднем плане, но только до тех пор, пока какие-то обстоятельства или социальные условия не вытолкнут их вперед» [36]. Подобный «парадокс диалогической коммуникации» порождает порочный круг ситуативных ложных консенсусов, которые препятствуют заключению долгосрочных соглашений. Впрочем, менее строгое требование – «пиар как делиберация» – тоже не спасает ситуацию, поскольку делиберация порою приводит к более плохим решениям по сравнению с теми, которые были бы приняты без делиберации.

Есть способ вырваться из этого лабиринта, хотя он явно противоречит духу «двусторонней симметричной модели».

Осознав безуспешность (или даже вредность) попыток постоянно согласовывать корпоративные интересы с интересами публик, организация ограничивается отношениями с публиками-единомышленниками, которые с большой вероятностью будут отвечать взаимностью и адаптироваться к ее позиции. Это ценностное предпочтение «гомогенных публик» в итоге превратит «диалоговый пиар» в несимметричную коммуникацию: многие социальные субъекты, заинтересованные в решении проблемы, создаваемой организацией, останутся без внимания и уж тем более без возможности участвовать в разработке и принятии корпоративных решений.

Императив «диалогового пиара» с акцентом на равенстве и консенсусе порождает не только «ценностное пренебрежение» при отборе публик (в число

которых могут не попасть даже самые уязвимые группы), но и «прагматическую несправедливость»: «Только те стейк-холдеры, которые считаются полезными для успеха организации, или обладающие самыми обоснованными претензиями, могли бы рассматриваться как достойные диалога, и этот диалог ограничен в той степени, в которой он необходим, чтобы достичь согласия и урегулирования» [36].

Ларс Кристенсен и Рой Лангер предлагают отказаться от стремления к консенсусу и ограничиться *«прозрачностью»* как открытым признанием, объяснением и оправданием отличной от мнения публик корпоративной позиции по проблеме: «Такой подход, который признает и принимает различия и разногласия, не только более ответственен, у него также есть потенциал породить в конечном счете больше доверия» [7, р. 147-148]. Правда, они признают, что такая стратегия тоже не без изъянов: «Пытаясь маневрировать в мире конфликтующих и несовместимых требований и целей, организации вынуждены компенсировать действие в одном направлении разговором и решениями в противоположном. Хотя такая практика расщепления слова и дела обычно считается неискренней, циничной и неэтичной..., языковое лицемерие не только неизбежно, но и внутренне присуще организации» [7, р. 141-142]. Увы, этот подход противоречит «двусторонней симметричной модели» в другом аспекте: он явно предполагает убеждение, которое, по мнению Джеймса Грюнига, противопоставлено пиару как открытому, правдивому и откровенному диалогу организации с публиками. И *это четвертая* претензия.

Адам Дикерсон пытается понять, почему Джеймс Грюниг ставит знак равенства между убеждением и неэтичностью [14]. Если организации удастся убедить публику изменить предпочтения, а сама организация своих предпочтений не меняет, то, значит, публика совершила невыгодную сделку. Если и организация, и публика исходят из рациональных соображений, то такой результат может проистекать только из того, что организация либо совершила обман или схитрила, либо принудила публику к сделке с помощью угроз. Если убеждение понимать как способ подталкивания публики к невыгодной сделке, то оно и в самом деле равносильно манипуляции и влечет за собой нарушение этических принципов. Но как быть с публичными социальными кампаниями, которые убеждают публику, например, во вреде курения или пользе гимнастики?

Кевин Молони определил убеждение как *«слабую пропаганду»* [32], которая побуждает организации наращивать поток альтернативной публичной информации, чтобы повлиять на целевые группы, но осуществляется на конкурентной публичной арене. Соответственно, пиарщики играют роли не беспристрастных модераторов, а заинтересованных «коммуникативных адвокатов». В частности, Джуди Моушн и Ширли Лейч рассматривают пиар как набор специфических дискурсивных технологий, используемых актором (в частности, организацией) для порождения и преобразования смыслов с целью повлиять на когнитивные системы (в частности, на мнение публики) и властные позиции участников дискурса (включая собственную), а также сформировать и укрепить дискурсивную идентичность для достижения корпоративных целей. Таким образом, пиар – это «властное воздействие за счет

производства и распространения определенного рода истин» [33, p. 268]. Пиар как дискурсивная стратегия обеспечивает легитимацию организации, т.е. ее восприятие как достойной одобрения и поддержки. Речь идет об «ощущении одобрения» (а не о консенсусе), что без убеждения невозможно: «Сила воздействия пиара на процесс производства новостей состоит не только в способности добиваться доступа в медиа, но в его вкладе в аккумуляцию институциональной легитимности организаций, особенно неинституциональных и бедных ресурсами» [39, p. 768].

Попытки Джеймса Грюнига разработать нормативную парадигму пиара, на которую бы ориентировались практики, не увенчались успехом, что побудило европейских ученых пойти другим путем.

Беттеке ван Рулер и Дейян Верчич предложили модель «*рефлексивного коммуникационного менеджмента*», в котором в зависимости от решаемых задач могут применяться разные наборы разных стратегий [38]. В их понимании пиар – это управленческая деятельность, ориентированная на оптимизацию смыслопорождения в интересах актора и укрепления легитимности с помощью информационных, убеждающих, реляционных и дискурсивных стратегий.

Рассмотрим особенности каждой из стратегий:

1. Стратегия *информирования* – распространение информации для заинтересованных целевых групп о планах и решениях организации (односторонняя и рациональная коммуникация).

2. *Убеждающая* стратегия – продвижение планов и решений организации для контроля над значимыми целевыми группами (стейк-холдерами) (односторонняя и ограниченно рациональная коммуникация).

3. *Реляционная* стратегия (репутационный менеджмент) – установление и поддержание взаимовыгодных отношений организации с влиятельными целевыми группами (стейк-холдерами) для достижения согласия по значимым вопросам, чтобы обеспечить сотрудничество и избежать конфликтов (двусторонняя и рациональная коммуникация).

4. *Дискурсивная* стратегия – содействие диалогу организации и осведомленных целевых групп для формирования новых смыслов (двусторонняя и ограниченно рациональная коммуникация).

К счастью, авторы не рассматривают ни одну из стратегий как идеальную и избегают этических императивов. Однако этот набор, во-первых, предполагает существование рациональных организаций и публик, а во-вторых, в него не вошли стратегии, которые активно используются, например, в политическом пиаре и не вписываются ни в один из классов (например, перформансы, «рекламные трюки» или политические нарративы).

Найджел Джексон ехидно заметил, что «двухсторонняя симметричная модель» на практике используется лишь теми, «кто располагает ограниченным доступом к политической власти и традиционным массмедиа» [26, p. 11]. По его мнению, в политической сфере доминируют убеждающие и рекламные технологии, которые никак нельзя назвать «симметричными». При этом он обращает внимание на когнитивную и социальную целесообразность этих технологий: «Он [политический пиар] на практике связывает абстрактные

политические концепции управления с ключевыми политическими акторами и обществом и представляет человеческую сторону политики» [26, р. 16].

Более того, в попытках усилить влияние на граждан политики все больше полагаются на производство и демонстрацию «политических икон», чтобы соответствовать запросам средств массовой коммуникации и преодолевать политическую апатию граждан. На первый план выходит не столько изменение мнений, сколько *«менеджмент видимости»*: «Более чем когда-либо авторитет публичных фигур обеспечивается их способностью проявлять, в буквальном смысле воплощать человеческие качества и свойства» [8, р. 86-87].

Перформансы, которые преумножают «имиджевые кредиты» и частично компенсируют урон корпоративной репутации в кризисной ситуации, повсеместно используются как *аргументативные практики* («псевдособытия», «медиасобытия», «образные события», «рекламные трюки»): «Необходимо рефлексивно встраивать в инсценированные перформансы утверждения о фактах, чтобы создавать впечатление реалистичности созданных образов. Такие перформансы ратифицируют свои собственные факты, а хорошие перформансы одновременно подвергают сомнению факты, предложенные конкурентами» [2, р. 369]. В совокупности они составляют *«визуальную риторику»*, которая дополняет список стратегий, но выпадает из системы координат «симметричности – консенсус – этичность».

Визуальная риторика – это «символические действия, которые разыгрываются, прежде всего, визуальными средствами и осмысливаются культурно унаследованными способами смотрения и видения» [34]. Реклама, политические спектакли, развлечения и гражданские акции доминируют в публичном политическом пространстве. Визуальная риторика, которая завладела вниманием аудитории, подкрепляет, оспаривает или реструктурирует распространенные допущения и ценности, а также влияет на коллективное поведение. Таким образом, политический пиар превращается из «менеджмента отношений» (как он представлен в реляционных моделях вроде «модели высшего мастерства») в «менеджмент впечатлений», которые все чаще формируются опосредованно и «бесконтактно»: «Мы являемся свидетелями... новой формой публичности, основанной на отделении исполнителей от аудиторий и скорее на риторике нарратива, чем на силе контакта... Отделенные от подавляющего большинства своей публики, эти современные ритуалы демонстрируют текстуру, внутреннюю связность, нарративный ритм и визуальный глянец, обычно характерный для голливудских зрелищ» [13, р. 118].

С учетом вышесказанного мы предлагаем собственную дефиницию политического пиара: «Политический пиар есть не что иное как *стратегическая нарративизация* конкретных фрагментов политической реальности в интересах актора и с учетом способностей целевых групп». Выбор способов презентации (мимесис vs. диегесис), семиотических кодов, степени фикциональности и каналов трансляции соответствующих *каузальных политических нарративов* обуславливается прагматическими факторами и ситуативными задачами актора (информировать, убедить, укрепить отношения, создать впечатление, побудить к действиям и т.д.). Впрочем, это определение содержит в себе сущность *любых* прагматических коммуникаций (или связей с общественностью),

которые представляют собой *систематическое распространение выигрышных для актора каузальных историй о значимых для него фрагментах социальной реальности с целью изменить как минимум ситуативное поведение стейк-холдеров в его интересах.*

Джеймс Грюниг считал, что непрерывный диалог с ключевыми публиками избавит организацию от рисков внезапного освещения в медиа угрожающих ее интересам вопросов, поскольку организация узнает о потенциальных проблемах заранее. Следовательно, он делает вывод, чем «симметричнее» пиар, тем меньше зависимость организации от журналистов. Однако на практике все оказывается с точностью наоборот и значимость медиарилейшнз как компонента пиара продолжает расти: «В коммуникации посредством медиа есть что-то от азартной игры, и вот именно исключение этого риска приводит в движение практику медиарилейшнз» [11, р. 163]. Эта тенденция переросла в «медиатизацию политики» и «политизацию медиа»: «С точки зрения стратегической политики медиа – это минное поле, через которое нужно осторожно перебраться, чтобы успешно запустить в обращение фреймы вопросов. Отношения между медиа и другими элитами как минимум симбиотические, основанные на взаимном обмене информацией. Как политические акторы нуждаются в том, чтобы медиа донесли их посыл до общественности, так и медиа нуждаются в политических элитах как спикерах, которые заполняют новостные дыры, обеспечивают драмой и делают спорный вопрос сбалансированным» [6, р. 187].

Гюнтер Бентеле пошел еще дальше и разработал модель «*взаимовозможности*» (intereffication model) [3]. Журналистика и пиар рассматриваются как относительно автономные подсистемы системы публичной коммуникации, которые не могут эффективно функционировать вне этого взаимодействия, влияют друг на друга и подстраиваются друг к другу. Эти взаимодействия имеют место на организационном и межличностном уровнях. В нашем толковании: с одной стороны, пиар-служба организации продвигает корпоративную повестку дня, чтобы повлиять на медиаповестку дня СМИ, а журналисты издания влияют на корпоративную повестку дня (это пример *индукции*). С другой стороны, пиар-служба организации подстраивается к медиарутинам и медиалогике СМИ, чтобы превратить пиар-сообщение в редакционный материал, а журналисты издания принимают во внимание специфику организации, чтобы получить от организации пиар-сообщение («информационную субсидию») по «горячей теме» (это пример *адаптации*). Остается вопрос: конституирует ли пиар особое социетальное поле наряду с полями журналистики или политики или всего лишь формирует пиар-дискурс как совокупность особого рода пиар-практик?

Рассмотрим «спин-контроль» как такой компонент медиарилейшнз (и пиара в целом), который противоречит самому духу «диалоговой модели», но все больше распространяется в политической сфере.

Спин-контроль представляет собой набор ситуативных тактик взаимодействия политиков с журналистами: «Спин-доктора действуют на границе особых политической и медийной социетальных систем. Они важны для политиков, поскольку знают логику медиасистемы и способны предвидеть, имитировать и стимулировать действия журналистов» [15, р. 216].

Спин-контроль предполагает ситуативные и личностные манипуляции действиями журналистов при отборе, оценке и нарративизации социальных событий: «Иногда попытки спин-доктора убедить могут сводиться к нескольким тихим словам на ушко журналисту после пресс-конференции; иногда в качестве тактики будут использованы запугивание и устрашение по телефону после выхода критической новостной истории» [8, р. 84].

Прежде всего спин-доктора формируют группу «избранных журналистов», которые получают облегченный доступ к тщательно отобраным спикерам и периодически поощряются «эксклюзивной информацией», в том числе в режимах «не под запись» и «утечка информации». Спикеры поддерживают с членами журналистского пула «дружеские отношения», которые подкрепляются общими переживаниями в совместных поездках на места катастроф и стихийных бедствий, что формирует положительное представление об этих политиках в журналистском фольклоре. У журналистов как членов пула создается впечатление о своей исключительной компетентности и избранности. В результате политики и журналисты начинают взаимодействовать по схеме «ты мне – я тебе», что приводит к неосознаваемой самими журналистами положительной предвзятости именно к этим политикам. Соответственно, журналисты, оказавшиеся вне пула, «наказываются» за негативные комментарии как минимум замораживанием контактов со спикерами.

В качестве обязательных приемов для подтверждения политического мессиджа используются вставка в речи и пресс-релизы «хлестких фраз», выразительных цитат и захватывающих картинок, визуализация действий и выступлений, создание идеальных условий для фото- и видеосъемки, подготовка «жизненных историй» в видеоформате. Перечислим наиболее характерные для спина как манипуляции рефлексивным рефлексом журналистов технологии:

- передача журналистам спорного эпизода политической истории для подготовки общественного мнения к менее спорному заявлению;
- вынужденное сообщение негативного характера с расчетом на то, что оно будет проигнорировано благодаря доминированию в медиаповестке другой истории;
- удержание вопроса в медиаповестке дня за счет непрерывного добавления новых подробностей;
- передача журналистам материалов для негативной истории об оппоненте;
- разоблачение замыслов конкурентов для нейтрализации ожидаемой критики;
- позитивное или негативное комментирование интервью или речи влиятельного актора;
- расплывчатые политические инициативы для тестирования общественной реакции;
- отбор только позитивной информации;
- организация команд для написания и рассылки писем в редакции для создания впечатления общественной поддержки;
- организация звонков в прямой радиоэфир.

Спин ускоряет «пиаризацию журналистики». Политические акторы расценивают спин как целесообразный аутсорсинг, но цена экономии –

угасание расследовательской журналистики и расцвет «журналистики» [10] как неприкрытого «копипаста» пресс-релизов. Податливость «историям на спине» объясняется тем, что журналисты экономят усилия, которые необходимы для самостоятельного поиска, анализа и медиатизации информации о политической сфере. Тем не менее журналисты время от времени обвиняют политиков в злоупотреблении властью и демонизируют спин-докторов, чтобы оправдать поверхностность и пристрастность своих публикаций «информационным давлением».

Уязвимость журналистов к спине усиливается их любовью казаться инсайдерами, у которых есть доступ к «первым лицам», в том числе и экспертам «на заднем плане», которые по контрасту с «официальными» заявлениями знают «правдивую версию истории». Более того, журналисты все больше увлекаются подробным описанием роли, которую новостные медиа (включая самих журналистов) играют в формировании событий и последствий политических кампаний, а также анализом используемых коммуникативных технологий. Подобное «мета-освещение» часто превращает журналистов в передатчиков пиар-сообщений под присмотром «медиа-няни».

Журналисты пытаются нейтрализовать спин, отсеивая в поисках истины риторичку, сообщая закулисные факты, изображая пиарщиков как манипуляторов, но профессионализация спин-докторов и политизация медиа оставляют все меньше шансов на успех.

Как считает Стивен Стокуэлл, озабоченность негативным влиянием спина оправдана лишь тогда, когда «политическая коммуникация сводится только к спине, когда спин систематически используется для укрывания правды, когда спин одной из сторон так подавляет медиа, что становится пропагандой, и когда политические роли спин-докторов пересекаются с их коммерческой деятельностью» [35, р. 130]. Разумеется, «модель высшего мастерства» вычеркивает спин из реальности, но не отвечает на вопрос, как уменьшить его влияние.

Практика показывает, что технологии политического пиара уже адаптированы к другим социетальным сферам, а публичные коммуникации любого рода выстраиваются по аналогии с политическими кампаниями с применением стратегического фрейминга и прайминга: «При разработке программ пиарщики в принципе действуют как стратеги фреймов, которые стремятся определить, как необходимо сформулировать ситуации, атрибуты, выборы, действия, спорные вопросы и ответственность, чтобы достичь желанных целей. Фрейминг решений, наверно, самый важный стратегический выбор, который делается в пиаре» [23, р. 224]. Пиар как «мягкая сила» «занимается конструированием общества, придавая смысл ситуациям, создавая из них подходящие значения и подыскивая для них приемлемые структуры и воплощения» [38, р. 266].

Дерина Холцхаузен существенно ограничивает самостоятельность пиарщиков, но подчеркивает политическую значимость их деятельности: «Пиарщики – это всего лишь подручные могущественных корпоративных менеджеров, которые используют силу пиара, чтобы создавать формы дисциплины и критерии нормализации... Таким образом, пиарщики становятся агентами, которые тво-

рят социетальные метанарративы, передаваемые посредством правил, практик и норм модернистских организаций. Пиарщики – это агенты, используемые для укрепления корпоративных идеологий, сотворения смысла на службе у власти. Исключая перспективы, которые не подтверждают эти метанарративы, пиарщики обеспечивают однородность знания и играют важную роль в увековечивании нормализующих правил и практик, которые помогают влиятельным игрокам внутри организации подкреплять их власть» [25, p. 258].

По всей видимости, образцы реализации «диалогового пиара» бессмысленно искать в политике, коммерции или шоу-бизнесе, но стоит присмотреться к «благотворному пиару» («beneficial PR») пациентских или благотворительных организаций: «Он [благотворный пиар] диалогичен, уважителен к аудитории, открыт к оспариванию, согласен на исправления и готов к ответу» [32, p. 156-157].

Как мы показали, «двусторонняя симметричная модель» Джеймса Грюнига неосуществима, по меньшей мере, в политической сфере, и, значит, не может претендовать на статус *всеобщей* и нормативной. Вполне вероятно, что такого рода *работающие* модели невозможны в принципе, потому что слишком отличаются друг от друга те инструментальные практики, которые обслуживаются пиаром как планируемыми стратегическими коммуникациями. По нашему мнению, исследователям лучше сосредоточиться на этих конкретных доменах или на конкретных стратегиях, чем строить для себя очередную башню из слоновой кости.

Список литературы

1. *Baker S., Martinson D.L.* The TARES Test: Five Principles for Ethical Persuasion // *Journal of Mass Media Ethics*. 2001. Vol. 16 (2-3). P. 148-175.
2. *Bennett W.L.* Beyond Pseudoevents: Election News as Reality TV // *American Behavioral Scientist*. 2005. Vol. 49 (3). P. 364-378.
3. *Bentele G., Liebert T., Seeling S.* Von der Determination zur Intereffikation: Ein Integriertes Modell zum Verhältnis von Public Relations und Journalismus // *Aktuelle Entstehung von Öffentlichkeit. Akteure, Strukturen, Veränderungen* / eds. G. Bentele, M. Haller. Konstanz: UVK, 1997. S. 225-250.
4. *Botan C.H., Taylor M.* Public Relations: State of the Field // *Journal of Communication*. 2004. № 54. P. 1-17.
5. *Burkart R.* Consensus-oriented Public Relations (COPR): A Conception for Planning and Evaluation of Public Relations // *Public Relations in Europe: A nation-by-nation Introduction to Public Relations Theory and Practice* / eds. B. van Ruler, D. Verčič. Berlin: Mouton De Gruyter, 2004. P. 446-452.
6. *Callaghan K., Schnell F.* Assessing the Democratic Debate: How the News Media Frame Elite Policy Discourse // *Political Communication*. 2001. № 18. P. 183-212.
7. *Christensen L.T., Langer R.* Public Relations and the Strategic Use of Transparency: Consistency, Hypocrisy and Corporate Change // *Rhetorical and Critical Approaches to Public Relations* / eds. R.L. Heath, E.L. Toth, D. Waymer. N.Y.: Routledge, 2009. P. 129-153.

8. *Craig G.* Living with Spin. Political and Media Relations in Mediated Public Life // *Southern Review*. 2003. Vol. 36 (3). P. 82-91.
9. *Dahl R.* A Preface to Economic Democracy. Cambridge: Polity Press, 1985.
10. *Davies N.* Flat Earth News. London: Chatto and Windus, 2008.
11. *Davis A.* Mastering Public Relations. Basingstoke: Palgrave – McMillan, 2004.
12. *Davis A.* Public Relations Democracy: Public Relations, Politics and the Mass Media in Britain. Manchester: Manchester University Press, 2002.
13. *Dayan D., Katz E.* Media Events: the Live Broadcasting of History. Cambridge: Harvard University Press, 1992.
14. *Dickerson A.* What's Wrong with Asymmetry? Persuasion and Power in Public Relations Theory // *Prism*. 2012. Vol. 9 (2).
15. *Esser F., Reinemann C., Fan D.* Spin Doctoring in British and German Election Campaigns. How the Press Is Being Confronted with a New Quality of Political PR // *European Journal of Communication* Copyright. 2000. Vol. (2). P. 209-239.
16. *Grunig J.E.* Excellence in Public Relations and Communication Management. Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates, 1992.
17. *Grunig J.E.* Public Relations and Strategic Management: Institutionalizing Organization-Public Relationships in Contemporary Society // *Central European Journal of Communication*. 2011. № 1. P. 11-31.
18. *Grunig J.E.* Symmetrical Presuppositions as a Framework for Public Relations Theory // *Public Relations Theory* / eds. C. Botan, V. Hazleton. N.J.: Lawrence Erlbaum, 1989. P. 17-44.
19. *Grunig J.E.* Two-way Symmetrical Public Relations: Past, Present and Future // *Handbook of Public Relations* / ed. R. Heath. Thousand Oaks: Sage Publications, 2001. P. 11-30.
20. *Grunig J.E., Grunig L.A.* Models of Public Relations and Communications // *Excellence in Public Relations and Communication Management* / ed. J. Grunig. Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates, 1992.
21. *Grunig J.E., Hunt T.* Managing Public Relations. N.Y.: Holt, Rinehart and Winston, 1984.
22. *Grunig J.E., White J.* The Effect of Worldviews on Public Relations Theory and Practice // *Excellence in Public Relations and Communication Management* / ed. J. Grunig. N.J.: Lawrence Erlbaum Associates, 1992. P. 31-64.
23. *Hallahan K.* Seven Models of Framing: Implications for Public Relations // *Journal of Public Relations Research*. 1999. Vol. 11 (3). P. 205-242.
24. *Haugland A.* Public Relations Theory and Democratic Theory // *Corporate communication*. 1996. Vol. 3 (4). P. 15-25.
25. *Holtzhausen D.R.* Towards a Postmodern Research Agenda for Public Relations // *Public Relations Review*. 2002. Vol. 28 (3). P. 251-264.
26. *Jackson N.* Political Public Relations: Spin, Persuasion or Relationship Building? // Paper presented at UK PSA workshop «Political marketing: hindering or helping the relationship between government and citizen?». Edinburgh, 30 March – 1 April 2010.

27. *Kent M.L., Taylor M.* Toward a Dialogic Theory of Public Relations // *Public Relations Review*. 2002. № 28. P. 21-37.
28. *Lane A.* Is Dialogue the Key to Pandora's Box? // Paper presented at the annual meeting of the International Communication Association, Sheraton New York, New York City, NY, 2005.
29. *Leitch S., Neilson D.* Reframing Public Relations: New Directions for Theory and Practice // *Australian Journal of Communication*. 1997. Vol. 24 (2). P. 17-32.
30. *L'Etang J.* Corporate Responsibility and Public Relations Ethics // *Critical Perspectives in Public Relations* / eds. J. L'Etang, M. Pieczka. London: International Thomson, 1996. P. 82-105.
31. *L'Etang J.* Radical PR – Catalyst for Change or an Aporia? // *Ethical Space: the International Journal of Communication Ethics*. 2009. Vol. 6. (2). P. 13-17.
32. *Moloney K.* Rethinking Public Relations: PR Propaganda and Democracy. London: Routledge, 2006.
33. *Motion J., Leitch S.* A Toolbox for Public Relations: the Oeuvre of Michel Foucault // *Public Relations Review*. 2007. Vol. 33 (3). P. 263-268.
34. *Olson L.C., Finnegan C.A., Hope D.S.* Visual Rhetoric in Communication. Continuing Questions and Contemporary Issues // *Visual Rhetoric. A Reader in Communication and American Culture* / eds. L.C. Olson, C.A. Finnegan, D.S. Hope. Los Angeles: Sage Publications, 2008.
35. *Stockwell S.E.* Spin Doctors, Citizens and Democracy // *Government Communication in Australia* / ed. S. Young. Melbourne: Cambridge University Press, 2007. P. 130-143.
36. *Stoker K.L., Tusinski K.A.* Reconsidering Public Relations' Infatuation with Dialogue: Why Engagement and Reconciliation Can Be More Ethical than Symmetry and Reciprocity // *Journal of Mass Media Ethics (e-Publications@Marquette)*. 2006.
37. *Susskind L., Field P.* Dealing with an Angry Public: the Mutual Gains Approach to Resolving Disputes. N.Y.: Free Press, 1996.
38. *Van Ruler B., Verčič D.* Reflective Communication Management: Future Ways for Public Relations Research // *Communication Yearbook 29* / ed. P.J. Kalbfleisch. Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates, 2005. P. 239-273.
39. *Yoon Y.* Legitimacy, Public Relations, and Media Access: Proposing and Testing a Media Access Model // *Communication Research*. 2005. № 32. P. 762-793.



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

УДК 354:328:132.7(477) **Н.А. БОРИСОВ**, к.полит.н., доцент, заведующий кафедрой теоретической и прикладной политологии факультета истории, политологии и права ФГБОУ ВПО «Российский государственный гуманитарный университет», г. Москва, Миусская пл., 6
Электронный адрес: nborisov@rggu.ru

ИНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТА УКРАИНЫ: ДОЛГИЙ ПУТЬ К ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ¹

Статья посвящена исследованию институционализации института президентства в Украине с момента его возникновения до настоящего времени в соответствии с шестью критериями. В результате анализа установлено, что на протяжении последних двадцати лет, несмотря на ряд кризисов и конфликтов в системе государственной власти, наблюдается явная тенденция к институционализации президентства в Украине. Это дает основания прогнозировать относительную стабильность политического режима Украины в среднесрочной перспективе.

Ключевые слова: институт президента; институционализация; Украина; конституционный процесс

Украина сегодня является единственным государством на постсоветском пространстве (за исключением стран Балтии), которое выдержало так называемый тест двукратной смены власти, выделяемый в качестве одного из главных критериев консолидации демократии [38]. Принимая во внимание серьезную критику транзитологической парадигмы и условность названного критерия, нельзя не отметить, что смена власти по правилам, а тем более поражение на выбо-

рах действующих президентов и правящих партий является важным условием консолидации любого политического режима и его стабильности.

В феврале 2010 г. после выборов Президента Украины произошла конституционная смена власти, после которой правящая и оппозиционная элита поменялись местами. Единственное обстоятельство, которое свидетельствует о неготовности основных политических акторов переходить к игре по правилам, – непризнание итогов президентских выборов проигравшей стороной. Тем не менее Украину можно признать «отклоняющимся случаем» в ряду постсоветских трансформаций. Сейчас, когда накоплен большой эмпириче-

¹ Статья подготовлена в рамках реализации Программы стратегического развития РГГУ на 2012-2016 годы, мероприятие 2.1.1.

ский материал, касающийся института президентства в Украине, было бы продуктивным исследовать институционализацию этого института в контексте непрерывной трансформации политического режима. Главная исследовательская проблема при этом – определить, какими способами и темпами проходила институционализация и какие тенденции наблюдались в этом процессе. Это, в свою очередь, необходимо для ответа на вопрос о перспективах стабильности и консолидации политического режима в Украине.

Цель настоящей работы – рассмотреть институт президентства Украины с точки зрения его институционализации, понимаемой как процесс формирования устойчивых, значимых и воспроизводящихся форм поведения. Степень институционализации измеряется степенью автономии политических институтов от конкретных общественных групп (кланов, классов и т.д.) или отдельных личностей [37]. Институт президентства, как представляется, является ключевым институтом, определяющим трансформацию политических режимов постсоветских государств, их устойчивость и консолидацию.

В качестве индикаторов институционализации института президентства рассмотрим уже разработанные семь критериев [2]. В центре нашего внимания – конституционный процесс (прежде всего количество и качество изменений Конституции, связанное с трансформацией формы правления), конституционный и фактический статус президента, роль политической партии в качестве институциональной опоры президентской власти, соблюдение президентом формальных конституционных рамок и процедуры и способы передачи президентской власти.

Трансформация конституционного статуса Президента Украины

Институт Президента Украины был учрежден Законом Украинской ССР от 5 июля 1991 г. «О Президенте Украинской ССР» [28]. Согласно Закону, Президент являлся высшим должностным лицом украинского государства и главой исполнительной власти. Логично предположить, что при такой конструкции должен был быть исключен пост премьер-министра (классический вариант президентской республики), однако на практике он сохранился. Такая модель скорее предполагала наличие поста вице-президента: его отсутствие, по мнению Л. Кравчука, было бы целесообразным, если бы президент действовал в основном для исполнения «разного рода репрезентативных поручений или функций: встреч, поездок, приемов – и не больше» [13]. Из этого следует, что изначально четкого представления о том, какая именно модель президентства формируется, у политической элиты не существовало.

В соответствии с поправками к Конституции УССР (глава 12-1) [10] Президент получал право предлагать парламенту для утверждения кандидатуру премьер-министра и вносить предложение о смещении премьер-министра, а также предлагать для утверждения Верховной Раде кандидатуры министров иностранных дел, обороны, финансов, юстиции, внутренних дел и освобождать их от должностей, издавать указы по вопросам экономической реформы, не урегулированные законами, которые действуют до принятия соответствующих законов.

Основным конституционным изъяном было то, что полномочия Президента, закрепленные в Конституции, входили в противоречие со ст. 2 Конституции,

в которой говорилось о том, что «все государственные органы подконтрольны и подотчетны Советам народных депутатов». Поскольку Президент был высшим должностным лицом и государственным органом, это положение юридически распространялось и на него. При этом определение основных направлений внутренней и внешней политики оставалось за Верховной Радой (п. 4 ст. 97). Противоречие заключалось и в том, что Кабинет Министров подчинялся Президенту, но был подотчетным Верховной Раде и ответственным перед ней (ст. 117). Таким образом, если, с точки зрения первого президента, выстраивалась конституционная модель, напоминающая классическую американскую президентскую республику, то на самом деле была заложена *парламентаризированная полупрезидентская республика* (минус 3 балла по шкале А. Кроувела с уточнениями О. Зазнаева [5]). Об этом говорит подотчетность Президента и Кабинета Министров Верховной Раде и почти полное отсутствие личных прерогатив Президента (полномочия по назначению премьер-министра и министров он должен делить с парламентом, отсутствуют право президентского вето и право роспуска парламента). Вотум недоверия, вынесенный Верховной Радой правительству либо отдельным министрам, влечет за собой их отставку (ст. 117). Все эти противоречия свидетельствуют об отсутствии стратегического видения путей конституционного развития в то время.

Вновь избранный в 1994 г. президент Л. Кучма в своей инаугурационной речи настаивал на том, что основным инструментом осуществления общегосударственной политики является усиление единой исполнительной вертикали [14, с. 9]. Через несколько месяцев после прихода к власти он отмечал: «Экономическая стабилизация невозможна без четкого разделения власти, усиления ее исполнительной ветви... Вертикаль исполнительной власти должна пронизывать все уровни государства – от президента до города и села...» [14, с. 30]. Таким образом, с одной стороны, президент декларировал приверженность принципу разделения властей, с другой – подчеркивал необходимость усиления исполнительной власти как гарантии экономической и политической стабильности. Примечательно, что в то время Л. Кучма рассматривал место президента в системе разделения властей как главы исполнительной власти, тем самым обозначая необходимость перехода к президентской республике.

Стремление президента к расширению своих полномочий и укреплению исполнительной власти положило начало длительному процессу торга с парламентом, традиции которого сохраняются на протяжении всей новейшей истории Украины. Результатом торга стало принятие 8 июня 1995 г. Конституционного договора между Верховной Радой Украины и Президентом Украины об основных принципах организации и функционирования государственной власти и местного самоуправления на период до принятия новой Конституции Украины сроком на 1 год [9].

В соответствии с договором Президент получил статус главы государства и главы исполнительной власти, а также главы правительства (при этом сохранялся пост премьер-министра Украины). Было установлено, что правительство подчиняется Президенту Украины и несет перед ним ответственность.

В обмен на признание за Президентом статуса главы исполнительной власти и правительства Верховная Рада сохранила за собой право на вынесение вотума недоверия правительству и конституционную гарантию невозможности

ее роспуска со стороны исполнительной власти. В результате этой «сделки» между Президентом и парламентом выстраивалась логичная система разделения властей, напоминая американскую, однако с наличием права вотума недоверия в отношении правительства. Индекс формы правления при этом повысился до +7, что свидетельствовало о превращении Украины в президентизированную республику, близкую к идеальной президентской модели. Правила игры вновь были изменены на основе компромисса элит с нарушением формальных установлений.

Через год после подписания Конституционного договора была принята Конституция Украины, также явившаяся компромиссом президента и парламента. В соответствии с Конституцией 1996 г., Президент остался главой государства, но перестал быть главой исполнительной власти (ст. 102). Президент получил право роспуска Верховной Рады в случае, если в течение тридцати дней одной пленарной сессии не могут начаться пленарные заседания (ст. 90). Окончательно закреплялась президентская вертикаль власти: право Президента назначать на должность и освобождать от должности председателей областных и районных государственных администраций (ст. 118) [11].

Парламент получил право участия в формировании правительства, но только в части назначения премьер-министра по представлению Президента (ст. 114). В то же время парламент сохранил право на резолюцию недоверия правительству, которая влечет за собой отставку последнего (ст. 115).

В целом можно сказать, что, с одной стороны, конституционная формула подверглась в 1996 г. некоторой парламентаризации (индекс формы правления снизился до +6, парламент сохранил право отставки правительства и участия в его формировании, а Президент получил право роспуска парламента, что характерно для парламентской формы правления). С другой стороны (и это более важно), институт президента был выведен из системы разделения властей и поставлен «над» законодательной, исполнительной и судебной властями с наличием значительных полномочиями в сфере каждой из них.

Новая попытка пересмотра конституции относится к 2000 г., когда Л. Кучма инициировал проведение референдума о внесении конституционных поправок. Предполагалось внести в Конституцию шесть изменений: возможность вынесения недоверия Верховной Раде на всеукраинском референдуме в качестве основания для роспуска Верховной Рады; возможность роспуска парламента в случае несформирования в течение одного месяца парламентского большинства или неутверждения в течение трех месяцев государственного бюджета; отмена депутатской неприкосновенности; уменьшение численности депутатов с 450 до 300; формирование двухпалатного парламента, одна из палат которого представляла бы интересы регионов; принятие Конституции не парламентом, а всеукраинским референдумом [29].

Первый и шестой вопросы после обращения оппозиционных депутатов в Конституционный Суд были признаны неконституционными и в итоговый текст бюллетеня не вошли [32]. По остальным вопросам подавляющее большинство избирателей (более 80%) высказались положительно [21].

Очевидно, что планируемые изменения были направлены на усиление президентских полномочий. Однако Конституция Украины не предусматривает прямого действия решений, принятых на референдуме, на что и указал

в своем решении Конституционный Суд. Одобренные на референдуме поправки должны были быть внесены в Конституцию парламентом, но народные депутаты даже не приступали к имплементации результатов референдума в конституционные нормы [1; 7]. Отказавшись от очередного неформального компромисса с парламентом, Л. Кучма не смог реализовать план по расширению президентских полномочий, после чего затяжной президентско-парламентский конфликт вошел в новую стадию.

К проекту реформирования конституционной формулы президент вернулся в конце второго срока полномочий. В октябре 2002 г. была образована комиссия по проведению конституционной реформы, 6 марта 2003 г. был издан указ Президента [23], в котором была отмечена цель изменений: переход от президентско-парламентской к парламентско-президентской форме правления. В соответствии с новым проектом премьер-министр Украины назначается парламентом, а его кандидатура вносится Президентом по предложению политических партий; члены Кабинета Министров назначаются Верховной Радой (за исключением министров иностранных дел, внутренних дел, обороны, руководителей налоговой, таможенной служб, службы безопасности, государственного комитета по охране границы). В качестве противовеса расширяется право Президента по роспуску парламента. При этом парадоксальным образом Палата регионов в будущем двухпалатном парламенте наделялась большими полномочиями, чем Государственный совет, формируемый по принципу партийного представительства. Она должна была обладать правом вето и не могла быть распущена Президентом. В целом проект действительно можно оценить как шаг на пути к парламентаризированной полупрезидентской республике. Наиболее вероятная причина, стимулировавшая новый цикл изменений конституционной формулы, – окончание президентского срока Л. Кучмы и поиск его роли в новой политической ситуации. В любом случае необходимо было конституционно «ослабить» будущего президента. Однако Верховная Рада вновь не одобрила концепцию реформы, и к проекту конституционного реформирования вернулись только во время осенних событий 2004 г., последовавших за президентскими выборами.

Специально не останавливаясь на анализе событий 2004 г., отметим, что принятие закона о внесении изменений в Конституцию в декабре 2004 г. было следствием очередного неформального пакетного соглашения между представителями правящей и оппозиционной элиты. С одной стороны, правящая элита не препятствовала реализации незаконного решения Конституционного Суда о проведении «третьего тура» выборов, с другой стороны, Верховная Рада согласилась с принятием президентского проекта поправок к Конституции, значительно ослаблявшего полномочия нового Президента Украины. В соответствии с поправками Верховная Рада получила право формировать правительство и освобождать от должности его членов и одновременно с этим фактическую неподконтрольность Кабинету Министров и Президенту (ст. 90 Конституции Украины в редакции 2004 г.) [24].

Полномочия по выдвижению кандидатуры премьер-министра и министров (за исключением министра обороны и министра иностранных дел) переходили

к коалиции депутатских фракций, получивших в сумме более половины мест в парламенте (226 и более из 450). Основные дефекты избранной конституционной формулы заключались в следующем: непроработанность механизмов отставки отдельных министров, наличие в правительстве «президентских» и «парламентских» министров, порождающее конфликт внутри исполнительной власти и между исполнительной и законодательной властями.

По шкале А. Кроувела индекс формы правления снизился с +5 до +2. Реформа привела к ослаблению конституционных полномочий Президента, усилила диспропорциональность законодательных и незаконодательных полномочий Президента: «слабый» в отношении контроля над правительством президент остался «сильным» с точки зрения законодательного процесса, что заложило основу непрекращающегося политического конфликта.

Ситуативность конституционного компромисса декабря 2004 г. предопределила его будущее: после изменения соотношения сил и особенно после формирования нового состава парламента в 2006 г. он перестал устраивать и президента, и премьер-министра, и депутатское большинство в Верховной Раде. Это приводило к сложным, иногда тупиковым противоречиям [3]. Отметим лишь, что дефекты новой конституционной формулы стали причиной антиконституционного роспуска Верховной Рады в апреле 2007 г., указ о котором породил, в свою очередь, целый ряд других неконституционных и незаконных решений [22; 27].

Через несколько месяцев после победы на президентских выборах В. Януковича, в сентябре 2010 г., Конституционный Суд Украины отменил закон 2004 г. о внесении изменений в Конституцию [31]. В. Янукович подчеркивал, что «изменения в конституцию (в 2004 г. – Н.Б.) вносились поспешно, в угоду политическому моменту, были причинами постоянных конфликтов во власти» [6]. Была восстановлена Конституция 1996 г. со значительными полномочиями Президента, и одновременно был образован орган для разработки нового проекта Конституции – Конституционная ассамблея во главе с первым Президентом Украины Л. Кравчуком [26; 8].

Таким образом, конституционное наполнение института президентства на Украине претерпело серьезные трансформации. В ходе реформирования конституции были использованы и затем апробированы и президентская, и президентско-парламентская, и парламентско-президентская модели. При этом обращает на себя внимание то обстоятельство, что Конституция пересматривалась фактически постоянно: за двадцать лет украинской независимости таких попыток (как реализованных, так и в виде проектов) было по крайней мере девять, что свидетельствует о низкой степени институционализации президентства. Примечательно, что каждый президент регулярно критиковал действующий на тот момент вариант Конституции и подчеркивал необходимость разработки нового проекта.

Все решения о конституционной формуле по сути представляли собой ситуативные компромиссы президента и парламента либо правящей элиты и парламентской и внепарламентской оппозиции. Вводимые формальные институты, во-первых, были крайне противоречивыми и приводили только

к углублению политических конфликтов, во-вторых, пользовались крайне слабой легитимностью у самих политических акторов. Президенты постоянно тормозили закрепление формальных правил игры, манипулируя существующими неформальными договоренностями и пытаясь использовать проекты конституций как средства давления на парламент. Исключением в ряду неформальных компромиссов выглядит возврат к конституционной модели 1996 г., предпринятый президентом В. Януковичем в 2010 г. Существенным ресурсом, позволяющим президенту и далее менять Конституцию в обход парламента, стал принятый в ноябре 2012 г. Закон «О всеукраинском референдуме», в котором впервые в истории Украины было закреплено, что предметом референдума может быть, в частности, «одобрение новой редакции Конституции Украины, внесение изменений в Конституцию, отмена, утрата силы или признание недействующим закона о внесении изменений в Конституцию» [25].

Партийная институционализация института президентства

Давно замечено, что важнейшим фактором институционализации и долговечности любого политического режима является роль политических партий в данном режиме. Это касается и демократий, и диктатур, поскольку даже среди диктатур на практике более жизнеспособными оказываются однопартийные и военные режимы, чем режимы личной власти. По понятным причинам партии на постсоветском пространстве не могли возникнуть как выражение социальных расколов на основе широко общественного движения. Затруднялось развитие партий и другими факторами, связанными, например, с особенностями формы правления и избирательных систем [17]. В этой ситуации политическая элита могла пойти по пути формирования административной партии с целью превращения ее как минимум в институциональную опору власти, как максимум – в доминирующую партию в парламенте.

В целом задача партийного строительства декларировалась и президентами Украины. В 1999 г. Л. Кучма заявлял: «Я инициирую ускорение принятия закона о политических партиях, который помог бы им брать на себя роль политических кристаллизаторов общества и реально с этой ролью справляться» [14, с. 451]. Правящая элита пыталась отвести роль «партии власти» уже существующей партийной структуре, в значительной мере связанной с представителями государственного аппарата. В разное время эту роль «отдавали» Народно-демократической партии Украины (НДПУ), Социал-демократической партии Украины (объединенной) (СДПУ(о)) и Партии регионов Украины. Ни одна из этих попыток не увенчалась успехом.

В июле 1997 г. премьер-министром стал В. Пуштойченко – один из лидеров НДПУ. Вскоре после этого членами этой партии стали глава Администрации Президента Е. Кушнарев, секретарь Совета национальной безопасности и обороны Украины В. Горбулин, ряд министров, губернаторов и других представителей власти [1, с. 227]. Таким образом, уже существующая партия «наполнялась» административным ресурсом и представителями правящей элиты. Наряду с НДПУ некоторые члены правящей элиты вошли в СДПУ(о).

По итогам выборов 1998 г. НДПУ получила 93 места, СДПУ(о) – 25 мест. Партии входили между собой в ситуативные коалиции по отдельным

вопросам, но устойчивого парламентского большинства так и не было образовано. Таким образом, президентом ставилась задача скорее не формирования административной партии, а создания пропрезидентского большинства в парламенте путем вхождения в уже существующие партии представителей правящей элиты и привлечение административного ресурса. В. Медведчук получил пост заместителя Председателя Верховной Рады. Позже Л. Кучма отмечал, что в победу списка НДПУ на выборах не верил и он сам, указывая, что победу коммунистов на парламентских выборах 1998 г. «невозможно было предотвратить никаким «административным ресурсом, никакой пропагандой» и что он «даже не пытался это делать» [15, с. 276]. После выборов Л. Кучма дистанцировался от НДПУ (в отставку были отправлены глава Администрации Президента Е. Кушнарев, премьер-министр, член НДПУ В. Пустовойтенко, вдвое уменьшилась фракция НДПУ в парламенте). Позиция НДПУ, выдвинувшей платформу, на основе которой партия согласилась бы поддержать Л. Кучму на президентских выборах, встретила резкое отторжение президента: «Я не собираюсь договариваться ни с кем, кроме собственного народа», – заявил он [1, с. 266]. После этого партия раскололась на две части и утратила прежний «административный» статус. В этот период президент опирался не столько на партии, сколько на финансово-промышленные группы, влияние которых на исполнительную власть с конца 1990-х гг. значительно усиливается.

В конце 1990-х – начале 2000-х гг. роль административной партии отчасти стала играть СДПУ(о), один из лидеров которой В. Медведчук возглавил Администрацию Президента. Ряд государственных служащих местного и регионального уровней стали переходить в СДПУ(о), но реальной правящей партией она так и не стала. Фракция СДПУ(о) в Верховной Раде составляла 26 депутатов [20].

Следующая попытка образовать партийную коалицию была предпринята накануне парламентских выборов 2002 г. Был создан избирательный блок «За Единую Украину!» во главе с главой Администрации Президента В. Литвиным, который получил по партийным спискам 66 мест в парламенте, но за счет депутатов-одномандатников смог увеличить фракцию до 121 депутата [39]. Однако уже в конце 2002 г., после назначения В. Януковича премьер-министром, на роль ведущей административной партии начинает претендовать выделившаяся из блока «За Единую Украину!» Партия регионов Украины во главе с новым премьер-министром.

В период президентства В. Ющенко, как казалось, институт президентства станет партийным, а партии начнут играть большую роль в политической системе. На это указывал тот факт, что сам В. Ющенко пришел к власти как кандидат от избирательного блока партий «Наша Украина» и оставался в течение всего президентского срока почетным председателем партии «Наша Украина» (затем «Народный Союз – Наша Украина»). Большинство членов Кабинета Министров и региональных государственных администраций также были представителями партий, поддержавших В. Ющенко на президентских выборах 2004 г. Повышению роли партий объективно должен был способствовать также переход к пропорциональной системе формирования Верховной

Рады и парламентскому принципу формирования правительства. Вместе с тем «Наша Украина» так и не стала институционализированной политической партией.

Во-первых, она представляла собой блок десяти политических партий, ни одна из которых не приняла решение о ликвидации после выборов; во-вторых, ее фракция (отчасти по первой причине) не стала доминирующей в парламенте; в-третьих, партия не стала субъектом принятия политических решений, оставаясь лишь инструментом для решения ситуативных политических задач. Очередная попытка создания «партии власти» провалилась, а президент не использовал чрезвычайно высокую (в 2005-2006 гг.) степень доверия к нему граждан для институционализации партии и выстраивания партийной вертикали. Тем не менее в период президентства В. Ющенко значение партийной принадлежности в политическом процессе несколько возрастает.

Существенная трансформация роли политической партии в качестве институциональной опоры президентской власти произошла только в период президентства В. Януковича. Он участвовал в президентских выборах как председатель Партии регионов (ныне он уступил этот пост премьер-министру Н. Азарову, заняв должность почетного председателя партии [18]). После парламентских выборов 2012 г. партия обеспечила себе большинство в Верховной Раде (в блоке с фракцией Коммунистической партии Украины она получает «контрольный пакет» в 239 голосов из 450), а председателем парламента стал один из лидеров и основателей партии В. Рыбак. Правительство Н. Азарова де-факто формировалось по партийному принципу (из 23 членов нынешнего Кабинета Министров 15 являются членами Партии регионов²), руководители регионов также являются членами Партии регионов и в абсолютном большинстве возглавляют региональные отделения партии. Важно, что Партия регионов начинает активно выполнять функцию рекрутирования политической элиты, что выражается в карьерном продвижении на высокие государственные должности людей, уже сделавших карьеру в партии. Это отличает ее от прежних административных партий, в которые чиновники вступали чаще всего уже после того, как достигали высших постов.

Таким образом, в течение президентства Л. Кучмы, несмотря на попытки создания административных партий и коалиций, политические партии не играли существенной роли в формировании органов власти. Все заявления президента о повышении роли политических партий остались декларациями. Характерно, что проект новой административной партии либо коалиции появлялся всегда перед очередными выборами в парламент и ни одна из организаций как значимый актор не просуществовала более одного избирательного цикла. Беспартийными оставались президент и правительство, не было создано и фракции устойчивого большинства в парламенте. Статус же тех партий, которые претендовали на роль «партии власти», зависел не от их реальной роли в обществе и в парламенте, а от степени близости их лидеров к главе государства. Об этом же еще в 1994 г. предупреждал Председатель Верховной Рады А. Мороз, справедливо отмечая, что если «внутри государственного

² Примечательно, что 15 из 23 членов Кабинета являются уроженцами Российской Федерации, Казахстана и пяти промышленных областей Востока Украины.

аппарата удастся создать политическую организацию, которая будет поддерживать его убеждения, то это будет не партия, а организация людей, заинтересованных в том, чтобы их отношения с президентом обеспечивали им возможность влиять на властные процессы...» [12, с. 7]. Тем самым подчеркивалась апартийность президентской власти и условность применения самого понятия «партия» к группе людей, ситуативно объединенных вокруг президента.

Период президентства В. Ющенко, несмотря на партийность президента, лишь в незначительной степени способствовал институционализации политических партий. Наконец, с 2010 г. наблюдается явная партийная институционализация государственной власти и института президентства в частности. Партия регионов трансформировалась из административной партии, созданной для обеспечения победы «преемника» Л. Кучмы на президентских выборах 2004 г., в «настоящую» политическую партию, контролирующую правительство, парламент, институт президента и региональные государственные администрации и – что еще более важно – несущую ответственность за выработку политического курса, его реализацию и результаты [18]. В. Януковичу удалось создать систему управления, основанную на партийных институтах (как в центре, так и на региональном уровне), что значительно повышает институционализацию института президентства и способствует стабильности политического режима.

Выборы и передача президентской власти

Существенным для институционализации института президента является процедура передачи власти, точнее, то, по каким правилам осуществляется эта передача, каков набор формальных и неформальных ограничений, который обеспечивает процесс передачи власти, и какие конституционные либо неконституционные способы продления полномочий применяются инкументами. В данном аспекте важно, насколько соблюдаются конституционные ограничения сроков пребывания Президента у власти и каким способом получает власть новый Президент.

Украина была и остается одной из немногих стран постсоветского пространства, в которых действующие президенты и действующие премьер-министры дважды проигрывали выборы и добровольно уступали пост победившему кандидату. При этом победитель всегда (с 1994 г.) определялся во втором туре выборов.

В декабре 1991 г. на первых президентских выборах бывший секретарь Центрального Комитета Коммунистической партии УССР, председатель Верховной Рады Л. Кравчук с результатом 61,6% голосов избирателей уверенно выиграл выборы в первом туре у известного советского диссидента, лидера Народного Руха Украины В. Черновола [4]. Проигравшая сторона результаты не оспаривала.

В 1994 г. на досрочных выборах президента действующего главу государства Л. Кравчука во втором туре победил бывший премьер-министр, президент Украинского союза промышленников и предпринимателей Л. Кучма. Примечательно, что в первом туре победил Л. Кравчук (с отрывом в 6%), а во втором – Л. Кучма (с отрывом в 7%) [1, с. 113, 117]. Результаты выборов

не подвергались сомнению ни одним из участников процесса, и сразу же после объявления предварительных итогов голосования Л. Кравчук поздравил Л. Кучму с победой [12, с. 45]. Таким образом, при неравных условиях для кандидатов в ходе предвыборной борьбы [1, с. 104] стала возможной победа оппозиционного кандидата и признание поражения инкумбентом.

В 1999 г. основными конкурентами были действующий президент Л. Кучма и лидер Коммунистической партии Украины П. Симоненко. По оценкам наблюдателей, выборы отличались активным использованием административного ресурса, хотя и в этом случае инкумбенту не удалось победить в первом туре. Л. Кучма победил с результатом 56,2%, заняв первое место в 18 регионах, П. Симоненко набрал 37,8%, победив лишь в 9 регионах [19]. Результаты выборов также не оспаривались.

На исходе второго срока Л. Кучмы ряд признаков свидетельствовал о том, что президент планирует трансформировать формальные правила таким образом, чтобы они позволяли ему баллотироваться на третий срок либо перейти на другую должность, сохранив прежнее влияние в политической системе. Об этом свидетельствует замысел и подготовка конституционной реформы 2003 г., которая анализировалась выше, и решение Конституционного Суда Украины 25 декабря 2003 г. Конституционный Суд постановил, что, поскольку Л. Кучма избирался по действующей Конституции только один раз (в 1999 г.), он имеет право баллотироваться на очередных выборах Президента Украины в 2004 г. [33] (трое судей при этом высказали особые мнения, зафиксированные в решении суда). В данном контексте для нас существенно лишь то, что по решению Верховного Суда был проведен «третий тур» выборов, являвшийся грубым нарушением закона о выборах Президента. Исход третьего тура при этом был известен заранее. Фактически выборы лишь юридически закрепили победу В. Ющенко, уже достигнутую в ходе переворота в ноябре 2004 г. Официального поздравления и признания результатов выборов со стороны проигравшего кандидата В. Януковича не было, но он признал победу В. Ющенко де-факто, согласившись на участие в «третьем туре» и на те правила игры, которые были закреплены в пакетном соглашении (прежде всего, на конституционную реформу). Иск, поданный В. Януковичем в Верховный Суд и оспаривавший результаты «третьего тура», не был даже принят к рассмотрению.

На президентских выборах в феврале 2010 г. конкурировали премьер-министр Ю. Тимошенко и председатель Партии регионов В. Янукович. Президент В. Ющенко не вышел во второй тур, заняв пятое место в первом туре. Во втором туре с результатом 48,9% победил В. Янукович, Ю. Тимошенко набрала 45,4% [30]. По оценкам международных наблюдателей, выборы были свободными и справедливыми. Ю. Тимошенко обжаловала итоги выборов в Верховном Суде, но вскоре отозвала иск. Важнее всего то, что Ю. Тимошенко отказалась признавать Януковича законно избранным Президентом: она выразила уверенность, что «ее иск останется для истории документальным свидетельством того, что Янукович не был избран легитимным президентом» [35]. Еще более характерно, что в судебном иске Ю. Тимошенко содержалось требование «обязать Центральную избирательную комиссию назначить повтор-

ное голосование по выборам главы государства на третью неделю после дня вступления решения суда в законную силу» [36]. Иначе говоря, Ю. Тимошенко вновь пыталась добиться проведения «третьего тура» выборов, т.е. снова выйти за рамки правового поля и «в виде исключения» нарушить требования закона о выборах.

Таким образом, смена власти произошла в рамках конституционных правил, однако проигравшая сторона отказалась признавать итоги выборов и избранного Президента. В 2011 году Ю. Тимошенко была осуждена и приговорена к семи годам лишения свободы с запретом занимать государственные должности в течение трех лет после отбытия основного наказания [34]. Впервые в истории современной Украины побежденный соперник был устранен из политики путем уголовного преследования. Оставляя за рамками обоснованность и качество обвинений, предъявленных Ю. Тимошенко, можно констатировать, что В. Янукович тем самым устранил своего главного соперника на будущих президентских выборах.

По результатам проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

Институт президентства Украины проходит длительный и чрезвычайно сложный путь институционализации, который нельзя считать полностью завершенным и сегодня. Тем не менее, несмотря на ряд кризисов и конфликтов в системе государственной власти, можно отметить явную тенденцию к институционализации президентства в Украине на протяжении последних двадцати лет. Это прослеживается в результате определения индексов институционализации института президентства по тем критериям, которые и были проанализированы в настоящей работе (таблица).

Таблица

**Индексы институционализации института президентства
в Украине в 1991–2013 гг.**

Критерии / Президент	Л. Кравчук (1991-1994)	Л. Кучма (1994-2005)	В. Ющенко (2005-2010)	В. Янукович (2010 –)
Количество изменений в Конституции	0	1	2	2
Наличие институциональной опоры в виде политической партии	0	0	1	2
Партийность Президента	0	0	2	2
Статус Президента (глава государства / глава ИВ)	1	0	0	0
Реализация права роспуска парламента	1	1	0	1
Соблюдение сроков пребывания в должности	1	2	0	2

Критерии / Президент	Л. Кравчук (1991-1994)	Л. Кучма (1994-2005)	В. Ющенко (2005-2010)	В. Янукович (2010 –)
Способ передачи президентской власти	3	4	2	4
Итого	6 из 15	8 из 15	7 из 15	13 из 15
Индекс институционализации	0,40	0,53	0,47	0,87

Изменения конституции, ставшие традиционными для современной Украины, борьба конституционных проектов и формул распределения полномочий между высшими органами власти были характерны для периодов президентства Л. Кравчука, Л. Кучмы и особенно В. Ющенко. Как было показано, большинство изменений лишь фиксировали неформальные договоренности политических элит, часто принимавшиеся «в пакете» с другими решениями. Определенную черту под этими трансформациями подвело решение Конституционного Суда об отмене всех поправок в Конституцию и возвращении первоначального текста, принятого в 1996 г. Данное решение, будучи спорным с юридической точки зрения, способствовало прекращению конфликтов высших органов власти и институционализации института президентства. Премственность просматривается и в конституционном статусе президентства как главы государства, но не главы исполнительной власти (лишь однажды и на очень короткий срок такое соединение было закреплено в Конституции Украины).

Президенты также старались прямо не нарушать существующие конституционные нормы. Случай прямого нарушения Конституции Президентом был зафиксирован лишь однажды, когда в 2007 г. В. Ющенко принял решение о роспуске Верховной Рады.

Существенно изменилась роль политической партии как институциональной опоры президента. В период президентства Л. Кравчука и Л. Кучмы, власть которых имела явный партийный (или, как выражался Л. Кучма, «надпартийный») характер, партии вообще не рассматривались главами государства в качестве значимых политических субъектов, хотя необходимость их развития и постоянно декларировалась. Для Л. Кучмы партия или блок партий были скорее попыткой консолидировать ближайшее окружение и обеспечить ему определенное количество мест в парламенте (речь даже не шла о парламентском большинстве). Ни одна административная партия не просуществовала более одного электорального цикла в качестве значимого политического актора. Напротив, Партия регионов во главе с В. Януковичем, будучи по происхождению типично административной, показала способность существовать в условиях ограниченной административной поддержки и успешно конкурировать с другими политическими партиями, находясь в оппозиции. Действия первого действительно партийного президента В. Януковича привели к формиро-

ванию де-факто партийного правительства, опирающегося на партийное большинство в парламенте. Это свидетельствует о том, что президентская власть стала партийной, а партия превратилась в главную институциональную опору президента, не став при этом авторитарно-доминантной [16]. Кабинет Министров остается относительно автономным органом, однако нынешний партийный президент, в отличие от прежних, не может не нести политическую ответственность за деятельность партийного Кабинета, тем более что последний опирается и на партийное большинство в парламенте. Таким образом, конституционная формула 1996 г., возвращенная в 2010 г., работает в совершенно иных политических условиях и приводит к другим эффектам. Несомненно, укрепление института партии будет способствовать не только усилению ресурса лично В. Януковича, но и стабильности всего политического режима, при котором борьбу за президентский пост ведут не личности или кланы, а сильные политические партии (при всей специфике украинских политических партий). Институционализация президентской партии стимулирует и другие политические силы к консолидации, институционализации и борьбе по правилам.

Администрация Президента, несмотря на декларируемые радикальные ее трансформации и «сокращения», сохраняла роль главного административного ресурса президента, его контрольного органа, а часто и параллельного правительства. При преобразовании в секретариат ее роль, значение и численность, вопреки декларациям В. Ющенко, даже возросли. При В. Януковиче этот орган сохраняет свое значение и выполняет сходные функции, однако есть и существенное отличие: в условиях партийности президента и правительства значение администрации как параллельного правительства утрачивается, часть ее функций переходит к партийному руководству, а руководители администрации, в свою очередь, рекрутируются из высшей партийной элиты. Все это позволяет говорить о трансформации всей системы управления и тенденциях ее институционализации.

За двадцатилетие в Украине были сформированы традиции передачи президентской власти по правилам. Провалы попыток продления полномочий Л. Кучмой и реализации сценария «преемник» привели к власти, хотя и с нарушением закона, оппозиционную элиту, которая была сменена по итогам выборов. Это позволяет сделать вывод о необратимости институционализации процедур передачи президентской власти и рационализации института президентства, который не может восприниматься как собственность того или иного лица.

Таким образом, анализ по критериям институционализации позволяет сделать вывод о том, что в период президентства Л. Кравчука индекс институционализации был довольно низким (0,40), при Л. Кучме он повысился до 0,53 (прежде всего за счет конституционной стабилизации и передачи власти в срок и по правилам), при В. Ющенко вновь снизился (0,47) и значительно повысился в период президентства В. Януковича (0,87) за счет факторов, проанализированных выше (рисунок).

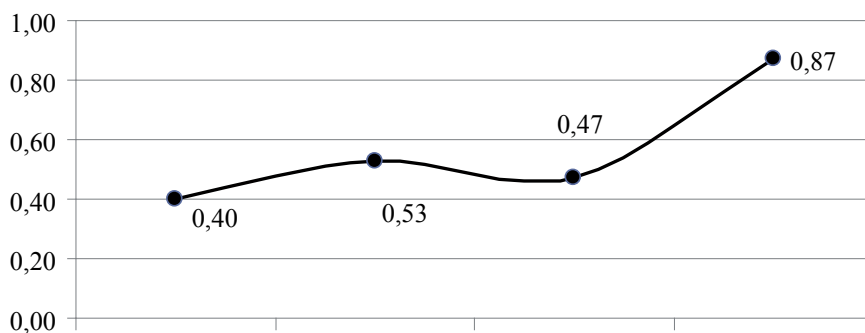


Рис. Динамика институционализации института президентства в Украине

Это дает основания для вывода о том, что при всех издержках, конфликтах и высокой роли неформальных институтов тенденция к институционализации института президентства очевидна: если укрепление президентской власти при Л. Кучме и В. Ющенко (при последнем скорее ослабление) можно с оговорками назвать укреплением личной власти президента, то последние тенденции свидетельствуют о развитии политических институтов. Это напрямую не коррелирует с укреплением демократии (высоко институционализированными могут быть и авторитарные режимы), но позволяет прогнозировать стабильность политического режима Украины в ближайшей перспективе и закрепление формальных правил игры как наименее приемлемого способа политической конкуренции для политических акторов.

Список литературы

1. *Бондаренко К.П.* Леонид Кучма: портрет на фоне эпохи. Харьков, 2007.
2. *Борисов Н.А.* Институционализация института президентства и перспективы консолидации политических режимов на постсоветском пространстве // *Полития*. 2011. № 4. С. 93-103.
3. *Борисов Н.А.* Политические события на Украине–2007: «вечное возвращение», политический кризис или путь к консолидации демократии? // *Вестн. РГГУ. Сер.: Политология. Соц.-коммуникатив. науки*. 2008. № 1. С. 202-216.
4. *Выборы Президента Украины – 2010: большая политика* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.president2010.info/ru/page/13> (дата обращения: 13.07.2013).
5. *Зазнаев О.И.* Полупрезидентская система: теоретические и прикладные аспекты. Казань, 2006.
6. *Звернення Президента України до народу 1 жовтня 2010 р.* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.president.gov.ua/news/18335.html> (дата обращения: 13.07.2013).
7. *Кармазіна М.С.* Президентство: український варіант. Київ, 2007.
8. *Конституційна Асамблея України* [Электронный ресурс]. URL: <http://sau.in.ua> (дата обращения: 20.07.2013).

9. *Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України* [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1к-95вр> (дата обращения: 15.07.2013).

10. *Конституція* (Основний Закон) України [Електронний ресурс]: прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/888-09> (дата обращения: 13.07.2013).

11. *Конституція* України [Електронний ресурс]: прийнята 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата обращения: 13.07.2013).

12. *Кравчук Л.М.* Одна Україна, єдиний народ: політичні роздуми над записами в щоденнику. Харків, 2010.

13. *Краслянский А.* Президент без вице-президента // *Голос України*. 1991. 6 лип. С. 2.

14. *Кучма Л.Д.* Вірю в український народ: вибр. ст., виступи, 1994-2000. Київ, 2000.

15. *Кучма Л.Д.* После майдана: записки президента. 2005-2006. Киев, 2007.

16. *Мелешкина Е.Ю.* Доминирование по-русски или мировой феномен? // *Политическая наука*. 2006. № 1. С. 135-161.

17. *Михалева Г.М.* Институт партий: европейская история и российский опыт многопартийности // *Вестн. РГГУ. Сер. Политология. Соц.-коммуникатив. науки*. 2008. № 1. С. 118-140.

18. *Партия* регіонів України: офіц. інформ. портал. URL: <http://partyofregions.ua/about> (дата обращения: 13.07.2013).

19. *Підсумки* голосування 14 листопада 1999 р. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/vp1999/WEBPROC0> (дата обращения: 13.07.2013).

20. *Підсумки* голосування по партіях (виборчих блоках партій). Результати голосування по Україні в одномандатних виборчих округах [Електронний ресурс]. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/vd2002/webproc0v?kodvib=1&rejim=0> (дата обращения: 15.07.2013).

21. *Повідомлення* Центральної виборчої комісії про підсумки всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.cvk.gov.ua/ows-doc/doc-ref/rez.htm> (дата обращения: 15.07.2013).

22. *Про вибори* Президента України та народних депутатів України [Електронний ресурс]: постанова Верхов. Ради України від 30 квітня 2007 р. № 998-V. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=998-16> (дата обращения: 19.07.2013).

23. *Про внесення* на всенародне обговорення проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» [Електронний ресурс]: указ Президента України від 6 березня 2003 р. № 197/2003. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/197/2003> (дата обращения: 15.07.2013).

24. *Про внесення* змін до Конституції України [Електронний ресурс]: Закон України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2222-15> (дата обращения: 13.07.2013).

25. *Про всеукраїнський референдум* [Электронный ресурс]: Закон України від 6 листопада 2012 р. № 5475-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/референдум> (дата обращения: 17.07.2013).

26. *Про Конституційну Асамблею (із змінами)* [Электронный ресурс]: указ Президента України від 17 травня 2012 р. № 328/2012. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/328/2012> (дата обращения: 13.07.2013).

27. *Про політичну ситуацію в Україні, пов'язану з оголошенням Указу Президента України від 2 квітня 2007 року “Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України”* [Электронный ресурс]: постанова Верхов. Ради України від 2 квітня 2007 р. № 839-V. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=839-16> (дата обращения: 18.07.2013).

28. *Про Президента Української РСР* [Электронный ресурс]: Закон Укр. Радянської Соц. Респ. від 5 липня 1991 р. № 1295-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1295-12> (дата обращения: 17.07.2013).

29. *Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою* [Электронный ресурс]: указ Президента України від 15 січня 2000 р. № 65/2000. URL: <http://www.cvk.gov.ua/ows-doc/doc-ref/ukazPres.htm> (дата обращения: 13.07.2013).

30. *Результати голосування по Україні, повторне голосування з виборів Президента України 7 лютого 2010 р.* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/vp2010/WP0011> (дата обращения: 15.07.2013).

31. *Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010* [Электронный ресурс]. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10/page> (дата обращения: 13.07.2013).

32. *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 103 і 108 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою) від 27 березня 2000 р. № 3-рп/2000* [Электронный ресурс]. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-00> (дата обращения: 18.07.2013).

33. *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 53 і 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положення частини третьої статті 103 Конституції України (справа щодо строків перебування на посту Президента України) від 25 грудня 2003 р. № 22 рп/2003* [Электронный ресурс]. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v022p710-03> (дата обращения: 18.07.2013).

34. *Суд приговорил экс-премьера Украины Тимошенко к семи годам тюрьмы* [Электронный ресурс]. URL: <http://ria.ru/justice/20111011/455578454.html> (дата обращения: 20.07.2013).

35. *Тимошенко объяснила, почему отзывает иск* [Электронный ресурс]. URL: <http://rian.com.ua/politics/20100220/78314903.html> (дата обращения: 18.07.2013).

36. *Тимошенко* просить назначить «третий тур» [Электронный ресурс] // Выборы Президента Украины – 2010: большая политика. Київ, 2009-2010. URL: <http://www.president2010.info/ru/news/3019> (дата обращения: 19.07.2013).

37. *Хантингтон С.* Политический порядок в меняющихся обществах. М., 2004.

38. *Хантингтон С.* Третья волна: демократизация в конце XX века. М., 2003.

39. *Якісний* склад Верховної Ради. Належність до партій (блоків) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/vd2002/WEBPROC0V> (дата обращения: 18.07.2013).



ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

УДК 332.146:334.3(477) А.С. ВИШНЕВСКИЙ, младший научный сотрудник
Институт экономики промышленности НАН Украины,
г. Донецк, ул. Университетская, 77
Электронный адрес: allexandr@gmail.com

ОЦЕНКА СОЦИАЛЬНОЙ ОРИЕНТАЦИИ ЭКОНОМИКИ В КОНТЕКСТЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ

Направленность на социальную ориентацию экономики входит в число приоритетов всех экономически развитых стран. Оценка уровня социальной ориентации экономики и тенденций его развития является необходимой составляющей взвешенных управленческих решений, которые создают основу для качественного осуществления государственной региональной политики.

В статье рассмотрены результаты оценки социальной ориентации экономики регионов Украины. Оценка основывается на показателях социальной составляющей экономической безопасности и общем показателе социальной ориентации экономики. Характер распределения показателей позволяет определить качество государственной региональной политики и скорректировать ее.

Ключевые слова: социальная ориентация экономики; государственная региональная политика; регионы Украины; социальная составляющая экономической безопасности

Вопросами, связанными с оценкой социальной ориентации экономики Украины в целом и отдельных ее составляющих, занимались ведущие отечественные ученые: А. Амоша [1], Г. Башнянин [3], И. Бережная [4], И. Галушка [7], З. Герасимчук [9], С. Гриневская [17], В. Гришкин [10], Н. Деева [11], В. Ковалев [12], Э. Либанова [14], Е. Михуринская [16], О. Новикова [17]. В России вопросы социальной ориентации экономики исследуют Н. Базылев [2], А. Бузгалин [5], Б. Плышевский [18], Г. Слезингер [20], Л. Тонашыва [21]. Ими предложены более 80 различных показателей для оценки социальной ориентации национальной и региональной экономики. Однако, несмотря на различные разработки по определению критериев и подходов к оценке социальной ориентации экономики, до сих пор общепринятой и единой методики ее оценки на уровне государства и региона не сформировано. Такое положение не способствует определению приоритетных направлений развития

социальной ориентации экономики, а также разработке и внедрению механизмов и инструментов ее обеспечения на всех уровнях организации общества. Поэтому актуальным остается вопрос усовершенствования методического инструментария по определению уровня социальной ориентации экономики и дальнейшего его применения на государственном и региональном уровнях для повышения социальной эффективности региональной политики.

Цель статьи – рассмотрение оценки социальной ориентации экономики на региональном уровне как инструмента для формирования и реализации государственной региональной политики.

Существующие подходы к оценке социальной ориентации экономики касаются широкого спектра проблем социально-экономического развития и обосновывают методики, включающие большое количество показателей. Эти показатели характеризуют отдельные аспекты социализации экономики, что препятствует проведению мониторинга социально ориентированных изменений в экономике и обуславливает необходимость усовершенствования системы их оценки. Для разносторонней оценки состояния и динамики социальной ориентации экономики регионов автором предложено использовать двухуровневый подход, включающий:

- оценку социальной составляющей экономической безопасности как характеристики базовых условий для социализации экономики;
- расчет общего показателя социальной ориентации экономики, который позволяет прослеживать ее динамику на региональном и государственном уровне.

Социальную безопасность общества можно определить как результат социализации экономики [7, с. 192], относительно которой качественной характеристикой обеспечения социальной ориентации экономики на государственном и региональном уровнях являются зоны минимизации социальных рисков, отражающие как состояние социально-экономического развития, так и уровень социальной безопасности воспроизведения экономических процессов. Исходя из этого можно определить следующую логику: высокий уровень социальной ориентации экономики обуславливает низкий уровень социальных рисков. И наоборот: высокий уровень социальных рисков обуславливает низкий уровень социальной ориентации экономики.

Повышение уровня социальной ориентации экономики происходит одновременно с повышением уровня социальной безопасности, т.е. со снижением социальных рисков. Поэтому в качестве одной из ключевых характеристик определения состояния социальной ориентации экономики целесообразно рассматривать уровень социальной безопасности в экономическом контексте. Подходящим для этих целей инструментом является Методика расчета уровня экономической безопасности Украины [15], в которой установлены интервалы оптимальных и критических значений для показателей социальной составляющей экономической безопасности. Попадание фактических показателей в интервалы оптимальных значений указывает на состояние безопасности соответствующей территории. Попадание фактических показателей в интервал критических значений свидетельствует о состоянии опасности.

Указанная методика определяет показатели для государственного уровня, однако ее использование на региональном уровне является методологически

обоснованным, так как в случае, когда фактические значения региональных показателей соответствуют оптимальным, то и их совокупность достоверно обеспечивает оптимальность на государственном уровне. Более того, обеспечение оптимума на региональном уровне более адекватно отражает состояние безопасности на общегосударственном уровне. Так, среднее оптимальное значение на государственном уровне может складываться из разносторонних оптимальных значений по регионам (т.е. значений, находящихся одновременно с левой и правой стороны от интервала оптимума в различных регионах), которые во время их усреднения по стране попадают в зону оптимума. Например, если уровень безработицы в одном регионе составляет 2% (меньше левой границы интервала оптимума), а в другом – 12% (больше правой границы интервала оптимума), то среднее значение будет 7% и попадет в интервал оптимума.

Среди показателей, определенных в Методике расчета уровня экономической безопасности Украины как составляющих социальной и демографической безопасности, было отобрано восемь, которые комплексно характеризуют социальные результаты экономической деятельности на государственном и региональном уровнях (табл. 1). Определенные в этой методике целевые и критически недопустимые значения показателей использованы при дальнейших расчетах.

Показатели X_1 , X_2 , X_4 отображают экономические возможности объемов и структуры удовлетворения потребительских нужд населения: X_1 – одна из характеристик бедности; X_2 – отображает возможность удовлетворения потребностей занятого населения, являющегося основной движущей силой экономического и социального развития; X_4 – ключевая характеристика структуры потребления относительно удовлетворения первичных потребностей человека.

Таблица 1

Границы оптимальных и критических интервалов показателей социальной составляющей экономической безопасности

№ п/п	Показатели	Условное обозначение ¹	Нижняя граница критической зоны ($x_{н.кр}$)		Верхняя граница оптимума ($x_{в.опт}$)	
			Нижняя граница оптимума ($x_{н.опт}$)	Верхняя граница критической зоны ($x_{в.кр}$)		
1	Доля населения со средними совокупными расходами на одного человека в месяц, которые ниже прожиточного минимума, %	X_1	0	0	5 ²	60
2	Отношение средней зарплаты к прожиточному минимуму, раз	X_2	1	4	5	15

1	2	3	4	5	6	7
3	Отношение индекса номинальных совокупных ресурсов домохозяйств к индексу потребительских цен, раз	X_3	0,7	1,5	2	4
4	Доля расходов на питание (продовольственные товары и питание вне дома) в общем объеме потребительских денежных расходов домохозяйств, %	X_4	20	35	45	70
5	Уровень безработицы (по методологии МОТ), %	X_5	0	5	8	15
6	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет	X_6	65	75	80	85
7	Коэффициент естественного прироста (на 1 тыс.), чел.	X_7	-7	2,8	3,9	7
8	Отношение совокупных расходов 10% наиболее обеспеченного населения к 10% наименее обеспеченного населения, раз	X_8	3	5	6	10

Показатель X_3 – относительная характеристика, которая позволяет оценить изменение фактической покупательной способности домохозяйств.

Показатель X_5 характеризует баланс между экономической и социальной сферой через рынок труда.

Ожидаемая продолжительность жизни при рождении (X_6) отображает условия жизнедеятельности населения и является прямым следствием социально-экономического положения территории. Это было доказано в формуле Гомперца-Мейкема [23], где в явном виде была выделена фоновая смертность, которая полностью зависит от внешних условий социально-экономического состояния. К тому же продолжительность жизни ценна как сама по себе, так и с точки зрения возможности максимального использования преимуществ образования, высокого уровня жизни и т.д. [19, с.170].

Коэффициент естественного прироста (X_7) отражает способность общества к воспроизводству, что является характеристикой его социально-экономического состояния.

Показатель X_8 характеризует дифференциацию благосостояния между различными слоями населения, является важным аспектом социальной ориентации экономики через влияние на социально-экономическую стабильность общества.

Проблема неравенства населения по доходам является крайне актуальной для Украины. Как отмечает академик НАН Украины Э. Либанова, поддержка неравенства по доходам является существенным недостатком социальной политики в Украине. Социально ориентированное государство с помощью налогов должно перераспределять часть доходов от богатых к бедным. Но в Украине 50% беднейшего населения платят 36,3% совокупных налогов населения, 10% богатого – 20,2% совокупных налогов населения, а 1% наиболее состоятельных – 4,4% совокупных налогов населения. Например, в США 50% беднейшего населения платят 2,3% совокупных налогов населения, 10% богатого – 70,5% совокупных налогов населения, а 1% наиболее состоятельных – 36,7% совокупных налогов населения [14, с. 15]. Таким образом, имущественная дифференциация закрепляется в результате низкой социальной ориентации перераспределения доходов.

Для оценки фактического положения регионов Украины относительно социальной составляющей экономической безопасности была рассчитана степень соответствия фактических значений указанных показателей предельным значениям и интервалу оптимума. Если фактическое значение меньше нижней границы, или превышает верхнюю границу, степень соответствия равна нулю. Если значение находится в интервале оптимума, то степень соответствия составляет 100%. Промежуток между нижней или верхней границей критической зоны и интервалом оптимума линейно изменяется от 0 до 100% (рис. 1).

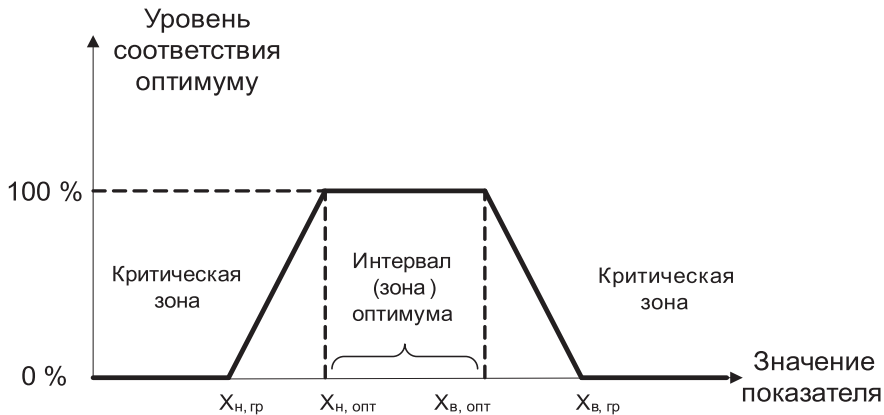


Рис. 1. Степень соответствия фактических значений показателей критической зоне и интервалу оптимума (усл. обозначения для $X_{н, гр}$, $X_{в, гр}$, $X_{н, опт}$, $X_{в, опт}$ аналогичны обозначениям табл. 1).

Фактическое значение определенных показателей и процент их соответствия оптимальным значениям в 2011 г. (табл. 2) свидетельствуют, что оптимум не достигается относительно подавляющего большинства показателей. В отдельно взятом регионе количество показателей, значения которых соответствуют оптимуму, составляет не более трех, одновременно за пределы критической границы попадает не более одного показателя. Всего случаев попадания в интервал оптимума – 19, или около 9% всей совокупности показателей и регионов, которая составляет 216 (27 регионов умножить на 8 показателей). За пределами критической границы оказалось 5 случаев, т.е. около 2% всей совокупности, которая оценивалась.

Наиболее благоприятная ситуация наблюдается по показателю «уровень безработицы (по методологии МОТ)», значение которого находится в интервале оптимума от 5 до 8% в 10 из 27 регионов и отсутствуют случаи пересечения критических границ. По трем показателям (X_3 – отношение индекса номинальных совокупных ресурсов домохозяйств с индексом потребительских цен; X_4 – доля расходов на питание (продовольственные товары и питание вне дома) в общем объеме потребительских денежных расходов домохозяйств и X_6 – ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет) ни одна из областей не соответствует оптимуму. Аналогичная ситуация наблюдалась и в 2004-2010 гг.

Таблица 2

Уровень соответствия регионов Украины оптимальным значениям социальной составляющей экономической безопасности (2011 г.)

№ п/п	Регион	Показатели социальной составляющей экономической безопасности								Степень соответствия оптимальному значению, %								Количество показателей, попавших			
		X ₁	X ₂	X ₃	X ₄	X ₅	X ₆	X ₇	X ₈	X ₁	X ₂	X ₃	X ₄	X ₅	X ₆	X ₇	X ₈	Среднее	в оптimum	за границы оптimumа	разность
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
	Украина	13,7	2,9	1,0	54,0	7,9	71,0	-3,5	3,4	84,2	62,7	40,7	64,0	100,0	60,2	35,7	20,0	58,4	1	0	1
1	АР Крым	11,7	2,5	1,0	57,9	6,1	70,8	-2,1	4,3	87,8	50,4	36,2	48,4	100,0	58,4	50,0	65,0	62,0	1	0	1
2	Винницкая	17,7	2,3	1,1	53,1	9,7	71,9	-4,6	3,8	76,9	42,3	46,5	67,6	75,7	68,9	24,5	40,0	55,3	0	0	0
3	Вольнская	24,5	2,2	1,1	53,0	8,3	71,0	0,8	3,2	64,5	39,4	44,9	68,0	95,7	59,5	79,6	10,0	57,7	0	0	0
4	Днепропетровская	10,4	3,1	1,0	54,9	6,8	69,6	-4,8	3,9	90,2	68,4	37,1	60,4	100,0	46,4	22,4	45,0	58,7	1	0	1
5	Донецкая	6,5	3,4	1,0	59,9	8,2	69,6	-6,7	4,5	97,3	78,4	40,6	40,4	97,1	46,4	3,1	75,0	59,8	0	0	0
6	Житомирская	18,5	2,3	1,0	53,0	10,0	69,9	-4,1	5,1	75,5	42,2	42,5	68,0	71,4	48,5	29,6	100,0	59,7	1	0	1
7	Закарпатская	27,7	2,3	1,1	49,5	9,6	71,0	3,1	4,0	58,7	42,1	51,0	82,0	77,1	59,5	100,0	50,0	65,1	1	0	1
8	Запорожская	7,1	2,9	1,1	49,1	7,2	71,0	-4,9	4,0	96,2	61,7	44,9	83,6	100,0	59,5	21,4	50,0	64,7	1	0	1
9	Ивано-Франковская	21,9	2,4	1,0	48,3	8,7	73,3	-0,1	3,0	69,3	47,4	39,8	86,8	90,0	82,9	70,4	0,0	60,8	0	1	-1
10	Киевская	10,2	3,0	1,0	49,4	6,7	70,1	-3,9	3,7	90,5	67,4	40,4	82,4	100,0	51,2	31,6	35,0	62,3	1	0	1
11	Кировоградская	17,1	2,3	1,2	50,5	8,6	69,4	-6,1	4,3	78,0	43,8	61,2	78,0	91,4	43,8	9,2	65,0	58,8	0	0	0
12	Луганская	10,1	3,0	1,0	56,3	6,6	70,0	-7,0	4,4	90,7	66,7	41,0	54,8	100,0	50,0	0,0	70,0	59,2	1	1	0
13	Львовская	18,2	2,5	1,0	58,5	7,7	73,1	-0,9	4,3	76,0	48,5	40,5	46,0	100,0	81,1	62,2	65,0	64,9	1	0	1
14	Николаевская	8,9	2,7	1,0	49,1	8,1	69,7	-3,8	4,1	92,9	55,9	41,1	83,6	98,6	47,2	32,7	55,0	63,4	0	0	0
15	Одесская	15,3	2,6	0,9	62,3	6,0	69,8	-1,9	4,0	81,3	53,7	25,4	30,8	100,0	47,8	52,0	50,0	55,1	1	0	1
16	Полтавская	15,3	2,7	1,0	51,7	9,2	71,0	-6,8	4,0	81,3	57,1	31,3	73,2	82,9	60,4	2,0	50,0	54,8	0	0	0
17	Ровенская	24,3	2,4	1,0	55,1	10,4	71,4	3,0	5,1	64,9	47,3	31,4	59,6	65,7	64,4	100,0	100,0	66,7	2	0	2
18	Сумская	15,5	2,4	1,0	46,5	9,1	71,2	-7,2	4,1	80,9	46,1	39,1	94,0	84,3	62,2	0,0	55,0	57,7	0	1	-1

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
19	Чернопольская	25,6	2,0	1,1	51,7	10,4	73,2	-2,6	4,4	62,5	34,9	49,0	73,2	65,7	82,4	44,9	70,0	60,3	0	0	0
20	Харьковская	7,4	2,6	1,0	53,8	7,0	71,6	-5,0	3,4	95,6	54,4	36,4	64,8	100,0	66,0	20,4	20,0	57,2	1	0	1
21	Херсонская	13,3	2,2	1,1	59,3	9,0	69,8	-3,5	4,1	84,9	38,5	47,4	42,8	85,7	48,2	35,7	55,0	54,8	0	0	0
22	Хмельницкая	23,8	2,3	1,0	49,9	8,8	72,0	-4,3	4,6	65,8	42,3	33,2	80,4	88,6	69,6	27,6	80,0	60,9	0	0	0
23	Черкасская	14,8	2,4	1,0	53,4	9,2	71,3	-6,6	4,3	82,2	45,3	39,9	66,4	82,9	62,5	4,1	65,0	56,0	0	0	0
24	Черновицкая	19,3	2,2	1,0	48,9	8,2	73,0	0,1	5,2	74,0	39,1	41,1	84,4	97,1	79,7	72,4	100,0	73,5	1	0	1
25	Черниговская	17,9	2,2	1,0	50,9	10,4	70,6	-9,2	3,4	76,5	38,7	36,4	76,4	65,7	55,7	0,0	20,0	46,2	0	1	-1
26	г. Киев	3,5	4,4	1,1	49,2	5,6	74,2	1,8	8,1	100,0	100,0	48,1	83,2	100,0	91,5	89,8	47,5	76,6	3	0	3
27	г. Севастополь	0,3	2,7	1,1	52,6	6,2	71,1	-2,9	3,9	100,0	57,0	54,3	69,6	100,0	61,0	41,8	45,0	73,0	2	0	2
	Минимум	0,3	2,0	0,9	46,5	5,6	69,4	-9,2	3,0	58,7	34,9	25,4	30,8	65,7	43,8	0,0	0,0		0	0	-1
	Максимум	27,7	4,4	1,2	62,3	10,4	74,2	3,1	5,2	100,0	100,0	61,2	94,0	100,0	91,5	100,0	100,0		3	1	3
	Среднее	15,1	2,6	1,03	52,9	8,21	71,1	-3,34	4,1	81,28	52,17	41,5	68,5	89,47	61,3	38,06	55,19		0,67	0,15	0,52

Анализ разностей между количеством попадания в оптимум и количеством попаданий в пределы критической зоны указывает на наличие минимального положительного смещения. Потенциально эта разность может колебаться от -8 до +8. Значению «-8» соответствует ситуация, когда в конкретном регионе все восемь показателей попадают в «критическую зону»; значению «+8», когда все показатели попадают в «зону оптимума». В подавляющем большинстве регионов эта разность составила 0 или 1 (табл. 3). В группу с разностью «0» попали: Винницкая, Волынская, Донецкая, Кировоградская, Луганская, Николаевская, Полтавская, Тернопольская, Херсонская, Хмельницкая и Черкасская области. В группу регионов с разностью «+1» попали: АР Крым, Днепропетровская, Житомирская, Закарпатская, Запорожская, Киевская, Львовская, Одесская, Харьковская и Черниговская области. Только в одном регионе зафиксировано значение «+3» (г. Севастополь) и в двух – значение «+2» (г. Киев и Ровенская область). Таким образом, относительно теоретического среднего значения – «0» имеет место минимальный положительный сдвиг, который составляет 0,52 (среднее значение по всем разностям).

Таблица 3

Разность между количеством показателей социальной составляющей экономической безопасности, попавших в «критическую зону» и «зону оптимума» (2011 г.)

Значение разностей между количеством показателей, попавших в «критическую зону» и «зону оптимума» в данном регионе	-1	0	1	2	3
Количество регионов, которые имеют соответствующее значение	3	11	10	2	1

Средняя вероятность остаться в зоне оптимума, в случае его достижения, составляет 60%, соответственно покинуть интервал оптимума – 40% (табл. 4). Хотя по разным показателям может наблюдаться диаметрально противоположная ситуация. С одной стороны, для показателей X_2 и X_5 существует большая вероятность остаться в зоне оптимума, а с другой – для X_1 , X_4 и X_8 существует большая вероятность покинуть зону оптимума.

Таблица 4

Вероятность остаться в зоне оптимума в период t+1, в случае нахождения в зоне оптимума в период t

Показатель	Количество регионов, попавших в зону оптимума в период t	Количество регионов, оставшихся в зоне оптимума в период t+1	Количество регионов, оказавшихся вне зоны оптимума в период t+1	Вероятность остаться в зоне оптимума, %	Вероятность покинуть зону оптимума, %
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>
X_1	3	0	3	0,00	100,00
X_2	4	4	0	100,00	0,00
X_3	0	0	0	-	-
X_4	5	0	5	0,00	100,00
X_5	78	63	15	80,77	19,23
X_6	0	0	0	-	-

1	2	3	4	5	6
X ₇	0	0	0	-	-
X ₈	42	12	30	28,57	71,43
Итого	132	79	53	59,85	40,15

Динамика среднего значения разности между «количеством регионов, где соответствие оптимума составляет 100%» и «количеством регионов, где соответствие оптимума составляет 0%» имеет тенденцию к увеличению. Исключением стал лишь 2009 год, на который пришлась острая фаза кризиса, когда было зафиксировано уменьшение (табл. 5).

Таблица 5

Среднее значение разницы между «количеством регионов, где соответствие оптимума составляет 100%» и «количеством регионов, где соответствие оптимума составляет 0% »

Год	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Среднее значение разницы	-0,78	-0,11	0,00	0,22	0,48	0,19	0,44	0,52

Важными характеристиками показателей уровня социальной ориентации экономики в контексте качества государственной региональной политики являются не только уровень соответствия их фактических значений оптимальным, но и общий характер распределения регионов. При наличии единой и эффективной государственной региональной политики в определенном направлении большинство регионов следует группировать около среднего значения по стране, а положительные и отрицательные отклонения от среднего значения должны быть равновероятные, т.е. характер распределения регионов должен быть близким к нормальному распределению. В противном случае распространенная практика сравнения показателей на региональном уровне со средним по стране является необоснованной, а сами средние по стране значения резко теряют в своей практической ценности. В целевом состоянии среднее значение распределения регионов должно отвечать середине интервала оптимума. Если значения показателей находятся вне интервалов оптимума, характеристикой эффективной региональной политики является смещение пика распределения в сторону зоны оптимума.

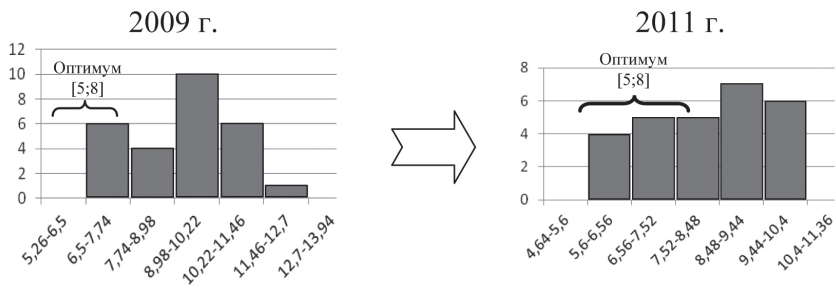
Сравнение распределений показателей социальной составляющей экономической безопасности в 2011 г. относительно 2009 г. показывает различные направления изменений формы гистограмм распределения регионов (рис. 2, где на оси ординат указано количество регионов, попавших в интервал, указанный на оси абсцисс).

Динамика распределения регионов по показателю X₁ свидетельствует о тенденции к смещению регионов в сторону зоны оптимума, но форма распределения является неустойчивой, так как не соответствует нормальному распределению.

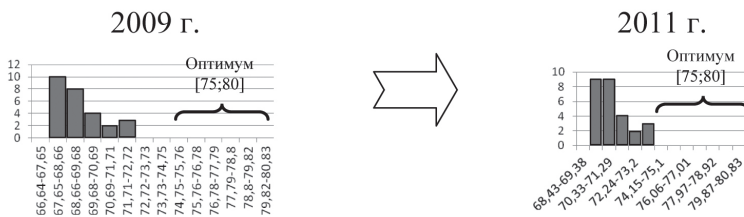
Динамика распределения регионов по показателю X₂ указывает на незначительное, постепенное смещение регионов к зоне оптимума, но характер



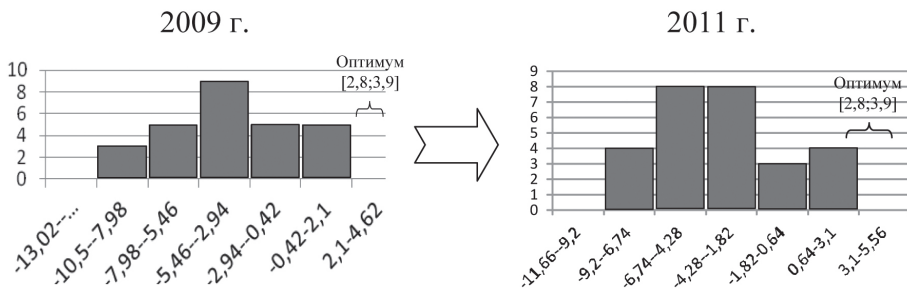
Рис. 2. Фактическая функция распределения регионов Украины относительно показателей социальной составляющей экономической безопасности



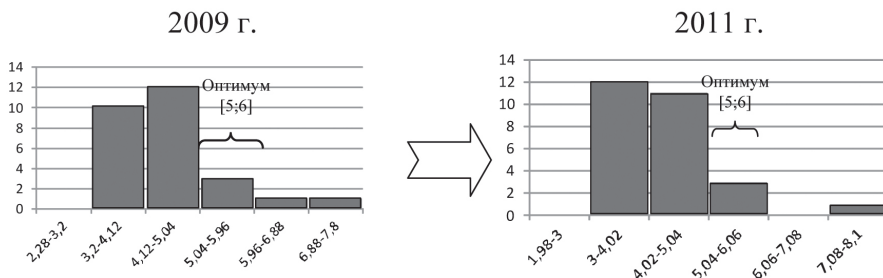
Показатель X_5 – уровень безработицы (по методологии МОТ),%



Показатель X_6 – ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет



Показатель X_7 – коэффициент естественного прироста (на 1 тыс.), человек



Показатель X_8 – отношение совокупных расходов 10% наиболее обеспеченного населения к 10% наименее обеспеченного населения, раз

Рис. 2. (продолжение). Фактическая функция распределения регионов Украины относительно показателей социальной составляющей экономической безопасности

трансформации является замедленным, на что указывает концентрация подавляющего большинства регионов на противоположном крае от зоны оптимума.

Динамика распределения регионов по показателю X_3 является примером позитивной трансформации, когда большинство регионов из наиболее удаленной от оптимума части распределения смещаются к его центру. Это пример сбалансированной государственной региональной политики.

Динамику распределения регионов по показателю X_4 можно считать нейтральной с наличием как отрицательных, так и положительных признаков. Концентрация регионов у границы зоны оптимума, которая имела место в 2009 г., не привела к попаданию в него. С другой стороны, наблюдается дальнейшая концентрация регионов возле границы оптимума, о чем свидетельствует увеличение регионов с 4 до 8 в ближайшей к оптимуму части распределения.

Динамика распределения регионов по показателю X_5 является положительной, так как увеличилось количество регионов в зоне оптимума. Но форма распределения не соответствует нормальному распределению, что указывает на ее устойчивость.

Динамика распределения регионов по показателю X_6 указывает, что форма распределения остается неблагоприятной, большинство регионов находятся в части распределения, максимально удаленной от зоны оптимума. Но при этом наблюдается совокупное смещение распределения в сторону зоны оптимума.

Динамика распределения регионов по показателю X_7 указывает на наличие положительных сдвигов. Наблюдается совокупное смещение распределения в сторону зоны оптимума, а подавляющее большинство регионов группируется около среднего значения.

Динамика распределения регионов по показателю X_8 указывает на сохранение неустойчивой структуры распределения, хотя около половины регионов находятся в зоне оптимальных значений или в ее окрестностях.

Таким образом, гистограммы показателей X_2 , X_4 , X_6 и X_8 , где пик фактической частоты сдвинут от середины интервала распределения, указывают на то, что средние значения по стране не отражают состояние подавляющего большинства регионов, а государственная региональная политика в отношении этих показателей является неустойчивой.

Сравнительный анализ регионов в рамках логики Парето-предпочтительности [8, с. 440], согласно которой один регион считается предпочтительнее второго, если в первом регионе хотя бы один показатель предпочтительнее аналогичного показателя второго региона, а все остальные показатели не хуже, чем во втором, на основе данных 2011 г., показывает, что лишь Запорожская и Сумская области превалируют над Черниговской, а г. Севастополь над Житомирской и Херсонской областями. Другие регионы между собой являются Парето-несравнимыми. Таким образом, прослеживается уникальность каждого региона и отсутствие однозначных лидеров или аутсайдеров, характер регионального состояния которых можно считать безусловно лучше или хуже других регионов.

Поэтому для сравнения регионов и динамики их развития целесообразно использовать общий показатель социальной ориентации экономики, который

включает: ожидаемую продолжительность жизни при рождении, располагаемый доход в расчете на одного человека, дифференциацию жизненного уровня населения, в виде децильного коэффициента фондов (по общим доходам). Данные показатели сочетаются в формуле:

$$I_{SOE} = \frac{L_{exp} \times Rev}{Dif},$$

где I_{SOE} – показатель социальной ориентации экономики (единица измерения: гривна, умноженная на количество лет и деленная на разы; далее по тексту – усл. ед. изм.);

L_{exp} – ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет;

Rev – располагаемый доход в расчете на одного человека, тыс. грн.;

Dif – децильный коэффициент фондов (по общим доходам).

Числитель представляет собой произведение ожидаемой продолжительности жизни при рождении и располагаемого дохода в расчете на одного человека в течение года, что составляет совокупный доход среднестатистического человека в течение жизни на текущую дату без учета современной стоимости средств. Таким образом, числитель выступает оценкой стоимости человеческого капитала в расчете на одного человека.

Дифференциация жизненного уровня населения является крайне важным показателем отражения социально-экономических процессов. Рост средних доходов при одновременном увеличении дифференциации населения по доходам означает относительное ухудшение материального положения большей части населения и не гарантирует ее абсолютного улучшения. Дифференциация жизненного уровня населения находится в знаменателе формулы. Поэтому увеличение дифференциации имеет обратное влияние на изменение показателя социальной ориентации экономики: чем больше уровень дифференциации, тем меньше значение показателя.

Таблица 6

Распределение семей по материальному положению в 2012 г.

Категории	Доля семей, которые относят себя к соответствующей категории, %	Оценка среднемесячного дохода, которая соответствует данной категории, грн
Нищие	4,7	7 76
Бедные	45,7	1 328
Средние	48,6	2 992
Состоятельные	0,6	10 347
Богатые	0,1	54 782

Как показывает зарубежный опыт, конечные доходы верхнего дециля превышают доходы нижнего дециля в США в 5,5 раз, Великобритании – в 4,1 раз, Германии, Канаде и Японии – в 3,7 раз, Швеции – 2,7 раза [6, с. 80]. Некоторые ученые оценивают децильный коэффициент фондов в целом по Украине на 2008 г. в 14,7 раза с учетом теневого сектора [13].

Дополнительная оценка дифференциации доходов населения Украины была проведена на основе данных социологического мониторинга «Украинское общество 1992-2012» [22]. В данном исследовании дается ответ на вопрос, с каким уровнем среднемесячного дохода на одного человека семью можно отнести к нищей, бедной, средней, состоятельной и богатой, а также представлены сведения о распределении семей относительно их материального положения (табл. 6).

Сглаживание этих данных между средними значениями по каждой из категорий позволяет оценить, что доходы 10% самого богатого населения превышают доходы 10% бедного населения более чем в 11 раз.

Таким образом, статистическая информация о дифференциации населения, которая предоставляется государственной службой статистики, может иметь определенные неточности относительно отражения реального положения. Так, согласно официальной информации, дифференциация доходов в Украине не превышает 3,4 раза в 2011 г. Но учитывая, что методика едина для всех регионов, эти показатели дифференциации доходов населения можно использовать при сравнении регионов в части обеспечения в них социальной ориентации экономики.

Результаты расчетов общего показателя социальной ориентации регионов Украины в 2007-2011 гг. представлены в табл. 7. В подавляющем большинстве регионов (23 из 27) этот показатель имеет тенденцию к увеличению.

Только в 2009 году, во время обострения в Украине глобального экономического кризиса, наблюдалось его уменьшение в 18 из 27 регионов. В 2011 году первые пять мест занимают Харьковская (458,8 усл. ед. изм.), Днепропетровская (434,0 усл. ед. изм.), Ивано-Франковская (433,2 усл. ед. изм.), Киевская (426,8 усл. ед. изм.) и Запорожская (420,1 усл. ед. изм.) области. Город Киев занимает лишь 7-е место (389,8 усл. ед. изм.). Достаточно низкий ранг г. Киева обусловлен высокой по сравнению с другими регионами Украины дифференциацией по доходам населения, которая в 2011 г., по данным государственной службы статистики Украины, составляла 8,1, что более чем в 2 раза превышает среднее по Украине значение.

В течение пятилетнего периода исследования лишь в четырех регионах зафиксировано уменьшение значения общего показателя социальной ориентации экономики. Это Львовская, Ровенская, Черновицкая области и г. Севастополь. Наибольшее влияние на состояние социальной ориентации экономики имеет показатель «дифференциация жизненного уровня населения», который обусловил более половины роста. Среднее влияние показателя «располагаемый доход» было не таким весомым и обуславливает около трети роста. Колебания ожидаемой продолжительности жизни при рождении оказывают минимальное влияние.

По сравнению с Европейским союзом (ЕС-27) общие показатели социальной ориентации экономики регионов Украины значительно меньше. Разница составляет от 6,7 до 14,7 раз, без учета корректировки на реальный уровень дифференциации. Поэтому можно утверждать, что по сравнению с Европейским союзом экономика всех регионов Украины недостаточно социально ориентированная.

**Уровень социальной ориентации экономики регионов Украины
в 2007-2011 гг., усл. ед. изм.**

№ п/п	Регион	2007	2008	2009	2010	2011	Ранг в 2011 г.	Соотношение в 2011 г. к ЕС- 27, раз ¹
	Украина	335,2	350,9	329,3	403,2	452,0		
1	АР Крым	186,2	231,2	246,2	277,6	300,3	20	10,2
2	Винницкая	236,8	176,3	210,8	283,6	361,2	12	8,5
3	Волынская	262,5	237,5	179,5	292,2	369,3	10	8,3
4	Днепропетров- ская	277,0	323,3	303,4	371,9	434,0	2	7,1
5	Донецкая	339,0	306,9	284,3	329,1	385,2	8	8,0
6	Житомирская	215,8	260,6	178,6	227,8	256,3	25	12,0
7	Закарпатская	173,5	189,6	216,2	278,2	266,1	24	11,5
8	Запорожская	311,9	333,3	336,5	337,2	420,1	5	7,3
9	Ивано- Франковская	274,4	234,6	275,8	341,1	433,2	3	7,1
10	Киевская	268,9	291,8	288,3	412,2	426,8	4	7,2
11	Кировоград- ская	160,7	215,1	164,3	274,3	291,1	21	10,6
12	Луганская	288,1	282,9	256,1	305,4	332,2	15	9,2
13	Львовская	329,3	287,7	245,9	324,1	327,1	17	9,4
14	Николаевская	216,9	194,3	223,5	318,7	340,8	13	9,0
15	Одесская	217,7	218,5	150,5	185,5	329,3	16	9,3
16	Полтавская	302,8	300,0	320,2	240,9	371,5	9	8,3
17	Ровенская	252,6	218,6	247,6	218,5	239,2	26	12,8
18	Сумская	265,9	307,7	234,1	327,9	340,3	14	9,0
19	Тернопольская	227,4	232,9	281,2	214,0	272,2	23	11,3
20	Харьковская	274,9	326,4	319,8	416,7	458,8	1	6,7
21	Херсонская	174,5	223,5	162,0	221,9	300,6	19	10,2
22	Хмельницкая	217,0	235,4	223,7	254,5	287,6	22	10,7
23	Черкасская	274,4	257,2	233,7	300,3	302,3	18	10,2
24	Черновицкая	323,3	203,5	195,9	190,8	209,3	27	14,7
25	Черниговская	288,0	262,8	262,9	351,4	404,0	6	7,6
26	г. Киев	298,8	388,0	304,3	430,0	389,8	7	7,9
27	г. Севастополь	426,2	513,4	252,6	351,0	363,1	11	8,5
	Минимум	160,7	176,3	150,5	185,5	209,3		6,7
	Максимум	426,2	513,4	336,5	430,0	458,8		14,7

¹ Относительно стран ЕС-27 использовалась информация по ожидаемой продолжительности жизни при рождении и располагаемых доходов. Уровень дифференциации доходов был определен как среднее интервала оптимума согласно Методике расчета уровня экономической безопасности Украины [17].

Обобщая полученные результаты, можно сделать вывод, что текущее состояние социальной составляющей экономической безопасности, по данным за 2011 г., является удовлетворительным. С одной стороны, оптимум не достигается относительно большинства показателей. Однако, с другой стороны, в критической зоне находится еще меньшее количество показателей, чем в зоне оптимума.

Для адекватной оценки социальной составляющей экономической безопасности необходимо использовать существующую государственную методику и на региональном уровне. Анализ исключительно на государственном уровне не обеспечивает необходимой глубины понимания состояния и тенденций регионального развития, что препятствует проведению государственной региональной политики. Также в контексте оценки и совершенствования государственной региональной политики следует учитывать функцию распределения регионов в разрезе конкретных показателей, на предмет ее соответствия нормальному распределению и зонам оптимальных значений.

В качестве общего показателя социальной ориентации экономики целесообразно использовать формулу, рассчитанную как соотношение средних ожидаемых доходов граждан на протяжении жизни к уровню дифференциации общества. Применение этой формулы позволяет проводить межрегиональные сравнения и отслеживать динамику изменений уровня социальной ориентации экономики. Сравнение уровня социальной ориентации регионов Украины со средними значениями по Европейскому союзу показало, с одной стороны, его недостаточность, а с другой – наличие значительного потенциала для углубления социальной ориентации экономики.

Список литературы

1. *Амоша О.І., Новікова О.Ф.* Проблеми та шляхи забезпечення соціальної орієнтації економіки України // Журн. європ. економіки. 2005. № 2. С.184-196.
2. *Базылев Н., Базылева М.* Социально ориентированная рыночная экономика и ее эволюция // Эковест. 2003. № 2. С.288-313.
3. *Башиянн Г.І., Гончарук Л.Я.* Ефективність соціалізації економічних систем: методологічні проблеми метрологічного аналізу. Львів: Новий Світ-2000, 2010. 240 с.
4. *Бережная И.В., Михуринская Е.А.* Социализация как основной императив экономического развития региона // Экономика и управление. 2008. № 6. С.15-21.
5. *Бузгалин А.В., Колганов А.И.* Теория социально-экономических трансформаций. Прошлое, настоящее и будущее экономик «реального социализма» в глобальном постиндустриальном мире. М.: ТЕИС, 2003. 697 с.
6. *Волинський Г.* Про соціальну диференціацію населення // Економіка України. 2008. № 2. С. 79–84.
7. *Галушка З.І.* Соціалізація трансформаційної економіки: особливості, проблеми, пріоритети. Чернівці: Чернів. нац. ун-т, 2009. 408 с.
8. *Гальперин В.М., Игнатъев С.М., Моргунов В.И.* Микроэкономика. СПб.: Ин-т «Экон. школа», 1998. Т. 2. 503 с.

9. Герасимчук З.В., Стрижеус Л.В. Регіональна політика соціально-орієнтованого розвитку економіки: теорія, методологія, практика. Луцьк: РВВ ЛНТУ, 2011. 260 с.
10. Гришкін В.О. Соціалізація економіки України: теорія, методологія, перспективи. Дніпропетровськ: Пороги, 2005. 498 с.
11. Дєєва Н.М. Оцінка змін соціалізаційних можливостей регіонів // Демографія та соц. економіка. 2012. № 1. С. 32-42.
12. Ковальов В.М., Атаєва О.А. Трудовий потенціал регіону: розвиток, стимулювання, ефективність використання. Харків: Укр. інженерно-пед. акад., 2011. 204 с.
13. Курбанов К.Р., Пушкар О.І. Диференціація розподілу доходів як фактор впливу на економічний розвиток // Бюлетень Міжнар. Нобелів. екон. форуму. 2011. № 1 (4). С. 211-217.
14. Лібанова Е.М. Соціальні проблеми модернізації української економіки // Демографія та соц. економіка. 2012. № 1 (17). С.5-22.
15. Методика розрахунку рівня економічної безпеки України [Електронний ресурс]: наказ М-ва економіки України від 02 березня 2007 р. № 60. URL: http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=97980&cat_id=38738 (дата обращения: 04.08.2013).
16. Михуринская Е.А. Экономико-организационное обеспечение формирования социально ориентированной экономики региона (на материалах АР Крым). Симферополь: Нац. акад. природоохр. и курорт. строительства, 2010. 464 с.
17. Новікова О.Ф., Грiневська С.М., Шамiлева Л.Л. Соціальна орієнтація економіки: механізм державного регулювання. Донецьк: Ін-т економіки пром-сті, 2009. 220 с.
18. Плышевский Б. О социальной ориентации экономики России // Экономист. 2012. № 6. С.6-13.
19. Рунців-Королюк О.І. Показник індексу очікуваного довголіття як складова діагностики соціального розвитку регіону // Регіон. економіка. 2012. № 3. С. 169-174.
20. Слезингер Г.Э. Социальная экономика: учебник для вузов. М.: Дело и Сервис, 2001. 365 с.
21. Тонашева Л., Трофимова Ю. Социально ориентированная экономика региона: оценка уровня и выбор приоритетов развития // Проблемы теории и практики управления. 2012. № 1. С. 55-59.
22. Українське суспільство 1992-2012. Стан та динаміка змін. Соціолог. моніторинг / за ред. В. Ворони, М. Шульги. Київ: Ін-т соціології НАН України, 2012. 660 с.
23. Gavrilova N.S., Gavrilov L.A. Ageing and Longevity: Mortality Laws and Mortality Forecasts for Ageing Populations // Demografie. 2011. № 53 (2). P. 109-128.



УПРАВЛЕНИЕ РЕСУРСНЫМ ПОТЕНЦИАЛОМ И РАЗВИТИЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ

УДК 351:[69+72]

Е.А. ЮРЧЕНКО, магистр государственного управления,
аспирант кафедры экономической политики и менеджмента
Харьковский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте
Украины, г. Харьков, пр. Московский, 75
заместитель главы
Сумский районный совет Сумской области, г. Сумы, ул. Червоногвардейская, 97
Электронный адрес: yurchenco@mail.ru

РАЗВИТИЕ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО АРХИТЕКТУРНО-СТРОИТЕЛЬНОГО КОНТРОЛЯ УКРАИНЫ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Проблематике функционирования системы государственного архитектурно-строительного контроля как в теоретическом, так и в практическом плане уделяли внимание такие ученые, как К. Городненко, Е. Захаров, А. Матвийчук, Г. Мацюк, И. Миронец, Б. Муромцев, О. Рыбак, В. Ромасько, А. Серых, Н. Трофуненко, М. Шульга и др. Ими исследованы различные аспекты государственного регулирования строительной отрасли в контексте контрольных функций государства. Вместе с тем, на наш взгляд, вопрос функционирования механизмов государственного архитектурно-строительного контроля на современном этапе изучены недостаточно, что требует дополнительных научных разведок.

Понятие «государственный архитектурно-строительный контроль» определено нами как контрольная функция государственного управления в градостроительной сфере, непосредственно осуществляемая специально уполномоченными органами, которая должна обеспечивать соблюдение субъектами

Современное развитие государства в условиях глобализации экономических процессов зависит от развития строительной сферы и рынка инвестиций. Основной функцией государственного управления в сфере градостроительства определен государственный архитектурно-строительный контроль. Автором выработаны основные механизмы государственного архитектурно-строительного контроля в Украине и предложены концептуальные основы их развития.

Ключевые слова: строительная сфера; государственный архитектурно-строительный контроль; развитие механизмов государственного архитектурно-строительного контроля

градостроительной деятельности установленного законом порядка при осуществлении строительства и эксплуатации зданий и сооружений, соблюдение государственных строительных норм, правил, технических условий с целью обеспечения безопасности граждан при строительстве и эксплуатации зданий и сооружений, а также обеспечения надежности, прочности, экологической, санитарной и пожарной безопасности зданий и сооружений в способ, определенный законодательством [5]. При этом в первую очередь выделяем основную цель государственного архитектурно-строительного контроля, которая заключается в обеспечении законности установленных норм и правил, безопасности граждан (во время строительства и эксплуатации зданий и сооружений), надлежащего качества конечного продукта строительства.

С принятием в 2011 г. Закона Украины «О регулировании градостроительной деятельности» [4] произошли кардинальные изменения в разрешительных и согласовательных процедурах в строительстве, введен в действие декларативный принцип, по которому заказчик-застройщик согласно установленной форме заполняет и подает декларацию (для большинства строящихся объектов) до начала выполнения строительных работ и по их завершению.

К проведению в 2011 г. реформы разрешительной системы в Украине ежегодно выдавались около 40 тыс. разрешений на выполнение строительных работ. По итогам 2012 г. органами государственного архитектурно-строительного контроля зарегистрированы и выданы почти 110 тыс. документов разрешительного характера. Аналогичная тенденция наблюдается и в отношении количества принятых в эксплуатацию объектов: за 2012 г. в установленном порядке приняты в эксплуатацию 52 тыс. объектов строительства, из которых 35 тыс. построены в законном порядке, 17 тысяч объектов построены без разрешения на выполнение строительных работ и приняты в рамках «строительной амнистии» [3].

Уполномоченные органы по вопросам государственного архитектурно-строительного контроля проверяют указанные декларации и осуществляют их регистрацию в установленном порядке. Однако ни проверки места будущего строительства, ни итоговые проверки объектов строительства ими не проводятся, что может повлечь самовольное строительство и ввод в эксплуатацию незавершенных строительных объектов. Кроме того, в случае выполнения строительных работ с отклонением от проектной документации и с нарушением технологического процесса органы государственного архитектурно-строительного контроля могут лишь приостановить выполнение строительных работ и применить штрафные санкции к нарушителям, отменить же регистрацию декларации возможно только в судебном порядке.

Указанные нововведения в градостроительном законодательстве, кроме упрощения процедур, приводят к негативным последствиям и, соответственно, увеличивают ответственность органов государственного архитектурно-строительного контроля. Упрощение разрешительных процедур требует, в свою очередь, повышения качества, количества и результативности инспекционных проверок объектов строительства, осуществляемых соответствующими органами. Нередкие случаи разрушения объектов строительства во время выполнения строительных работ [1; 2], что свидетельствует о необходимости

увеличения внимания органов государственного архитектурно-строительного контроля к некоторым аспектам проверок объектов строительства: в частности, к вопросам контроля за соблюдением технологии и организации строительного производства, проектных решений, качества работ технического и авторского надзора на объектах строительства, контроля за скрытыми работами при строительстве и др. Целесообразно предусмотреть осуществление инспекционных проверок по графику в соответствии с этапами строительства. В 2012 году территориальными органами Государственной архитектурно-строительной инспекции Украины проведено 66192 проверки объектов строительства по соблюдению требований градостроительного законодательства, из которых 21716 проверок объектов, заказчиками которых являются субъекты хозяйствования (из них 7742 плановых и 13974 внеплановых), и 44476 проверок объектов, заказчиками которых являются физические лица (из них 3144 плановых и 41332 внеплановых) [3]. По результатам инспекционно-контрольных действий органами государственного архитектурно-строительного контроля в 2012 г. выявлены 4496 фактора самовольного строительства, т.е. почти в 7% случаев по результатам проверок устанавливался факт самовольного строительства. Важно подчеркнуть, что каждый из этих объектов строительства может быть потенциально опасным.

Система государственного архитектурно-строительного контроля включает в себя многоуровневый контроль в градостроительстве: проектная документация может разрабатываться только аккредитованными специалистами в сфере проектирования, производится авторский и технический контроль во время строительства и реконструкции зданий и сооружений, существует обязательное требование о прохождении государственной экспертизы объектов строительства в зависимости от категории сложности. Безусловно, существуют проблемы в этой сфере. Так, в большинстве случаев наблюдаются формальный подход к авторскому и техническому надзору, несоблюдение аккредитованными субъектами строительной отрасли требований государственных строительных норм и правил, требований законодательства. Позитивную роль играет функционирование системы государственной экспертизы проектной документации, которая, по нашему мнению, должна сохраниться под контролем государства. Незначительная практика привлечения к ответственности аккредитованных специалистов и лицензированных организаций за нарушения государственных строительных норм и правил при проектировании и строительстве является, на наш взгляд, негативным фактором, который заслуживает пристального внимания органов государственного архитектурно-строительного контроля.

Итак, государственный архитектурно-строительный контроль является основной функцией государственного управления в градостроительной сфере, поскольку надлежащее осуществление контрольной функции в строительстве и принятие мер реагирования на нарушение градостроительного законодательства должно обеспечивать законность, соблюдение установленных норм и правил, безопасность граждан (во время строительства и эксплуатации зданий и сооружений), надлежащее качество (прочность, надежность, экологическую, санитарную и пожарную безопасность объектов строительства).

Исполнение функций государственного архитектурно-строительного контроля возможно благодаря механизмам, которые, в свою очередь, действуют посредством соответствующих мероприятий. Учитывая отсутствие в научной литературе определения понятия «механизмы государственного архитектурно-строительного контроля», под ними предлагаем понимать нормативно определенные мероприятия, которые внедряются соответствующими органами и с помощью которых реализуется государственная политика по контролю за соблюдением установленного порядка осуществления градостроительной деятельности, которые позволяют выявлять и противодействовать правонарушениям в сфере градостроительства и в совокупности образуют единый механизм государственного архитектурно-строительного контроля.

К основным следует отнести организационные и правовые механизмы. Организационные механизмы осуществления государственного архитектурно-строительного контроля включают кадровую, внутреннекоммуникационную, внешнекоммуникационную, исполнительную, внутриконтрольную, структурную, инспекционную, мотивационную, информационную, антикоррупционную составляющие функционирования соответствующих органов; правовые механизмы – правовую систему, в том числе нормативно-правовые акты, на основании и с помощью которых осуществляется государственный архитектурно-строительный контроль и государственное регулирование в градостроительной сфере. Указанные механизмы функционируют в виде следующих мероприятий: лицензирование; осуществление проверок объектов государственного архитектурно-строительного контроля; взаимодействие с правоохранительными органами; прекращение градостроительных правонарушений; привлечение нарушителей к ответственности; ввод объектов в эксплуатацию.

Видение будущего системы государственного контроля в сфере градостроительства в Украине заключается в следующем: система государственного архитектурно-строительного контроля является действенной, работает на основе развитых механизмов государственного архитектурно-строительного контроля, обеспечивает строительство и эксплуатацию безопасных для жизни и здоровья граждан, технически надежных и крепких зданий и сооружений. Государственный архитектурно-строительный контроль функционирует с соблюдением принципа максимально прозрачных процедур в сфере градостроительства, с применением мер контроля, обязательности прекращения градостроительных нарушений и необратимости применения жестких штрафных санкций. Субъекты градостроительной отрасли придерживаются установленных норм и процедур, предусмотренных градостроительным законодательством. Органы государственного архитектурно-строительного контроля выполняют определенные законом функции способом, предусмотренным действующим законодательством, в соответствии с установленным порядком. Должностные лица являются высококвалифицированными специалистами, профессионалами, принципиальными, высокоморальными, добросовестно исполняющими свои должностные обязанности, способными должным образом противостоять коррупционным проявлениям со стороны недобросовестных представителей строительной сферы. Служащие органов государствен-

ного архитектурно-строительного контроля имеют надлежащий уровень заработной платы и социальной защиты; функционирует система служебного жилья, действует система продвижения по службе способных и опытных специалистов. Функция государственного архитектурно-строительного контроля в первую очередь направлена на профилактику градостроительных правонарушений и противодействие им, на содействие выполнению строительных работ субъектами градостроительной деятельности на надлежащем техническом, технологическом и безопасном уровне. Субъекты градостроительной деятельности придерживаются требований градостроительного законодательства, государственных строительных норм и правил. Аккредитация специалистов в сфере градостроительства осуществляется в порядке, установленном в государствах Европейского Союза, и признается ведущими мировыми державами. Градостроительное законодательство приближено к совершенному, ликвидированы юридические противоречия. Государственные строительные нормы и правила адаптированы к международным техническим кодексам стран с ведущей экономикой. Государством созданы условия для свободного развития субъектов градостроительной деятельности, предоставлена возможность функционировать в других экономически развитых государствах. Система государственного контроля выполняет свои функции на должном уровне, количество градостроительных нарушений уменьшается. Экономика государства приобретает темпы роста путем вкладывания как внутренних, так и внешних инвестиций в новое строительство зданий и сооружений промышленного и гражданского назначения. Прозрачная государственная политика создает привлекательный экономический климат для развития производственного сектора экономики и инвестиций. Миссия государственного контроля в градостроительной сфере заключается в функционировании системы минимальных необходимых требований для законного выполнения строительных работ. Органы государственного контроля в сфере градостроительной деятельности обеспечивают обязательное устранение нарушений градостроительного законодательства и необратимое применение штрафных санкций к нарушителям градостроительного законодательства, обеспечивают строительство и эксплуатацию безопасных для жизни и здоровья граждан зданий и сооружений надлежащего качества, прочности и надежности. Здания и сооружения соответствуют государственным строительным нормам и правилам. Система государственного регулирования строительной отрасли максимально приближена к функционирующей в Европейском Союзе и других странах с ведущей экономикой системе. Созданы предпосылки для надлежащего развития строительной отрасли национальной экономики.

Стратегические цели развития системы государственного архитектурно-строительного контроля, соответственно, заключаются в необходимости:

- улучшить уровень государственного архитектурно-строительного контроля путем улучшения организационного и правового механизмов и ресурсного обеспечения соответствующих органов власти;
- улучшить уровень профилактики и противодействия коррупции, уменьшить ее проявления в системе государственного архитектурно-строительного контроля;

- создать в государстве эффективно действующую систему государственного архитектурно-строительного контроля с соблюдением принципов обязательности устранения нарушений градостроительного законодательства, неотвратимости ответственности за правонарушения в сфере градостроительства, отсутствия злоупотреблений и проявлений коррупции в органах государственного строительного контроля;
- обеспечить выполнение цели государственного архитектурно-строительного контроля путем функционирования эффективно действующей Государственной архитектурно-строительной инспекции Украины и его территориальных органов;
- адаптировать технические регламенты и создать систему аккредитации специалистов строительной отрасли согласно технических кодексов и аккредитации специалистов отрасли, которые функционируют в странах Европейского Союза и других странах с развитой экономикой, что позволит выйти на международные строительные рынки;
- обеспечить постоянную аналитическую работу по функционированию системы государственного архитектурно-строительного контроля, выявлять актуальные проблемы и решать их на практике.

Основные мероприятия, направленные на совершенствование и развитие системы государственного архитектурно-строительного контроля:

1. Организационное направление: улучшение кадровой составляющей системы; улучшение уровня внутриорганизационных коммуникационных связей; улучшение структуры органов государственного архитектурно-строительного контроля; улучшение качества инспекционно-контрольных мероприятий; улучшение уровня взаимодействия с правоохранительными органами (внешнекоммуникационные связи); улучшение уровня мотивации государственных служащих; профилактика и противодействие коррупционным проявлениям и правонарушениям; создание ассоциации служащих органов государственного архитектурно-строительного контроля; улучшение состояния информационной политики и разъяснительной работы относительно законного механизма выполнения строительных работ в регионах (профилактика градостроительных нарушений); улучшение уровня судебно-претензионной работы по взысканию штрафных санкций за нарушение градостроительного законодательства.

2. Правовое направление: устранение недостатков градостроительного законодательства путем внесения изменений в действующие нормативно-правовые акты, разработки и принятия новых нормативно-правовых актов; адаптации технических нормативно-правовых актов к актам государств ЕС и других ведущих мировых держав; внедрение системы аккредитации специалистов строительной отрасли с действием сертификата в странах ЕС и других ведущих странах мира; четкое нормирование действий должностных лиц органов строительного контроля при функционировании механизмов и осуществлении мероприятий государственного архитектурно-строительного контроля.

3. Ресурсное направление: увеличение уровня заработной платы служащим органов государственного архитектурно-строительного контроля; улучшение

уровня транспортного обеспечения деятельности этих органов; улучшение обеспечения средствами технического контроля; обеспечение служебными помещениями, доступом к сети Интернет; создание сети служебного жилья; обеспечение подразделений служебными помещениями только государственной и коммунальной формы собственности.

Реализация указанных мероприятий должна предусматривать разработку и принятие стратегии развития государственного контроля в сфере строительства, которая осуществляется органами государственного архитектурно-строительного контроля с последующим внедрением практических мероприятий в практику. При этом стратегию необходимо разрабатывать и применять в контексте проводимых государством реформ, направленных на комплексную модернизацию экономики, социума и общества.

Роль государственного архитектурно-строительного контроля в развитии градостроительной отрасли в Украине является значительной, поскольку от повышения темпов строительства зданий и сооружений надлежащего качества зависит развитие экономики государства, а прозрачные механизмы регулирования создают привлекательный климат для международных инвестиций. Развитие механизмов государственного архитектурно-строительного контроля также будет способствовать приближению правовых и организационных основ в этой сфере к международным нормам и формированию современного государства, способного отвечать вызовам глобального мира.

Список литературы

1. *В Одессе* рухнул строящийся супермаркет, под завал попали люди [Электронный ресурс]. URL: <http://glavred.info/archive/2013/01/04/160518-2.html> (дата обращения: 14.06.2013).

2. *Ивченко В., Адаменко Е.* Из-за чего рухнуло? Строящийся возле Центрального рынка торговый центр обрушился из-за множества нарушений [Электронный ресурс]. URL: <http://www.dancor.sumy.ua/articles/law/94979> (дата обращения: 14.06.2013).

3. *Информационно-аналитические материалы* (отчет) об итогах работы Государственной архитектурно-строительной инспекции Украины и ее территориальных органов в 2012 году и выполнения Плана работы Государственной архитектурно-строительной инспекции Украины на 2012 год [Электронный ресурс]: справка заседания Коллегии Гос. архит. - строит. инспекции Украины. URL: <http://dabi.uss.gov.ua/colegia.shtm> (дата обращения: 08.06.2013).

4. *О регулировании* градостроительной деятельности [Электронный ресурс]: Закон Украины от 17 февр. 2011 г. № 3038-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi? page=3&nreg=3038-17> (дата обращения: 10.06.2013).

5. *Юрченко Е.А.* Сущность и содержание государственного архитектурно-строительного контроля [Электронный ресурс] // Гос. управление и мест. самоуправление: тезисы XII Междунар. науч. конгресса, 29 марта 2012 г. Харьков: Изд-во Харри НАГУ «Магистр», 2012. С. 292-293. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/index.html> (дата обращения: 08.06.2013).

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ В Г. ПЕРМИ¹

В настоящее время муниципальный сектор водоснабжения и водоотведения находится в критическом состоянии. Не является исключением в этом плане и г. Пермь. В статье проводится анализ состояния систем водоснабжения и водоотведения. На его основе выявляются основные проблемы функционирования данных систем, определяются ключевые позиции для их решения.

Ключевые слова: муниципальный сектор; водоснабжение; водоотведение (канализование); водопроводные сети; сети хозяйственно-фекальной канализации

- высокий коэффициент аварийности в секторе водоснабжения и канализования, превышающий аналогичный параметр западных стран в 10-100 раз;
- большинство предприятий сектора муниципального водоснабжения и канализования много лет работают в условиях чрезвычайной ситуации;
- медленная реализация программы капитальных инвестиций муниципалитетов, а инвестирование из внешних источников сталкивается с серьезными институциональными препятствиями;
- недостаточная целевая помощь малоимущим слоям населения, что, несомненно, формирует задолженность данных категорий населения по оплате услуг водоснабжения и канализования.

Весь этот комплекс проблем присущ сектору муниципального водоснабжения и канализования г. Перми. Кроме этого, есть еще некоторые специфические особенности данного муниципального образования, которые негативно отразились на состоянии систем водоснабжения и канализования.

Дело в том, что со стороны муниципалитета системы хозяйственно-питьевого водоснабжения и хозяйственно-фекальной канализации практически всегда финансировались по остаточному принципу. У муниципалитета были более важные сферы, в первую очередь связанные с развитием промышленного комплекса. Кроме того, крупные вложения в различные системы,

Сектор муниципального водоснабжения и водоотведения (канализования) находится в критическом состоянии, причинами которого являются:

- отсутствие достаточных капитальных вложений на содержание системы водоснабжения и канализования в течение длительного времени;
- низкий уровень обслуживания и эксплуатации сетей и инфраструктуры водоснабжения и канализования;

¹ При написании данной статьи были использованы материалы магистерской диссертации Е.В. Чернопазова «Реализация модели государственно-частного партнерства в сфере водоснабжения и канализования», выполненной под научным руководством автора статьи.

в том числе и в сектор водоснабжения и канализования, всегда осуществлялись с участием государства. На протяжении последних двадцати лет финансовые вложения осуществлялись в ремонт только аварийных мест систем хозяйственно-питьевого водоснабжения и хозяйственно-фекальной канализации, в связи с чем данная система постепенно вырабатывала свой ресурс. Это привело к тому, что потребности г. Перми в качественном водоснабжении и водоотведении не в полной мере соответствовали возможностям системы. В настоящее время можно констатировать тот факт, что темпы восстановления системы хозяйственно-питьевого водоснабжения и хозяйственно-фекальной канализации недостаточны для ее поддержания в надлежащем состоянии.

Вышесказанное определило необходимость более детального анализа состояния сектора водоснабжения и канализования, выявления его основных проблем и поиска механизма решения вышеобозначенных проблем.

Водоснабжение

Общая протяженность сетей водоснабжения г. Перми, находящихся на балансе муниципального предприятия «Пермводоканал», составляет около 1100 км. Общая протяженность хозяйственно-питьевого водопровода на территории г. Перми, включая внутриквартальные сети, – 1600 км. Протяженность магистральных сетей водопровода (диаметр труб – 300 мм и более) – около 520 км. Распределение протяженности магистральных сетей в зависимости от диаметра:

диаметр, мм	длина, км	диаметр, мм	длина, км
до 150	346,2	700	9,3
200	152,3	800	40
250	24,2	900	11,2
300	178,6	1000	78
350	6,6	1200	32,7
400	83,3	1400	27,8
500	25,4	1500	12
600	43,5	Всего:	1071,17

При этом существует дифференциация между магистральными сетями городского и районного значения. К магистральным сетям городского значения можно причислить сети, диаметр труб которых составляет 900-1400 мм. Протяженность таких сетей – 150 км. К магистральным сетям районного значения относятся сети, диаметр труб которых составляет 400-800 мм. Их протяженность – 180 км. Остальные сети представляют собой квартальную сеть, состоящую из труб диаметром 300 мм. Их протяженность – 172 км.

В настоящее время ключевое значение в стратегии развития системы водоснабжения имеет качество воды, поскольку оно определяет уровень жизни населения и напрямую влияет на здоровье людей. Для обеспечения надлежащего качества воды необходимо использовать соответствующие материалы при изготовлении труб.

Большая часть труб пермских сетей выполнена из стали и чугуна. Чугунные трубы применялись, как правило, для строительства квартальных сетей диаметром 300 мм. Магистральные водоводы выполнены из стальных труб с разной толщиной стенок. Применение в строительстве стальных трубопроводов

большого диаметра было обусловлено отсутствием труб нужного диаметра, изготовленных из других материалов. Стальные трубы изготавливались без защитного покрытия. В настоящее время 53% общей протяженности магистральных сетей приходится на стальные трубы (рис. 1).

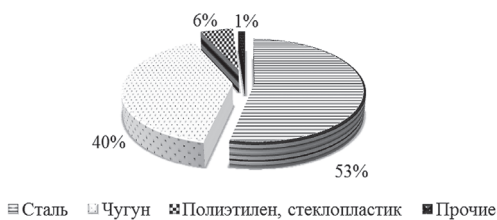


Рис. 1. Материалы, из которых изготовлены трубы магистральных сетей

Несмотря на то, что практически все стальные водоводы оборудовались системой электрохимической защиты от коррозии, надлежащей эксплуатации этой системы не проводилось и эффективность ее работы невысока. Чтобы как-то повысить сроки эксплуатации стальных водоводов, проводилась санация путем нанесения песчано-цементной смеси. Данная санация применялась для трубопроводов диаметром более 600 мм; общая длина saniрованных сетей составляет около 20 км.

Только в течение последних лет стали применяться трубы из стеклопластика и полиэтилена, в том числе и для санации существующих водоводов методом «труба в трубе». В настоящее время количество трубопроводов из полимера невелико и составляет ориентировочно 6% (рис. 1). Таким образом, длина трубопроводов, находящихся в нормальном техническом состоянии, не превышает 10% общей протяженности магистральной сети.

Одной из особенностей системы водоснабжения в г. Перми является изменение объемов водопотребления за период 2000-2009 гг. под влиянием следующих тенденций:

- сокращения численности населения города;
- использования частью промышленных предприятий и подавляющим большинством домовладений артезианской воды, получаемой из собственных скважин;
- совершенствования технологии повторного использования воды предприятиями из-за высокой стоимости услуги водопотребления;
- массовой замены водоразборной арматуры в зданиях на более современные устройства, установки домовых и квартирных приборов учета, благодаря чему сократились утечки и непроизводительные расходы у потребителей;
- внедрения системы диспетчерского контроля параметров работы системы, которая позволяет получать оперативные данные по расходам и давлениям на насосных станциях и свободным напорам в диктующих точках сети;
- переоборудования станций, в частности их оснащения устройствами плавного пуска и частотными преобразователями;
- проведения работ по санации наиболее аварийных участков магистральной сети;

- незначительных объемов присоединения к сети водоснабжения частной (малоэтажной) застройки.

Таким образом, несмотря на значительный рост ввода в действие жилых домов и других объектов капитального строительства, общее водопотребление в г. Перми характеризовалось нисходящими трендами (рис. 2).

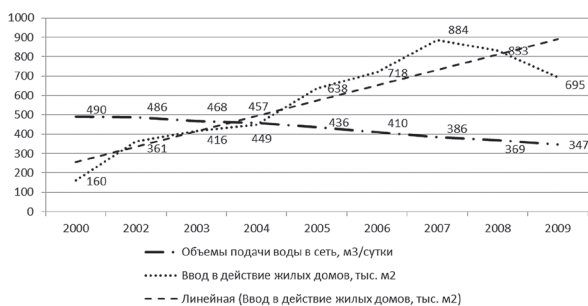


Рис. 2. Ввод в действие жилых домов и среднесуточная подача воды в сеть (2000-2009 гг.)

Анализ структуры водопотребления за 2008-2009 гг. свидетельствует о том, что 77,4% приходится на население, со стороны которого водопотребление сократилось на 5,1%: если в 2008 г. в сутки потребление воды населением составляло 209,12 тыс. м³, то уже в 2009 г. – 198,45 тыс. м³ (таблица). На втором месте по потреблению воды находятся коммерческие организации – их объем водопотребления составляет 15,4%. При этом в 2009 г., по сравнению с 2008 г., объем водопотребления сократился на 13,5%: если в 2008 г. в сутки потребление воды коммерческими организациями составляло 41,51 тыс. м³, то в 2009 г. – 35,91 тыс. м³ (таблица).

Таблица

Данные по реализации услуги (ООО «Новогор-Прикамье»)

Категория	Объем, тыс. м ³ /сут.			% снижения
	2008	2009	Разность	
Население	209,12	198,45	10,67	-5,10
Коммерческие организации	41,51	35,91	5,60	-13,48
Бюджетные организации	19,40	17,98	1,42	-7,32
Всего реализовано воды	270,03	252,35	17,69	-6,55

Рассмотрим причины сокращения водопотребления. На первом месте – недостаточное качество воды. Станции водоподготовки не всегда в состоянии обеспечить предоставление воды нормативного качества в силу низкой барьерной роли сооружений и загрязнения воды побочными продуктами ее обработки. В воде присутствуют такие загрязняющие вещества, как железо, марганец, хлорсодержащие соединения, в том числе трихлорметан, тетрахлорметан, алюминий, нефтепродукты.

Проблема существует не только на станциях водоподготовки, но и в разводящей сети. Дело в том, что существующее техническое состояние сети – частые отключения водоснабжения у потребителей для ликвидации аварий и для проведения капитальных ремонтов, коррозия трубопроводов, низкие скорости движения воды оказывает негативное влияние на качество питьевой воды. Отборы проб воды в разводящей сети говорят о сильном вторичном

загрязнении, возникающем при транспортировке воды по сетям. По данным ФГУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Пермском крае» 27,5% отобранных в разводящей сети проб не соответствуют гигиеническим нормативам.

Одной из серьезных проблем системы подачи и распределения воды являются процессы обрастания внутренних стенок трубопроводов из-за повышенной жесткости воды. В результате обрастания существенно (в 3-3,5 раза) увеличивается гидравлическое сопротивление трубопроводов. Затраты электроэнергии на перекачку воды насосными станциями по таким трубам возрастают на 25-30% по сравнению с гладкими трубопроводами, скорости движения низкие, несмотря на большие диаметры трубопроводов. Длительное пребывание воды в системе также отрицательно влияет на качество воды.

Вышеобозначенные проблемы вынуждают пользователей переходить на другие источники. Так, по экспертной оценке, до 60% населения г. Перми употребляют в питьевых целях бутилированную, предварительно очищенную или воду из подземных источников водоснабжения.

Характеризуя систему водоснабжения, необходимо рассмотреть такой аспект, как износ сетей. На балансе МП «Пермводоканал» находятся около 1227 км водопроводных сетей. Анализ данных по их амортизации показывает, что сети системы водоснабжения выработали свой ресурс в среднем на 77%. Кроме того, есть сети протяженностью 444 км, процент износа которых составляет 100%.

Данные по протяженности и процент износа водопроводных сетей

% износа	длина, км	% износа	длина, км
100	444 015	30	48 280
90	92 221	20	27 065
80	153 562	10	17 493
70	113 073	0	1 062
60	83 984	общая длина	1127,1
50	58 949	средний % износа	76,6
40	83 008		

При анализе состояния водопроводных сетей важно посмотреть соотношение фактически используемого и учтенного сетевого ресурса. В г. Перми наблюдается несоответствие эксплуатируемых сетей и сетей, находящихся на балансе: около 25% водопроводных сетей не используются из-за аварийного состояния (рис. 3).

Подводя итог, необходимо отметить, что существующие темпы санации и нового строительства недостаточны для сохранения сетевого ресурса. Это подтверждается следующими фактами. Несмотря на то, что в 2009 г. уменьшилось количество аварий на сетях водопровода по сравнению с 2008 г. и составило 110 случаев на 100 км сетей, общая продолжительность отключений жителей от водоснабжения в 2009 г. увеличилась на 49,4% по сравнению с 2008 г. В связи со сложившейся ситуацией в водоснабжении Перми рассмотрим прогнозные показатели в данной сфере (рис. 4).

Пик окончания сроков службы сетей водоснабжения приходится на 2015-2020 гг. Для того чтобы избежать наступления неблагоприятных событий, необходимо проведение значительной реконструкции сетей водоснабжения. Прогноз объемов замены трубопроводов, необходимых для поддержания состояния сетей водоснабжения на существующем уровне (недопущение ухудшения состояния сети), приведен на рис. 5.

Анализ существующих объемов восстановления сети водоснабжения показывает, что в настоящее время система находится в стадии постоянного ухудшения ресурса из-за недостаточных объемов восстановления сети (1997-2009 гг.). Сохранение существующих темпов замены трубопроводов приведет к резкому ухудшению состояния системы и невозможности обеспечить подачу воды потребителю в требуемом объеме и с надлежащим качеством из-за резкого увеличения случаев отказа системы. Для изменения ситуации необходима замена трубопроводов опережающими темпами. Ниже

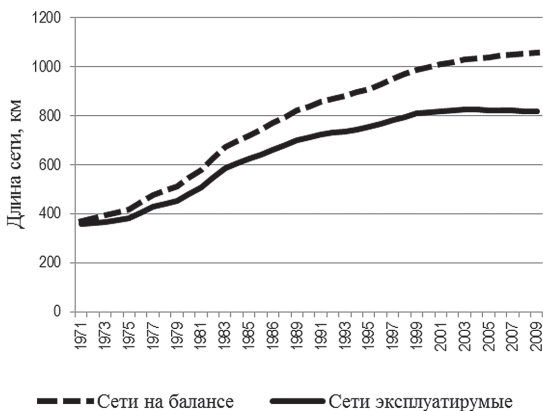


Рис. 3. Фактически используемые и состоящие на учете водопроводные сети в г. Перми

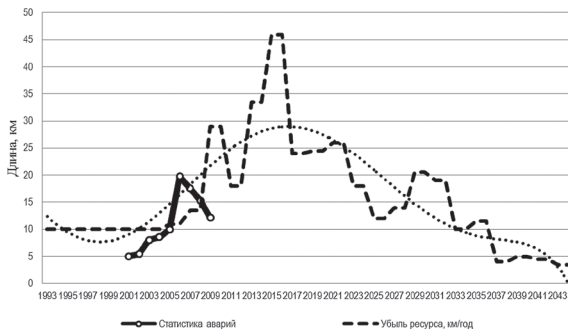


Рис. 4. Прогноз выхода из строя сетевого ресурса водоснабжения



Рис. 5. Прогноз темпов замены трубопроводов для недопущения ухудшения состояния системы

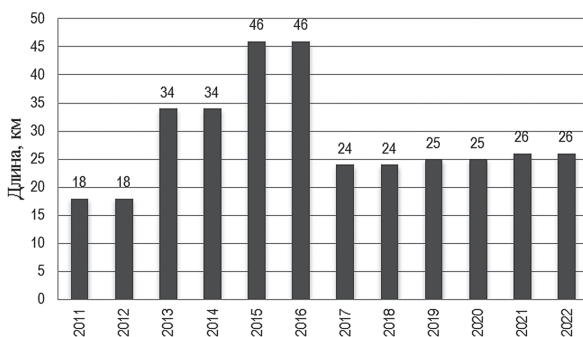


Рис. 6. Объемы замены сетей водоснабжения, необходимые для недопущения ухудшения состояния сети

приведены данные по требуемым объемам замены сетей в год до 2022 г. (рис. 6).

В условиях стабилизации численности населения г. Перми величина удельного водопотребления в жилом фонде будет иметь решающее значение для формирования общих объемов водопотребления в системе. В долгосрочной перспективе (2022 г.) прогнозная величина составит 200 л на 1 чел./сут. при физиологически необходимом (нормативном) уровне потребления воды 150 л на 1чел./сут. Это объясняется тем, что достижение нормативного значения водопотребления возможно только при таком состоянии системы водоснабжения, когда происходит регулирование свободных напоров в наружных сетях водоснабжения и на квартирных разводках для снижения утечек; когда исключаются пропуски грязной воды после проведения ремонтов и для получения горячей воды нужной температуры.

На сегодня конструкция систем холодного и горячего водоснабжения в жилых домах не обеспечивает указанных требований. Непроизводительные расходы, связанные с получением горячей воды у потребителя, возникают из-за недостаточной циркуляции воды во внутрисетевых системах и отсутствия эффективной теплоизоляции на трубопроводах горячего водоснабжения. Свободные напоры на квартирных подводках не регулируются.

Для всей системы водоснабжения г. Перми характерны низкие скорости движения воды в трубопроводах, что говорит об избыточности ресурса и низкой экономической эффективности системы. При этом в системе имеются фрагменты, где отсутствует нормативный резерв в магистральной сети, необходимый для работы в аварийных ситуациях. Наличие таких мест не позволяет обеспечить снабжение потребителей водой при ликвидации аварий, а также производить капитальные ремонты сети без масштабных отключений потребителей.

Для системы водоснабжения характерно большое количество зон с избыточными свободными напорами как в дневные, так и в ночные часы, что обусловлено перепадами рельефа и неэффективным зонированием. В некоторых зонах свободные напоры превышают нормативно допустимые. Избыточные

свободные напоры в сети и плохое состояние сети приводят к высокому уровню утечек и непроизводительных напоров у потребителей, существенно повышают риски аварий. По экспертным оценкам, объем утечек в сети составляет 8-10% объема подаваемой в сеть воды.

Отсутствие системы дистанционного диспетчерского управления процессом подачи и распределения воды не позволяет эффективно использовать существующее зонирование системы, что негативно сказывается на бесперебойности водоснабжения, существенно повышает риски негативных последствий при работе системы в режиме чрезвычайных ситуаций.

Канализация

На балансе МП «Пермводоканал» находятся около 1070 км сетей хозяйственно-фекальной канализации. Протяженность магистральных сетей, диаметр труб которых составляет 300 мм и более – около 540 км, или более 50% протяженности всех сетей в системе.

В распределительных сетях значительную долю (66%) составляют трубопроводы, выполненные из керамических труб (рис. 7). Нормативный срок службы таких трубопроводов составляет 40 лет. В магистральных сетях велика доля железобетонных труб, срок службы которых составляет 20 лет для самотечных участков и 30 лет для напорных участков сети (рис. 8).

Для оценки степени износа трубопроводов были использованы данные по амортизации сетей.

Данные по ежегодным объемам строительства сетей канализации на территории г. Перми представлены на рис. 9.

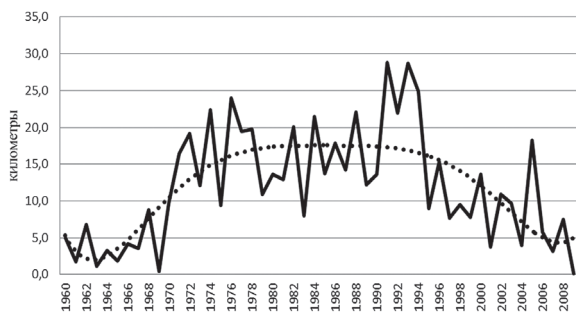


Рис. 7. Материал, из которого выполнены трубы распределительных сетей

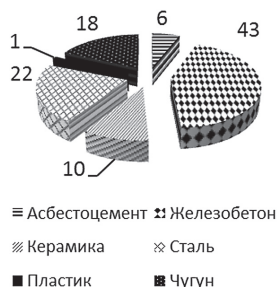


Рис. 8. Материал, из которого выполнены трубы магистральных сетей

Нормативные сроки службы трубопроводов

Материал труб	Срок службы, лет
Сталь	20
Чугун	50
Железобетон	20
Керамика	40
Асбестоцемент	30
Пластмасса	50

Рис. 9. Ввод в эксплуатацию сетей канализации г. Перми

Из рис. 9 видно, что период интенсивного развития сетевого хозяйства города пришелся на начало 70-х гг. XX в. Анализ данных позволяет сделать вывод о том, что сети системы водоотведения выработали свой ресурс в среднем на 81,5%. Об этом свидетельствуют данные по протяженности сетей в зависимости от степени износа.

Сводные данные по износу канализационных сетей г. Перми

% износа	длина канализационных сетей, км	% износа	длина канализационных сетей, км
100	566,0	30	37,7
90	91,9	20	32,7
80	71,2	10	9,4
70	83,3	0	2,6
60	63,3	общая длина	1070,8
50	66,5	средний % износа	81,5
40	46,4		

Таким образом, 53% имеющихся канализационных сетей полностью выработали свой технический ресурс. Протяженность таких сетей составляет 566 км.

Высокая степень износа канализационных сетей обуславливает их достаточно высокую аварийность. Так, в 2009 г. на сетях хозяйственно-фекальной канализации произошло 136 аварий. Это на 60% больше, чем в 2008 г. Из них 64% приходится на выход стоков в результате разрушения трубы и 36% – на выход стоков в результате засора трубопровода.

Наибольшее количество аварий в среднем за период 2006-2009 гг. зафиксировано на напорных коллекторах (58,7%). Основной вид повреждений – коррозионные. Следует отметить и тенденцию по увеличению числа аварий на напорных коллекторах начиная с 2007 г.: к 2009 г. число аварий на данном виде очистных сооружений увеличилось более чем в 2,5 раза при том, что на самотечных коллекторах произошел незначительный рост – на 14%, а на сетях дворовой и уличной канализации вообще наблюдалось сокращение числа аварий – на 33% и 25% соответственно (рис. 10).

Рассмотрев анализ сложившейся ситуации в водоотведении г. Перми, рассмотрим прогнозные показатели в данной сфере.

Приводим прогнозный график утраты сетевого ресурса водоотведения г. Перми, определенный по возрасту существующих сетей (рис. 11).

Из рис. 11 следует, что в системе сетей хозяйственно-фекальной канализации прогнозируется увеличение длины трубопроводов, выработавших свой ресурс. Пик окончания сроков службы трубопроводов придется на 2014-2016 гг.

Заметим, что значительная часть сетей в настоящее время уже выведена из эксплуатации из-за аварийного технического состояния. В первую очередь это относится к напорным коллекторам, выполненным из незащищенной стали. По экспертным оценкам доля сетей, фактически выведенных из эксплуатации, составляет до 15%. Учитывая, что более 500 км канализационных сетей выработали свой ресурс и точные данные об их состоянии отсутствуют, можно

ожидать высокий процент эксфильтрации стоков.

В целом состояние канализационных сетей можно охарактеризовать как близкое к критическому. В г. Перми уже имеются факты внезапного разрушения коллекторов, выполненных из железобетона.

Проведенный анализ позволил выявить значительные проблемы как в системе водоснабжения, так и в системе водоотведения г. Перми. Дадим ряд рекомендаций по их решению.

В отношении сооружений водоподготовки г. Перми предлагается следующая стратегия развития. Качеству воды в системе водоснабжения города придается ключевое значение в стратегии развития системы водоснабжения г. Перми. Доведение качества воды до европейских стандартов – приоритетная задача стратегии социально-экономического развития города.

Станция водоподготовки должна обеспечивать высокое качество воды исходя из существующего качества исходной воды в источниках. В условиях сокращения спроса на воду и, как результат, снижения объемов подачи воды в сеть повысить ее качество на станциях водоподготовки возможно за счет реконструкции уже имеющихся сооружений.

Существующие источники водоснабжения должны содержать необходимые резервы мощности для обеспечения города водой в режимах чрезвычайных ситуаций в соответствии с требованиями нормативных документов. Для этого необходимо осуществить перенос мощностей водоподготовки на р. Чусовую. Также предполагается реконструкция существующих станций с целью подготовки питьевой воды высокого качества за счет:

- повышения барьерной роли сооружений;
- снижения уровня загрязнения питьевой воды побочными продуктами обработки воды на станциях;
- прекращения загрязнения источников питьевого загрязнения сбросом неочищенных промывных вод, закрытия неперспективных станций.

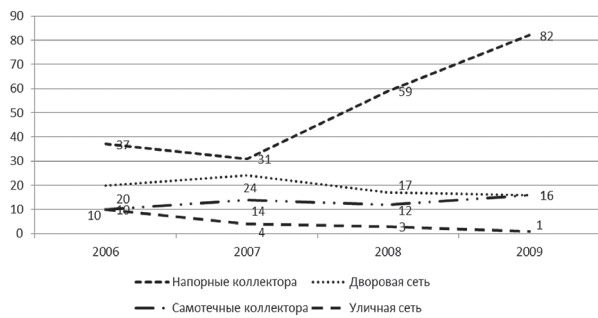


Рис. 10. Динамика аварий на сетях канализации в г. Перми (2006-2009 гг.)

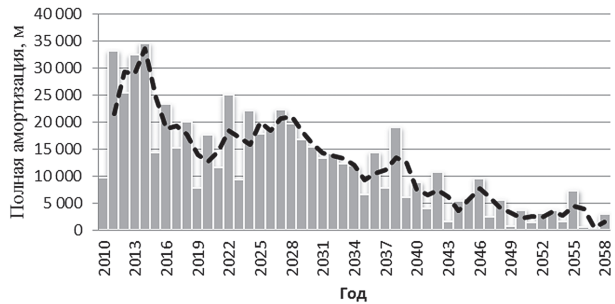


Рис. 11. Прогноз окончания сроков службы канализационных сетей в г. Перми

Одной из выявленных проблем является недостаточное качество магистральных сетей, что предполагает реконструкцию системы магистральных водоводов городского и районного значения для создания условий бесперебойного водоснабжения и недопущения ухудшения качества воды при транспортировке.

Мероприятия по новому строительству и реконструкции системы магистральных сетей должны быть направлены на достижение следующих целей:

- обеспечения нормативных требований по бесперебойности водоснабжения;
- ликвидации «узких» мест, имеющих недостаточную пропускную способность, стабилизации водоснабжения неблагополучных районов, возможности беспрепятственного подключения строящихся объектов;
- продления срока службы имеющихся трубопроводов не менее чем на 25 лет;
- гарантированной доставки 100% потребляемой воды с Чусовских очистных сооружений до площадок головных насосных станций (Южная, Заречная и др.) без потери качества, в том числе при аварийных ситуациях.

Сводные данные по протяженности магистральных сетей в г. Перми

Тип мероприятий	до 2016	до 2022	Расчетный срок
Новое строительство, км	9,5	0,9	10,4
Реконструкция, км	101,2	81,9	183,1
Всего, км:	110,7	82,8	193,3

Как видно из приведенных выше данных, в целом предусматривается осуществить масштабные мероприятия по санации существующих магистральных сетей. Это позволит существенно продлить сроки службы сетей, принципиально снизить количество аварий и негативные последствия отключений (перебои в подаче и ухудшение качество воды при выходе системы на рабочие режимы), стабилизировать режимы водоснабжения, сократить число отключаемых потребителей. До 2022 г. предусматривается санация почти 200 км магистральных сетей, имеющих стратегическое значение.

Строительство новых участков магистральной сети в период 2010-2022 гг. планируется в небольшом объеме для выполнения нормативных требований по бесперебойности водоснабжения. Их протяженность составит 10,4 км.

В отношении системы водоотведения г. Перми необходимо в первую очередь исходить из выполнения нормативных требований, предъявляемых к качеству сбрасываемых в реки очищенных сточных вод. Именно эта задача является приоритетной для местного самоуправления, поскольку ее решение обеспечивает улучшение экологической составляющей результатов жизнедеятельности города.

В связи с вышесказанным первоочередное значение должны получить проекты, связанные с реконструкцией городских биологических очистных сооружений в Гляденово, п. Новые Ляды.

Транспортировка стоков является неотъемлемой частью решения проблемы, связанной со сбросом в реки очищенных сточных вод. Приоритетными в данной сфере являются следующие мероприятия:

- реконструкция узла главных насосных станций левого берега;
- строительство дублирующих напорных коллекторов;
- реконструкция железобетонных коллекторов в центральной части города;
- строительство 57 км коллекторов и реконструкция 32 км коллекторов;
- вывод из эксплуатации 46 км коллекторов.

Стратегия развития водоотведения в г. Перми должна основываться на следующих ключевых позициях.

Непринятие срочных мер по восстановлению сетевого хозяйства приведет к деградации системы, увеличению роста числа аварий и поступлению неочищенных стоков в открытые водоемы. Существующие темпы санации недостаточны для поддержания системы в существующем состоянии.

Наиболее аварийными являются сети напорной канализации, выполненные из незащищенной стали. Количество аварий на напорных коллекторах ежегодно увеличивается на 70%.

Учитывая то обстоятельство, что ряд насосных станций не имеют резервных ниток и работают по однотрубной системе, а часть напорных коллекторов крупных насосных станций отключена из-за аварийного состояния, необходимы срочные меры по строительству резервных ниток и проведению капитальных ремонтов существующих трубопроводов.

Потенциальную опасность представляют магистральные самотечные коллекторы, выполненные из железобетонных труб и расположенные под проезжими частями центральных улиц.

Несоответствие состояния части объектов системы требованиям обязательных технических нормативов определяет низкую эффективность очистки стоков и аварийных сбросов, обуславливая тем самым высокий уровень ущерба окружающей среде.

Проведенный анализ состояния систем водоснабжения и водоотведения в г. Перми выявил наличие серьезного комплекса проблем, а также позволил определить ключевые позиции для их решения. При этом необходимо отметить, что существует ряд сложностей и ограничений для решения проблем. Однако принятие своевременных мер по их решению может привести к тяжелым последствиям для всего городского сообщества.

БИЗНЕС-ПРОЦЕССЫ КОМПЛЕКСНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЛЕСНЫХ РЕСУРСОВ РЕГИОНА

Конструирование бизнес-процесса комплексного использования лесных ресурсов региона на основании формальных институтов является необходимым для проведения изменений в лесном хозяйстве. Автор рассматривает бизнес-процесс, состоящий из четырех операций и ряда условий, а также выявляет актуальные проблемы использования лесных ресурсов.

Ключевые слова: комплексное лесопользование; бизнес-процесс лесопользования; лесопользование в регионах

При современных масштабах природопользования во многих регионах России, в том числе в Пермском крае, серьезно встала проблема комплексного использования лесных ресурсов. Сокращение бюджетных ассигнований, резкий спад инвестиций при одновременном росте изношенности основных фондов, низкий уровень механизации основных видов лесохозяйственных работ привели лесное хозяй-

ство к затянувшемуся кризису. Лесной кодекс РФ, вступивший в силу 1 января 2007 г., создал иллюзию революционного подхода к организации отрасли, но противоречивость его применения в реалиях рыночного уклада на базе наследия советского планового хозяйства не дала возможности достигнуть общих улучшений. Таким образом, вопрос управления лесным комплексом на уровне территориальных экономических систем имеет особую актуальность и предполагает определение каждым регионом механизма комплексного лесопользования для достижения устойчивого развития.

По мере формирования постиндустриального общества использование невесомых полезностей леса становится одним из важнейших направлений многоцелевого развития лесного хозяйства. Предполагается, что лесные ресурсы должны удовлетворять социальные, экономические, экологические потребности человека. В разных программных документах страны формируются комплексные подходы к управлению лесопользованием. Тенденция задана мировым сообществом, но до сих пор не внедрена системно в структуру природопользования в нашей стране. Российские ученые с большим интересом подходят к разработке понятий устойчивого, многоцелевого, комплексного лесопользования. В качестве целей лесопользования авторы указывают на сохранение продуктивности леса, его экологической и рекреационной ценности, опираясь на парадигму «постиндустриального леса». Такое использование лесных ресурсов включает не только рубку деловой древесины, но и лесовосстановительные работы, охрану и защиту ресурсов, актуальное лесоустройство.

Сегодня нет четко определенной тактики развития лесного хозяйства, направленной на решение острых проблем, нет проектов, позволяющих опробовать новые решения. Вопрос подготовки и повышения квалификации работников лесного хозяйства, привлечения независимых специалистов для разработки и реализации решений в отрасли остается открытым. Без внимания остается и научно-инновационное развитие. Состояние лесного фонда регионов вызывает все большую тревогу, а система контроля за зелеными угодьями непрозрачна и неэффективна.

Для того чтобы внедрять новые подходы и изменять механизм лесопользования в регионах, необходимо рассмотреть существующий бизнес-процесс использования лесных ресурсов региона как совокупность взаимосвязанных операций, реализуемых по заданным правилам, которые обеспечивают достижение конечной цели для лесного хозяйства.

Все операции, включаемые в процесс, не случайны и не произвольны, а взаимосвязаны и организованы и только в совокупности могут дать требуемый эффект. Выстраиваемый бизнес-процесс комплексного использования лесных ресурсов региона имеет ряд условий:

1. На входе в процесс имеется лесной ресурс, использование которого предполагает многоцелевой и устойчивый характер. Первичный вход предполагает использование основного ресурса, вторичный – поддерживающего ресурса.

2. На выходе процесса получаем результат, эффективный для лесного хозяйства, удовлетворяющий социальные, экономические, экологические потребности человека. Первичный выход процесса – основной результат процесса, вторичный – побочный результат процесса.

3. Правила, по которым выстраивается бизнес-процесс, закреплены на законодательном уровне.

Базовым актом лесного законодательства является Лесной кодекс Российской Федерации. Базируясь на конституционных нормах, он устанавливает правовые основы рационального использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, повышения их экологического и ресурсного потенциала. При этом регулирование лесных отношений осуществляется с учетом представлений о лесе как о совокупности лесной растительности, земли, животного мира и других компонентов окружающей природной среды, имеющей важное экологическое, экономическое и социальное значение. Лесной кодекс предлагает основные требования к освоению лесных ресурсов как «многоцелевое, рациональное, непрерывное, неистощительное использование, а также развитие лесной промышленности» [1].

Таким образом, опираясь на формальные институты, можно увидеть бизнес-процесс комплексного использования лесных ресурсов, состоящий из четырех операций: подача заявки, анализ документов, получение лесного участка и освоение лесного участка (рис. 1).

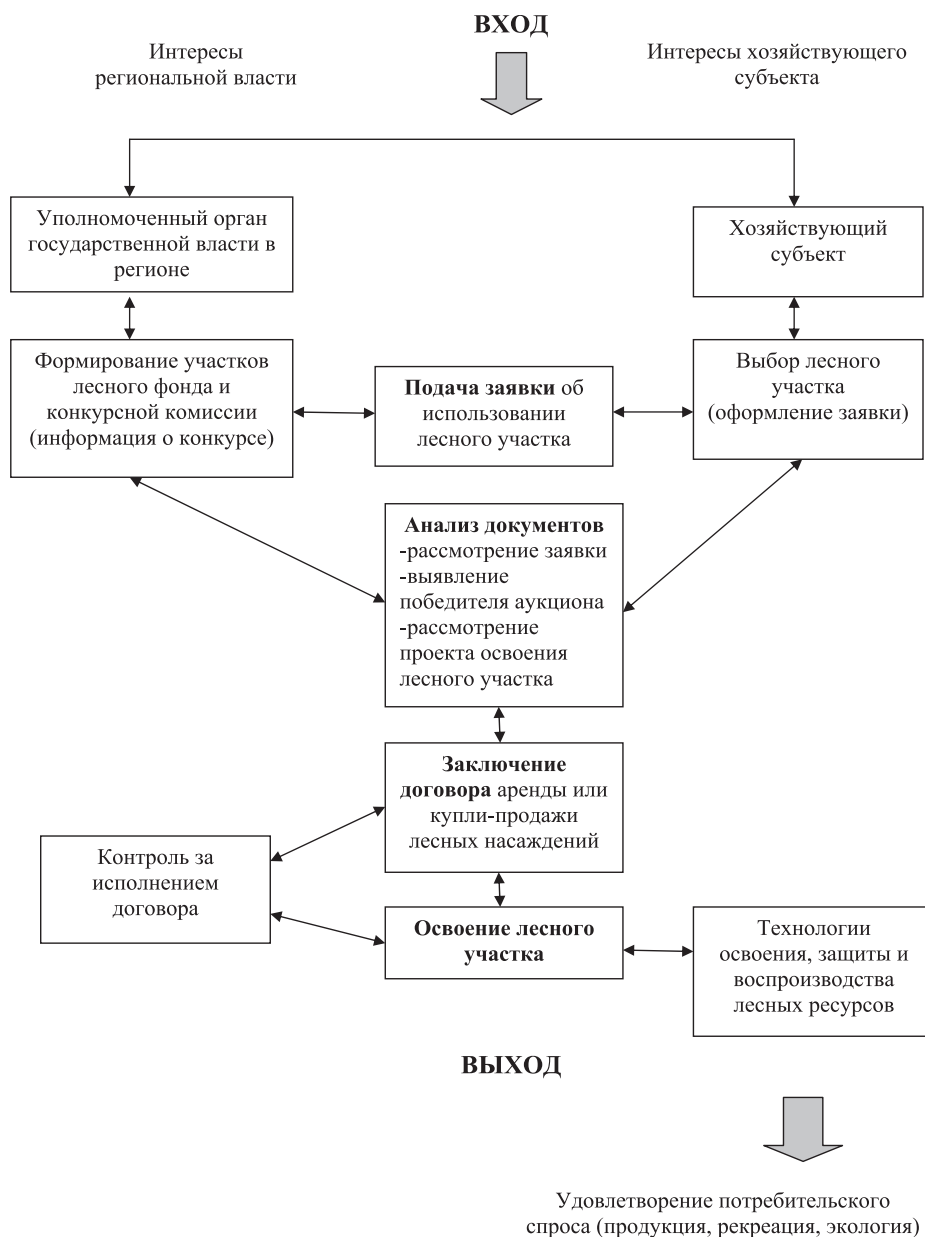


Рис. 1. Бизнес-процесс комплексного использования лесных ресурсов региона

Участки лесного фонда предоставляются хозяйствующим субъектам (физическим и юридическим лицам) в пользование или аренду на основании прямых переговоров или лесных аукционов, организованных собственником лесного ресурса. Основными видами отношений в сфере лесопользования можно назвать отношения аренды лесного участка и отношения купли-продажи лесных насаждений.

I. Первая операция процесса комплексного использования лесных ресурсов – подача заявки. Операция включает в себя подачу заявки о возможности использования лесного участка физическим или юридическим лицом в уполномоченный орган субъекта РФ.

Согласно ч. 3 ст. 74 Лесного кодекса РФ, в некоторых случаях можно подать заявку и получить лесной участок без аукциона для: охоты; геологического изучения; разработки месторождений полезных ископаемых; эксплуатации водных объектов; строительства линейных объектов; реализации приоритетных инвестиционных проектов; заготовки древесины в рамках геологического изучения, разработки месторождений полезных ископаемых, эксплуатации водных объектов и строительства линейных объектов. В этом случае достаточно обратиться с заявкой в уполномоченный государственный или муниципальный органы для заключения договора аренды или пользования.

Если передача лесного участка происходит посредством аукциона, то перед его началом публикуются сведения о начальной цене предмета аукциона (начальном размере арендной платы или начальной цене заготавливаемой древесины), а также сведения о величине повышения начальной цены предмета аукциона («шаге аукциона»). В определенный период, установленный этим органом, все желающие лица имеют право подавать заявки. По завершении их приема проводится отбор победителя аукциона.

II. Вторая операция бизнес-процесса комплексного использования лесных ресурсов региона – анализ документов. Операция включает в себя рассмотрение заявки и принятие решения о предоставлении лесного участка в аренду или пользование заявителю.

Организатор аукциона ведет протокол приема заявок на участие в аукционе, который содержит сведения о заявителях, о датах начала и окончания срока подачи заявок, о внесенных задатках, а также сведения о заявителях, не допущенных к участию в аукционе, с указанием причин отказа в допуске к участию в аукционе. Аукцион проводится путем повышения начальной цены предмета аукциона (начального размера арендной платы или начальной цены заготавливаемой древесины) на «шаг аукциона».

III. Третья операция процесса комплексного использования лесных ресурсов региона – получение лесного участка путем заключения договора аренды лесного участка или договора купли-продажи лесных насаждений в письменной форме, подлежащего государственной регистрации.

Арендная плата взимается исходя из установленного ежегодного размера отпуска древесины (живицы) на участке лесного фонда, переданном в аренду.

Осуществление лесопользования допускается только при наличии лесорубочного билета (лесного билета). Основанием для его получения является договор аренды участка лесного фонда, договор безвозмездного пользования участком лесного фонда, договор концессии участка лесного фонда, протокол о результатах лесного аукциона или решение федерального органа исполнительной власти в области лесного хозяйства.

IV. Четвертая операция по освоению лесного участка включает в себя выполнение всех требований договора хозяйствующим субъектом по исполь-

зованию, защите, охране и воспроизводству лесных ресурсов. Пользователь на добровольных началах обязуется планировать лесохозяйственную деятельность, выполнять программные мероприятия по воспроизводству лесных ресурсов и выбирать схему финансирования.

Лесной кодекс РФ, вступивший в силу в 2007 г., стал попыткой совершить качественный прорыв в управлении лесной отраслью. В его основе заложены несколько утверждений, которые в российских реалиях пока практически не закрепились. Договор аренды по новому Лесному кодексу РФ стал универсальным инструментом коммерческого использования лесов, на основании которого может осуществляться заготовка древесины, живицы, недревесных лесных ресурсов, ведение охотничьего хозяйства и т.п. С одной стороны, комплексное лесопользование признается основой лесного хозяйства, однако такая унификация лесных благ приводит к ряду проблем в территориях.

Анализируя отрасль лесного хозяйства Пермского края, отметим, что в настоящее время на нашей территории работают около 70 крупных и средних предприятий лесной промышленности, производящих почти полную номенклатуру изделий: пиломатериалы, столярные изделия, деревянный спортивный инвентарь, фанера, ДСП и ДВП, мебель различного назначения, целлюлоза, картонная тара, обои, бумага и картон, лингносульфонаты, кормовые дрожжи. К числу крупнейших предприятий лесопромышленного комплекса Пермского края относятся: ЗАО «Пермский фанерный комбинат», ОАО «Соликамскбумпром», ОАО «Пермский ЦБК», ОАО ЦБК «Кама» и др. При сложившемся бизнес-процессе комплексного использования лесных ресурсов в регионе, эффективными арендаторами участков лесного фонда могут быть только крупные лесоперерабатывающие, целлюлозно-бумажные и лесопромышленные предприятия. Такие предприятия заинтересованы инвестировать в развитие лесозаготовительных мощностей, лесной инфраструктуры, так как полностью зависят от поставок древесины действующими лесхозами и имеют возможность изыскать технические и финансовые средства для этого. В таких условиях только конечная продукция крупных предприятий сможет стать конкурентоспособной и иметь высокую рыночную цену. Стоимость лесной аренды также может быть выгодной только для крупных предприятий лесного комплекса, каких в крае большинство, так как инвестиции в отрасль окупаются длительное время. Это совсем не привлекательно для малых и средних предприятий, желающих извлечь выгоду в короткие сроки. Непрозрачность условий получения лесных участков и нерациональность их краткосрочной аренды тормозят развитие небольших хозяйствующих субъектов, занимающихся переработкой древесины, и формирование конкурентной среды. Кроме того, на становление эффективных в долгосрочном периоде арендных отношений влияют несколько отрицательных факторов:

- 1) кризисное состояние лесозаготовительной отрасли;
- 2) несовершенство экономического подхода к определению стоимости единицы лесного ресурса;
- 3) устаревшая практика установления расчетных лесосек;
- 4) отсутствие свободных финансовых средств у частных лесопользователей.

В современных условиях в Пермском крае большие надежды по разви-

тию отрасли возлагаются на механизм передачи в аренду лесных ресурсов для инвестиционных проектов. Согласно ст. 22 Лесного кодекса РФ, инвестиционная деятельность в области освоения лесов осуществляется в соответствии с федеральным законом «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений». Объектами капитальных вложений в области освоения лесов являются объекты создаваемой и (или) модернизируемой лесной инфраструктуры и лесоперерабатывающей инфраструктуры.

Подготовка перечня приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов и его утверждение осуществляются в порядке, установленном Правительством РФ. В 2007 году было принято постановление «О приоритетных инвестиционных проектах в области освоения лесов», в котором утверждено Положение о подготовке и утверждении перечня приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов. В этом Положении были сформулированы требования к инвестиционным проектам в области освоения лесов и описана процедура подачи и утверждения заявки на реализацию подобного проекта.

«К инвестиционным проектам относятся инвестиционные проекты по созданию и (или) модернизации объектов лесной инфраструктуры (лесных дорог, лесных складов и др.) и (или) лесоперерабатывающей инфраструктуры (объектов переработки заготовленной древесины и иных лесных ресурсов, биоэнергетических объектов и др.), суммарный объем капитальных вложений в каждый из которых составляет не менее 300 млн рублей» [3]. Основанием для включения инвестиционного проекта в перечень является решение об утверждении заявки на реализацию инвестиционного проекта, представленного коммерческой организацией, желающей реализовать инвестиционный проект.

Согласно постановлению Правительства Пермского края от 4 мая 2008 г. № 88 «Об утверждении порядка отбора заявок на реализацию инвестиционных проектов в области освоения лесов», решение об утверждении заявки принимает Министерство промышленности, инноваций и науки Пермского края. В течение 1,5 месяцев с момента подачи заявка проходит ряд бюрократических процедур, рассматривается экспертной комиссией и в случае положительного решения направляется на федеральный уровень. После чего Министерство природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Пермского края согласовывает запрашиваемый участок лесного фонда для передачи в аренду.

Стремление коммерческих организаций продвинуть свой инвестиционный проект в перечень приоритетных объясняется экономически выгодным предложением Правительства РФ о льготной передаче участков: передача в аренду лесных участков для инвестпроектов производится без проведения аукционов, без начисления арендных платежей в краевой бюджет, с применением к размеру платы за аренду лесного ресурса, поступающей в федеральный бюджет, коэффициента 0,5. Работа экспертной комиссии, создаваемой для оценки заявок, осуществляется на основе оценки показателей эффективности концепции инвестиционного проекта в области освоения лесов, претендующего на включение в Перечень. Экспертная комиссия рассматривает финансово-экономический, бюджетный и социальный результаты проекта.

Для осуществления предварительных результатов реализации инвестиционного проекта заявитель должен представить описание финансовой модели инвестиционного проекта, где указывает объем расходов, необходимых для подготовки и реализации инвестиционного проекта, и прилагает схему финансирования проекта. В концепции инвестиционного проекта содержатся характеристики лесных участков, в границах которых предполагается реализация инвестиционного проекта, в том числе обоснование примерных границ, иных качественных и количественных характеристик лесного участка и сведения о требуемых лесных ресурсах.

По данным Министерства природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Пермского края, лесной ресурс в 2012 г. распределился следующим образом: 53% (8,1 млн м³) леса находится в аренде; 21% (3,2 млн м³) задействовано под реализацию инвестиционных проектов края; 14% (2,2 млн м³) – свободный ресурс; 6% (0,9 млн м³), – задействовано под нужды населения, 4% (0,6 млн м³) зарезервировано под заявки на реализацию инвестиционных проектов, 2% (0,3 млн м³) – территории ГУФСИН РФ (рис. 2).

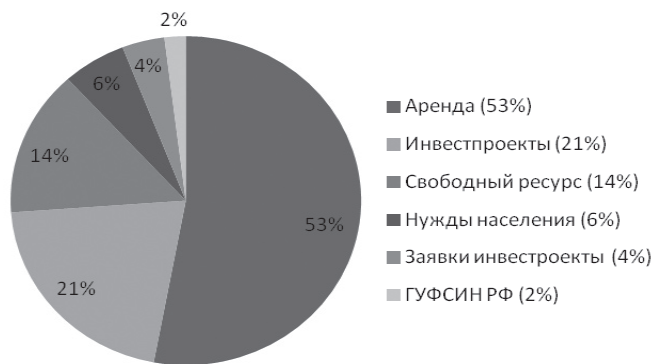


Рис. 2. Распределение лесного фонда Пермского края на 2012 г.

Объем лесного ресурса, отданного на освоение в рамках инвестиционных проектов, составляет 2853,9 тыс. м³. В таблице представлена более полная характеристика инвестиционных проектов в Пермском крае на 2012 г. [2].

В стремлении скорейшего реформирования лесной отрасли и адаптации ее к рыночным отношениям органы власти предполагают, что льготные условия предоставления лесных участков для инвестпроектов, вошедших в перечень приоритетных, будут стимулировать бизнес высвободившиеся финансовые средства тратить на более эффективное лесопользование. Оставим это предположение как теорему, требующую доказательств. Для вовлечения бизнеса в устойчивое стратегическое развитие отрасли необходимо для начала разработать концепцию комплексной оценки эффективности освоения лесов.

Можно сделать вывод: государство сегодня не обладает достаточным финансовым ресурсом для стратегического развития отрасли и делает попытки переложить часть ответственности на непосредственных участников процесса – на коммерческие организации, что подтверждает формирование рассмотренных институтов и бизнес-процесса.

Инвестиционные проекты в области освоения лесов Пермского края (2012 г.)

Инвестпроект	Переданный объем, тыс. м³	Срок окупаемости, лет	Объем фактической рубки в 2012 г., тыс. м³
ОАО «Пермский ДСК» «Организация производства малоэтажного домостроения»	98,1	7	45,1
ООО «Капитал – 3» «Строительство предприятия по производству гнуклеенных изделий и фанеры»	495,4	3,7	288,8
ООО «ГорнозаводскЛесПром» «Создание предприятия по производству обрезных пиломатериалов и технологической щепы»	229,4	6,7	113,5
ООО «Пермский фанерный комбинат» «Модернизация оборудования технологической линии по производству фанеры»	165,5	3	138,1
ООО «Уралбумага» «Модернизация оборудования по производству бумаги и картона (бумагоделательной машины Б-21, картоноделательной машины КП-06)»	870,6	5,7	318,6
ОАО «Соликамскбумпром» «Модернизация оборудования технологической линии по производству волокна и бумаги. Строительство новой технологической линии»	419,8	10	81,7
ОАО «Пиломатериалы «Красный Октябрь» «Развитие инфраструктуры лесозаготовок и лесопильного производства»	501,8	5,5	55,20
ООО «Осенцовский ДОК» «Модернизация производства и освоение лесов Пермского края»	73,3	5,3	0
Итого	2853,9		1041,0

Сконструированный в исследовании бизнес-процесс использования лесных ресурсов региона позволяет увидеть, как функционирует лесное хозяйство в регионе, за счет чего в валовом региональном продукте образуется и рассчитывается позиция «лесное хозяйство» при освоении лесного ресурса территории. Однако сложившийся в рамках нормативно-правовой базы процесс регионального освоения не позволяет оценить комплексность использования. Рассмотренный бизнес-процесс фактически пренебрегает «постиндустриальным подходом» многоцелевого использования ресурса, а значит, такие аспекты леса, как экология и рекреационная ценность, остаются не оцененными. Указанные сферы могли бы являться непосредственной частью бизнес-процесса комплексного использования ресурса территории, стала бы возможна оценка вклада его элементов в наращивание валового регионального продукта. Что касается такой передовой формы освоения леса, как инвестиционные проекты, то существующие сегодня стандарты оценки эффективности проектов не дают возможности отразить ценность реализации инвестпроекта для стратегического развития лесной отрасли. В настоящее время в области освоения лесов основным ориентиром для органов власти является бюджетная эффективность. Такой подход носит оперативный характер планирования и в достаточной мере не отражает влияния проекта на развитие лесной отрасли и комплексность освоения леса. Решением вопроса стало бы конструирование механизма комплексного использования лесного ресурса региона с учетом существующих институтов и доработки проблемных зон, а также разработка методического подхода к оценке эффективности такого механизма.

Список литературы

1. *Лесной кодекс Российской Федерации* от 14 дек. 2006 г. № 200-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=133350> (дата обращения: 25.01.2013).
2. *Министерство природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Пермского края*: офиц. сайт. URL: <http://priroda.permkrai.ru> (дата обращения: 01.06.2013).
3. *Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений* [Электронный ресурс]: федер. закон от 25 февр. 1999 г. № 39-ФЗ. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=123436> (дата обращения: 01.06.2013).



УДК 351:352.1(511.63) М.Д. КУЗЬМЕНКО, к.экон.н., заведующий кафедрой государственного и муниципального управления
ФГБОУ ВПО «Владивостокский государственный университет экономики и сервиса», г. Владивосток, ул. Гоголя, 41
Электронный адрес: Marina.Kuzmenko@wsu.ru

ВЛИЯНИЕ МЕГАПРОЕКТОВ НА ПЕРСПЕКТИВНОЕ РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИИ (НА ПРИМЕРЕ САММИТА АТЭС ВО ВЛАДИВОСТОКЕ)

В последние годы одной из наиболее обсуждаемых научных и политических проблем стала оценка проведения саммита АТЭС во Владивостокском городском округе (2012 г.) и его последствий для социально-экономической и политической сфер Приморского края, геоэкономической позиции Дальнего Востока в Азиатско-Тихоокеанском сообществе. Рамочную характеристику такой оценки составляли, как правило, «традиционные» показатели измерения влияния: доля прироста ВРП,

сокращение численности занятых в экономике регионов Дальнего Востока, рост объемов продаж крупных предприятий, в основном задействованных в строительстве объектов саммита, приращение денежных доходов населения, увеличение налоговых доходов бюджета Приморского края. Достаточно редко в обсуждениях затрагивалась тема акцентуализации оценки как возможности возврата инвестиционного капитала, вложенного в строительство объектов саммита АТЭС, отдельно – в процессе введения их в эксплуатацию и в результате эффективного их использования, в том числе в рамках функционирования особой экономической зоны на о-ве Русский.

Исследуя первый блок оценки – возврат инвестиций в строительство объектов саммита АТЭС в процессе введения их в эксплуатацию, важно отметить этап-

В статье предпринята попытка систематизировать и интегрировать результаты реализации мегапроектов в регионах России на примере Саммита АТЭС, проведенного в г. Владивостоке в сентябре 2012 г. Осуществлен предварительный прогноз дальнейшего развития бизнеса в рамках особой экономической зоны на о-ве Русский, в том числе с учетом влияния органов исполнительной власти Приморского края и органов местного самоуправления г. Владивостока.

Ключевые слова: инвестиционные проекты (мегапроекты); Приморский край; особая экономическая зона на о-ве Русский; концепция стратегического развития; модель и комплексная система управления развитием территорий

ность такой оценки. Прежде всего следует делать акцент на анализе мультипликативного эффекта на макроуровне Приморского края. «Инъекции» инвестиций в экономику Приморского края в сумме 661,9 млрд руб. не могли не привести к некоторым позитивным последствиям [1]. Так, произошел существенный прирост ВРП за период 2008-2010 гг. на 171,4 млрд руб. именно за счет роста «инвестиций в основной капитал»; созданы 25,0 тыс. рабочих мест на период строительства объектов, наблюдался прирост налоговых поступлений в консолидированный бюджет Приморского края в пределах 39,7 млрд руб. Кроме того, был повышен платежеспособный спрос населения муниципальных образований, на территории которых расположены предприятия инфраструктуры реализованных инвестиционных проектов. В целом, макроэкономический эффект от инвестиционных расходов, осуществленных на подготовку г. Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе, очевиден и не вызывает спорных оценок.

Относительно второго этапа оценки последствий – возврата инвестиционного капитала в процессе эксплуатации объектов саммита АТЭС – ситуация сложнее по причине влияния ряда факторов. Во-первых, из 33 инвестиционных проектов 23 (70,0%) были направлены на введение поддерживающих инфраструктурных объектов, реализацию так называемых «проектов с качественной отдачей», возврат капитала по которым фактически не предусмотрен или возможен косвенно. Совокупный объем инвестиций по таким проектам составил 231,4 млрд руб. (35,0%) [1]. На этом фоне основная «нагрузка» по возврату инвестиционного капитала возлагается на объекты 10 инвестиционных проектов, финансирование которых составляло 65,0% стоимости всех инвестиционных проектов: строительство конференц-центра и рекреационно-гостиничного комплекса, университетского кампуса Дальневосточного федерального университета, спортивного дворца, театра оперы и балета, реализация мероприятий по развитию системы связи и телекоммуникаций и т.д. Возврат инвестиционного капитала по таким объектам – процесс долговременный и зависит от специфики дальнейшего использования, от категории ключевых потребителей, которыми в основном будут являться не жители Приморского края, а, что вероятнее, население стран Азиатско-Тихоокеанского региона, привлекаемого на Дальний Восток для участия в неких постоянных мероприятиях. Выстраивание стратегии реализации таких мероприятий – вопрос, напрямую относящийся к результату выбора Приморским краем концепции развития особой экономической зоны на о-ве Русский.

Заметим, что в системе исполнительной власти Приморского края отсутствовал орган, в полномочия которого была бы вменена разработка модели и комплексной системы стратегического развития особой экономической зоны на о-ве Русский. Частично указанные функции исполняло Управление игровой зоной Приморского края, однако в результате реорганизации краевой системы исполнительной власти, прошедшей в октябре-ноябре 2012 г., его деятельность была прекращена, а функции переданы в департамент международного сотрудничества и развития туризма Приморского края; но о них не заявлено в Положении о департаменте [2]. Таким образом, можно говорить, что в настоящее время организационно-властное сопровождение процессов развития особой экономической зоны на о-ве Русский отсутствует.

В 2011 году Министерство экономического развития РФ «расторговало» государственный контракт на выполнение работ по формированию проекта Концепции создания и развития особой экономической зоны на о-ве Русский, который был заклю-

чен с консалтинговой компанией «IRP Group» (г. Москва). Исполнителем указанного контракта в январе 2012 г. была проведена стратегическая сессия в г. Владивостоке по обсуждению представленного проекта Концепции [3]. В рамках обсуждения выяснилось, что к решению задачи дополнительно были привлечены консалтинговые компании Китая и Франции, вероятно, для объединения европейской и азиатской моделей стратегического развития малых территорий и формирования единого комплексного видения развития особой экономической зоны на о-ве Русский. При этом проект, представленный компанией «Etopia» (г. Шанхай), с точки зрения многих ученых, присутствовавших на стратегической сессии, был признан более качественным, с глубокой детальной проработкой практически всех аспектов жизнедеятельности человека в рамках развития особой экономической зоны. По нашему мнению, данный проект можно рассматривать как четко прописанную картину будущих ожиданий ведущих стран Азиатско-Тихоокеанского региона к поведению и самопозиционированию Приморского края в Северо-Восточной Азии, и целесообразность учета положений данного проекта в рамках формирования единого документа Концепции высока.

Исходя из ключевых положений проекта Концепции, представленного компанией «Etopia» (г. Шанхай) назовем следующие оси стратегического развития о-ва Русский [3]:

- 1) трансформация парадигмы развития особой экономической зоны в особую интеллектуальную зону, в «остров экономики знаний»;
- 2) новая модель консолидации на одном острове проживания «людей всех возрастов» и деятельности «компаний, государства и серьезных инвесторов (разработчиков)»; консолидация, обеспечивающая фундамент развития и процветания в рамках будущих 100 лет;
- 3) общее стратегическое позиционирование о-ва Русский, площадь которого в 3 раза больше площади о-ва Гонконг, в качестве глобальной исследовательской организации, места модернизации образования с акцентом на инновации и предпринимательство, повышения качества и изменения образа жизни, нового участника глобализации – Новой силиконовой долины.
- 4) специфическое позиционирование о-ва Русский как центра партнерства четырех культур: России, Китая, Японии и Кореи, в том числе на базе кампуса Дальневосточного федерального университета, с мощным развитием индустрии обеспечения модели совместной жизнедеятельности: «национальная кухня, стили, бренды, искусство, музыка, новые идеи и знания».

Какие общие условия должны быть созданы со стороны Российской Федерации для активного развития мощного потенциала о-ва Русский? С позиции стран АТР [3] они включают в себя:

- 1) создание системы безвизового режима въезда преподавателей и студентов со всего мира (с 2009 г. действует безвизовый паромный въезд иностранных граждан сроком пребывания до 72 часов, в том числе в порт Владивосток);
- 2) юридическая поддержка «стартапу» лучших мировых организаций, таких как Kaufmann Foundation (миссия – «создание общества экономически независимых граждан, которые содействуют процветанию своих территорий»; расположение – Канзас-Сити, штат Миссури, активы – 2 млрд дол. США), TechStars (миссия – «инвестиционный фонд начального финансирования интернет-программ и разработки программного обеспечения»; расположение – Нью-Йорк, штат Нью-Йорк, активы – 2 млн дол. США) и др.

3) развитие архитектуры поселений в соответствии с характеристиками, присущими стандарту жизни европейского человека (создание качественной внутренней эргономики острова: проживание, питание, проведение программы 12-месячных фестивалей и прочих акций), организация ландшафтного искусства, развитие индустрии активного отдыха;

4) развитие мощной инфраструктуры паромного сообщения (с использованием судов на подводных крыльях) с городом, развитой сети внутренних передвижений по острову.

С учетом вышеуказанного, в перспективе 2012-2021 гг. доходы особой зоны на порядок превысят инвестиционные затраты по всем 33 проектам и составят 125,9 млрд дол. США (в процентном соотношении: доходы от аренды земли (30,0%), доходы от операций с недвижимостью (25,0%), операционные доходы (45,0%)).

Наряду с этим ведущие эксперты региона Северо-Восточной Азии отмечают, что в рамках реализации развития по предложенному в проекте Концепции сценарию есть только одна «угроза» (в терминологии SWOT-анализа): «слабая система управления и развития острова, что может свести на нет весь потенциал территории и наследия саммита АТЭС». О возрастании шансов реализации этой угрозы говорит тот факт, что в итоговом проекте Концепции развития особой экономической зоны IRP Group практически не учла базовых положений проекта компании «Etopia», сведя Концепцию к традиционному формату документов стратегического развития в Российской Федерации.

Вместе с тем к настоящему времени Концепция развития особой экономической зоны на о-ве Русский до конца не сформирована, а потому сохраняется надежда, что произойдет консолидация управленческой воли Администрации Приморского края в целях укрепления позиции региона как «безусловного участника глобального развития в следующие 100 лет Века Восточной Азии».

Список литературы

1. *О внесении изменений в федеральную целевую программу «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года» и Постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2008 г. № 975 [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 18 авг. 2011 г. № 690. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_118728/#p14 (дата обращения: 16.03.2013).*

2. *Положение о департаменте международного сотрудничества и развития туризма Приморского края [Электронный ресурс]. URL: <http://www.primorsky.ru/authorities/executiveagencies/departments/tourism/statemen.php> (дата обращения: 24.03.2013).*

3. *IRP Group провела стратегическую сессию по разработке Концепции создания и развития особой экономической зоны на территории острова Русский Владивостокского городского округа Приморского края [Электронный ресурс]. URL: http://www.irpgroup.ru/index/news/view_100.html (дата обращения: 24.03.2013).*



ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

УДК 652(510)

В.М. КАПИЦЫН, профессор, д.полит.н., профессор кафедры
сравнительной политологии факультета политологии
ФГОУ ВПО «Московский государственный университет имени М.В.
Ломоносова», г. Москва, Ломоносовский проспект, 27
Электронный адрес: kapizin@yandex.ru

ЯО ВАН, стажер кафедры социологии и политологии Института
переподготовки и повышения квалификации преподавателей
гуманитарных и социальных наук
ФГОУ ВПО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»,
г. Москва, Ленинские горы, д. 1, стр. 52
Электронный адрес: msu.debate@gmail.com

СИНЬЦЗЯН-УЙГУРСКИЙ АВТОНОМНЫЙ РАЙОН КИТАЯ: ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Актуальность проблемы и методология

В политическом плане Синьцзян-Уйгурский автономный район (далее – СУАР) занимает место ключевого региона для сохранения единства Китайской Народной Республики (далее – КНР), подтверждения состоятельности национальной политики, укрепления связей со странами Центральной Азии и Россией. Освоение богатых природных ресурсов в СУАР, а также инвестирование в разработку полезных ископаемых в соседних странах усиливает значение геополитических интересов КНР как великой континентальной державы. Для КНР контроль над этой частью Евразии стал вопросом выживания и успешного

Авторы рассмотрели специфику самоуправления в контексте национально-территориальной автономии Синьцзяна как института национальной и региональной политики КНР, учитывающей экономические и политические условия, исторические, демографические и социокультурные особенности народов, населяющих этот регион. Совершенствование нормативно-правовой базы с учетом геополитических реалий и социокультурного контекста помогает проводить эффективную национальную и региональную политику.

Ключевые слова: территориальное самоуправление; национально-территориальная автономия; Конституция КНР; Синьцзян; уйгуры; хань

развития. Происходящее возвращение под суверенитет КНР некоторых территорий Таджикистана, Кыргызстана, Казахстана имеет смысл только при успешном развитии Синьцзяна как неотъемлемой части Китая. Следует учесть и возрастающий интерес США (в значительной степени из-за близости к Ирану), а также традиционный интерес России к этому региону, чтобы понять геополитическое значение Синьцзяна.

В последнее время проблема территориальной автономии актуализируется некоторыми англоязычными авторами в таком ракурсе – повлияет ли «арабская весна», приведшая к крушению авторитарных режимов, на изменение политического режима в Китае [11, с. 256].

В этих контекстах в настоящей статье рассматривается территориальное управление и самоуправление СУАР как важнейший аспект региональной и национальной политики КНР. Территориальная автономия рассматривается нами, прежде всего, как институт национальной политики КНР. СУАР – один из наиболее сложных в этнонациональном и историческом отношении регион. Синьцзян граничит с Пакистаном, Афганистаном, Киргизией, Казахстаном, Таджикистаном, Монголией, Индией, Россией. Если обратиться к истории, то в свое время на части этой территории существовали отдельные государства, в том числе под эгидой уйгурских властителей, что является для некоторых сил в Синьцзяне одним из символов сепаратизма.

Гипотеза исследования такова: Коммунистическая партия Китая (далее – КПК) и правительство КНР создают необходимые и в целом достаточные институты, позволяющие проводить эффективную национальную политику, сохраняя единство государства, поддерживая общественный порядок, повышая уровень жизни населения, оберегая самобытные культуры народов СУАР, при этом решая и геополитические задачи государства. Успех национальной политики в СУАР во многом определяет решение национального вопроса для остальных национальных районов, а также влияние КНР в Центральной Азии.

В качестве методов исследования использованы институциональный, сравнительный (диахронический и синхронический), ценностно-нормативный, структурно-функциональный, институциональный, формально-юридический.

Особенности терминологии

Термины «управление» и «самоуправление» используются в КНР в разных контекстах; их содержание переплетается и взаимопроникает, включая в себя региональные и этнонациональные контексты, так что не может в полной мере соотноситься с содержанием привычных европейских понятий «государственное» управление» и «местное самоуправление». Другими словами, понятие «территориальное самоуправление» в Китае в значительной мере означает решение вопросов региональной и национальной политики.

Эти понятия в КНР употребляются, прежде всего, в связи с «национально-территориальной автономией». Там, где велика численность национальных меньшинств, учреждены автономные районы, автономные округа, автономные уезды, которые наделяются более широкими правами самоуправления, чем другие территории (провинции, округа). Это закреплено в Конституции

КНР (гл. III, параграф 6 «Органы самоуправления национальных автономных районов») [4]. Это связано не только с политическими, но и лингвистическими обстоятельствами. В китайском языке слово «цзычжицзюй» («автономный район») соответствует «дифанцзычжи», означающему и «местное самоуправление», и «территориальное самоуправление», что вызывает некоторые разночтения в интерпретации.

Есть и другие значения понятия «самоуправление», например локальное управление в специальных административных районах, каковыми являются Гонконг и Аомынь (Макао), бывшие колонии Британии и Португалии. Там сложилась своя система, отличающаяся от остальных районов КНР. Еще одно значение понятия «самоуправление» – осуществление населением местного самоуправления на базовом уровне – в селах и жилых районах городов. КПК поставила задачу создать в каждом городе, уезде, деревне единицы самоуправления. Эта задача была постепенно реализована. Вообще в КНР опыт самоуправления внедряется постепенно (так называемый «градуализм» в подходе к реформам, или «реформы по нарастающей»): после апробирования в отдельных регионах элементы самоуправления распространяются по всей территории КНР. Это соответствует современным задачам развития страны, что признано специалистами конституционного и муниципального права [1, с. 500-501; 6; 10].

Формирование национально-территориальных автономий в Китае

КПК только частично восприняла теорию национального самоопределения, разработанную в СССР. Внимание партии было обращено на устройство национальных автономий (республик и областей) и национальных районов. Уже в 1930-х гг. КПК отказалась от широко понимаемой идеи национального самоопределения, уточнив, что национальные меньшинства имеют только право создать свои национально-территориальные автономии [10, с. 4]. После освобождения всей страны и образования КНР (1949 г.) для обеспечения единства и стабильности страны решили не заимствовать федеративное устройство и не закреплять юридически право наций на самоопределение. Было подчеркнуто, что Синьцзян, как и другие национальные регионы страны, является неотделимой частью КНР. В 1952 г. центральное правительство приняло «Программу осуществления национального территориального самоуправления в КНР», где определило образование районов национальной автономии [6, с. 85]; постоянно дорабатывались нормы Конституции КНР о национально-территориальном самоуправлении. 31 мая 1984 г. был принят Закон КНР «О национально-территориальной автономии», существенные дополнения в который были внесены в 2001 г. (далее – Закон КНР 2001 г.).

Национально-территориальная автономия в КНР решает ряд задач:

- поддерживает баланс национально-государственного единства КНР и прав национальных меньшинств;
- обеспечивает несколько уровней территориального самоуправления в автономиях (район, округ, уезд);
- позволяет формировать представительство национальных меньшинств при назначении кадровых работников;

- дает возможность закрепить более высокий объем законодательных и других нормоустанавливающих полномочий в автономных районах (а внутри них в округах и уездах), по сравнению с другими регионами КНР;
- создает благоприятные условия для отправления религиозных культов национальных меньшинств.

Согласно Закону КНР 2001 г. территориальное самоуправление – «право самоуправления, используемое органами власти автономных территорий для управления внутренними делами народности и территории, осуществляемое в соответствии со специфическими условиями и особенностями данной народности и территории через собрание народных представителей и народное правительство данной территории». Органы власти автономных территорий сочетают в себе полномочия региональных органов власти КНР и органов самоуправления. Так обеспечивается учет интересов и прав национальных меньшинств. Территориальное самоуправление помогает «быть хозяином в собственном доме» (местах компактного проживания), соединяя идеи национальной и территориальной автономии.

В процессе исторического развития Китая сложилось смешанное проживание различных народностей, в то же время часть их компактно проживает в некоторых районах (округах, уездах), что и учитывается Конституцией КНР, Законом КНР 2001 г. и реализуется в региональной и национальной политике. В КНР создано 5 автономных районов (Синьцзян-Уйгурский, Внутренняя Монголия, Нинся-Хуэйский, Тибетский, Гуанси-Чжуанский), 30 автономных округов и более 120 автономных уездов. Площадь автономных районов составляет около 64% всей территории КНР [3].

Синьцзян – характерный пример национально-территориального района. Это название территории, составляющей 1/6 часть территории всей КНР, где преобладающее национальное меньшинство из 47 народностей – уйгуры – народ тюркской языковой группы и, как правило, исповедующий ислам. По переписи 2000 г., уйгуров в СУАР – более 8,3 млн (свыше 45% всего населения района). Из остальных наиболее многочисленных народов СУАР населяют: ханьцы (хань – собственно китайцы) – 7,4 млн, казахи – 1,2 млн. Неслучайно Синьцзян называли «Восточный Туркестан»: здесь много народов из Центральной Азии (казахи, узбеки, киргизы, таджики), дунгане, монголы, а из немногочисленных диаспор – 9 тыс. русских и 4,5 тыс. татар. Опыт территориального управления и регулирования национальных отношений с помощью национально-территориального самоуправления в СУАР интересен для многих стран, в том числе для России, Казахстана и других государств Центральной Азии.

Согласно положениям Закона КНР 2001 г., национально-территориальная автономия (территориальное самоуправление) создается на основе одной или нескольких территорий компактного проживания национальных меньшинств исходя из состояния межнациональных отношений, уровня экономического развития, исторического пути, пройденного народами. Национально-территориальные автономии в виде районов, округов и уездов могут, с учетом фактической социально-географической и демографической ситуации в регионе, включать часть поселений или городов, где заметная часть населения является компактно

проживающими представителями национального меньшинства [6]. В соответствии со ст. 115 Конституции КНР органы самоуправления автономных районов, автономных округов и автономных уездов осуществляют полномочия местных государственных органов, предусмотренные в разделе 5 гл. III Конституции КНР, а также пользуются правом на самоуправление в пределах компетенции, установленной Конституцией КНР, Законом КНР 2001 г. и другими законами, последовательно претворяют в жизнь законы государства и политические установки с учетом конкретных местных условий.

Национально-территориальные автономии СУАР осуществляются на трех территориальных уровнях: автономные районы, автономные округа и автономные уезды, где компактно проживают разные национальности. Этим обусловлена разнородная структура национально-территориального устройства внутри СУАР, включающая 5 автономных округов: Или-Казахский (здесь вторым по величине этносом после ханьцев являются казахи); Боро-Тала-Монгольский (численность национальных групп в порядке убывания: ханьцы, уйгуры, казахи, монголы и др.); Баянгол-Монгольский (численность в порядке убывания – ханьцы, уйгуры, дунгане, монголы); Чанцзи-Хуэйский (второй по величине этнос после ханьцев – дунгане); Кызылсу-Киргизский (на первом месте по численности уйгуры, на втором – киргизы). 6 автономных уездов, выделенных исходя из национально-территориального принципа, обеспечивают автономное управление других национальных меньшинств, помимо уйгуров. Кроме того, в составе автономного района имеются еще 7 округов, 4 города, подчиненных автономному району, 16 городов окружного подчинения и 62 уезда.

В СУАР функционирует и особая единица административно-территориального характера – Синьцзянский производственно-строительный корпус, включающий множество сельскохозяйственных полков, промышленных, строительных, транспортных, торговых предприятий и даже учебные заведения. Известный Шихэцзыский университет («жемчужина Гоби») работает под руководством Министерства просвещения Китая и Синьцзянского производственно-строительного корпуса.

Корпус сформирован 7 октября 1954 г. из демобилизованных военнослужащих нескольких военных частей. Во время «культурной революции» его ликвидировали, а в 1981 г. восстановили. Ранее такие корпуса располагались в нескольких пограничных районах КНР: Тибете, Внутренней Монголии, Хэйлунцзяне, Юньнани; но в настоящее время такой корпус есть только в СУАР. По своей номенклатуре корпус ближе всего к народному ополчению (по своим функциям скорее напоминает российские казачьи войска дореволюционного периода). Корпус – важная составная часть экономики и управления современного Синьцзяна. Он помогает заниматься строительством, обеспечивать население продовольствием (продуктами растениеводства и животноводства), промышленными товарами, услугами, обучать население сельскому хозяйству и строительству. Кроме того, он помогает поддерживать правопорядок и стабильность в приграничных районах, бороться с национальным сепаратизмом. В нем служат (работают) более 2,2 млн чел., в основном ханьцы (0,3 млн ополченцев других национальностей) [8, с. 120].

Методы национальной политики в СУАР

Важное направление региональной и национальной политики в КНР – управление в автономных районах с помощью национальных кадров. При этом используется национальный язык для ведения документации, учитываются обычаи и традиции данной народности. Этот вопрос затрагивался еще в «Экспериментальном проекте по вопросам подготовки кадров из национальных меньшинств», утвержденном 24 ноября 1950 г. [2, с. 64]. В 1952 г. были приняты «Основные принципы осуществления районной национальной автономии в КНР». Ст. 121 Конституции КНР закрепила положение об использовании языков национальных меньшинств органами самоуправления в территориальных автономиях.

Закон КНР 2001 г. содержит требования учитывать при комплектовании Собрания народных представителей (далее – СНП) пропорциональное соотношение представителей народностей и национальных меньшинств. Кандидатуры в СНП определяются в соответствии с принципами и нормами, закрепленными в Конституции КНР (ст. 113) и Законе 2001 г. Выборы кандидатур возлагаются на постоянные комитеты СНП провинций, автономных районов и городов центрального подчинения. Затем информация доводится до сведения Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей (ПК ВСНП). В СНП национальных автономных территорий председатель и заместитель председателя должны быть граждане, представляющие народность, пользующуюся правом национально-территориальной автономии.

При этом состав правительства СУАР, органов исполнительной власти автономных округов и автономных уездов должны комплектоваться так, чтобы представители народности, пользующейся правом автономии, а также других национальных меньшинств были представлены в разумных соотношениях. В СУАР в настоящее время кадры – представители национальных меньшинств – на уровне окружения председателя и его заместителей занимают около 60% государственных должностей, а в общем по автономному району – порядка 80% начальников уездов, мэров городов и глав сельских районов – это кадры из национальных меньшинств. В настоящее время в СУАР работает 363160 административных кадров из числа национальных меньшинств (52% общего числа сотрудников автономного района).

В целях реализации права на самоуправление органы самоуправления СУАР наделены полномочиями, по объему превосходящими полномочия других регионов материкового Китая. СНП СУАР пользуется правами принятия административных актов регионального уровня наравне с аналогичными СНП провинций, не имеющих автономии, но, помимо этого, имеет право принятия уставных положений и специальных предписаний именно для автономии. Эти акты связаны со спецификой политического, экономического и культурного устройства народностей, проживающих на территории. Другие уровни национально-территориальных автономий (округа и уезды) обладают также более широкими нормоустанавливающими правами, по сравнению с территорией аналогичного уровня, не имеющей автономии. В обычных регионах нормативные акты местного значения могут приниматься только органами

государственной власти провинции, а в уездах, имеющих статус национально-территориальной автономии, органы самоуправления имеют право самостоятельно принимать уставные положения.

Следует назвать также право территориального самоуправления на применение нормативных актов, изданных органами вышестоящего уровня, сообразно с местными обстоятельствами. В случаях, если резолюции, решения, приказы, директивы вышестоящих государственных органов в чем-то не соответствуют специфике региона, органы государственной власти (они же органы самоуправления) автономного района могут (с санкции вышестоящего органа государственной власти) применять нормативный акт сообразно обстоятельствам или приостановить его применение. Так, например, в 2002 г. IX съезд СНП СУАР принял «Положения о народонаселении и контроле за рождаемостью в Синьцзян-Уйгурском автономном районе». В ст. 15 Положения говорится: супруги ханьской национальности, проживающие в городах, могут воспитывать одного ребенка; супруги – представители национальных меньшинств могут воспитывать двух детей; занимающиеся сельским хозяйством супруги ханьской национальности могут воспитывать двух детей; представители национальных меньшинств могут воспитывать трех детей. Если один из супругов – представитель национальных меньшинств, то применяются правила для национальных меньшинств.

Согласно положениям Закона КНР 2001 г., в области политического управления национально-автономная территория независимо решает вопросы внутреннего управления для данной национальности в тех рамках, которые дает предоставленное ей право принятия автономных нормативных положений и специальных предписаний. Также и в области экономики национально-территориальной автономии предоставлено право самостоятельной организации, управления и развития. В области культуры в их компетенцию входят вопросы языка и письменности, религии, традиций, образования, науки и техники и т.д. В области социальной жизни – вопросы рождаемости, социального обеспечения, медицины и здравоохранения, улучшения условий жизни и окружающей среды.

Особенно важным является право на использование и развитие национального языка и письменности. В СУАР были приняты нормативные правовые акты – «Временные правила управления использованием национальных языков» и «Положение о работе в области языка и письменности». В официальной переписке и при проведении разного рода собраний на разных административных уровнях в СУАР используются национальные языки автономных народностей и китайский язык. В судопроизводстве гарантируется право национальных меньшинств пользоваться родным языком.

Синьцзян – самый богатый по числу языков регион в КНР, что учитывается в медийной политике. Радиостанция СУАР вещает на 5 языках: уйгурском, китайском, казахском, монгольском, киргизском. Телевидение СУАР ведет программы на уйгурском, китайском, казахском языках. Из 203 периодических изданий 69 издаются на уйгурском языке, 93 – китайском, 32 – казахском, 5 – монгольском и 2 – киргизском языках. Издается газета на сибирском языке (близкий к маньчжурскому языку алтайской группы; носителей языка –

около 30 тыс.; для них создан национально-автономный уезд в СУАР – Чапчал-Сибоский автономный уезд). Это единственная в мире газета на этом языке. В начальных и средних классах общеобразовательных школ СУАР преподавание осуществляется на 7 языках: уйгурском, китайском, казахском, киргизском, монгольском, сибирском и даже на русском (в зависимости от населения, компактно проживающего в уезде). В старших классах школ и учреждениях высшего образования используется 4 языка: уйгурский, китайский, казахский и монгольский.

Были приняты «Временные правила об управлении местами отправления религиозных мероприятий в Синьцзян-Уйгурском автономном районе», согласно которым каждое религиозное объединение может в рамках закона самостоятельно организовывать религиозные мероприятия, издавать религиозную литературу. Власти утверждают необходимое количество мест, где проводятся такие мероприятия, найм необходимых работников с тем, чтобы удовлетворить потребности верующих разных национальностей в нормальном их проведении. В настоящее время в СУАР уже санкционировано учреждение 24100 мест проведения религиозных мероприятий, среди которых 23900 мест для мусульманских церемоний, а также ламаистские храмы, китайские буддийские храмы, протестантские, католические и православные церкви. Некоторые религиозные деятели занимают должности в консультативных советах и в СНП национального и регионального уровней. Органы власти СУАР внесли праздники мусульман курбан-байрам и новруз в число официальных выходных в дополнение к общенациональным выходным дням.

Проблемы и тенденции дальнейшего развития Синьцзяна

Тем не менее, остаются еще нерешенные вопросы. Во-первых, в области развития права. Недостаточна самостоятельность органов национально-территориальной автономии в использовании права нормоустановления. Конституция КНР, Закон КНР 2001 г. и Закон «О законодательной деятельности» 2000 г. предусматривают право СНП автономных территорий на разработку своих уставных положений в соответствии со специфическими потребностями национальностей на данной территории. Но на уровне СУАР, как и на уровне автономных округов и автономных уездов, органы самоуправления далеко не всегда принимают уставные положения автономий. Все это сужает право на территориальное самоуправление.

В жизни некоторых национальностей все еще значительную роль играет обычное право, что мешает применению уголовного закона. Вместе с тем в развитии экономических отношений применение местных национальных обычаев позволяет быстрее решать дела, не относящиеся к числу преступлений и серьезных правонарушений [10, с. 11]. Так что здесь необходимы гибкая политика с учетом этнонациональных особенностей территории, а также серьезный контроль государственных органов.

Во-вторых, Синьцзян пока довольно сильно зависит от государственной помощи из центра. Согласно Закону КНР 2001 г., «по мере развития народной экономики..., финансовые органы высшего уровня последовательно увеличивают масштабы финансовых трансфертов национальным автономным территориям.

Посредством обыкновенных финансовых трансфертов, специальных финансовых трансфертов, льготных финансовых трансфертов, адресованных национальными меньшинствами, а также других мер, определенных государством, увеличиваются капитальные инвестиции... , что позволяет постепенно ускорить сокращение разрыва между национальными автономными территориями и развитыми территориями по показателям экономического развития и общественного прогресса».

В-третьих, в СУАР сохраняются отдельные проявления сепаратизма и воинствующего национализма; иногда случаются и террористические акты, проводимые нелегальными организациями, например, в июне 2013 г. в поселке Луккум округа Шаньшань («Исламское движение Восточного Туркестана»), а также конфликты, в том числе и с жертвами, как это было в июле 2009 г. в г. Урумчи. Подобные организации нагнетают напряженность в отношениях между людьми разных национальностей в СУАР, оживляют переживание «исторических травм» («войну памяти»). Обращаются при этом к идеологемам, конструируемых путем односторонней интерпретации разных фактов: существования в прошлом независимого государства уйгуров, эксплуатации богатых залежей полезных ископаемых в Синьцзяне, воспоминаниям о прошлых испытаниях атомного (ядерного оружия) на территории СУАР (в свое время там было произведено более 40 испытаний) [7]. Но подобные идеологемы ведут к опасным эксцессам.

Региональная и национальная политика КПК и местного руководства помогает разрешать проблемы. Кооперация с другими провинциями и районами КНР – один из ресурсов существенной поддержки для данного региона. Помощь от прибрежных районов КНР дала СУАР капитал и технику, позволила подготовить квалифицированные кадры. Но СУАР в сравнении с восточными прибрежными регионами страны пока по-прежнему отстает. С одной стороны, это объясняется далеким расположением СУАР от морей, неудобным географическим расположением. С другой стороны, постоянная помощь из центра приучает кадры выжидать и просить помощь из центра, уступая своим коллегам из прибрежных районов в конкурентоспособности.

Необходимо учитывать, что территория КНР расширилась в процессе передачи под ее государственный суверенитет отдельных территорий постсоветских государств Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, по которым ранее шли пограничные споры. В частности, КНР подписала с Таджикистаном соглашения в 1999 и 2002 гг., в соответствии с которыми под суверенитет Китая перешли земли в Восточном Памире (1 тыс. кв. км). Эти территории граничили с СУАР и, с точки зрения географической, демографической и национальной, должны входить в состав этого автономного района. Туда переселяются как жители СУАР, так и с других территорий КНР; на них распространяются режим территориальной автономии и самоуправления и соответствующая национальная политика.

Руководство КНР, согласно отчету XVIII съезда КПК, предписывает укреплять и совершенствовать систему национального территориального самоуправления. Но разговоры о предоставлении политической автономии нецелесообразны, поскольку такие формы межнациональных отношений могут привести к цепной реакции, вплоть до стремления автономий к полной поли-

тической независимости, конфликтам на национальной почве, вынужденной миграции, разрыву экономических связей. Подобные процессы уже прошли в СССР, затем в России и Грузии, а, в той или иной степени, их последствия почувствовали на себе жители на всем постсоветском пространстве.

В публичном режиме будут продолжаться обсуждения территориального самоуправления. Первый заместитель руководителя отдела по делам Единого фронта ЦК КПК Чжу Вэйцюнь пишет о том, что эффективность конкретных политических решений, реализуемых в рамках автономий, является неодинаковой. Необходимо развивать, совершенствовать и дополнять эту систему согласно требованиям времени [9, с. 16].

Большее внимание необходимо уделить вопросам национальной самоидентификации и толкованию понятия «нация». В академической среде специалисты приходят к согласию в вопросе о национальной самоидентификации 56 национальных меньшинств в КНР. Здесь нужно последовательно «избавляться от политизации вопроса», от понятия «политическая нация». Основное внимание следует уделить развитию представлений о культурной самоидентификации, уважению к различным культурным традициям [5, с. 19].

Следует поддерживать настроения сотрудничества народов в СУАР, как во всей КНР, в том числе необходимо признание значения автономии со стороны ханьцев. По мере роста популярности внутреннего туризма все больше населения из восточных районов приезжает в СУАР, что способствует взаимопониманию культур. Развитие потенциала автономии требует последовательного расширения полномочий территориального самоуправления СУАР в вопросах внешней торговли, поддержки самостоятельного развития СУАР, содействия воспитания кадров, а также трудовой миграции из Синьцзяна в города внутренних регионов КНР.

В целом исследование подтверждает начальную гипотезу. КПК и правительство КНР в своей национальной и региональной политике, учитывая современные идеологические и геополитические реалии, проводит достаточно эффективную национальную и региональную политику, позволяющую сохранять единство государства, поддерживать общественный порядок, поднимать уровень жизни и сохранять самобытные культуры народов Синьцзяна, усиливать влияние КНР в Центральной Азии.

Список литературы

1. *Арбузкин А.М.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 2005.
2. *Го Хунся.* Реализация политики Коммунистической партии Китая в отношении автономии национальных районов на примере Синьцзяна и ее крупнейшие успехи // *Синьцзян шэксюэ.* 2005. № 5. С. 63-66.
3. *Китайский* информационный Интернет-центр [Электронный ресурс]. URL: <http://www.china.org.cn> (дата обращения: 23.03.2013).
4. *КНР.* Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 1984 (с изм. 1988, 1993, 1999, 2004 гг.) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.legal-way.ru/Zakon.php> (дата обращения: 25.07.2013).

5. *Ма Жун*. История и текущее состояние национального вопроса в Китае // Юньнань миньцзу дасюэ сюэбао. 2011. № 9. С. 15-20.
6. *Мельников А.П.* Система местного управления и самоуправления в КНР // Философия и соц. науки. 2008. № 3. С. 82-86.
7. *Современный Китай: социально-экономическое развитие, национальная политика, этнопсихология* / под ред. Д.Я. Буярова. 2-е изд. М.: Красанд, 2013. 296 с.
8. *Сыроежкин К.Л.* Китай: военная безопасность. Алматы: Казахстан. ин-т стратег. исслед. при Президенте Респ. Казахстан, 2008. 268 с.
9. *Чжу Вэйцюнь*. Размышления о нескольких вопросах, связанных с национальной работой на нынешнем этапе // Чжунг отунъи чжаньсянь. 2011. № 14. С. 15-17.
10. *Чжэн Кай*. Национально-территориальная автономия в КНР: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 23 с.
11. *Hess St.* From the Arab Spring to the Chinese Winter: the Institutional Sources of Authoritarian Vulnerability and Resilience in Egypt, Tunisia, and China // International Political Science Review. 2013. Vol. 34, № 3. P. 254-272.

ABSTRACTS

THEORIES OF POLITICS, ECONOMICS AND MANAGEMENT

Zaitsev A.V. Dialogic Model of Public Relations: Inception, Conditions and Prospects

The article describes the origin, development and evolution of the views of various Western European and North American researchers of the dialogic model of public relations. The author draws attention to the need for the reception of dialogue interaction of modern Russian political science in the field of cooperation between the state and civil society in contemporary Russia.

Key words: public relations; dialogue; dialogue model; interaction; communication; teamwork; organization; public

Ponomarev N.Ph. «Grunigian Paradigm»: Best Intentions and Harsh Reality

The article deals with the essence of James Grunig's «two-way symmetrical model» of public relations. Particular attention is paid to theoretical criticism of the model and pragmatic factors which determine its inexpediency in strategic communications. The author draws a conclusion that Grunig's model is neither theoretically coherent, nor practically realizable.

Key words: «excellence model»; dialogue; public relations; discourse; visual rhetoric; spin

STATE POLICY AND POLITICAL INSTITUTIONS: HISTORIC AND PRESENT-DAY ISSUES

Borisov N.A. The Institute of the Presidency of Ukraine: A Long Road to Institutionalization

The article is devoted to the study of the institutionalization of the institute of presidency in the Ukraine since its inception to present time, according to six criteria. The analysis revealed that over the last twenty years, despite a number of crises and conflicts in the system of state power, there has been a distinct tendency toward institutionalization of presidency in the Ukraine. This gives grounds to predict a relative stability of the political regime in the Ukraine in the medium term.

Key words: institute of presidency; institutionalization; Ukraine; constitutional process

ECONOMIC POLICY AND ECONOMIC DEVELOPMENT MANAGEMENT**Vishnevsky A.S. Estimation of Social Orientation of Economy in the Context of State Regional Policy**

This article deals with the estimation of social orientation of economy of the Ukraine regions. The estimation is based on the indicators of the social component of economic security and the general indicator of social orientation of economy. The results of the estimation and distribution pattern of indicators allow determining the quality of the regional policy and adjusting it.

Key words: social orientation of economy; state's regional policy; regions of Ukraine; social component of economic security

RESOURCE POTENTIAL MANAGEMENT AND INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT**Yurchenco E.A. Development of Ukraine's State Architectural and Building Control Mechanisms in the Context of Globalization**

The modern development of the state in the context of globalization of economic processes depends on the development of the construction sector and investment market. The author substantiates that state architectural and building control is the basic function of government in urban development. The conceptual basis for the development of state architectural and building control mechanisms in the Ukraine, implementation of which will contribute to the development of the modern state, is determined in the paper.

Key words: construction sector; state architectural control; the development of mechanisms of state architectural and building control

Bukina T.V. Problems and Prospects of Development of Water Supply and Water Disposal in Perm

At present the municipal sector of water supply and water disposal is in a critical condition. The city of Perm also has these problems. In this article the analysis of water supply and water disposal systems is carried out. On its basis the main problems of functioning of water supply and water disposal are identified; solutions of water supply and channeling problems are coming to light.

Key words: municipal sector; water supply; water disposal (channeling); water supply systems; networks of the economic and fecal sewerage

Neznakina K.V. Business Processes of Full Use of Forest Resources in Region

Designing a business process of full use of forest resources in a region on the basis of formal institutions is necessary for changes in the forestry sector. The author regards the business process as consisting of 4 operations and a number of conditions; the author identifies acute problems in forestry sector.

Key words: full forest management; business process of forest management; forest management in regions

LOCAL SELF-GOVERNMENT AND DEVELOPMENT OF TERRITORIES**Kuzmenko M.D. The Influence of Megaprojects on Perspective Development of the Territory (a Case of APEC Summit in Vladivostok)**

This article attempts to systematize and integrate the results of megaprojects in the regions of the Russian Federation using APEC Summit in Vladivostok in September 2012 as an example. The research forecasts further business development in the special economic zone of Russky Island in compliance with the executive bodies of the Primorsky Krai and municipal bodies of Vladivostok.

Key words: investment projects (megaprojects); Primorsky Krai; special economic zone on Russkiy Island; strategic development concept; model and integrated management system development of territories

FOREIGN EXPERIENCE OF STATE MANAGEMENT AND INTERNATIONAL RELATIONS**Kapitsyn V.M., Yao Wang. Xinjiang-Uyghur Autonomic Region of China: Territorial Self-Government and National Policy**

The authors considered the specifics of self-government in the context of the national-territorial autonomy in Xinjiang as an institution of national and regional policies of the PRC, based on current economic, political conditions, historical, demographic, socio-cultural characteristics of the peoples inhabiting this region. Improvement of the legal framework taking into account the geopolitical realities and the socio-cultural context helps to conduct an effective national and regional policy.

Key words: territorial self-government; national-territorial autonomy; the Constitution of the PRC; Xinjiang; Uyghur; Han

ОТ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ

УСЛОВИЯ ПУБЛИКАЦИИ И ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ МАТЕРИАЛОВ В НАУЧНОМ ЖУРНАЛЕ «ARS ADMINISTRANDI»

Общие условия опубликования

Автор предоставляет Издателю журнала (Пермский государственный национальный исследовательский университет) право на использование его статьи в составе публикаций журнала, а также на включение полнотекстовых вариантов статьи в систему «Российский индекс научного цитирования» (РИНЦ).

Право использования журнала в целом в соответствии с п. 7 ст. 1260 ГК РФ принадлежит Издателю журнала и действует бессрочно на территории Российской Федерации и за ее пределами.

Объем прав Издателя на использование журнала в целом соответствует объему принадлежащего автору исключительного права, предусмотренного ст. 1270 ГК РФ. Издатель вправе также разрешить использование Издания в целом другим лицам на определенных условиях по его усмотрению.

Авторское вознаграждение за предоставление автором Издателю указанных выше прав не выплачивается.

Автор включенной в журнал статьи сохраняет исключительное право на нее независимо от права Издателя на использование журнала в целом.

Направление автором статьи в журнал означает его согласие на использование статьи Издателем на указанных выше условиях и свидетельствует о том, что он осведомлен об условиях ее использования. В качестве такого согласия рассматривается также направляемая в редакцию справка об авторе, в том числе по электронной почте.

Редакция размещает фамилию, инициалы, ученую степень и звание, должность, место работы, электронный адрес автора, название, аннотацию, ключевые слова статьи на сайте издания.

Редакция включает полнотекстовые варианты статей в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ), а также размещает их на сайте журнала: <http://www.ars-administrandi.com>.

Гонорар за публикации не выплачивается. Плата за публикацию рукописей не взимается. Авторский экземпляр высылается автору по указанному им адресу.

Редакционная коллегия извещает, что для публикации в журнале принимается статья объемом до 40 000 знаков в электронном варианте, оформленная согласно требованиям редакционной коллегии. Полученные редколлегией статьи не возвращаются.

Обязательные требования для рукописей¹

1. Статьи представляются в электронном виде в формате MS WORD (2003 и выше). Установки: поля – 2 см; шрифт Times New Roman; размер шрифта – 14 пт; интервал – 1,5; таблицы и рисунки приводятся в основном тексте статьи, шрифт таблиц и подписей к рисункам – 12 пт.; все рисунки должны быть в черно-белом исполнении; табличные рамки не должны выделяться жирной чертой. Переносы в статье не ставятся.

2. В начале статьи должен быть указан автор(ы), а также его (их) ученые степень и звание, место работы, должность, адрес и e-mail.

3. Каждая статья должна быть снабжена краткой аннотацией на русском и английском языках (не более 1 абзаца).

4. К каждой статье должны быть даны ключевые слова на русском и английском языках.

5. Название статьи, фамилия и имя автора(ов), сведения об ученой степени и звании, месте работы, должности автора(ов) должны быть представлены как на русском, так и на английском языках.

6. В конце статьи помещается список литературы, который оформляется в соответствии с ГОСТ Р 7.0.5-2008 и приводится **в алфавитном порядке**. При описании статей из журналов или сборников обязательно указываются страницы, на которых помещена статья (например: *Бодров О.Г.* Экономическая свобода в условиях неопределенности // *Финансы и кредит.* 2005. № 2. С. 37-43). При ссылке на литературный источник в тексте приводится порядковый номер работы в квадратных скобках (например, [2; 3]). Если указывается страница (страницы), это оформляется следующим образом: [2, с. 312]; [3, с. 312-320]. При описании электронных ресурсов удаленного доступа (из сети Интернет) после электронного адреса необходимо в круглых скобках указать дату обращения к документу (дата обращения: 01.03.2011). На все приведенные в библиографическом списке источники должны быть ссылки в статье.

7. К каждой статье должны быть приложены Сведения об авторе. В данном документе должно быть отражено следующее: фамилия, имя, отчество; место работы (полное название вуза, кафедры); должность; ученая степень, ученое звание; адрес, по которому следует выслать авторский экземпляр; номер контактного телефона; адрес электронной почты; подтверждение согласия на безвозмездное размещение полнотекстового варианта статьи в системе «Российского индекса научного цитирования».

8. В сопроводительном письме автору необходимо указать, что он согласен с условиями публикации, что данная статья ранее не публиковалась, что

¹ Указанные требования содержатся:

ГОСТ Р 7.0.5-2008 Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления;
ГОСТ Р 7.0.7-2009 Статьи в журналах и сборниках;

Регламент включения научных журналов в Российский индекс научного цитирования. М., 2008.

автор не возражает против воспроизведения данной статьи в других средствах массовой информации (включая электронные).

Все статьи рецензируются. При отклонении статьи из-за несоответствия тематике, нарушения сроков или требований оформления и при наличии отрицательной рецензии рукописи не публикуются и не возвращаются.

Желающие получить экземпляр журнала или консультацию редакционной коллегии могут обращаться по адресу: 614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15, Пермский государственный национальный исследовательский университет, кафедра государственного и муниципального управления. Ответственный редактор – Елизавета Александровна Троицкая. Тел./факс (342) 2-396-830. Сайт: ars-administrandi.com, e-mail: arsadmag@yandex.ru.

Научный журнал
ARS ADMINISTRANDI (Искусство управления)
2013. № 3

Редактор *Л.В.Хлебникова*
Корректор *А.Н.Демидова*
Компьютерная верстка *И.Р. Березина, Н.С. Кнутовой*

Подписано в печать 26.09.2013. Формат 70х100 1/16.
Усл. печ. л. 10,08. Тираж 500 экз. Заказ № 2159.

Редакция научного журнала «Ars Administrandi» («Искусство управления»)
614990, Пермь, ул. Букирева, 15
Тел. (342) 2396830
ars-administrandi.com
E-mail: arsadmag@yandex.ru

Отпечатано в ПК «АСТЕР»
614041, Пермь, ул. Усольская, 15