получит процесс продвижения национальными государствами своего социокультурного опыта в дружественную среду за пределами своих границ. Уже на современном этапе существуют так называемые «испанский мир», «французский мир», «британский мир», влияя на предпочтения в выборе объектов инвестиций и программ развития. Цель создания таких «миров» направлена на появление и укрепление общезначимых символов идентичности.

В целом ряде случаев ТНК уже сейчас принадлежит ключевое влияние на мировую политику и межгосударственные отношения. Их участие в создании транснациональной среды мировой политики приобретает все более структурообразующее, территориально обширное и углубленное значение. Международный характер деятельности ТНК постоянно сталкивает их с внешнеполитической проблематикой.

В XXI в. политизация деятельности ТНК в международном масштабе будет усиливаться. Нации и страны будут сталкиваться с мировыми рыночными силами, которые сильнее их, однако только национальное государство остается структурой, обладающей суверенной законной властью. Как мы считаем, наиболее вероятным будет «частичная глобализация некоторых аспектов управления, локализация других и изменение государства для адаптации к таким переменам» [7]. Но во избежание односторонней зависимости от диктата «авторитетов» международного бизнеса власти государства должны будут рассматривать сразу несколько конкурирующих идей, включая предложения, исходящие от средних ТНК. Такая политика государства в отношении ТНК будет помогать в преодолении признаков «корпоративного феодализма» в деятельности ведущих ТНК, который, при определенных условиях, может стать угрозой миропорядку.

Литература

1. Государство в эпоху глобализации: экономика, политика, безопасность. Мировое развитие / Под общ. ред. Ф.Г. Войтоловского и А.В. Кузнецова. М.: ИМЭМО РАН, 2008.
2. *Фомин А.* Поведение иностранного бизнеса в стране пребывания // Международные процессы. 2008. № 3(18).
3. *Пашин С.Т.* Маркетинг в инвестиционной политике транснациональных компаний. СПб: Препринт, 2000.
4. *Бабиков А.В.* Транснациональные компании в мировой политике: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.04. М., 2005.
5. *Мельвиль А.Ю.* Политический атлас современности. Опыт многомерного статистического анализа политических систем современных государств. М.: МГИМО, 2007.
6. *Шишков Ю.В.* Интернационализация производства – новый этап развития мировой экономики. М.: ИМЭМО РАН, 2009.
7. URL: http://www.shaneland.co.uk/academic/ma/globalisationessay1.pdf – Шейн Кафлен. Есть ли будущее у национального государства?

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ РОССИЙСКИХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИОННЫХ ИНСТИТУТОВ В XIX ВЕКЕ

Игорь ЛЯПИН

кандидат юридических наук, доцент кафедры предпринимательского права Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского

С момента образования древнерусского государства в структурировании аппарата государственной власти России усматривается противодействие двух тенденций – централизации и децентрализации. На разных исторических этапах влияние обозначенных тенденций во многом определяет не только исторические особенности формы государства, но и векторные направления государственной политики в целом.

В эпоху правления Александра I начали формироваться предпосылки для рассмотрения децентрализации в управлении как демократического института. Это проявилось в двух аспектах. Первый был связан с провозглашенным курсом на законность управления (утверждалось единство законности и управления). Второй аспект – теоретический – обусловлен идеями М.М. Сперанского о переустройстве Российского государства (конституционная монархия, принцип разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную, система представительных органов во главе с Государственной думой, признание гражданских прав, реформа государственной управленческой системы и местного самоуправления) [1].

Характеризуя управление первой половины XIX в., необходимо отметить усиление территориальной децентрализации по вопросам общей компетенции. Роль губернатора как высшего правительственного чиновника в местных административных органах власти постоянно усиливалась. Его полномочия и функции были весьма велики – он обладал всей полнотой административной власти в губернии; осуществлял надзор за полицией, тюрьмами, рекрутскими наборами; реализовывал социальные программы и благотворительную деятельность; курировал сбор налогов и т. п. Н.П. Ерошкин отмечает, что поток дел, проходивших через губернское правление, был огромен – ежедневно губернатор должен был подписывать порядка 270 бумаг [2].

Несмотря на серьезные реформы множества российских институтов государственности во второй половине XIX в., существенных изменений не произошло. Создание новых органов исполнительной власти (Совет Министров, Собственная Его Императорского Величества Канцелярия, Министерство внутренних дел, Министерство путей сообщения и др.) не повлекло совершенствования механизмов системы управления.

Годы царствования Александра III выдвинули на политическую арену идеи централизации и укрепления принципа бюрократического самодержавия. «Русское самодержавие, – писал М.Н. Катков, – не может и не должно терпеть никакой неподчиненной ему или не от него исходящей власти в стране, никакого государства в государстве... Самое главное – устроить на твердых началах и поставить в правильное отношение к центральному правительству земство и местное управление» [3].

Единство управления на всей территории Российской империи позволяло проводить эффективную координацию действий властных элит всех территорий, что в свою очередь формировало единый слаженный государственный механизм.

12 июня 1890 г. был опубликован новый, утвержденный Александром III, вариант «Положения» о губернских и уездных земских учреждениях [4], которое восстановило сословность избирательных групп и благодаря изменению ценза еще более усилило представительство от дворян. Согласно положению крестьяне выбирали только кандидатов от волостных сходов, а крестьянских гласных назначал губернатор. По положению 1890 г. были лишены избирательных прав: духовенство, церковный притч, крестьянс-

кие товарищества, крестьяне, владеющие в уезде частной землей, лица, имеющие купеческие свидетельства, владельцы торговых и промышленных заведений, а также евреи.

В политической жизни России Земская реформа явилась первым «вестником» демократических преобразований. Е.М. Ковешников отмечает: «Земскую реформу, как современники, так и потомки справедливо считают одним из важнейших событий в истории России 60-70-х гг. XIX в. Местное самоуправление, узаконенное Положением 1 января 1864 г., на губернском и уездном уровнях превратилось в широкую и достаточно эффективную систему всесословных выборных учреждений» [5]. На местном уровне земства добились успехов в организации народного просвещения, профессионального образования, народной медицины, в обеспечении народного продовольствия, агрономии, ветеринарии и пр.

Жизнеспособность земств подкреплялась их подлинным самоуправлением (они формировали свои руководящие органы, вырабатывали структуру управления, определяли основные направления деятельности), а также самофинансированием (налоги являлись основой экономической базы земств и увеличивались из года в год) и штатом высокопрофессиональных и компетентных работников.

К концу 70-х гг. XIX в. наступил кризис земских учреждений. Лишенные инициативы, задушенные произволом администрации, земства работали как бы по инерции. Тем не менее они внесли большой вклад в развитие страны, способствовали утверждению в обществе отношений нового типа.

Хотя реформа городского самоуправления и имела характер важнейших качественных демократических преобразований, в смысле эффективности управления территориями городов она была неудачной. В этой связи Л.А. Велихов отмечал: «На самом деле организационные дефекты ... препятствовали развитию городского хозяйства и благоустройства отнюдь не меньше, чем централизованные выборы, узкая компетенция и чрезмерная правительственная опека» [6]. Иными словами, децентрализация вопросов общей компетенции государственного управления по территориальному принципу была более удачной в процессе передачи властных полномочий земствам, нежели городам.

Нам представляется важным кратко остановиться на причинах такой «неудачной» децентрализации, ведь многие из них, несмотря на более чем столетний промежуток, мешают эффективному децентрализованному управлению в городах и сегодня.

Первый и коренной недостаток, по мнению Л.А. Велихова, заключался в том, что муниципальное управление обширными и сложными отраслями городского хозяйства осуществляли скудно оплачиваемые и низкие по рангу чиновники. Кроме того, они были связаны двойной зависимостью – от Думы и от местной администрации, не говоря уже о периодической прессе. Другой недостаток указан Г. Шрейдером – антагонизм между городскими думами и управами. «Так как служебная карьера городских голов и членов управы зависела не от Думы, а от местной администрации, то исполнительные органы ... не обращали никакого внимания на волю распорядительного органа, от которого, после состоявшегося избрания, не зависело ни сместить управу, ни отдать ее под суд» [7].

Еще одна проблема относится, на наш взгляд, к «вечным». На какой-то период ее преодоление, безусловно, возможно, но с течением времени положение вновь становится проблемным – бюрократизм и волокита, «которые подчас даже превосходили аналогичные свойства правительственной бюрократии... Штаты низших служащих увеличивались, но одновременно росло и количество “нерешенных дел”, достигавшее в Петербурге в 1910-1914 гг. от 800 до трех тысяч» [6].

В имперский период в России существовали различные формы и способы государственного управления. При этом децентрализация реализовывалась в таких формах, как деконцентрация, делегирование и полная передача власти (органам местного самоуправления). Однако, несмотря на ее значительное развитие, в управленческой системе в основном преобладала централизация. Неизбежным побочным эффектом такой системы управления явилось отставание страны в тех отраслях и сферах деятельности, которые требуют частной инициативы и частного интереса каждой конкретной территории, сообщества, коллектива, субъекта, а потому лучше развиваются в условиях децентрализации. Например, города в России так и не стали независимыми и полноценными субъектами – помимо общих технически-организационных трудностей, городу противостояло централизованное государство, что принципиально отличало нашу страну от западных стран.

Вместе с тем в тех сферах и отраслях, где централизация необходима, Россия имела серьезные преимущества. А.П. Прохоров отмечает: «Высокий уровень централизации управления обеспечил России значительные преимущества в развитии артиллерии по сравнению с европейскими государствами на соответствующей стадии развития. Начиная с XVIII в. русская артиллерия считалась одной из сильнейших в мире, в то время как армия в целом еще не заслужила столь же лестных оценок, а государство совсем не было самым богатым среди мировых держав…» [8].

Кроме того, достаточно необычным для мировой практики в российском государстве явилась необходимость использования централизованных методов для решения проблем, порожденных самой же централизацией. Такова, например, ситуация, сложившаяся в сфере образования. Слабые города не обзавелись университетами, которые возникали в Западной Европе как «вольные городские общества», а затем уже «санкционировались» центральной властью. Как следствие – создание государством Академии наук (1724 г.) и системы университетов при ней.

Важно также обобщить развитие российских централизации и децентрализации как основных методов процесса государственного управления России с момента создания министерской системы и до революционных преобразований XX в. Различия формирования государственности и внешних влияний на этот длительный эволюционный процесс привели к установлению особенностей национальной российской системой управления. В Западной Европе сложилась модель, когда «верхние этажи» управленческой пирамиды сами стремятся децентрализовать управление, максимально отбросив все то, что не может дать существенной экономической выгоды, но требует серьезных временных и ресурсных затрат [9]. Здесь принцип передачи властных управленческих полномочий распространяется по схеме «сверху вниз» и наблюдается классическая децентрализация во всех ее системных проявлениях. Однако на конечном уровне децентрализации (когда больше нечего децентрализовывать и некому передавать управленческие функции), например, на территории муниципального образования, преобладают принципы централизованного воздействия.

Государственная власть верхнего уровня максимально стремится к децентрализации (как к технологии управления), а низшая ступень иерархической лестницы – к централизации. Поэтому более позднее понимание децентрализации управления как демократического института для стран Западной Европы не было столь сложным ,как для нашего государства.

Для России это обратный процесс. Несмотря на использование децентрализованных методов управления, основа управленческой модели, ее сущностное содержание всегда тяготели к жесточайшей централизации. Вплоть до конца XIX в. местные органы власти являлись государственными, а их главы назначались государем или иными уполномоченными лицами центрального управления (в зависимости от периода и ведомств). Стремление государства управлять «вся и всеми» привело к тому, что на определенных уровнях при общем централизованном руководстве складывалась полнейшая бесконтрольная, безответственная и безотчетная автономия. Отсюда огромная (практически неограниченная на своей тер-

ритории) власть губернаторов, непомерный чиновничий аппарат, взяточничество и, что самое парадоксальное, полная неуправляемость текущими, каждодневными делами государства при жестком централизованном управлении. Поэтому общая схема, выработанная отечественной исторической парадигмой, принципиально противоположна западной (в том числе и США) – высшая государственная власть максимально стремится к централизации (и как к технологии управления и как к политическому институту), а низшие ступени иерархической лестницы – к децентрализации относительно центральной власти.

Истинные причины происшедших в постперестроечный период начала 90-х гг. событий, и прежде всего, конечно, «парад суверенитетов», стоит искать как раз не столько в желании политической независимости, сколько в сформированной за столетия потребности «управиться со своими делами» самостоятельно, без указаний центральной власти.

В заключение хотелось бы отметить, что даже в условиях жесткого унитаризма Российская империя сохраняла элементы федерализма. Российское государство в различные периоды своей истории инкорпорировало в свой состав, где на основе соглашений, а где и военной силой, ряд мощных в культурном, конфессиональном, экономическом и прочих отношениях государств и народов, испокон веков живших на своих землях. Польша и Финляндия имели на протяжении всего периода нахождения в составе России элементы самостоятельности: свой законодательный и представительный орган (сейм), герб, флаг, гимн, даже национальную валюту (злотый и марку). Одним из главных условий вхождения башкир в состав Российского государства было сохранение вотчинных прав на землю [10]. Вплоть до установления власти большевиков многие сферы общественной жизни в мусульманских регионах регулировались обычаями и нормами шариата. Так что не советская власть придумала этнотерриториальный принцип устройства государства, это была исторически обусловленная необходимость в многовариантности обустройства разноконфессионального и многонационального государства. Российская Федерация сегодня – исторически выстраданная социально-политическая и духовно-политическая общность народов и культур.

Литература

1. История России: с IX века до наших дней: учебн. пособие / Под общей редакцией Ю.В. Лукьяненко, В.И. Федосова. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1996.
2. *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. 4-е изд., перераб. и доп. М.: «Третий Рим», 1997.
3. *Твардовская В.А.* Идеология пореформенного самодержавия. М.: Наука, 1978.
4. Полное собрание Законов Российской империи. Собрание 2. Т. 39. № 40457.
5. *Ковешников Е.М.* Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М.: Норма, 2002.
6. *Велихов Л.А.* Основы городского хозяйства: общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М.–Л.: Госиздат, 1928.
7. *Шрейдер Г.* Наше городское общественное управление: этюды, очерки и заметки. Т. I. СПб.: Изд. юрид. кн. склада «Право», 1902.
8. *Прохоров А.П.* Русская модель управления. М.: ЗАО «Журнал Эксперт», 2002.
9. *Махина С.Н.* Административная децентрализация в Российской Федерации: концепция и правовое содержание. Автореф. дисс. ... д.ю.н. Воронеж, 2006.
10. *Файзуллин Ф., Асылгужин Р.* Суверенитет нации и суверенитет государства // Политика. 2002. № 5.

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ БАНКОВСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ

Адам ЛАФИШЕВ

аспирант РАНХиГС при Президенте РФ

Президент России Д. Медведев в ежегодном Послании Федеральному Собранию заявил, что условиями результативности экономической реформы в России является эффективная кредитно-банковская система, соответствующая формирующейся российской экономике рыночного типа, и адекватное банковское законодательство [1].

Формирование банковской системы России идет довольно высокими темпами, однако крайне противоречиво. В качественном отношении она пока не соответствует потребностям экономической реформы, а процесс ее становления не обрел устойчивого, стабильного характера. Мы полагаем, что причинами этого являются:

– монополизация функций управления всей банковской системой в руках одного субъекта, а именно Центрального банка России;

– несовершенство законодательства в этой сфере;

– отсутствие четкого понимания того, какую кредитно-банковскую систему нужно построить в Российской Федерации и какие задачи для этого необходимо выполнить;

– отсутствие твердой и последовательной государственной политики в отношении развития банковской системы и банковского законодательства, порождающее противоречивость при принятии решений субъектами управления.

Исследование действующей в стране банковской системы (включая систему управления) и законодательства, уяснение причин их несоответствия современным требованиям и, главное, поиск путей их совершенствования имеют теоретическое и практическое значение. Главным и наиболее актуальным направлением поиска должно быть исследование проблем сочетания способов правового регулирования управления и саморегуляции банковской системы, развитие правовой базы, регламентирующей государственное воздействие на эту систему, и разработка новых подходов к изучению проблем банковского законодательства.

Одним из серьезных недостатков нынешней системы является неравномерное распределение банков по отдельным регионам страны. Недостаточно развиты банковские технологии и инфраструктура, много нареканий вызывает обслуживание банками своей клиентуры. Действующее законодательство нечетко регламентирует вопросы ответственности банков и других кредитных учреждений. Не закрепляется имеющая принципиальное значение идея о равноправии всех субъектов нижнего уровня, не признается обязательность применения к ним одинаковых нормативов.

Мы считаем, что для создания новой, более эффективной банковской системы необходимо прежде всего реструктурировать верхний уровень кредитно-банковской системы. Для этого ЦБР должен войти в новую банковскую систему Российской Федерации. При этом следует учитывать принцип единства и локализации новой системы.

Возглавлять создаваемую банковскую систему будет Центральный банк России. В регионах ее должны представлять тер-