

СЕВЕРО-ЗАПАДНАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

ISSN 1726-1139

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ

2010. №2

Научно-практический журнал
Северо-Западной академии
государственной службы

Выходит четыре раза в год

АДРЕС РЕДАКЦИИ:

199178, Санкт-Петербург,

В. О., 8-я линия, д. 61

Тел.: (812) 335 94 72, 335 42 16

Факс.: (812) 335 42 16

E-mail: uk@szags.ru

© Северо-Западная академия государственной службы, 2010

© Редколлегия журнала «Управленческое консультирование» (составитель), 2010

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ ЖУРНАЛА:

- Горшков А. С.** — ректор Северо-Западной академии государственной службы, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, доктор педагогических наук, профессор (Санкт-Петербург) — председатель совета;
- Волков В. А.** — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург) — заместитель председателя совета;
- Артамонов В. С.** — заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, доктор военных наук, доктор технических наук, профессор, лауреат премии Правительства Российской Федерации в области науки и техники (Санкт-Петербург);
- Васецкий А. А.** — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Востряков Л. Е.** — доктор политических наук (Санкт-Петербург);
- Гуторов В. А.** — доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Двас Г. В.** — вице-губернатор администрации Ленинградской области, доктор экономических наук (Санкт-Петербург);
- Елисеева И. И.** — заслуженный деятель науки Российской Федерации, член-корреспондент Российской академии наук, доктор экономических наук, профессор, академик Международной академии наук высшей школы (Санкт-Петербург);
- Журавлев В. П.** — председатель избирательной комиссии Ленинградской области, кандидат юридических наук;
- Межевич Н. М.** — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Михеев Ю. А.** — заслуженный экономист Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор (Москва);
- Понеделков А. В.** — заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор политических наук, профессор (Ростов-на-Дону);
- Сморгунов Л. В.** — доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Сулсов В. И.** — член-корреспондент Российской академии наук, доктор экономических наук, профессор (Новосибирск);
- Тургаев А. С.** — доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Филиппов Г. Г.** — заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Шевченко В. Я.** — действительный член Российской академии наук, доктор химических наук, профессор, лауреат премии Совета министров СССР, Государственных премий РФ (Санкт-Петербург).

РЕДКОЛЛЕГИЯ:

- Востряков Л. Е.** — доктор политических наук (Санкт-Петербург) — *главный редактор журнала*;
- Волков В. А.** — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Елфимов Г. М.** — заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Исаев А. П.** — доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Кириллов А. Л.** — доктор технических наук, профессор (Санкт-Петербург) — *заместитель главного редактора*;
- Кашина М. А.** — кандидат философских наук, доцент (Санкт-Петербург);
- Клюев А. В.** — заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Курзнев В. А.** — заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор технических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Старовойтов А. А.** — доктор юридических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Ходачек В. М.** — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Чимаров С. Ю.** — доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Яновский В. В.** — доктор экономических наук, доцент (Санкт-Петербург).

К 65-ЛЕТИЮ ВЕЛИКОЙ ПОБЕДЫ

- 5 А. С. ТУРГАЕВ**
Любанская операция: оптимистическая трагедия непрерывных атак
- 30 Н. И. БАРЫШНИКОВ**
На страже Ленинграда — семьдесят второй...

ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

- 43 Л. П. АБРАМОВА, Т. М. ВАРБЕНКОВА**
Этика государственной службы в условиях общественных трансформаций
- 58 А. Л. КИРИЛЛОВ, Н. В. БАШКЕЕВА, В. В. ПРАСОЛОВА**
Персонал государственной службы: методы определения численного состава

ПОЛИТИКА И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

- 72 В. С. АВДОНИН**
Особенности централизации и региональная политика
- 87 В. А. ВОЛКОВ**
Методологические основания разрешения социальных конфликтов
- 94 С. Э. ЗУЕВ, А. А. ВАСЕЦКИЙ**
Кластеризация территорий — новые принципы региональной политики России

ВЛАСТЬ И ЭКОНОМИКА

- 110 Л. Н. БАБКИНА, Е. А. СОКОЛОВ**
Оценка развития организации в конкурентной среде
- 116 В. В. КРУГЛОВ, А. В. ЛАБУДИН**
Стратегия экономических реформ Ю. В. Андропова
- 140 Л. Г. КАРАНАТОВА**
Принципы и методы формирования системы управления государственными заказами

ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ

- 159 Л. Е. ВОСТРЯКОВ, Е. П. ЧИРИКОВ**
Региональный администратор культуры: социально-
профессиональные характеристики и ценностные ориентации
- 172 А. Н. КАМИРОВА**
Модель управления сферой культуры региона
- 182 Т. В. ЛЯШЕНКО**
Проблемы внедрения мультимедийных технологий
в образовательный процесс вуза

ИСТОРИЯ И КУЛЬТУРА

- 191 В. Б. АЛЕКСАНДРОВ**
Формы существования и природа культуры

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

- 222 Н. В. ГОРБАТОВА, Л. И. ПОЛЯХ**
Новые технологии в системе высшего профессионального
образования

Решением Президиума Высшей аттестационной комиссии Минобрнауки России от 19 февраля 2010 г. № 6/6 журнал СЗАГС «Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления» включен в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук

По инициативе Всероссийского института научно-технической информации РАН журнал СЗАГС «Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления» прошел экспертизу у ведущих специалистов ВИНТИ РАН, информация о нем размещается в Реферативном журнале и базах данных ВИНТИ РАН

Статьи научного журнала СЗАГС «Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления» включаются в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ)

Плата с аспирантов за публикацию рукописей статей не взимается

ЛЮБАНСКАЯ ОПЕРАЦИЯ: ОПТИМИСТИЧЕСКАЯ ТРАГЕДИЯ НЕПРЕРЫВНЫХ АТАК

Ключевые слова:

Любанская наступательная операция, блокада Ленинграда, группа армии «Север»

Статья посвящена деталям проведения Любанской наступательной операции, которая, по планам советского командования, должна была прорвать блокаду Ленинграда.

Автор подробно описывает причины, которые привели к разгрому частей и соединений Советской армии, брошенные на прорыв фронта.

В статье, опубликованной в первом номере журнала за 2010 г., рассказывалось о событиях, связанных с подготовкой к Любанской наступательной операции, которая, по планам советского командования, должна была прорвать блокаду Ленинграда [19].

Уже 7 января 1942 г. войска 2-й ударной армии сломили оборону противника в районе населенного пункта Мясной Бор (на левом берегу реки Волхов) и глубоко вклинились в его расположение. 13 января после полуторачасовой артподготовки войска Волховского фронта атаковали противника на западном берегу реки Волхов. В соответствии с планом Ставки одновременно на-

Key words:

Luban Offensive Operation, Siege of Leningrad, "North" group of armies

The article is devoted to the details of the Luban offensive operation, which, according to the plans of Soviet command, should break Siege of Leningrad. The author describes in detail the reasons resulted in defeat of Soviet army forces which were located inside the frontline break.

чала наступление на Погостье и Тосно 54-я армия Ленинградского фронта. Удар двух фронтов должен был сломить противника и решить задачу освобождения Ленинграда от вражеской блокады.

Наступление на Волховском и Ленинградском фронтах развивалось медленно. С первых часов проведения операции были нарушены все графики прорыва вражеских позиций. В первый день наступления 2-й ударной армии Волховского фронта с большими потерями удалось преодолеть первый рубеж обороны немцев на участке Бор–Костылево. Наибольшего успеха добилась 327-я стрелковая дивизия полковника И. М. Антюфеева. Вы-

бив подразделения противника из населенного пункта Красный Поселок, она овладела укрепленной позицией врага. Левее успешно действовала 58-я стрелковая бригада полковника Ф. М. Жильцова. В результате повторной атаки она отбила у врага населенный пункт Ямно. Еще левее правофланговые соединения 52-й армии вышли на западный берег реки Волхов. Здесь тоже обозначился прорыв обороны противника.

На следующий день К. А. Мерцков докладывал в Москву по прямому проводу: «Вчера, 13 января, все армии перешли в наступление и по всему фронту в течение всего дня 13-го шли исключительно тяжелые бои. В итоге дня боевой работы успех можно отметить только на фронте 2-й (ударной) и 52-й армий. Эти армии: 2-я почти полностью форсировала Волхов, а 52-я — своей ударной группировкой, по существу, вчера только зацепилась за западный берег» [23, л. 25–31]. Уже в этом докладе командующего Волховском фронтом прозвучало: «Наши трудности — до сего времени не собралась еще полностью предназначенная для нас авиация, мало отпущено снарядов, и подвоз их идет по железным дорогам с большими перебоями, поэтому при артиллерийском наступлении базиремся на прямой наводке. И последнее. Желательно, если возможно, ускорить прибытие пополнения»

[23, л. 25–31]. Это еще раз подтверждает, что армии фронта не были готовы к наступлению.

Вот как оценивала складывающуюся обстановку немецкая сторона: «Проведенная русскими яростная атака 13 января и в последующие дни через ставший большим ледяным мостом Волхов на широком фронте была отбита частями 126-й и 215-й пехотных дивизий. Основной удар русских пришелся на стык этих дивизий в направлении на Мостки. Здесь удался прорыв до шоссеной дороги. Было ясно, что новые задачи, которые пришлось решать этим двум дивизиям, превышали их возможности. Им была нужна помощь других соединений. Южнее Спасской Полисти была задействована быстро переброшенная туда артиллерийская часть 61-й пехотной дивизии. Под ее прикрытием 215-я пехотная дивизия, которая в ходе боев была вынуждена отвести от Волхова свою середину и южный фланг, пыталась восстановить по шоссе связь со стоящей южнее 126-й дивизией. Однако восстановить непрерывную линию фронта не удалось» [30, с. 159].

«Опасность положения требовала не прекращать попыток закрыть возникшую между дивизиями брешь или, по крайней мере, уменьшить ее так, чтобы прорыв не имел оперативного успеха. Корпус и армия требовали, чтобы брешь была закрыта с помощью контр-

атак», — сообщается в мемуарах 215-й пехотной дивизии [31].

Спасать положение на этом участке фронта были брошены батальоны полицейской дивизии СС, которые на машинах и маршевым порядком поспешили к месту прорыва советских войск. Они заняли оборону в районе Любина Поля и Мостков. «Находящаяся между Мостками и Любиным Полем школа, относящаяся к Мосткам, была занята 1-м батальоном 2-го полка СС-полицейской дивизии и оборудована как опорный пункт с господствующим положением, из которого можно было отражать атаки не только на Любино Поле, но и на Мостки с западного и северо-западного направлений», — писал в истории полицейской дивизии СС Ф. Хуземан [30, с. 163]. Имевшие большой боевой опыт солдаты полицейской дивизии сумели практически на голом месте создать мощный опорный пункт, который так и не удалось преодолеть советским частям, штурмовавшим оборону немцев на этом участке фронта.

Для развития успеха командующие 2-й ударной и 52-й армий с утра 15 января ввели в бой вторые эшелоны. Гитлеровцы отошли на рубеж реки Полисть и встретили наступающих сильным огнем. 18 января Ф. Гальдер отметил в своем дневнике: «Положение на Волховском фронте очень напряженное» [3, с. 594–595].

В это время в Москве решали вопросы снабжения. 16 января было принято Постановление Государственного комитета обороны «О недостатках в обеспечении Волховского и Северо-Западного фронтов и мерах по их устранению». В нем говорилось: «В начале января месяца Волховский и Северо-Западный фронты оказались не только без необходимых запасов продовольствия и горючего, но даже по ряду этих видов снабжения начались перебои в частях и армиях. Все это произошло в результате канцелярско-бюрократического отношения к своим обязанностям со стороны начальника Управления снабжения горючим Красной Армии генерал-майора танковых войск Котова П. В., начальника Управления продовольственного снабжения Главного интендантского управления Красной Армии генерал-майора интендантской службы Белоусова В. Ф. и врид. начальника тыла Волховского фронта генерал-майора Субботина А. А.» [1, с. 88]. Все они были сняты со своих должностей. Но для наступающих частей Волховского фронта это вопросы обеспечения продовольствием и боеприпасами не решило.

Начальник политуправления Волховского фронта дивизионный комиссар П. И. Горохов докладывал в политуправление Красной Армии 19 января 1942 г.: «Доношу о недо-

статках в боевой деятельности и материальном обеспечении войск фронта. Недостатком за истекшие два дня явилось: совершенно неудовлетворительная работа связи во время боя, техническая связь часто прерывалась и очень медленно восстанавливалась, что сильно затрудняло оперативное руководство войсками. В отдельных частях неудовлетворительно работала разведка, в результате чего имелись значительные потери. Так, 15 января части 23, 24 и 25-й стрелковых бригад двигались к Ямно, полагая, что Ямно уже занято нашими войсками, а поэтому разведку и боевое охранение не выслали. В действительности же оказалось, что в Ямно находился еще противник, который подпустил части указанных бригад на близкое расстояние и открыл ураганный огонь. Между отдельными частями 52-й армии, на стыках между ними была совершенно недостаточная связь, этим воспользовался противник и обрушил свой огонь с флангов по наступающим нашим подразделениям...

В частях 52 и 59-й армий положение со снабжением продуктами питания и фуражом продолжает оставаться напряженным: в некоторых частях увеличивается падеж лошадей от истощения... Вывоз раненых с передовых позиций в тыл в 59-й армии проходит крайне неудовлетворительно» [29, л. 84–87].

Эти и другие недостатки так и не были устранены в ходе дальнейших боев. Снабжение частей ухудшалось с каждым днем. 26 января П. И. Горохов вновь докладывал: «В армиях совершенно отсутствуют махорка, сахар, сухари, мясо, концентраты, мука. Ухудшилось положение с фуражом, овес на исходе, сено израсходовано, конский состав сильно истощен... Армейские госпитали переполнены ранеными, санитарные поезда подаются несвоевременно для эвакуации раненых и больных. Особенно перегружены госпитали на станции Крестцы» [28, л. 134–135].

В Ставке советского командования с первых дней наступления вызывало недовольство его замедленные темпы. Уже 17 января начальник оперативного отдела Генерального штаба Красной Армии А. М. Василевский в переговорах с военным советом Волховского фронта категорически настаивал: «Учитывая исключительно тяжелое положение Ленинграда, необходимо принять все меры к быстрейшему продвижению вперед» [2, с. 37]. Ставка была обеспокоена не только медленными темпами наступления 2-й ударной и 52-й армий, но и тем, что 4-я и 59-я армии продвижения вперед не имели совсем. Стало ясно, что атаки всего правого крыла Волховского фронта перспективными назвать нельзя. К тому же, 54-я армия Ленинградского фронта, которая была частью общего замысла

операции, израсходовала все боеприпасы и 17 января прекратила крупные боевые действия. Она остановилась на рубеже населенных пунктов гора Пушечная, Лодва, станция Малукса, станция Погостье, Посадников Остров, поселок Новые Кириши и прорвать вражескую оборону не смогла.

С разрешения Ставки Волховский фронт сконцентрировал свои усилия на центральном участке в полосе наступления 2-й ударной армии. 52-й и 59-й армиям предстояло расширять прорыв и поддерживать фланги 2-й ударной. Поэтому 59-я армия передала 4-й армии северный фланг своих позиций (Завижа, Выя), а сама переместилась ближе к району села Спасская Поляна, где вскоре приняла участок Крупино–Коломно. По плану тесная группировка трех армий должна была после прорыва вражеской обороны обойти с тыла укрепления врага на Волхове и прорываться вдоль них на 80 км севернее, к Любани, а затем вместо фронтальных атак ударами с фланга и тыла уничтожить волховские рубежи немцев [2, с. 37]. Все эти передвижения армий происходили в ходе ожесточенных боев и ничего кроме общей дезорганизации в управлении войсками не приносили.

Только 24 января 366-я дивизия полковника С. И. Буланова овладела Мясным Бором. Командующий фронтом тут же ввел в образовав-

шуюся брешь 13-й кавалерийский корпус генерала Н. И. Гусева. Кавалеристы вскоре превратились в пехотинцев. Снег доходил лошадям по брюхо, они не могли преодолевать буреломы и незамерзающие под снегом топи.

По мере продвижения 13-го кавалерийского корпуса и других частей 2-й ударной армии в глубину расположения противника территория, занимаемая советскими войсками, все время расширялась, а плотность боевых порядков уменьшалась. Многие части действовали сами по себе, наступали по расходящимся направлениям. Это беспокоило командующего фронтом. Он приказал создать временные оперативные группы, командиры которых принимали на себя управление всеми войсками, которые находились поблизости, вне зависимости от того, к каким дивизиям и армиям они принадлежали. Так, во 2-й ударной армии соединения, образовавшие фронт, обращенный на северо-восток, были объединены в группу генерал-майора П. Ф. Привалова. Несколько позднее и в 59-й армии была создана оперативная группа под командованием генерал-майора П. Ф. Алферьева.

Запись в военном дневнике Ф. Гальдера от 24 января отмечала: «На севере положение несколько лучше, т. к. противник наносит удар в том направлении, куда мы подтягиваем силы. В противном случае

мы не могли бы удержать фронт у Ленинграда» [3, с. 597]. У 2-й ударной армии была реальная возможность разгромить противника и выполнить задачу по освобождению Ленинграда от блокады, но в штабе Волховского фронта не располагали разведанными о перегруппировке сил противника, а значит, не могли соответствующим образом отреагировать на складывающуюся ситуацию.

Вслед за кавалерийским корпусом в прорыве приняли участие и другие части 2-й ударной армии. Они быстро продвигались в сторону Любани, Глубочки, станций Чолово и Глухой Керести, охватывая небольшой частью своих сил с юго-запада чудовскую группировку противника. В результате упорных боев армия генерала Н. К. Клыкова продвинулась на 75 км. Она перерезала железную дорогу Новгород–Ленинград и вышла на подступы к Любани. Как воевали в эти дни, рассказал в воспоминаниях участник тех событий, командир взвода отдельного артдивизиона 76-миллиметровых пушек 59-й отдельной стрелковой бригады И. Д. Елоховский: «Идет бой — роет окоп в снегу, чтобы сохранить расчет и пушку: ведь били в основном прямой наводкой. Но если с закрытых позиций из 100 снарядов в цель попадет два–три, то на прямой — три из тридцати пяти. Снарядов всю операцию не хватало. Да разве только снарядов? Все снаб-

жение с января до самого конца было отвратительным. Питание мизерным: суп-пюре гороховый, котелок на 10 человек, вот и все. Спасало, что артиллерия была на конной тяге. Но ведь и лошадей кормить нечем. Одни березовые ветки, но сколько лошадей их съесть может? Лошади гибли, а мы их ели. Раз в неделю перепадало» [18, с. 116–117].

Бывший командир штабного взвода связи 1267-го полка 382-й стрелковой дивизии И. Д. Никонов писал в воспоминаниях: «Помню три молодежных батальона лыжников: лет по двадцать в белых халатах. Как пришли — отправили в наступление, через полтора часа почти никого не осталось... Пополнения приходили и вели наступление, а немец нас как траву косил... В командирской землянке сидели шесть майоров — как я понял, командиров полков. Стали выяснять, сколько у кого бойцов. В одном полку оказалось пять, в другом — шесть, в нашем — семь человек. Всего на переднем крае осталось 35 штыков. А приказ тот же: наступать! Утром наступали. К полудню осталось: ты да я, да мы с тобой... Получили пополнение и опять наступали с правой стороны шоссе. Вновь заняли водокачку, но силы к концу дня иссякли. Вернулись на исходные позиции» [18, с. 149].

Потери в январских кровопролитных боях составили две трети личного состава. На правом фланге

фронта в 59-й армии 6 сибирских дивизий были обескровлены в наступательных боях, но так и не смогли прорвать вражескую оборону. Если на 1 января 1942 г. каждая из этих дивизий насчитывала в среднем 10 тыс. штыков, то на 1 февраля — немногим более 3 тыс., и в дальнейшем пополнялась только до этого предела [27, л. 7]. Такое же положение сложилось и на левом фланге, где 52-я армия после многочисленных безуспешных атак в населенных пунктах Копцы и Любцы перешла к обороне, прикрывая горловину прорыва от ударов врага со стороны Новгорода.

«Советское командование, не смотря на все усилия, явно недостаточно серьезно отнеслось здесь к немецкому сопротивлению и положилось на эффективность своего удара в глубину, вместо того, чтобы сначала наступать по обеим сторонам шоссе на север и на юг», — считал Х. Польман [17, с. 77].

Безвозвратные и санитарные потери Волховского фронта за январь 1942 г. составили 73 028 человек [16, с. 44]. Учет немецких потерь по дивизиям, сражавшимся на Волховском участке фронта, был затруднен, т. к. здесь находился стык 16-й и 18-й армий группы «Север». Так, 18-я армия в январских боях на фронте от Ораниенбургского плацдарма до устья р. Тигоды потеряла 7778 человек, в том числе убитыми — 1876 человек [16, с. 44].

В этот период основные потери 16-й армии приходились на дивизию, которые сражались южнее озера Ильмень. В зоне боев 39-го моторизованного корпуса, который держал фронт от Новгорода на север по реке Волхов, в январских боях безвозвратные и санитарные потери составили более 3,5 тыс. человек [16, с. 45].

Сравнительная статистика потерь, составлявшая 7 : 1, говорит не только о тяжести боев, которые вели советские войска на любанском направлении, но и о том, что в начале 1942 г. командование Красной Армии в силу своей слабой подготовки воевало не умением, а числом. Вот как объяснял такую ситуацию бывший командующий Ленинградским фронтом и Волховской оперативной группой М. С. Хозин: «Существенные недостатки имелись в тактической подготовке войск и командного состава. Наспех созданные стрелковые части и соединения несли в боях большие потери и если добивались успеха, то дорогой ценой. Наступательный бой войска вели неумело. Часто наступление заканчивалось взятием первой траншеи, т. к. ближний бой в траншеях и ходах сообщения солдаты вести не умели» [21].

В целях усиления группировки советских войск на внешнем фронте блокады в конце января 1942 г. из Ленинграда по льду Ладожского озера в южное Приладожье были пере-

брошены полевое управление и части 8-й общевойсковой армии, которая сражалась на Ораниенбаумском плацдарме, а затем на Невском пятчке [4, с. 184]. Она заняла правый фланг фронта от берега Ладожского озера до стыка с 54-й армией, которая наступала в сторону Любани для соединения с частями 2-й ударной армии. Тем самым, Ленинград оказал существенную поддержку частям, которые прорывали блокаду во время Любанской наступательной операции.

Немецкая сторона тоже проводила перегруппировку войск и совершенствовала управление ими. Из-за неблагоприятного для группы армий «Север» развития событий после выхода войск 2-й ударной армии к шоссе Новгород–Чудово и невозможности эффективного управления и снабжения 16-й армией, 21 января участок обороны 39-го моторизованного корпуса с войсками был передан 18-й армии.

Управление корпуса осталось в 16-й армии. С 22 января разграничительная линия между 16-й и 18-й армиями была установлена в месте прорыва войсками 2-й ударной армии второго оборонительного рубежа немцев между Мостками и Мясным Бором. То есть советские войска наступали на стыке двух немецких армий. Это обстоятельство не учитывалось командованием Волховского фронта при дальнейшем развитии наступательной операции.

Немецкое командование группы армий «Север» своевременно отреагировало на изменение ситуации на фронте и учло его возможные последствия для обеих своих армий из-за слабости управления на участке их стыка. С 23 февраля была установлена разграничительная линия между этими армиями по озеру Ильмень. С этого дня 18-я армия оборонялась против войск Волховского фронта на рубеже от озера Ильмень до устья реки Тигода и далее по фронту до Ладожского озера против войск 54-й и 8-й армий Ленинградского фронта [11, с. 119].

На 23 февраля 1942 г. на волховских рубежах 18-я армия имела в своем распоряжении: 38-й армейский корпус в составе 250 и 126-й пехотных, 20-й моторизованной дивизий, 285-й охранной дивизии, 2 пехотных бригад, 8-й танковой дивизии, добровольческих легионов СС «Фландрия» и «Нидерланды», латышских батальонов; 1-й армейский корпус, в который входили 254, 225 и 61-я пехотные дивизии, полицейскую дивизию СС, 215, 21 и 11-ю пехотные дивизии, эстонские батальоны [11, с. 120].

После ввода в прорыв 2-й ударной армии задача по расширению бреши на ее левом фланге, в районе Мясного Бора, в основном легла на 59-ю и 52-ю армии, практически сомкнувшиеся. Они же обеспечивали коммуникации 2-й ударной армии в горловине прорыва. В сере-

дине февраля 59-я армия вплотную подошла к Спасской Полисти. Горловина прорыва расширилась до 13 км. Но это не решало проблемы в целом. Противник прочно удерживал ключевые позиции на флангах наступающей армии, что создало хорошие предпосылки для контрударов. Как писал К. А. Мерцков, «наступление 2-й ударной армии хотя и продолжало развиваться, но не в том направлении, в каком нам бы хотелось. Армия имела успех, продвигаясь в основном на запад и северо-запад, т. е. туда, где противника почти не было, и, удаляясь тем самым, от прямой цели наступления — железнодорожной линии на Ленинград. Те же части, которые поворачивали на восток и наступали на Любань, успех имели незначительный. Очень скоро они уперлись в оборонительную позицию противника. Враг все время усиливал оборону» [13, с. 262]. Это подтверждает тот факт, что управление войсками внутри прорыва со стороны командующего фронтом было потеряно. Командующий фронтом плохо контролировал ситуацию и не мог влиять на ход событий.

Выполняя приказ наступать, усталые и обескровленные войска углублялись в леса и болота, куда им позволял продвигаться противник. На стратегически важных участках немцы укрепляли оборону и не позволяли частям 2-й ударной

армии приблизиться к Любани. В этом сражении немецкие войска показали пример стойкости и умения грамотно распределять силы в тяжелой ситуации.

Об этом свидетельствует приказ по полицейской дивизии СС того периода. В нем говорилось: «Господин командующий I АК направил в дивизию следующее письмо: “Выражаю свою благодарность и полную признательность I батальону 2 СС-полицейского полка за храбрость и выдающуюся стойкость во время окружения в Любином Поле. Благодаря упорной выдержке в Любином Поле батальон связал часть русских сил, имеющих задачу пробиться на северо-запад к шоссе на Любань, находясь в тяжелейших боях и испытывая большие лишения. Тем самым удалось выиграть время и устранить кризисное положение путем подвода свежих сил. 1-й армейский корпус в моем лице выражает благодарность павшим товарищам. Раненым мы желаем скорейшего выздоровления. Фон Боте, генерал пехоты”.

Своей героической борьбой I батальон 2 стрелкового полка вписал в историю СС-полицейской дивизии новую славную страницу. Выражаю батальону мою особую благодарность и признательность. Подп. Вюнненберг» [30, с. 184].

Части 2-й ударной армии пытались наступать по всей линии фронта. 59-я бригада после ожесточенных

боев овладела деревнями Дубовик, Большое и Малое Еглино. 87-я кавалерийская дивизия, 53-я и 57-я бригады втянулись в многодневные бои за село Ручьи, в 25 км от Любани. Наступление войск 4-й армии не получило развития, и командующий Волховским фронтом решил перебросить часть сил в направлении, где наметился успех. Об этом свидетельствует директива Ставки ВГК № 0026 от 3 февраля 1942 г., в которой говорилось: «Противник, опираясь на чудовский укрепленный узел, упорно обороняет западный берег р. Волхов от Киришей до Вергежа и вторую полосу обороны вдоль железной дороги Чудово–Новгород. Одновременно производит перегруппировку сил с киришского и ленинградского направлений в район Любань, Апраксин Бор, ст. Бабино... Приказываю: 4-й армии в связи с усиленным отводом войск противника с фронта Кириши, Грузино вести на широком фронте разведку усиленными отрядами с целью выявить слабые участки противника для последующего их прорыва. Подготовить все войска к выступлению и немедленному развитию успеха на участках прорыва. Овладеть 4 февраля 1942 г. грузинским узлом обороны» [28, л. 154–156].

Упорные бои на фронте продолжались на фоне кадровых перестановок. К. А. Мерецков отстранил от командования 4-й армией генерала

П. А. Иванова за невыполнение задачи, поставленной перед 4-й армией, назначив на его место генерала П. И. Ляпина. Ставка указала на незаконность отстранения генерал-майора Иванова, «т. к. командующий армией может быть отстранен только специальным приказом Ставки Верховного Главнокомандования», но оставила решение К. А. Мерецкова в силе [25, л. 186].

17 февраля на фронт прибыл маршал К. Е. Ворошилов. Он проинформировал командующего фронтом и его штаб о требовании Ставки: к 1 марта овладеть Любанью. К. Е. Ворошилов побывал в передовых частях 2-й ударной армии, ходил по траншеям, разговаривал с бойцами. В результате маршальской инспекции появились директивы Ставки № 170127 о нанесении силами войск 54-й армии удара на Любань и № 170128 о мерах по ускорению разгрома любань-чудовской группировки противника. В последней уточнялись задачи 2-й ударной и 59-й армий. Эти армии Волховского фронта, а также 54-я армия Ленинградского фронта должны были наступать навстречу друг другу и соединиться в Любани с целью окружения и уничтожения любань-чудовской группировки. По выполнению этой задачи предстояло наступать на Тосно и Сиверскую с целью ликвидации мгинской группировки и снятия блокады Ленинграда.

«Эта директива означала по существу отказ Ставки от своего первоначального замысла, изложенного в директиве от 17 декабря. Поняв, что для его выполнения не хватает ни сил, ни средств. Ставка предложила последовательно разгромить вначале любань-чудовскую, а затем уже мгинскую группировки. Будь такое решение принято вначале, т. е. при организации операции, возможно, и исход ее был бы другой. Но в конце февраля, когда последовала уточненная директива Ставки, положение изменилось, силы и средства оказались израсходованными, а Ставка, по условиям той обстановки, которая сложилась на всем советско-германском фронте, не могла дать необходимого для развития операции усиления. Поэтому наступление и в измененных направлениях также имело незначительные результаты. Продвижение 2-й ударной и 54-й армий захлебнулось, наши войска остановились, не дойдя до Любани 10-12 км», — писал после войны бывший командующий Ленинградским фронтом М. С. Хозин [21].

К. Е. Ворошилов передал К. А. Мерецкову и его штабу требование Москвы «активизировать наступательные действия на любанском направлении» [21]. На заседании военного совета фронта, на котором присутствовал и маршал К. Е. Ворошилов, были поставлены вопросы о необходимости перегруппировки

сил, подвозке боеприпасов, возможности отдыха солдатам, обессиленным на передовой и т. д. Важное значение имела перегруппировка сил, которая позволила бы усилить 2-ю ударную и 59-ю армии, которые в наступлении добились наибольших успехов.

Ставка ответила, что она не возражает против предполагаемого усиления 2-й ударной и 59-й армий, но высказалась против того чтобы привести в порядок наступавшие дивизии, т. к. для этого необходимо было приостановить атаки, и в категорической форме потребовала от военного совета фронта не прекращать наступательных действий 2-й ударной и 59-й армий на любанском и чудовском направлениях, а также любым способом выйти в срок до марта на железную дорогу Любань—Чудово. С целью оказания помощи Волховскому фронту Ставка дала указание Ленинградскому фронту силами 54-й армии продвинуться навстречу 2-й ударной армии, чтобы ликвидировать чудовскую группировку противника и освободить Любань [13, с. 263].

Во время пребывания маршала К. Е. Ворошилова на Волховском фронте он посетил редакцию газеты 2-й ударной армии «Отвага» [8, с. 87]. В беседе с сотрудниками газеты, бойцами и командирами представитель Ставки стремился разобраться в причинах неудач, почувствовать настроение солдат. Во всех

его выступлениях в войсках звучало одно: «Наступать».

Следуя этому требованию Ставки, 19 февраля 2-я ударная армия вновь начала наступление на Любань. Ей оставалось пройти 15 км. 54-я армия Ленинградского фронта находилась от Любани в 30–40 км. При таких условиях залогом успеха должна была стать согласованность действий двух советских группировок. Однако между соседними фронтами отсутствовала координация действий. Ставка не предприняла усилий, чтобы добиться этого взаимодействия. Только после того как наступление 2-й ударной армии на Любань провалилось, 28 февраля Ставка сочла необходимым уточнить первоначальный план операции. Теперь 2-я ударная и 54-я армии должны были наступать навстречу друг другу и соединиться в Любани, окружить и уничтожить Любанско–Чудовскую группировку врага, а затем нанести удар на Тосно и Сиверскую для разгрома Мгинской группировки и прорыва блокады Ленинграда. Начать наступление 54-й армии было приказано не позднее 1 марта [14, с. 30; 21].

Замысел операции не вызывал сомнений. Но при этом не учитывалось, что 2-я ударная понесла большие потери, а 54-я армия не была готова к наступлению. Ставка приказала Волховскому фронту создать в армиях ударные группировки: во

2-й ударной — из 5 стрелковых, 1 кавалерийской дивизий и 4 стрелковых бригад; в 59-й армии — из 3 стрелковых; в 4-й армии — из 2 стрелковых дивизий. «Эти группировки были созданы, — отмечал К. А. Мерецков, — но входившие в их состав дивизии имели большой некомплект в личном составе и вооружении, не хватало боеприпасов, авиационная поддержка отсутствовала. Поэтому ударные группировки, несмотря на все усилия командного и политического состава, добиться перелома не смогли. Все наши атаки на Красную Горку отбивались противником» [12, л. 48].

Командование фронтом требовало скорейшего выхода частей 2-й ударной армии на железную дорогу Москва–Ленинград и взятия стратегически важного мощно укрепленного опорного пункта противника в Любани. Командующий 2-й ударной армией генерал Н. К. Клыков докладывал: «В воздухе все время господствует авиация противника и парализует действия войск. Дорожная сеть в плохом состоянии. Подвоз фуража, продовольствия, горючего и боеприпасов далеко не обеспечивает существующих потребностей. Для развития успешного наступления армии надо три свежие дивизии, дивизион ракетных установок, не менее двух автобатарьонов, не менее трех дорожно-строительных батальонов, не менее пятнадцати бензовозов, сено, пополнить

конский состав и прикрыть армию с воздуха» [28, л. 48]. Ничего этого сделано не было. Армия боролась, имея скудное обеспечение и весьма ограниченные людские ресурсы.

За первые три месяца 1942 г. группа армий «Север» пополнилась 6 дивизиями, переброшенными из Франции, Дании, Югославии и самой Германии. Часть этих войск в срочном порядке была направлена в район Любани. Командование 18-й немецкой армии сняло из-под Ленинграда 58-ю пехотную дивизию генерала Альтрихтера, которая занимала позицию в районе Урицка, и бросило ее в район прорыва на Волхове. Немцы были серьезно обеспокоены создавшимся положением. Но в группе армий «Север» начинали понимать, что наступление советских войск выдыхается. От пленных и перебежчиков они располагали данными о численном составе полков и дивизий. «Опять подтвердилась хорошая информация, что в русских полках численность бойцов составляла не менее одного батальона, и что снабжение продовольствием было довольно плохое, и, в лучшем случае, шло тонкой струйкой», — написано в истории полицейской дивизии СС [30, с. 223].

Из Москвы в штаб Мерецкова шли требования усилить наступательные действия и во что бы то ни стало овладеть Любанью. Однако пополнения приходили на фронт

очень медленно. Они быстро таяли в кровопролитных боях. Командующего фронтом и его помощников обвиняли в нерешительности и топтании на месте. В Ставке не принимали во внимание, что против Волховского фронта действовали 385 боевых самолетов противника. К концу января 1942 г. самолетный парк Волховского фронта насчитывал 313 боевых машин. Но истребителей из них было всего 20 [16, с. 53].

Основную ударную силу авиации фронта составляли ночные бомбардировщики По-2. В войсках не было бронетехники.

После незначительной перегруппировки войск, усиления 2-й ударной и 59-й армий вновь начались бои на любанском направлении. Ценой огромных усилий соединения 2-й ударной армии атаковали противника и прорвали его оборону. Для развития прорыва была использована вновь прибывшая 80-я кавалерийская дивизия и 1100-й полк 327-й дивизии полковника И. М. Антюфеева. Остальные части стрелковой дивизии не успели войти в прорыв. Противник нанес фланговые удары и закрыл брешь. В журнале боевых действий 18-й армии от 27 февраля 1942 г. сделана запись: «Группа фон Бассе соединилась с 254-й пехотной дивизией севернее железной дороги Чудово–Веймарн. Русские за железной дорогой отрезаны» [16, с. 54].

Проникшие за линию фронта соединения оказались отрезанными от основных сил армии. В течение десяти дней они отбивались от пехоты и авиации противника. «Запасы боеприпасов и продуктов закончились, снабжение с воздуха наладить не удалось. Связь оборвалась из-за выхода из строя радиостанций. Отряд вынужден был уничтожить всю боевую технику, тяжелое вооружение, вплоть до станковых пулеметов. С личным оружием войны в ночь с 8-го на 9-е марта пробивались к своим», — писал в воспоминаниях командир 327-й дивизии И. М. Антюфеев [18, с. 40].

Еще 1 марта в войска Волховского фронта была послана директива Ставки ВГК № 153189/14, в которой говорилось: «Ставка Верховного Главнокомандования приказывает немедленно расследовать обстоятельства позорной сдачи Красной Горки немцам, у которых для этого не было даже достаточных сил — наступал всего лишь один полк противника. Ставка приказывает немедленно донести, кто командовал войсковым соединением, так позорно сдавшим Красную Горку. Результаты расследования немедленно донести в (Генеральный) штаб» [22, л. 64].

В Центральном архиве Министерства обороны РФ хранятся ежедневные донесения командира 80-й кавалерийской дивизии полковника Л. А. Сланова о безвыход-

ном положении отряда, оказавшегося в окружении без продовольствия и боеприпасов. Пытаясь спасти людей, в ночь с 8 на 9 марта Л. А. Сланов вывел отряд в расположение советских войск. Но он уже не был командиром 80-й кавалерийской дивизии. Его отстранили от командования. С 1 марта дивизию принял подполковник Н. А. Поляков.

В журнале боевых действий 18-й армии запись от 8 марта сообщала о 1093 пленных и 1556 убитых русских под Красной Горкой [16, с. 55].

Кавалеристов и стрелков, участвовавших в прорыве, из-за плохого управления войсками штабом 2-й ударной и фронта не поддерживали основные силы армии. Командование фронта, армий и дивизий в решении боевых задач постоянно сталкивалось с отсутствием надежной связи, из-за чего информация об изменении боевой обстановки опаздывала. По этой причине несвоевременно принимались решения, которые могли повлиять на ход событий.

На военном совете фронта, к участию в котором было приглашено и командование 2-й ударной армии, был сделан вывод, что одним из факторов невыполнения поставленных задач является несогласованность в работе военного совета и штаба армии и как следствие — отсутствие четкого и твердого руководства войсками. Имелись случаи пренебрежи-

тельного отношения к приему пополнения: маршевые роты во время пути не обеспечивались горячей пищей, для них не было пунктов обогрева. Персональный учет раненых и убитых практически не велся.

Командование армии не знало даже приблизительно количество потерь и численный состав дивизий и бригад, которые находились на передовой.

Начальник оперативного отдела 2-й ударной армии полковник Пахомов недостоверной информацией вводил в заблуждение штабы армии и фронта. Перед последними боями штаб 2-й ударной армии допустил грубые просчеты во времени на подготовку войск для боя. Распоряжения о выполнении боевой задачи некоторые части получили с опозданием на день. По предложению Военного совета фронта Ставка отстранила от должностей начальника штаба 2-й ударной армии генерал-майора В. А. Визжилина и начальника оперативного отдела Пахомова. На их должности соответственно были назначены полковник П. С. Виноградов и комбриг Буренин. Этой же директивой на должность заместителя командующего 2-й ударной армией был назначен генерал-майор П. Ф. Алферьев [24, л. 60].

Не лучшим образом складывалась обстановка с наступлением и на участке Ленинградского фронта. 54-я армия из района Погостье

наносила удар в направлении на Любань для соединения с частями Волховского фронта, а 55-я армия предприняла неудачные атаки в направлении на Тосно.

54-я армия Ленинградского фронта, которая шла на соединение с войсками Волховского фронта в районе Любани, встретила упорное сопротивление противника и никак не могла взять укрепленный узел обороны немцев у станции Погостье. Здесь развернулись упорные кровопролитные бои. «28.01.42. Атака русских под д. Погостье. Нашими контратаками 09.02 восстановлен старый передний край. 26.02.42. Атаки русских с танками юго-восточнее Погостья», — сообщалось в немецкой хронике Волховского сражения [16, с. 56]. В течение двух месяцев продолжались бои в районе Погостья. 54-я армия не сумела преодолеть оборонительную линию немцев и прийти на помощь 2-й ударной армии, которая несла большие потери в волховских болотах.

9 января на станцию Погостье наступала 3-я гвардейская дивизия. Немцы отбили все атаки. 16 января на эту же станцию и деревню Погостье на узкой, в один километр, полосе фронта наступала 11-я стрелковая дивизия, 24 января — 285-я стрелковая дивизия, потом другие части, номера которых даже не старались запомнить. К 11 февраля 54-я армия на этом участке фронта продвинулась вперед на... 700 м.

В результате январских боев войска 54-й армии Ленинградского фронта имели незначительные успехи. Они продвинулись в район горы Пушечной, Лодвы, станции Малукса, далее по железной дороге до станции Погостье, Посадников Остров, поселок Новые Кириши.

Ответ на вопрос, почему не получилось, почему все провалилось, удалось найти не у маршалов и генералов, а в рассказе солдата-пехотинца Н. Н. Никулина: «У станции Погостье начиналась так называемая Любанская операция. Наши войска, 54-я армия, должны были прорвать фронт, продвинуться до железнодорожной станции Любань и соединиться там со 2-й ударной армией, наступавшей от Мясного Бора на Волхове. Предполагалось, что немецкая группировка под Ленинградом будет расчленена и уничтожена, блокада снята. Что из этого замысла получилось — известно.

...В армейской жизни под Погостьем сложился между тем своеобразный ритм. Ночью подходило пополнение — тысяча, две, три тысячи человек. То моряки, то маршевые роты из Сибири, то блокадники. Их переправляли по замерзшему Ладожскому озеру. Утром, после редкой артподготовки они шли в атаку. Двигались черепашьям шагом, пробивая в глубоком снегу траншеи. Да и сил было мало, особенно у ленинградцев. Снег стоял выше пояса, убитые не падали, застревая в суг-

робе. Трупы засыпали свежим снегом. На другой день была новая атака.

Неудачи под Погостьем были в какой-то мере типичны для всего русско-немецкого фронта 1942 г. Везде происходило нечто подобное — и на севере, и на юге, и под Ржевом, и под Старой Руссой.

И все-таки Погостье мы взяли: сначала станцию, потом деревню. Вернее места, где все это когда-то было. Пришла дивизия вятских мужичков, низкорослых, кривоногих, жилистых, скуластых. Полезли они на немецкие дзоты, выкурили немцев и продвинулись метров на пятьсот. По их телам в прорыв бросили стрелковый корпус. Но перед ним встали новые укрепления. Много убитых видел я на войне, но такого зрелища, как в Погостье зимой 1942 г., видеть больше не довелось. Здесь смешались трупы солдат многих дивизий, атаковавших железнодорожное полотно в первые месяцы сорок второго года. “Диаграмма наших успехов”. Эти картины отпечатались в моем сознании навсегда. Всю жизнь меня преследует один сон: горы трупов у той железнодорожной насыпи. Самое страшное, что этот сон продолжает оставаться явью. Говорят, война не закончена, пока не будет похоронен каждый павший на ней солдат» [15].

Так воевал в 1942 г. герой Халхин-Гола, командующий 54-й армией Герой Советского Союза генерал-

майор И. И. Федюнинский и другие генералы Красной Армии.

Военный корреспондент ТАСС П. Лукницкий побывал в армии Федюнинского в начале февраля 1942 г. Вот как он описывал события под Погостьем: «...на передовых, в районе станции Погостье и вдоль железной дороги, идет денно и ночью бой, затяжной, пока не слишком напряженный, — идет штурм немецких позиций. По ним бьет артиллерия, в том числе быстро меняющие свои позиции, удручающе действующие на немцев батареи “марусь” (так называли тогда “катюши”). Долбят штыком и гранатой вражеские блиндажи пехотинцы. Ходят в тыл к немцам лыжники... Мы ждем начала решительного наступления!» [10, с. 208].

Под Погостьем сложили головы многие ленинградцы, которыми пополняли обескровленные полки. 6 февраля во время наступательных боев звание Героя Советского Союза было присвоено разведчику и снайперу 201-й разведроты 311-й стрелковой дивизии А. Калинину, который уничтожил в осенних и зимних боях 115 фашистских солдат и офицеров.

В январе генерального наступления не получилось. В феврале оно провалилось. Хотели сделать боевой подарок к 23 февраля — Дню Красной Армии — разгромить Любанскую группировку противника, но продвинулись вперед всего на

несколько сотен метров. Немцы сидели в дзотах в восемь накатов, которые выдерживали тяжелые танки «КВ» и прямые попадания снарядов. Глубина обороны немецкой дивизии, оборонявшей Погостье, доходила до 7 км.

И. В. Сталина не ввели в заблуждение бодрые доклады К. А. Мерецкова и М. С. Хозина о мнимых успехах Волховского и Ленинградского фронтов. В Москве начинали понимать, что первоначальный план разгрома немецко-фашистских войск под Ленинградом провалился. К. А. Мерецков не справился с задачей, которую ставил перед ним Верховный Главнокомандующий, — освобождение Ленинграда от вражеской блокады. Не с лучшей стороны показал себя и М. С. Хозин. И. В. Сталин стал готовить им замену.

В начале марта он направил в Ленинград и на Волховский фронт героев битвы за Москву — генералов Л. А. Говорова и А. А. Власова, которые во время разгрома немецко-фашистских войск командовали 5-й и 20-й армиями. Оба, по мнению Верховного Главнокомандующего, показали себя талантливыми полководцами, умеющими наступать и уничтожать врага. Именно таких командующих не хватало в Ленинграде и на Волхове. В журнале посещений Сталина в его кремлевском кабинете отмечено, что накануне поездки на Волховский фронт,

8 марта 1942 г., Власов встречался с Верховным Главнокомандующим. Он вошел к Сталину вместе с начальником Генерального штаба Б. М. Шапошниковым, первым заместителем начальника Генерального штаба А. М. Василевским, командующим ВВС Красной Армии П. Ф. Жигаревым, заместителем командующего ВВС А. А. Новиковым и командующим дальней авиацией А. Е. Головановым [5, с. 274].

Беседа продолжалась 1 час 50 минут. На ней присутствовали К. Е. Ворошилов, В. М. Молотов, Л. П. Берия и Г. М. Маленков. Все говорило о предстоящем назначении Власова на место Мерецкова. 9 марта из Москвы на Волховский фронт прилетел «Дуглас». В самолете находились Ворошилов, Маленков, генерал-лейтенанты Власов и Новиков, другие командиры высших рангов.

Мерецкову представили нового заместителя командующего Волховским фронтом генерал-лейтенанта А. А. Власова. На первых порах ему давали возможность присмотреться к ситуации, разобраться в причинах неудач, познакомиться с командирами соединений. Власов был направлен на Волховский фронт для «применения опыта подмосковной победы».

Члены ГКО Ворошилов и Маленков приехали координировать действия Волховского и Ленинградского фронтов в Любанской опера-

ции. Генерал-лейтенант А. А. Новиков в начале войны командовал авиацией Ленинградского фронта, в конце февраля 1942 г. он был назначен заместителем наркома обороны по авиации. Вместе с ним прилетели генерал-майоры авиации А. Е. Голованов и С. И. Руденко и несколько офицеров штаба ВВС РККА. Сталин приказал Новикову поддержать наступление Волховского фронта мощными ударами с воздуха. С 10 по 20 марта предстояло организовать массированные удары авиации по оборонительным рубежам, аэродромам и коммуникациям противника. Для воздушного наступления привлекались 8 авиационных полков из резерва Ставки, авиация дальнего действия и ВВС Ленинградского фронта [7, с. 77–78]. Собранные силы авиации произвели в марте 7673 боевых вылета, сбросили на противника 984 т бомб, уничтожили в воздушных боях и на аэродромах 99 вражеских самолетов. Только на одном аэродроме в Коростовичах неприятель потерял 30 самолетов [14, с. 206].

Однако запоздалые меры Москвы не дали результатов. Небольшие успехи, которые были достигнуты в этот период, не повлияли в целом на исход операции.

В марте 1942 г. войска 54-й армии прорвали оборону противника в районе Шалы и продвинулись на 20 км к югу в направлении Любани, очистили от вражеских войск

укрепленный узел Погостье, захватили крупные населенные пункты сопротивления на подступах к Любани — Кондую, Смердыню, Кородыню. Однако к концу марта ее соединения были остановлены на рубеже реки Тигода подошедшими новыми крупными оперативными резервами противника.

«Прорыв русских остался без успеха, поскольку захваченное противником пространство (болота и леса без дорог с твердым покрытием) не имело для хода дальнейшей борьбы особого значения. Положение стало опасным только тогда, когда ему удалось продвинуться в западном направлении в район Кодуя, захватить остров в Ковригинском болоте и окружить опорный пункт Виняголово», — сообщалось в хронике полицейской дивизии СС [30, с. 294]. Тем не менее, немецкое командование значительно усилило части на этом участке фронта и свело до минимума опасность прорыва советских войск в направлении к Любани.

Тревога за судьбу Ленинграда заставила партийных руководителей А. А. Жданова и А. А. Кузнецова в марте обратиться к командующему Ленинградским фронтом М. С. Хозину с письмом. В нем они писали: «Наша центральная задача заключается в том, чтобы снять блокаду с Ленинграда до начала весенней распутицы, ибо оставить Ленинград на скудном продоволь-

ствии и без топлива — это значит подвергнуть его новым тяжелым испытаниям, к которым могут присоединиться также эпидемические заболевания. Все это вместе взятое неизбежно отразится на состоянии войск ленинградского обвода» [9, с. 72]. Жданов и Кузнецов требовали от командующего Ленинградским фронтом решительных действий по деблокаде Ленинграда.

В ответном письме «О ходе и перспективах Любанской операции» от 13 марта 1942 г. командующий Ленинградским фронтом М. С. Хозин подробно описал обстановку, которая в то время была в 54-й армии: «Боевые действия 54-й А[рмии], развернувшиеся на фронте с 9 по 12.3, показали: а) из трех танковых бригад (16, 122, 124-я) 122-я и 124-я фактически выбыли из строя, и для их восстановления нужно от пяти до десяти дней, при условии, если в ближайшие дни поступят моторы и другие запасные части. Отсутствие танков на четвертый день боя резко снизило эффективность наступления нашей пехоты, в частности 11, 198 и 281-й сд, которые уже 11 и 12.3 не могли выполнить своих задач. Главная причина заключается в том, что противник оказывает упорное сопротивление, насытил свои боевые порядки большим количеством огневых средств на небольших участках, что подтверждается десятками захваченных у противника ручных

и станковых пулеметов, автоматов и орудий. Следовательно, огневая насыщенность противника очень высока, и недооценивать этого факта мы не можем; б) состояние наших стрелковых дивизий по состоянию на 11.3 выглядят следующим образом: 11-я сд — 312; 80-я сд — 470; 177-я сд — 517; 198-я сд — 2113; 281-я сд — 1469; 285-я сд — 625; 294-я сд — 1503; 311-я сд — 542; 115-я сд — 745 и 6-я морская бригада — 981. Все в активных штыках. У нас нет стрелковых дивизий, которые по своей общей численности превышали 5600 человек. В результате проведенных боев эти цифры 13.3 значительно снизились. К исходу 11.3 обстановка на фронте 54-й А[рмии] в результате малочисленности стрелковых дивизий слагалась таким образом, что уже намечалась пауза в наших активных действиях для влияния пополнения и освоения его» [9, с. 75].

Из этого письма видно, что в предыдущих боях дивизии 54-й армии были обескровлены. В некоторых из них действующих единиц было меньше, чем в батальоне. Но Ставка требовала продолжения операции, и дивизии вновь и вновь безуспешно штурмовали в лоб хорошо укрепленные позиции немецких войск.

В своих мемуарах командующий 54-й армией И. И. Федюнинский писал: «Анализируя наступление 54-й армии, должен признать, что я как командующий, командиры ди-

визий и бригад допустили тогда немало ошибок. Если бы их не было, операция привела бы к иным результатам. Это убедительно подтвердилось год спустя, когда советские войска успешно прорвали блокаду Ленинграда» [20, с. 116].

Войска 2-й ударной армии к середине марта глубоко вклинились в оборону противника и захватили большой лесисто-болотистый район между железными дорогами Чудово–Новгород и Ленинград–Новгород. О трудностях, которые испытывали в этих лесах и болотах советские воины, рассказал в своих воспоминаниях бывший командир комендантской роты штаба 191-й стрелковой дивизии И. С. Осипов: «Была поставлена задача: форсированным шагом скрытно пройти по глубокому снегу в направлении железнодорожной станции и п. Померанье и с ходу овладеть ими, перерезав шоссе и железную дороги Чудово–Любань. Политработники провели в частях и подразделениях митинги, на которых разъяснили стоящую перед нами задачу. После четырехмесячных непрерывных боев численность стрелковых рот не превышала 30–50 человек.

К моменту перехода в тыл противника части и подразделения не были обеспечены ни продовольствием, ни боеприпасами. Выдали нам сухарей по 3–5 штук на человека и столько же кусочков сахара. Бое-

припасов вообще не выдавали. Обеспеченность была только тем, что у кого осталось, в среднем по 5–7 штук патронов на винтовку, по одному диску на ручной пулемет и на автомат. Ручных пулеметов и автоматов в частях было очень мало, а станковых вообще не было. В стрелковых частях не было даже одной гранаты на бойца» [18, с. 156].

Померанская операция еще в самом начале была обречена на неудачу. Командир 191-й стрелковой дивизии полковник А. И. Старунин доказывал командующему группой генералу П. Ф. Привалову о невозможности проведения наступательной операции, имея в ротах по 30–50 стрелков и ничтожный запас продовольствия и боеприпасов. Однако эти доводы не были приняты во внимание. Для отчета перед командованием фронта командиру оперативной группы генералу П. Ф. Привалову требовалось показать активность вверенных ему войск.

Под Помераньем 191-я стрелковая дивизия не получила поддержки соседних соединений армии и оказалась в окружении. Управление полками со стороны штаба дивизии было потеряно. Только одному понесшему большие потери полку под командованием капитана Месняева и небольшой группе бойцов из комедантской роты Осипова удалось пробиться к своим. Остальные части дивизии вместе с командиром погибли в окружении.

Генерал П. Ф. Привалов был отстранен от командования группой, но это не изменило общего хода событий на любанском направлении.

Немецкое командование видело угрозу, которая нависла над 1-м армейским корпусом с выходом советских войск к Любани и соединением наступающих навстречу друг другу 2-й ударной и 54-й армий. Несмотря на непрерывные кровопролитные бои, 126-й пехотной немецкой дивизии удалось удержать фланги и ключевые пункты на более чем 30-километровом участке прорыва под натиском советских боевых групп.

«Если и нужно какое-то доказательство того, что жесткий и бескомпромиссный приказ Гитлера держаться любой ценой и самопожертвование, с которым он выполнялся, могли при определенных условиях предотвратить катастрофу и создать предпосылки для успешных операций в будущей, то доказательством тому может с полным правом служить битва на Волхове», — считал П. Карел, исследуя историю сражения на Волхове [18, с. 156].

На севере фронт удерживала 215-я пехотная дивизия генерал-лейтенанта Кнуса. Советским войскам не удалось сломить оборону защитников опорных пунктов Мостки, Спасская Полисть и Земтицы. Бригада Кехлинга не сдавала позиции на этом участке фронта

в течение нескольких недель. 59-й армии в районе Спасской Полисти, несмотря на непрерывные атаки и большие потери, не удалось расширить коридор наступления.

58-я пехотная дивизия немцев совершила 200-километровый марш из Урицка и приготовилась к атаке советских позиций, чтобы захлопнуть узкий коридор, соединяющий 2-ю ударную армию с основными силами и тылами фронта. Немецкие части завершили приготовления к наступлению к 15 марта. Командование 18-й армии группы армий «Север» бросило в наступление 220-й полк 58-й пехотной дивизии и группу трофейных советских танков, захваченных в предыдущих боях. Атака была отбита. Самолеты-штурмовики и бомбардировщики 1-го авиакорпуса нанесли по советским позициям мощные удары. Но и после налетов все атаки немцев на этом участке фронта были отбиты. Западнее предприняли наступление 209-й и 154-й полки. Здесь противнику удалось потеснить части 372-й стрелковой дивизии полковника Д. С. Сорокина, которые обеспечивали защиту коммуникаций 2-й ударной армии. Ей на помощь пришли два немногочисленных отряда, сформированных из бойцов 305-й стрелковой дивизии.

На участке 52-й армии враг крупными силами начал наступление на позиции 65-й стрелковой дивизии. В результате встречных уда-

ров с севера и юга противнику все же удалось закрыть горловину, через которую шло снабжение 2-й ударной армии.

19 марта в 16 часов 45 минут передовые части 2-го батальона 209-го полка 58-й пехотной дивизии и штурмовые отряды полицейской дивизии СС встретились в районе (который они называли «Просека Эрика»), расположенном в 4 км западнее Мясного Бора. Попытки советских войск восстановить «коридор» были отбиты.

Окружение 2-й ударной армии стало первым звеном в цепи трагических событий, которые стали стремительно развиваться на этом участке фронта. В Ставке ВГК не хотели верить в бедственное положение 2-й ударной армии, которая была на пороге победы. И. В. Сталин приказал К. А. Мерецкову выехать в войска и лично организовать разгром прорвавшихся штурмовых частей противника.

Командующий Волховским фронтом этот приказ выполнил. Десять дней он лично организовывал на передовой непрерывные атаки позиций противника, бросал в бой все имеющиеся в его распоряжении части, даже состав курсов младших лейтенантов и учебную роту младших командиров. «Мне довелось многое повидать за годы войны. И вот сейчас, перебирая в памяти увиденное, полагаю, что те недели были для меня самыми трудными.

По накалу событий, по нервному напряжению, им сопутствующему, вряд ли можно их с чем-либо сравнить», — писал впоследствии К. А. Мерецков [13, с. 270]. Ценой больших жертв советским войскам удалось пробить узкий коридор шириной в километр, который насквозь простреливался немецкими пулеметами. Однако в Ставку было доложено, что связь со 2-й ударной армией восстановлена. В реальной местности освобожденный от немцев коридор проходил по болотам, двигаться по которым было почти невозможно. Но и через него потянулись цепочки людей, которые несли на себе в окруженную армию продовольствие и боеприпасы.

В журнале боевых действий 18-й немецкой армии появилась запись: «27 марта русские прорвали отсеченный фронт». Это было достигнуто ценой огромных потерь. В мар-

те они составили 40 679 человек [26, л. 14]. Но большое число убитых и раненых составило и в немецких войсках. «Станет понятным, почему солдаты говорили о “белом аде” на Волхове, который принес немецким дивизиям потери убитыми и ранеными с 15 по 23 марта 1942 г. 1062 человека и 297 человек обмороженными», — писал Ф. Хузман [30, с. 270]. О потерях немецких войск с начала восточной кампании и в ходе Любанской операции можно судить по сравнительным данным табл. 1.

Наибольшие потери 18-й армии с начала войны приходится на период со 2 января по 30 марта 1942 г., т. е. на этап проведения Любанской наступательной операции. В мартовские дни сражения за Любань ежедневно 18-я немецкая армия теряла убитыми по 5–8 офицеров и от 120 до 180 унтер-офицеров и рядо-

Таблица 1

Потери 18-й армии в разные периоды боевых действий

	Офицеры			Унтер-офицеры и рядовые		
	убиты	ранены	пропали без вести	убиты	ранены	пропали без вести
С 22 июня 1941 г. по 2 января 1942 г.	503	1408	24	12 650	43 875	1482
Со 2 января 1942 г. по 30 марта 1942 г.	293	742	16	8977	29 877	1138
С 31 марта 1942 г. по 1 мая 1942 г.	86	277	12	3441	12 887	606
Со 2 мая 1942 г. по 30 июня 1942 г.	112	496	7	4690	21 686	631

вых. Таких среднесуточных потерь с начала войны у немцев не было даже в разгар штурма Ленинграда.

Советские части на своих участках фронта вели тактические бои по улучшению позиций, предпринимали попытки наступать, но они не приводили к положительным результатам. Немецкие войска отражали эти атаки. «К счастью для всего I АК русские совершили одну из своих решающих ошибок: они распылили свои силы, они нападали то здесь, то там и, тем самым, медленно истощали свои силы, не достигнув нигде решающего успеха», — написано в истории боевых действий полковой дивизии СС [30, с. 213].

И это было главной ошибкой, которую раз за разом совершали не только командующий Волховским фронтом К. А. Мерецков, но и командующие армиями и дивизиями. На своем участке фронта каждый из них вел свое сражение, которое мало согласовывалось с действиями других соединений.

С первых дней Любанской наступательной операции противник своей стойкостью вносил серьезные поправки в планы советского командования. Неподготовленность армий к наступлению, отсутствие необходимого количества тяжелой боевой техники и боеприпасов, скудные запасы продовольствия создали те неблагоприятные условия, в которых оказались советские части не только в зоне прорыва, но и там, где враг не

позволил им вклиниться в свою оборону. К концу февраля силы наступающих армий были истощены. Без дополнительных резервов невозможно было решить задачу, поставленную Ставкой ВГК перед Волховским фронтом. Героическая борьба 2-й ударной, 52-й и 59-й армий оттянула на себя более 15 дивизий группы армий «Север», в том числе шесть дивизий и одна бригада были переброшены под Ленинград из Западной Европы. Командование 18-й немецкой армии отмечало, что «если бы этот прорыв сочетался с фронтальным ударом Ленинградского фронта, то значительная часть 18-й армии была бы потеряна, а остатки ее были бы отброшены за запад» [6, с. 280–281].

Это утверждение свидетельствует о том, что войскам Волховского и Ленинградского фронтов для достижения поставленной цели не хватило согласованности в действиях, умения маневрировать силами и предугадывать замыслы врага. Даже в условиях, когда стала очевидной нацеленность ударов противника по ликвидации прорыва 2-й ударной армии, командование Волховского фронта не сумело принять соответствующих мер, чтобы надежно прикрыть фланги, требуя от войск продолжения наступления на Любань. Это в немалой степени предопределило судьбу частей и соединений, которые находились внутри фронта прорыва.

1. Блокада Ленинграда в документах рассекреченных архивов. СПб., 2004.
2. *Гаврилов Б. И.* Долина смерти. Трагедия и подвиг 2-й ударной армии. М., 1999.
3. *Гальдер Ф.* Военный дневник. Смоленск, 2001.
4. *Гладыш С. А., Милованов В. И.* Восьмая общеармейская. Боевой путь 8-й армии в годы Великой Отечественной войны. М., 1994.
5. *Горьков Ю. А.* Государственный Комитет обороны постановляет. 1941–1945. Цифры. Документы. М., 2003.
6. История Ленинградского военного округа. М., 1974.
7. *Кожевников М. Н.* Командование и штаб ВВС Советской Армии в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг. М., 1977.
8. *Кузнецов В. А.* Начало пути // Вторая ударная в битве за Ленинград. Л., 1983.
9. Ленинград в осаде. Сборник документов. СПб., 1995.
10. *Лукницкий П.* Сквозь всю блокаду. Л., 1988.
11. Любанская наступательная операция: январь–июнь 1942 г. Боевые действия Второй ударной армии. Сборник материалов. СПб., 1994.
12. *Мерецков К. А.* На Волховских рубежах // Военно-исторический журнал. 1965. № 1.
13. *Мерецков К. А.* На службе народу. М., 1988.
14. На Волховском фронте 1941–1944 гг. М., 1982.
15. *Никулин Н. Н.* Станция Погостье: холодная зима 42-го // Аргументы и факты. 1998. № 6.
16. *Олейник Н. Б., Сяков Ю. А., Тургаев А. С.* Любанская наступательная операция 1942 г.: подготовка к сражению, начало боевых действий, анализ потерь. СПб., 2006.
17. *Польман Х.* Волхов. 900 дней боев за Ленинград. 1941–1944. Воспоминания немецкого полковника. М., 2005.
18. Трагедия Мясного Бора. СПб., 2005.
19. *Тургаев А. С., Шпирина Н. Ю.* Любанская операция: подготовка наступления // Управленческое консультирование. 2010. № 1. С. 5–30.
20. *Федюнинский И. И.* Поднятые по тревоге. М., 1968.
21. *Хозин М. С.* Об одной малоисследованной операции // Военно-исторический журнал. 1966. № 2.
22. ЦАМО РФ, ф. 96а. Оп. 1711. Д. 7а.
23. ЦАМО РФ. Ф. 96а. Оп. 2011. Д. 26.
24. ЦАМО РФ. Ф. 148а. Оп. 3408. Д. 71.
25. ЦАМО РФ. Ф. 148а. Оп. 3763. Д. 97.
26. ЦАМО РФ. Ф. 204. Оп. 93. Д. 5.
27. ЦАМО РФ. Ф. 204. Оп. 93. Д. 22.
28. ЦАМО РФ. Ф. 204. Оп. 97. Д. 8.
29. ЦАМО РФ. Ф. 204. Оп. 125. Д. 4.
30. *Husemann F.* Die Glanben dufen waren 1939–1942. Koburg, 1999.
31. *Schelm W. Mehrle H.* Von den Kämpfen der 215. Württembergisch — badischen Infanterie Division. Ein Erinnerungsbuch. Stutgard, 1993.

Н. И. БАРЫШНИКОВ

НА СТРАЖЕ ЛЕНИНГРАДА — СЕМЬДЕСЯТ ВТОРОЙ...

Ключевые слова:*оборона Ленинграда, радиолокаторы, РЛС, ПВО, воздушные цели***Key words:***defense of Leningrad, radiolocators, Radio Detection and Ranging equipment, Air Defense, air targets*

Автор вспоминает наиболее яркие эпизоды своей службы в составе 72-го отдельного радиобатальона 2-го корпуса ПВО, охранявшего небо Ленинграда в период 1941–1944 гг.

The author reminisces the brightest episodes of soldiering in the 72th separate radio detection battalion of the 2^d corpse of Air Defense which defended the sky of Leningrad in the period of 1941–1944 years.

Летом 1940 г. я окончил среднюю школу в районном центре, городе Бутурлиновке Воронежской области. Помнится, когда редакция местной газеты обратилась к выпускникам с вопросом: «Где вы хотите учиться после окончания десятилетки и как представляете себе работу в будущем?», я ответил, что в ближайшем будущем собираюсь поступать в институт связи. Далее же пояснил: «Работа инженера-электрика является одной из тех специальностей, которая даст возможность разбираться и понимать еще недостаточно познанные области радиотехники... Я думаю, что мне кое-что удастся сделать на пользу Родине».

Юношеские мечты довольно быстро и весьма неожиданным об-

разом начали сбываться: осенью 1940 г. я был призван в ряды Вооруженных Сил. Несмотря на то, что у меня тогда имелась отсрочка от службы в армии, для меня было очевидно: прежде всего следует отдать долг своей Родине. Ситуация в мире с момента начала Второй мировой войны для нашей страны серьезно обострялась, и я не видел для себя другого пути. Но призвали меня именно в радиолокационные войска, и, таким образом, я все же смог осуществлять свои мечты в условиях уже армейской службы.

Моя служба началась на Кавказе в радиополку воздушного наблюдения, где на вооружении были новейшие по тем временам радиолокационные станции. В результате мне довелось начать осваивать навыки

военного дела, получив назначение в школу сержантов, но параллельно я смог обучаться еще и премудростям радиолокации. Обстановка в полку была чрезвычайно дружелюбной: старослужащие сами стремились всячески помочь «молодым» в освоении сложной боевой техники, также внимательными и уважительными к подчиненным были и наши командиры.

Пройдя в течение нескольких месяцев необходимое обучение в этой полковой школе, я получил звание сержанта и в числе других выпускников был направлен в Ленинградский военный округ, где формировалась радиолокационная часть в особом батальоне. Этому батальону предписывалось разместить радиолокаторы вдоль государственной границы с Финляндией.

Состоявшееся тогда первое знакомство с Ленинградом глубоко врезалось в память. Проехав на поезде через всю страну, мы прибыли в самый центр города — на Московский вокзал. Всех нас восхитила красота Ленинграда. Но уже тогда мы хорошо понимали, что теперь на нас лежит особая ответственность, поскольку предстоит служить в войсках, которые должны защищать этот город.

С вокзала наше подразделение через весь город походным строем прошло по главным улицам Ленинграда, продвигаясь на север-запад.

Быстрым маршем мы вышли из города и дошли до станции Песочная на Карельском перешейке. Здесь располагался гарнизон, в котором мы должны были продолжить службу в составе 72-го отдельного радиобатальона 2-го корпуса ПВО. За городом то и дело бросались в глаза приметы минувшей ранее советско-финляндской войны. По пути нашего следования по Карельскому перешейку встретилось большое число землянок и других военно-инженерных сооружений, которые создавались, видимо, для размещения там наших войск. Но в поселке Песочном, в гарнизоне назначения, нас определили в уже хорошо оборудованную казарму.

По прибытии на новое место службы нам выдали сложное секретное радиолокационное оборудование, которое представляло собой комплекс передвижной станции, предназначенной для наблюдения за воздушными целями. Затем уже расчеты этих станций, состоявшие из 6–8 человек, направлялись по основному месту дислокации в отдельных приграничных районах Карельского перешейка.

В результате перед самой войной начала действовать система радиоуправляемых самолетов, так называемых РУС-1, установленных на Карельском перешейке. Боевой расчет приемной станции, в котором мне предстояло служить, занимал позицию на одном из наиболее

ответственных участков системы оповещения противовоздушной обороны — севернее Выборга. Именно с этого направления, как полагало командование, могли в ближайшее время происходить нарушения воздушных границ СССР.

На освоение новой техники времени почти не было. Фактически мы выехали к месту дислокации, успев лишь расконсервировать станцию, ознакомиться с инструкцией и проверить ее работу. Развернули РУС-1 в лесисто-озерном районе, обозначенном на карте под названием Лаутала (ныне Лужайка) — последней за Выборгом пограничной железнодорожной станции.

Наше соседство энтузиазма у пограничников не вызвало. Они говорили: «Вот вы появились — и участились случаи перехода границы лазутчиками». Действительно, станция, появившаяся в приграничном районе, словно магнитом притягивала к себе любопытных и вызывала повышенный интерес за рубежом.

В Финляндии, готовившейся в соответствии с гитлеровским «планом Барбаросса» осуществить нападение на Советский Союз, в это время шла всеобщая мобилизация. Финские войска выдвигались на исходные рубежи. Естественно, что активизировалась и наземная разведка.

Всех нас серьезно беспокоил случай, происшедший тогда на гра-

нице. Один из группы нарушителей, пытавшихся перейти нашу границу, смертельно раненный, крикнул: «Сота, сота!» («Война, война!») Это произошло буквально накануне 22 июня 1941 г.

Сам день начала войны мне особенно врезался в память. Дело в том, что о факте нападения Германии на СССР на нашей станции узнали не сразу. Это произошло лишь в полдень 22 июня. Об этом нам сообщили пограничники соседней заставы. Новость заставила нас срочно включить всю свою аппаратуру и начать наблюдение за воздушным пространством вдоль границы. Это решение мне пришлось принимать совершенно самостоятельно, поскольку наш командир, начальник станции, лейтенант Молчанов в тот воскресный день находился в Ленинграде. Однако, уезжая, он оставил меня в подразделении «за старшего». Вернуться сразу в момент внезапно начавшейся войны наш командир просто физически не мог, поэтому мне пришлось самому взяться за решение важнейшей задачи.

В результате мне впервые пришлось вести самостоятельное наблюдение за вражескими воздушными целями. Правда, произошло это не без определенных сложностей в связи с внезапным выходом из строя прибора, фиксировавшего количество самолетов. Но неисправность была быстро устранена,

и станция заработала в штатном режиме, что позволило без промедления начать фиксировать пролетающие самолеты. Донесения о них стали передаваться не только нашим пограничникам, но и командованию Выборгской группировки войск. По радио же мы начали отправлять свои срочные донесения и на командный пункт 2-го корпуса ПВО в Ленинград.

Сейчас лишь приходится размышлять над тем, что могло с нами случиться, если бы финская армия одновременно с вермахтом перешла 22 июня границу с СССР. Тогда, вероятно, нам пришлось бы не только фиксировать воздушные цели противника, но уже вести непосредственные боевые действия на границе. Что же касается вражеских самолетов, то они совершали свои полеты прежде всего в сторону Ленинграда, создавая серьезную опасность для нашего города. Это, очевидно, и вынудило советское командование нанести утром 25 июня ответный удар по финским аэродромам.

После этого авианалета и уничтожения ряда аэродромов противника в воздушное пространство СССР со стороны Финляндии уже перестали вторгаться самолеты. Сидя в аппаратной машине, дежурные слушали доносившиеся из динамика монотонные протяжные звуки. Они свидетельствовали о том, что в воздушном пространстве

нашей зоны самолетов нет. А война уже шла, и мы были начеку. Неся круглосуточную вахту, бдительно охраняли и саму станцию.

Однако, как известно, Финляндия стала разворачивать активные действия в полосе государственной границы лишь спустя неделю после начала Великой Отечественной войны. К общему же наступлению своих войск на Карельском перешейке финское командование перешло лишь 30 июля, когда немецкие войска группы армий «Север» также устремились непосредственно к Ленинграду.

В этих условиях командование 2-го корпуса ПВО внесло изменения в дислокацию РУС-1: нам было приказано переместиться в окрестности Выборга. То, что станцию до начала наступления финских войск вывели в более безопасное место, обеспечило ее сохранность и успешное продолжение работы.

Под руководством лейтенанта Молчанова бойцы 72-го отдельного радиобатальона установили РУС-1 недалеко от парка Монрепо, на северо-западной окраине Выборга. Бойцы действовали быстро, слаженно. Во многом это происходило благодаря и самому командиру. Коренной ленинградец, он при любых обстоятельствах оставался корректным и доброжелательным к своим подчиненным. А это было весьма важно для сплочения коллектива. Бойцам хотелось походить на свое-

го командира, недавнего выпускника Ленинградского военного училища связи.

Вскоре воздушная обстановка на Карельском перешейке резко изменилась. Возросла активность истребительной и разведывательной авиации противника. Соответственно и в аппаратной станции работа стала еще более напряженной. Дежурный радист-оператор фиксировал цель в зоне обнаружения и одновременно передавал по телефону и радио сведения о ней на командный пункт.

Запомнился один из эпизодов работы станции 3 июля 1941 г. В этот день по радио передавали выступление И. В. Сталина. Под впечатлением прослушанной речи я заступил дежурным по станции и вскоре услышал монотонное гудение, доносившееся из динамика станции. Оно вдруг сменилось прерывистыми звуками. В зоне действия РУС-1 появилась цель. Чтобы определить количество пролетевших самолетов, надо было без промедления включить ондулятор — специальный аппарат, вычерчивавший на движущейся бумажной ленте форму принятого сигнала. По записанному начертанию можно было сказать, был это один самолет или группа. В данном случае кривая на ленте свидетельствовала о том, что летело три самолета. Донесение об обнаруженной цели сразу же было передано Выборгско-

му главному посту ВНОС (воздушное наблюдение, оповещение и связь). Появление самолетов подтвердили и посты визуального наблюдения ПВО Выборга. В городе раздался сигнал воздушной тревоги. Вскоре мы обнаружили вражеские самолеты. Огонь зенитных орудий заставил их повернуть в сторону Выборгского залива. Система ПВО города закрыла путь вражеской авиации к Ленинграду.

Попытки противника проникнуть с воздуха к району Выборга и далее на юго-восток стали все чаще по мере того, как финские войска усиливали натиск на Карельском перешейке. Но специалисты ПВО четко несли службу. Многие радисты-операторы проявили себя к тому времени, вспоминаются слаженные действия на боевом посту Евдокимова, Пузырева, Детюка. К этому времени они приобрели некоторый боевой опыт и изо всех сил добивались точного определения количества обнаруженных самолетов.

Донесения, поступающие от РУС-1, к сожалению, не являлись исчерпывающими. Станция могла фиксировать пролет самолетов только в своей зоне. А ведь требовалось знать еще тип этих самолетов, их курс и высоту. Частично такие сведения давали посты ВНОС, но они не всегда могли видеть воздушные цели над Финским заливом. Ведь именно со стороны моря пыта-

лась проникнуть к Ленинграду неприятельская авиация.

Через некоторое время на смену РУС-1 в нашу часть поступили более совершенные станции — РУС-2. Они могли проследить весь путь движения воздушной цели.

Тем не менее, в последних числах августа, когда уже появилась угроза захвата Выборга противником, по приказу командования мы свернули станцию в походное положение и рано утром 29 августа 1941 г. выехали из города. Улицы Выборга тогда представляли крайне печальное зрелище. Они выглядели совершенно опустевшими, к тому же все выборгские предприятия, это было заметно, уже полностью прекратили свою работу.

Особенно тогда запомнилась привокзальная площадь города. Она была буквально завалена невесть откуда взявшейся здесь мебелью и громоздкими музыкальными инструментами. Очевидно, эти вещи планировали вывести из Выборга, но, вероятно, сделать это оказалось уже невозможным. Наши догадки подтвердились, когда здесь же на площади мы увидели одну из жительниц города, которая обратилась к нам с просьбой помочь ей покинуть Выборг. Но мы не могли, к нашему сожалению, ей в этом помочь. Станция, которую перевозила наша машина, считалась секретной, и нам категорически запрещались любые перевозки посторонних лиц на этой технике.

Тем временем бои за Выборг шли уже на северных подступах к городу. В этот момент основные дороги, ведущие к Ленинграду, были перерезаны неприятелем. Трудным путем — по одной из проселочных лесных дорог Карельского перешейка, простреливавшихся минометным огнем противника — станцию удалось все-таки вывести из района боевых действий и доставить в штаб батальона.

Но мы, конечно, еще не знали, что нам предстоит вынести самые серьезные испытания, связанные с блокадой Ленинграда, которая началась уже спустя несколько дней.

За период блокады, естественно, в нашей жизни произошло многое. Но главным при этом оставалось твердое желание победить и не допустить сдачи города врагу.

Радиолокационные станции, как и вся система противовоздушной обороны Ленинграда, стремились не допустить разрушения города с воздуха, поскольку в то время было известно немало фактов того, как с помощью авиации буквально стирались с лица земли целые крупные европейские города.

И действительно, немецкая авиация, несмотря на постоянные попытки нанести блокадному Ленинграду максимальный для него ущерб, так и не смогла нарушить его жизнедеятельность. Не были уничтожены знаменитые ленинградские памятники архитектуры, а также

основные предприятия города, его фабрики и заводы. Это не случилось несмотря даже на то, что немецкие войска находились уже на окраинах Ленинграда, а самолеты противника могли подлетать к городу практически беспрепятственно.

С помощью радиолокационных станций, как их тогда называли — «редутов», расположенных по периметру обороны города, можно было буквально заглянуть за линию фронта. Поэтому советское командование обычно своевременно получало сведения о приближении немецких бомбардировщиков к городу, поскольку наши «редуты» могли уже фиксировать цели в момент, когда немецкие самолеты еще только взлетали со своих аэродромов. В результате, когда вражеские самолеты оказывались в воздушном пространстве города, их встречала вся система ПВО Ленинграда, полностью готовая к очередному отражению авиационной атаки противника¹.

Эффективность радиолокационного оружия тогда было трудно переоценить. Фактически это было уже оружие будущего. Но главным при этом, конечно, оставались люди, которые в суровые дни блокады продолжали нести свою службу на станциях, зорко всматриваясь в экраны радаров и определяя приближавшиеся к Ленинграду самолеты.

¹ Подробнее см.: [1].

В целом к 1943 г. в борьбе с немецкой авиацией уже явно ощущалось возросшее мастерство наших солдат. В радиолокационных подразделениях хорошо научились эффективно использовать оружие и боевую технику — своевременно обнаруживали вражескую авиацию уже на дальних подступах к Ленинграду, четко проводили цели и без опозданий оповещали средства ПВО о воздушной обстановке в радиусе 120–150 км от города. Такие результаты достигались, естественно, благодаря слаженной работе всего личного состава нашего батальона.

Старшие операторы, на которых ложилась особая ответственность, отчетливо понимали, что одного лишь добросовестного выполнения обязанностей недостаточно. Они считали, что можно обнаруживать цели за пределами расчетной дальности, более точно определять количество самолетов в составе цели, «вести» одновременно 5–7 целей, научиться по характеру импульса узнавать тип самолета. Все это требовало обобщения накопившегося опыта, экспериментирования, применения технических усовершенствований, которые создавались инженерно-техническим составом батальона.

Обычно старшие операторы обменивались между собой опытом, но эти сведения не выходили за рамки подразделения. При этом требо-

валось рассмотрение конкретных приемов работы. Тогда на моем «Редуте-7» решили завести дневник боевого опыта. По замыслу инициаторов, он должен был запечатлеть достижения старших операторов. Командование отнеслось к этому начинанию одобрительно.

С большим творческим вдохновением создавался боевой дневник нашей станции. Мне было поручено писать текст и отбирать соответствующие схемы, а старший оператор Г. И. Гельфенштейн с большим вкусом и старанием делал иллюстрации и оформлял заголовки. Работа над рукописным изданием захватила нас, и мы все в свободное от дежурства время трудились над этим дневником. Назвали мы его тогда «Золотой книгой». Может быть, это несколько высокопарно, но теперь наш дневник оказался единственным в своем роде документом, запечатлевшим действия одной из радиолокационных станций Красной Армии в период Великой Отечественной войны.

После Победы наш дневник был передан Музеем истории войск округа Ленина Ленинградского военного округа и находится в его экспозиции как одно из свидетельств вклада 72-го отдельного Краснознаменного радиобатальона ВНОС в 900-дневную оборону Ленинграда.

Наиболее существенным фактическим материалом в этом дневнике является боевой опыт обнаружения

вражеских самолетов на дальностях 160–230 км при паспортном номинале станции до 120 км. Конечно, главная заслуга в этом — разработки инженерно-технического состава батальона, внедрившего в практику приспособление «дальний масштаб». Это приспособление позволило вести поиск целей на дальностях до 300 км. Но пользоваться этим оборудованием мог только очень опытный старший оператор и при соответствующей воздушной обстановке, когда одновременно имелось не больше двух целей.

19 августа 1943 г. старший оператор, включив «дальний масштаб», заметил южнее Луги на расстоянии 195 км затерянный в шумах едва заметный импульс от самолета и стал выдавать его координаты. Самолет направлялся к южному побережью Ладожского озера и вскоре был опознан наземными постами ВНОС как «Юнкерс-88». Сам факт опознания в обнаруженной цели вражеского самолета, четко выполненного станцией с такого расстояния, был уникальным.

Но были и разочарования. Это случалось, когда цель попадала в так называемую «мертвую» зону, не просматривавшуюся станцией. Тогда старший оператор с недостаточным опытом прерывал проводку цели и мог выдавать координаты о ней после выхода ее из этой зоны, но уже под новым кодовым номером. Такая информация дезориен-

тировала главный пост ВНОС. В худшем случае бывало так, что вражеский самолет проникал незамеченным в воздушное пространство Ленинграда. Припоминается неприятный эпизод, происшедший в одну из октябрьских ночей 1942 г., когда был пропущен к городу «Юнкерс-88». Он сбросил бомбы вблизи Смольного, где находился штаб Ленинградского фронта.

Произошло это так. «Ю-88» был обнаружен недалеко от Луги. Данные о нем сообщались до входа его в «мертвую» зону (район Лисино–Тосно). Затем сведения о самолете передавались как о совершенно новой цели. В момент его приближения к линии фронта старший оператор допустил ошибку, перескочив с импульса вражеского самолета на импульс своего самолета, совершавшего полет вдоль линии фронта. В то время, когда выдавались сведения о мнимом вражеском самолете, «Юнкерс» незаметно подлетел к Ленинграду и сбросил бомбы.

Командование фронта резко отреагировало на пропуск цели. Командиры 72-го КОРБ и 2-го полка ВНОС были предупреждены, а наша станция оказалась на плохом счету.

Кажется, именно это событие побуждало старших операторов самым строгим образом отнестись к своей работе и начать поиск путей, исключаящих подобные промахи при проводке целей. Мы не спешили с сооб-

щениями об исчезновении самолетов, а старались «вытянуть» их. Практика «вытягивания» заключалась в том, что по курсу полета самолета давались координаты уже невидимой цели в течение 4–7 минут до появления ее в районе выхода из «мертвой» зоны. Такая смелость в действиях старшего оператора была основана на точном расчете, отличном знании возможностей станции и понимании тактики действий неприятельской авиации.

Вопрос изучения тактики немецкой, а также финской авиации был поставлен, можно сказать, на исследовательскую основу. Тщательно изучались данные разведки, публикации газет о характере действия вражеских ВВС на Ленинградском и Волховском фронтах, сводки Совинформбюро, содержавшие отдельные сведения, необходимые для понимания особенностей боевых действий врага на северо-западе. В «Золотой книге» отражена и эта работа. Отдельные цели, описываемые по данным станции, дополнялись газетной информацией, объяснявшей ход событий.

На основе собственных наблюдений была составлена характеристика целого ряда самолетов: «Хенкель-126», «Мессершмитт-110», «Фокке-Вульф-190», «Юнкерс-88» и «Арадо-66», что позволяло делать верные заключения о типе самолета при проводке цели. Особенно это удавалось при слежении за

«Мессершмиттом-110» и летавшими парами истребителями «Фокке-Вульф-190». Импульс от «Ме-110» имел нередко соседствующий боковой «рожок», а у «фокке-вульфов» пульсирующий импульс был редким явлением — чаще это представлялось в виде находившихся рядом самостоятельных импульсов, «тершихся» друг о друга. И мы твердыми голосами сообщали на главный пост ВНОС наряду с основными данными еще и тип самолета.

В середине 1944 г., когда в Ленинградском ПВО проводился первый слет разведчиков авиационных, зенитных и ВНОСовских частей, мне довелось выступать перед собравшимися. Пользуясь газетной публикацией того времени, содержащей отчет о слете, привожу небольшой отрывок из своего выступления в изложении корреспондента газеты «В защиту Родины»:

«Наш пост добился того, что обнаруживает вражеские самолеты на очень большом расстоянии. Такая работа дает возможность нашим летчикам и зенитчикам своевременно приготовиться к бою, встретить врага на дальних подступах и, не допуская к объекту, нанести ему большие потери...

В нашем подразделении выпущена рукописная книга боевого опыта. Она имеет успех у молодых воинов и помогает им изучить боевой опыт и перенять его».

Спустя почти 35 лет после того события, в январе 1978 г., «Военно-исторический журнал» опубликовал небольшое сообщение в разделе «Хроника, факты, находки». В нем говорилось: «Старший преподаватель Ленинградского высшего военно-политического училища ПВО подполковник Е. А. Климчук, работая в музее Ленинградского военного округа, обнаружил рукописную тетрадь с надписью “Золотая книга” — записки старших операторов РЛС 72-го радиобатальона ВНОС. Личный состав РЛС, работая в условиях осажденного Ленинграда, стремился к увеличению дальности обнаружения воздушных целей. Отличное знание воинами радиолокационной техники помогало решать эту задачу».

Говоря о том, что станции удалось обнаруживать цели на рекордном расстоянии — 270 км, автор статьи пишет, что «такой дальности обнаружения воздушных целей в годы второй мировой войны не показывала ни одна РЛС воюющих стран».

Февраль 1944 г. был последним месяцем работы «Редута-7», когда он находился под Ленинградом в районе деревни Мяглово. Дело в том, что после успешного наступления войск Ленинградского фронта и ликвидации вражеской блокады воздушная обстановка к югу от города разрядилась. Теперь уже редкие цели появлялись на экране на близком расстоянии. С трудом об-

наруженные на Псковском и Нарвском направлениях на удалении 120–200 км, они перемещались в те районы, где шли напряженные бои. Естественно, что к таким целям не было особого интереса на главном посту ВНОС Ленинграда, и мы чувствовали, как ослабло внимание к нашей работе. Мы ждали распоряжения о смене позиции.

В начале марта вопреки нашим предположениям о том, что «Редут» двинется за наступающими войсками, новым местом нашей дислокации стала станция Ириновка — бывшая позиция «Редута-6», в начале февраля переведенного в Красное Село и переданного 11-му гвардейскому истребительному авиаполку для работы по наведению.

Однако опасность воздушного нападения на Ленинград по-прежнему оставалась из-за близости фронта к городу со стороны Карельского перешейка. И командование сочло необходимым усилить наблюдение в этом направлении. 3 марта наша станция приступила к работе. Более недели мы не могли получить тех результатов, которые имел «Редут-6». Цели обнаруживались только на близком расстоянии, в 80–100 км. Но уверенность, что боевые расчеты все же добьются высоких результатов в работе, не покидала нас. Такой оптимизм, очевидно, вселял нам инженер станции В. Г. Николаев. Он упорно пытался поднять уровень технических воз-

можностей станции. И, в конце концов, перелом наступил.

В середине марта удалось, наконец, обнаружить цель на значительном удалении — до 200 км. Мы обрели прежнюю уверенность и, переключаясь на шкалу предельных расстояний, выискивали импульс, отраженный от вражеского самолета. Зона видимости станции заметно расширилась.

19 марта удалось обнаружить цель в районе Нарвы (там проходила линия фронта) и проследить ее движение до Новгорода. В последующие дни наблюдались цели довольно четко на другом направлении — между Ладожским и Онежским озерами и на Свири, где находились в то время финские войска. При этом удаление целей от станции было значительным — до 220 км. На юге также обнаруживались цели на большом расстоянии. 28 марта наблюдался «Ю-88» на удалении 210 км, в районе реки Луги, а на следующий день в том же направлении наблюдалась цель на расстоянии 200 км при высоте полета 5 км.

Мы надоедали главному посту ВНОС своими расспросами относительно характера обнаруженных нами самолетов. Ведь было важно получить подтверждение точности работы станции. Результативность нашей деятельности в немалой степени стимулировала поиски новых путей совершенствования технических возможностей станции.

Первые успехи в Ириновке открыли всех, хотя еще оставались нерешенными существенные задачи.

Главным сектором обзора являлись у нас север и северо-восток, а с этих направлений целей мы пока еще не видели. И вот такой момент настал. В ночь с 30 на 31 марта заметно активизировалась деятельность вражеской авиации в приладожском районе. В период с 20 часов 30 минут до 21 часа 30 минут мы четко зафиксировали полет самолетов противника из района севернее Ладожского озера к линии фронта на Свири и убедились, что северный сектор просматривается станцией достаточно хорошо.

Советская дальняя бомбардировочная авиация предприняла крупные ночные налеты на финские военно-промышленные объекты. Наша станция наблюдала начальные и конечные участки пути движения советских бомбардировщиков.

В ночь с 3 на 4 апреля 1944 г. с территории Финляндии, с аэродрома Йоэнсуу, была предпринята попытка нанесения бомбового удара по Ленинграду. Как потом выяснилось, объектами бомбардировки должны были стать тепловые электростанции, дававшие электрический ток промышленным предприятиям и населению города. Эта задача была возложена на немецкую авиацию, базировавшуюся в Финляндии.

Внезапность налета, по замыслу вражеского командования, могла быть достигнута в результате того, что большая часть пути бомбардировщиков должна была проходить над озером, где нет постов ВНОС. Кроме того, планировался и отвлекающий маневр: звено истребителей должно было лететь по прямой на Ленинград над Карельским перешейком.

Боевой расчет, застувивший на дежурство в тот вечер, состоял, как обычно, из трех человек. Оперативным дежурным был лейтенант Шаметько, старшим оператором — Барышников, оператором — младший сержант Хлюмова. На экране не было ни одной цели. Вдруг на расстоянии 210 км севернее Ладожского озера мною был замечен слабый импульс. Лейтенант Шаметько сказал: «Это, может быть, помеха. Спешить не будем. Проверим, что произойдет с импульсом через 2–3 минуты. Если он сместится, то дадим сообщение на главный пост ВНОС».

Все трое не сводили глаз с экрана. Сомнения рассеялись — тонкий импульс двигался. Тогда Хлюмова передала на главный пост ВНОС первое донесение. Через 9 минут после этого появилась вторая цель. Она была замечена значительно дальше, чем первая, и представляла собой группу самолетов. Наконец, еще через 7 минут появилась третья группа. Чем ближе они подходили, тем четче мы различали роившееся

скопление импульсов. По тому пристальному вниманию, с каким принимались в Ленинграде наши донесения, мы понимали, насколько существенными они были для противовоздушной обороны города.

Вскоре армада из 35 вражеских самолетов, повернувшая от Ладожского озера в сторону Ленинграда, пролетела над Ириновкой. В аппаратной машине был слышен шум моторов бомбардировщиков противника. Проведя цели через «мертвую воронку» и повернув антенну на 180 градусов, мы продолжали выдавать координаты.

Путь неприятельским бомбардировщикам к Ленинграду был перекрыт. 351-й зенитно-артиллерийский полк встретил их завесой огня. Наши истребители вступили

в воздушный бой. Бомбардировщики беспорядочно сбросили бомбы в районе Всеволожска и спешно повернули обратно. Один «Юнкерс-88» был сбит вблизи станции Корнево. Так безрезультатно закончилась последняя попытка врага подвергнуть Ленинград массовой бомбардировке.

Командование высоко оценило работу нашего расчета, наградив оперативного дежурного лейтенанта Шаметко орденом Красной Звезды, меня — орденом Отечественной войны 2-й степени, а оператора Хлюмову — медалью «За боевые заслуги».

Нам же предстояло дальше двигаться вместе с наступающими тогда войсками вперед, уже к Прибалтике...

1. *Барышников Н. И.* Отечественная радиолокация на защите Ленинграда 1941–1945 гг. // Управленческое консультирование. 2005. № 1. С. 9–13.

Л. П. АБРАМОВА, Т. М. ВАРБЕНКОВА

ЭТИКА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В УСЛОВИЯХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ТРАНСФОРМАЦИЙ

Ключевые слова:

этика государственной службы, развитая демократия, постбюрократическая организация, новый государственный менеджмент, государственное предпринимательство

Авторы подробно анализируют основные мировые тенденции реформирования традиционной организационной структуры государственной службы. Рассматриваются причины, породившие необходимость реформ, а также основные направления предлагаемых преобразований. Особое внимание уделяется изменениям в традиционной этике государственной службы.

Современный мир переживает динамические изменения, что, безусловно, оказывает определенное влияние на институт государственной службы. Существующая сегодня «традиционная» в мировой практике модель государственного управления испытывает «кризис легитимности», т. е. падение доверия граждан к ней, к чиновничеству, к ее способности эффективно реагировать на «вызовы» сегодняшнего и, тем более, завтрашнего дня. В связи с этим наблюдается снижение социального престижа государственной службы и, соответственно, общественного статуса самих служащих.

Key words:

ethics of public administration, well-developed democracy, post-bureaucratic organization, new state management, state business

The authors investigate in detail main worldwide trends of the reforms of the traditional organizational structure of public administration. The roots of reform necessity are considered as well as the main trends of suggested changes. Special attention is paid to the alterations in the sphere of traditional ethics of public administration.

В ответ на это происходит серьезное переосмысление концепции государственной службы [20, с. 25–35].

Уже в середине 1970 гг. достаточно радикальные реформы начали осуществляться в развитых странах — Великобритании, Австрии, Новой Зеландии. Через несколько лет — в США, затем — в различных странах континентальной Европы. Главным направлением реформ был поиск новой модели управления, которая смогла бы стать противовесом традиционной бюрократии. В основу модели «нового публичного менеджмента» были положены

принципы децентрализованной структуры, широкого использования рыночных механизмов в деятельности публичного сектора, учета интересов и запросов граждан при осуществлении деятельности административного аппарата [3, с. 105].

В центре новой модели оказался конкретный работник (чиновник, служащий и т. д.), т. е. тот, кто в традиционной модели обладал только исполнительной компетенцией и не имел права принимать сколько-нибудь важных решений.

Каковы же основные изменения, влияющие на пересмотр основ государственной службы и каковы в этой связи направления частичного пересмотра основных принципов государственной службы, происходящего в последние десятилетия на Западе?

В настоящее время можно выделить несколько тенденций пересмотра основ государственного управления [см.: 17, с. 13–18]. Среди наиболее важных и оказывающих существенное воздействие на характер деятельности органов государственной службы можно назвать следующие изменения:

- сращивание государственной службы и политики;
- взаимопроникновение государственной службы и бизнеса;
- изменение трактовки базовых нравственных категорий — профессионализм и справедли-

вость — применительно к их действию в государственном и муниципальном аппарате;

- утрата базового принципа этики государственной службы: приоритет общественного блага перед личными целями в пользу осуществления государственными служащими личных целей;
- размывание некогда относительно единых норм и принципов морали чиновников различных уровней;
- привнесение в государственную службу и муниципальное управление элементов социальных конфликтов, развивающихся на политической, идеологической почве внутри находящихся у власти партий и общественных движений, между отдельными группировками внутри них.

В основе перечисленных тенденций пересмотра основ государственного управления лежат, прежде всего, цивилизационные изменения:

- глобализация экономики и потеря малыми и средними городами развитых стран налогооблагаемой базы при переводе предприятий в страны с развивающейся экономикой и дешевой рабочей силой;
- процессы дефедерализации и децентрализации управления в системе государственной службы и муниципального управления и формирование большей автономности деятель-

ности органов управления на местах;

- продолжающееся в условиях перехода в постиндустриальную цивилизацию расслоение общества на все меньшие по численности и существенно различающиеся по интересам слои и группы населения и т. д.

Западные специалисты и практики с конца 1960 гг. все чаще ставили под сомнение эффективность бюрократической системы управления. Формальная деполитизация оказывалась во многих случаях мнимой и приводила к теневому влиянию бюрократии на политику. Действующая модель государственной службы все более расходилась с информационными, технологическими и социальными вызовами времени. В этой связи были выделены три основных недостатка в деятельности государственной службы:

- отсутствие системы надежных контактов с гражданами и их организациями, недоверие граждан к государственной службе и институтам государства;
- организационная, коллективная безответственность;
- бюрократический централизм, ритуальное следование букве инструкций [8, с. 60].

В последние десятилетия на Западе, особенно в США и Великобритании, предпринимаются определенные действия с целью пре-

одоления названных недостатков в работе государственной службы. Следует выделить основные тенденции пересмотра основ государственного управления:

- повышение подконтрольности государственной службы политическому руководству страны, т. е. ее политизация и понижение уровня самостоятельности;
- уменьшение роли вертикальной административной иерархии, появление функциональных органов, «плоских структур» и т. д. [12, с. 58];
- маркетингизация некоторых традиционно государственных функций и служб;
- резкое повышение открытости государственной службы, в частности, возможности доступа граждан и их организаций к материалам, ранее считавшимся закрытыми, создание «прозрачной бюрократии»;
- стремление внедрить в практику концепцию «отзывчивой бюрократии», что принципиально меняет характер отношений между аппаратом и гражданами, превращая последних из пассивных налогоплательщиков и просителей в активных «клиентов» — потребителей услуг государственной службы [8, с. 60].

Разумеется, существует и противодействие этим новациям, в некоторых случаях весьма эффективное, со стороны бюрократической

системы управления. Однако общий вектор направлен в сторону реформирования.

Рассмотрим более подробно некоторые из обозначенных тенденций.

1. Необходимость решения глобальных проблем современности привела к созданию международных организаций разной степени общности, в которых взаимодействуют люди с разной этической культурой, в том числе и государственные служащие. Так, глобализация экономики приводит к тому, что государственные служащие многих стран вынужденно вступают в прямые контакты с бизнес-элитой, что порождает, в конечном счете, их тесное взаимодействие.

Срачивание этики бизнеса с этикой госслужбы берет начало в 1970 гг., когда в госаппарат разных стран, прежде всего США и Англии, влились значительные группы бизнесменов и деловых людей, и было обусловлено переходом органов госслужбы и муниципального управления к работе над проектами (командами) воспроизведения элементов матричной организационной структуры и постепенного расширения прав местного самоуправления. В результате, в систему нравственных норм и принципов морали государственной службы все глубже, размывая ее, стал проникать принцип «делового макиа-

веллизма» — прибыль любой ценой [13, с. 203–205]. К тому же, мотивирующим фактором подобного пересмотра основ государственного управления чиновники всех уровней видели в тезисе о направлении значительной доли полученных таким образом средств на нужды местного населения, не забывая при этом и себя, вводя из коммерческих доходов дополнительные выплаты своим сотрудникам. Это явление имело и побочное следствие — углубление дифференциации доходов в различных властных вертикалях и рост конфликтогенных факторов внутри органов управления, подрывающих их целостность, нарушающих моральный климат внутри них и существенно влияющих на качество кадрового потенциала, что провоцировало дополнительный отток сотрудников, неудовлетворенных величиной оплаты труда.

Здесь необходимо отметить одну из проблем, возникающих в связи с этим взаимодействием — широко распространенную во всем мире практику миграции профессионалов между государственной службой и бизнесом. Этот синдром «вращающейся двери» [4, с. 31] превращает служащих в эффективных лоббистов интересов тех компаний, где они работали до перехода в государственный аппарат, или, наоборот, куда недавно перешли с государственной службы. Это создает

неоправданные преимущества тем компаниям, которым удалось обзавестись такого рода персональными связями с государственным аппаратом, а порой ведет и к должностным преступлениям. Есть несколько вариантов ситуаций, когда подобные перемещения вызывают особые опасения. Первый — когда менеджеры из бизнеса поступают на какое-то время на государственную службу, а потом возвращаются обратно, обогащенные знанием конфиденциальной информации. Второй — «эффект шлепанцев», подразумевающий переход высокопоставленного сотрудника аппарата после отставки на пост консультанта в фирму, работающую в той же сфере, которую он недавно курировал. Особую тревогу подобные явления вызывают в связи с денационализацией ряда предприятий и целых отраслей. Возможны и иные варианты потенциально опасных связей государственного аппарата и бизнеса. Для борьбы с такой практикой многие страны (Великобритания, ФРГ и др.) разрабатывают определенные нормативные ограничения на переход с государственной службы в частный сектор [7, с. 106].

2. Процессы дефедерализации приводят к включению все большего числа государственных служащих в хозяйственную деятельность, бизнес и политику [2, с. 56–65].

3. По мере развития постиндустриального общества (с присутствием ему новыми технологиями, расширением сферы нематериального производства, ростом интернационализма при одновременной внутригосударственной децентрализации с полицентрическими структурами волеизъявления и т. д.) при реализации модели дифференцированного по горизонтали и вертикали общества возрастают требования к управленческой деятельности, к профессиональным и политическим качествам управленцев.

В последние годы пришло понимание (и это отмечают многие исследователи [см.: 11, с. 3–5]) того, что традиционное противопоставление политиков и администраторов является нормативистским, устаревшим и «наивным». Бюрократические управленцы на сколько-нибудь важных должностях практически не могут быть деполитизированы и неизбежно влияют на принятие и, тем более, на проведение в жизнь политических решений. С одной стороны, управленцы-профессионалы сами выбирают путь все большего участия в политике. С другой, — это происходит независимо от чьего-то сознательного выбора, а, скорее, в силу ожиданий выборных органов власти, руководителей предприятий и простых граждан. Исследования показывают, что граждане через различные

организации все больше вовлекаются в такие процессы управления, которые прежде рассматривались как исключительная вотчина управленцев-профессионалов. В частности, подобное участие населения в управлении характеризуется как движение «от петиций к переговорам», от стремления защищать свои интересы с помощью политических лидеров к более тесному сотрудничеству с управленцами-профессионалами.

Необходимо отметить, что при подготовке, принятии и исполнении какого-нибудь государственного решения (в том числе и политического) административные специалисты знают организационные проблемы изнутри, и в этом их огромное преимущество перед политиками, которые, как правило, имеют достаточно поверхностное представление о «технических» возможностях претворения в жизнь тех или иных решений.

Среди форм влияния государственной службы на законодательную и исполнительную политику следует выделить служебное консультирование, административное нормирование и необходимую служебную самостоятельность. Первая форма предполагает обращение политиков к профессионалам-аппаратчикам по широкому кругу вопросов. Собственные политические предпочтения государственных служащих неизбежно влияют на фор-

мулируемые ими рекомендации, а значит, становятся политикой. Суть второй формы заключается в том, что поскольку большая часть федеральных нормативных актов не может предусмотреть всех конкретных ситуаций, административные структуры вырабатывают свои ведомственные нормы, которые в деталях расписывают общие ориентиры. Что касается третьей формы, то она находит выражение в их функциональной свободе при осуществлении собственных ведомственных, федеральных норм, а также решений судов [6].

4. Тенденция политизации государственной службы неоспорима. Она вызвана не какими-либо субъективными или идеологическими причинами, а вполне объективными обстоятельствами. Элитный политический слой, в свою очередь, определяет структуру, функции, основные направления и приоритеты государственной службы; устанавливает принципы и технологии формирования ее «личного состава»; контролирует государственный аппарат, определяет дисциплинарную практику [5, с. 159]. Соответственно, одновременно усиливается тенденция проникновения политических ценностей в административный процесс. Это проникновение определяет деятельность СМИ, способствующих повсеместному тиражирова-

нию образцов поведения политической элиты. Понятно, что нормы поведения тех, кто часто появляется на экране, оказывают сильное влияние.

В настоящее время есть два основных подхода к разрешению этой проблемы.

Первый осуществляется в тех странах, где вовлечение администраторов в политику признается неизбежным и разрабатываются формы регулирования этого процесса. Например, в Германии, где существуют «политические чиновники» (министры и их заместители, чиновники высшего ранга дипломатической службы и другие высшие чиновники). Самым обычным делом в связи со сменой правящей партии становится потеря управленцами высшего звена работы. Также политические и руководящие административные должности жестко не разделены во Франции, Норвегии, Японии.

Второй подход реализуется там, где в основе системы государственного устройства и управления лежит один из главных постулатов модели бюрократии М. Вебера: бюрократия должна одинаково эффективно служить любому политическому хозяину, но не вмешиваться при этом в политику. Этот подход реализуется в Великобритании, Австралии, Голландии, Дании, Новой Зеландии, Швеции, где политические должности и должности го-

сударственной службы конституционно строго разделены. Такая система утверждена и в России, но на практике она слабо реализуется [5, с. 141–142].

5. В последнее время наибольшую популярность получили идеи «постбюрократической организации», т. е. отказа от традиционной иерархической структуры управления в пользу горизонтальных отношений партнерства, кооперации, рыночного обмена в сфере управления, переход от «логики учреждения» к «логике обслуживания», к развитию «нового государственного менеджмента».

Основными позициями концепции «нового государственного менеджмента» являются следующие преобразования в сфере государственного управления:

- уменьшение роли вертикальной административной иерархии, развитие функциональных органов, «плоских структур» и т. п.;
- децентрализация, удешевление, сокращение администрации;
- ограничение роли традиционной административной «лестницы чинов»: максимально возможная открытость, «отзывчивость» бюрократии на потребности и ожидания граждан;
- «менеджеризация» и даже «маркетизация» значительной части государственной службы [4, с. 31].

Почти во всем мире ведутся поиски в области развития «государственного предпринимательства». Например, в Великобритании и Новой Зеландии с руководителями среднего звена в порядке эксперимента на конкретный срок заключались контракты, предусматривающие достижение возглавляемой ими службой определенных результатов [19, с. 102–103]. На первых порах это дало положительные результаты: возросла эффективность, снизилась цена управленческих услуг, уменьшилась численность бюрократии [4, с. 29–30]. Позднее выявились и негативные стороны этого эксперимента: размывание специфики государственной службы как института общественного служения, дискредитация ее работников как людей, занятых удовлетворением общественных потребностей, а не просто являющихся особой категорией коммерческих агентов [17, с. 15].

К тому же «новый государственный менеджмент» с его системой зависимости оплаты труда от его результатов и упразднением традиционных льгот негативно сказался на материальном положении чиновников среднего и низшего уровней, что привело к оттоку лучших из них (в том числе и в части соблюдения моральных норм) с государственной службы [19, с. 99–105].

Традиционная структура госслужбы (с пирамидальным и линей-

ным устройством, с распорядительными методами администрирования) складывалась веками и в относительно неизменном виде существовала до второй половины XX в. Проблемы возникли с вступлением мира в цивилизацию индустриального общества и переходом к постиндустриальной цивилизации. Процессы, происходящие в мире, усложнились, преобразования многократно ускорились. Существенно осложнило положение и проявление глобальных проблем человечества (экологический кризис, накопление запасов оружия массового поражения и т. д.). Традиционная этика государственной службы, сформировавшаяся за предшествующую историческую эпоху, перестала выполнять свои функции регулятора отношений как внутри системы госслужбы, так и при взаимодействии государственной службы с населением. Она перестала успевать за быстро меняющейся ситуацией.

В этике госслужбы в настоящее время оформилось несколько тенденций происходящих изменений, которые являются предметом осмысления как учеными, так и практиками, занимающимися проблемами морали в сфере государственного управления.

Следует выделить основные направления, по которым происходили изменения в традиционной системе государственной службы.

1. *Изменения в организационной стороне госслужбы:*
 - а) появление новых штабных подразделений, института советников и т. п.;
 - б) создание вне традиционной структуры государственного управления подразделений, организованных по матричному типу, для работы над проектами;
 - в) перераспределение функций между уровнями управления в сторону увеличения прав и возможностей территорий (децентрализация управления).
2. *Нарастание глобальных проблем и необходимость объединения усилий по их решению привело к ускоренному процессу создания разнообразных международных организаций и структур, координирующих деятельность государств по тем или иным вопросам.*

Появление таких организаций заставило задуматься о необходимости сближения правовых норм и этических кодексов функционирования государственных аппаратов, а это, в свою очередь, привело к появлению базовых образовательных центров, готовящих управленцев высших звеньев.

3. *Постепенный перевод государственной службы на рельсы умеренной либерализации.*

В одних странах это произошло резко (Великобритания), в других более плавно (страны Восточной

Европы). Россия тоже провозглашает переход на умеренную либерализацию. Государства постепенно освобождают себя от заботы о потребностях людей и от выполнения взятых ранее на себя социальных гарантий населению. Это связано с нарастанием кризисных явлений в мировой экономике, с постоянным удорожанием всего процесса функционирования государства.

4. *Значительное и очень быстрое преобразование технической оснащенности государственной службы* (компьютеризация деятельности, образование единых коммуникативных систем, связь, изменение всей системы канцелярских предметов, оснащения). Такое преобразование, с одной стороны, труд упростило, а с другой — поставило перед большими отрядами госслужащих совершенно новые проблемы, в том числе переосмысление характера ответственности, необходимость приобретения новых навыков в принятии решений, в понимании своего долга и т. д.

5. *Сращивание этики госслужбы и морали политики.*

Основными причинами перечисленных преобразований служат, прежде всего, цивилизационные изменения, в ряду которых следует выделить следующие процессы:

- глобализация экономики и потеря малыми и средними горо-

- дами развитых стран налогооблагаемой базы при переводе предприятий в страны с развивающейся экономикой и дешевой рабочей силой;
- дефедерализация и децентрализация управления в системе государственных и муниципальных органов власти и создание условий для большей автономности их деятельности на местах;
 - продолжающееся в условиях перехода в постиндустриальную цивилизацию расслоение общества на все меньшие по численности и существенно различающиеся по интересам слои и группы населения и т. д.

Особенности изменений в традиционной этике государственной службы в условиях реформ

«В последнее время осознана первостепенная роль в управлении, в том числе и государственном, культурных факторов, формирования новой культуры государственной службы. Магистральным направлением здесь стала “этизация” государственной службы, т. е. усиление внимания к морально-этическим аспектам поведения государственных служащих. Считается, что без этического компонента любые административные реформы имеют мало шансов на успех» [4, с. 30]. Так,

основной тезис международной конференции «Этика в государственных учреждениях», состоявшейся в 1996 г., заключался в том, что развитие демократии и рыночной экономики зависит от того, насколько люди (граждане, потребители, клиенты, коллеги) доверяют государственным учреждениям и государственным служащим.

Мы часто говорим, что живем в эпоху, которую характеризует отсутствие веры, прочных нравственных устоев и торжество эгоизма, когда перевелись честные бизнесмены, не говоря уже о судьях, политиках, полицейских и прочих. На этот счет существуют разные мнения. Например, некоторые исследователи [14] считают, что на деле время почти ничего не изменило с тех пор, когда господствовали купеческие нравы. Наоборот, реальный анализ выявляет повышение с начала нашего столетия качества и этики менеджмента. Что, несомненно, изменилось, так это степень регулирования хозяйственной деятельности. Отклонение есть следствие избытка нормативных предписаний и связанных с ним санкций. Чем больше предписаний, тем скорее можно ждать отклонений. Сами сложные условия трансформирующегося общества привели, во-первых, непосредственно к некоторому падению нравов (в том числе и чиновников), во-вторых, заставили усилить контроль государ-

ства за всеми сферами жизни, что действительно увеличило количество зафиксированных фактов неэтичного и незаконного поведения госслужащих.

На этом фоне разворачиваются следующие объективные организационные процессы.

Во-первых, в последнее время государственные служащие стали тесно взаимодействовать с другими этическими группами, и, прежде всего, с политиками и бизнесменами, а «исполнение индивидом многочисленных ролевых функций в современном обществе часто приводит к наложению или сращиванию кодексов норм. В конфликтах между конкурирующими нормативными кодексами верх берут нормы более близкой к нам и более активной социальной группы» [21, с. 22]. Таким образом, в условиях взаимодействия бизнеса и государственной службы, организации согласованной политики бизнеса и государства происходит сращивание этических норм этих групп. В условиях кризиса государственной службы, особенно в конфликтных ситуациях, получают преобладание нормы взаимной выгоды политики и бизнеса, что отрицательно сказывается на нравственности такого института общественного служения, как государственная служба.

Так, в этику государственной службы проникает железный закон рынка: максимум прибыли любой

ценой (чему способствует и традиционно низкая оплата труда чиновников). Это имеет и положительные, и отрицательные последствия. С одной стороны, это приводит к поиску новых форм функционирования государственной службы (так называемое явление «менеджеризации» государственной службы), проявляющейся в том, что у чиновников возникает чувство ответственности за свою работу, творческий подход к своему делу, желание выполнить свои функции на высшем уровне, но, с другой стороны, чиновники в данных условиях вынуждены искать все новые и новые пути обогащения, что приводит к коррупции (особенно в традиционной системе государственной службы). На это налагают отпечаток и «волны» децентрализации. Существует закономерность: когда в государстве кризис, оно предоставляет своим регионам большую свободу (дабы снять с себя лишние заботы и ответственность), а когда в государстве наблюдается повышение уровня жизни, оно эту свободу «забирает» обратно. В таких условиях чиновники начинают использовать «наплывы» свободы в своих личных целях, т. к. знают, что использовать ее в целях государства не стоит — через некоторое время эту свободу у них все равно отнимут [18, с. 36–45].

Далее, приход бизнесменов на государственную службу с целью

получения информации, приобретения льгот для своего дела приводит к тому, что на государственной службе появляется все больше и больше чиновников, которые более заботятся о своих личных интересах, чем об обязанностях государственного служащего.

Исполнительная власть как источник денег притягивает к себе и нечестных политиков, которые используют ее как источник финансирования своих партий. Так, одна из важных причин коррупции — ужесточение выборного законодательства в условиях расширения демократии. Это приводит к необходимости находить все новые и новые источники нелегального финансирования выборных кампаний. Одним из самых реальных источников является использование в этих целях представителей государственного аппарата, де-юре или де-факто принадлежащих к тем или иным политическим силам. Именно поэтому законодатели неохотно идут на совершенствование законодательства по антикоррупционной деятельности, ибо, таким образом, они изымают у себя же наиболее реальный источник пополнения партийных касс [10, с. 103–111].

Однако явление слияния различных этических кодексов наблюдается и на менее глобальном уровне. «В отдельных случаях именно этические соображения могут определять границы профессиональной

деятельности чиновников, выражая тем самым органическое единство ценностных и ролевых ориентаций (например, в случае отставок работников государственного аппарата, протестующих против произвола власти). Правда, чаще этические нормы создают напряженность и противоречия между личностными и служебно-ролевыми требованиями к управлению» [16, с. 48–49]. Тем более, что каждый чиновник в современном обществе является участником множества социальных групп, каждая из которых навязывает ему свои нормы. И в ситуации конфликта между сталкивающимися нравственными ценностями чиновнику все труднее придерживаться норм кодекса поведения государственного служащего, выбрать правильное решение. Тем более, вполне возможно представить ситуации, когда твердое соблюдение того же кодекса будет выглядеть аморальным. Здесь возникает вопрос: является ли нарушение этических норм оправданным (например, взятка), если оно служит обходу глубоко аморальных официальных предписаний или достижению общепризнанного и справедливого результата, практически недостижимого иным способом. Если да, то «придется признать существование “высшего”, или, по крайней мере, другого свода норм, оправдывающего нарушение первого. Уместность нарушения этических норм каждый

будет оценивать со своей точки зрения исходя из морального синтаксиса: определенной группы, в которую он входит» [14, с. 208].

Следствием полного искоренения взяточничества, если такое вдруг случится, явится прекращение непрерывного процесса индивидуализации, образования групп и самоопределения, когда на смену старой радикальной философской концепции плюрализма и диалектического характера истины явится неоспоримый единый авторитет [14, с. 234–235].

Ускорение темпов изменений, происходящих в современном мире, также ставит человека в неопределенные условия, делает его связи с окружением (друзьями, семьей), в том числе со своей профессиональной группой, ее ценностями, правилами поведения менее крепкими, настраивает чиновника на предпочтение материальных выгод.

Четкая проработка этического законодательства, принятие кодексов государственных служащих, административный и общественный контроль не решили эту проблему. В США, например, законодательно четко проработаны этические принципы государственной службы, действуют кодексы государственных служащих, функционируют государственные и общественные организации по проблемам этики государственной службы. Однако, во-первых, законодательно

можно запретить прямую взятку, но это не способ борьбы с различными косвенными, замаскированными методами [9, с. 10]. Во-вторых, эти нормативные акты по разному расставляют акценты, и, наконец, такой «пресс» требований должен быть как-то компенсирован как в материальном, так и в моральном отношении. Между тем, ни средняя заработная плата американских гражданских служащих, ни традиционное негативно-ироническое отношение к ним большинства членов общества не обеспечивают им подобной компенсации [1, с. 48–50; 15, с. 42–47]. А наличие некомпенсируемых и зачастую не вполне оправданных ограничений может привести к падению престижа государственной службы на рынке труда, выработке более изощренной механики злоупотребления служебным положением [4, с. 288–289].

Что касается повышения уровня материальной и социальной защиты государственных служащих как способа решения проблем этики государственной службы, то, скорее всего, оно возможно лишь за счет внедрения в государственную службу идей «постбюрократической организации» (в силу ограниченности средств государственных бюджетов) что, как было показано, имеет и свои негативные последствия для нравственности государственных служащих. Вероятно, реалистичнее всего следует искать для каждой со-

вокупности конкретных условий то оптимальное сочетание принципов традиционной и «маркетизированной» государственной службы, которое бы позволяло при сохранении основного назначения государственной службы (служения), сделать ее более эффективной в материальном смысле. В этом случае чиновники, не утрачивая своих основных профессиональных ценностей, приобрели те новые нравственные ценности, которые не позволили бы им использовать свои взаимоотношения с политиками и бизнесменами в корыстных целях.

Однако здесь возникает вопрос, какой уровень защиты (материальной, социальной) государственных служащих нужен для реализации такого решения проблемы, насколько нужно повысить этот уровень? Выход следует искать в ответе на вопрос, что первично: социальная и материальная защищенность или социальная плодотворность государственной службы? Представляется, что социально плодотворная деятельность является элементом

социальной защиты. Это видно из того факта, что больше удовлетворены службой лица, признающие ее вклад в дело развития общества. «Положительно сказывается в этом отношении и мотивация труда в государственных органах — стремление реализовать себя в управлении. Сочетание этих двух факторов в формировании отношения к службе способствует преодолению зависимости служащих в оценке своей социальной защищенности от преимущественного фокусирования внимания на материальном положении.

Ориентация системы занятости государственных служащих, в первую очередь, на развитие у них социально плодотворного интереса обеспечит формирование взгляда на состояние социальной защищенности как цель, достигаемую в результате реального вклада государственной службы в дело увеличения благосостояния общества. Общество, признающее такой вклад, всегда обеспечит надежную защиту своих служащих» [5, с. 591–594].

1. *Баумэн Дж., Уильяме Р.* Этика в правительственном аппарате (по результатам опроса государственных служащих США) // Государственная служба. Проблемы профессиональной этики. Зарубежный опыт: реферативный бюллетень. 1998. № 2.
2. *Боявари З.* Приватизация в городском коммунальном хозяйстве // Государственная служба. Управление городом. Зарубежный опыт: реферативный бюллетень. 1997. № 3.
3. *Вульфович Р. М.* Проблемы административной реформы в РФ // Система государственной власти и управления в России: история, традиции и современность. СПб.: Изд-во СЗАГС, 2003.
4. Государственная служба / отв. ред. А. В. Оболонский. М.: Дело, 1999.
5. Государственная служба: теория и организация. Ростов н/Д.: Феникс, 1998.
6. *Граждан В. Д.* Научное обеспечение государственной службы // Государственная служба. 1999. № 2.

7. Кадровые аспекты государственной службы в странах ЕС // Государственная служба. Вопросы совершенствования работы с кадрами. Зарубежный опыт: реферативный бюллетень. М., 1995. Вып. 7.
8. *Комаровский В. С., Оболонский А. В.* Проблемы реформирования государственной службы России в свете международного опыта и отечественных традиций // Вестник Московского университета. 1997. № 4. Серия 12. «Политические науки».
9. *Льюис К. У.* Этический вызов на государственной службе (реферат книги) // Государственная служба. Вопросы этики. Зарубежный опыт: реферативный бюллетень. М., 1995. Вып. 5.
10. *Мени И.* Коррупция в конце века // Государственная служба. Проблемы профессиональной этики. Зарубежный опыт: реферативный бюллетень. 1998. № 2.
11. *Налбандян Дж.* Профессионалы в местных органах управления // Профессионализм управленческих кадров. М., 1994.
12. *Оболонский А. В.* Бюрократия и государство. Очерки. М.: ИГиПАН, 1996.
13. Психология и этика делового общения / под ред. В. Н. Лавриненко. М., 1997.
14. *Рейсмен В. М.* Скрытая ложь. Взятки, «крестовые походы» и реформы. М.: Прогресс, 1988.
15. *Сембор Э., Лининджер М.* Нравственный кризис американской государственной службы и пути его преодоления // Государственная служба. Проблемы профессиональной этики. Зарубежный опыт: реферативный бюллетень. 1998. № 2.
16. *Соловьев А.* Этика бюрократии; постсоветский синдром // Общественные науки и современность. 1995. № 4.
17. *Теобальд Р.* Этические принципы в государственных учреждениях // Государственная служба. Проблемы профессиональной этики. Зарубежный опыт: реферативный сборник. 1998. № 2.
18. *Ханеш В.* Кризис и перспективы «социального города» // Государственная служба. Управление городом. Зарубежный опыт: реферативный бюллетень. 1997. № 3.
19. *Худ К.* Изменения в оплате труда государственных служащих Великобритании // Государственная служба. Вопросы совершенствования работы с кадрами. Зарубежный опыт: реферативный бюллетень. М., 1995. Вып. 7.
20. *Шварц Г.* Истоки современной модернизации государственной службы // Государственная служба. Проблемы реформирования. Зарубежный опыт: реферативный бюллетень. М., 1995. Вып. 8.
21. Этика государственной службы // Государственная служба. Проблемы профессиональной этики. Зарубежный опыт: реферативный бюллетень. 1998. № 2.

А. Л. КИРИЛЛОВ, Н. В. БАШКЕЕВА, В. В. ПРАСОЛОВА
**ПЕРСОНАЛ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ:
МЕТОДЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ЧИСЛЕННОГО СОСТАВА**

Ключевые слова:

исполнительные органы государственной власти, численность государственных служащих, нормирование труда, оценка трудозатрат

В статье подробно описывается методика расчета численности сотрудников исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга и подведомственных им предприятий и учреждений. Основным достоинством данной методики является ее универсальность с точки зрения применения в исполнительных органах государственной власти вне зависимости от профиля управленческой деятельности и отраслевой принадлежности.

Повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти остается одной из основных проблем современного государственного управления в России [6]. На ее решение направлено большинство мероприятий проводимой в настоящее время в Российской Федерации административной реформы и реформы государственной службы [22, ст. 4664; 20, ст. 5514; 19].

Актуальность реализации основных направлений административной реформы обусловлена необходимостью:

Key words:

executive state government bodies, numerical quantity of public administrators, labor rating, labor cost estimation

In the article the methodology for calculation of numerical quantity of employees of executive state government bodies of Saint-Petersburg and institutions within their jurisdiction is described in detail. The main advantage of the methodology is its universality from the viewpoint of its application in executive bodies regardless of a profile of administrative activity and branch belonging.

- повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти на основе регламентации выполнения функций и оказания государственных услуг и процедур оценки результатов их выполнения;
- снижения затрат на финансирование аппарата государственной службы, что соответствует общепринятому определению понятия «эффективность» — «соотношение эффекта результата к затратам / расходам ресурсов, обусловившим / обеспечивавшим его получение» [2, с. 1420].

Реализация каждой из вышеперечисленных задач, в первую очередь, предполагает разработку оптимальной структуры государственного аппарата управления и наполнение ее необходимым количеством квалифицированных специалистов. «Отсутствие таких структур остается одним из самых проблемных направлений деятельности государственных органов всех уровней, сдерживающих социально-экономическое развитие территории» [12, с. 22].

Под оптимальной структурой государственного аппарата управления понимается в данном случае организационная структура, представляющая собой упорядоченную совокупность взаимосвязанных элементов, находящихся между собой в устойчивых отношениях, обеспечивающих их эффективное функционирование и развитие как единого целого.

Такая структура должна прежде всего отвечать двум основным требованиям: быть функциональной и экономической. Однако отсутствие общепринятых критериев, нормативов и научных рекомендаций в области построения эффективных организационных структур и комплектования на их основе штатов государственных органов власти создает на практике достаточно сложную методологическую проблему [3, с. 10].

Решение задач совершенствования организационных структур ис-

полнительных органов государственной власти связано с управлением кадровым ресурсом государственной службы и проблемами нормирования труда государственных служащих. Эта связь выражается в том, что под влиянием совершенствования организации труда изменяется как объем нормирования (состав работников, структурных подразделений, содержание выполняемых функций и работ), так и база нормирования (организационно-технические условия — методы и средства выполнения работ).

Проблема нормирования труда государственных служащих проистекает из специфики их профессиональной деятельности. Эта специфика может быть охарактеризована следующим образом:

- основным объектом нормирования труда государственных служащих является выполняемая ими управленческая функция;
- государственные служащие непосредственно материальных ценностей не создают, но обеспечивают условия их производства (обосновывают цели и направления общественного развития, оказывают услуги различным категориям граждан, занимаются регулированием деятельности участников экономического процесса и т. д.);
- в процессе своего труда государственные служащие обеспе-

- чивают стабильность общественных отношений, явлений и процессов, а также эффективное взаимодействие различных слоев населения с государством;
- основной вид деятельности государственных служащих заключается в принятии на основе располагаемой информации о состоянии общественных явлений и процессов управленческих решений, а также в их последующей реализации.

Таким образом, применительно к персоналу государственной службы такое нормирование проявляется в установлении меры затрат труда на выполнение заданного объема работ (функций) за определенный период времени.

Задача сокращения или увеличения требуемой численности государственных служащих, особенно важная в условиях напряженного баланса трудовых ресурсов, может быть решена только на основе «установления нормативов, позволяющих определить необходимое количество штатных единиц работников, как по отдельным структурным подразделениям, так и по организации в целом с учетом использования опыта, техники, специфики предоставляемых органом исполнительной власти услуг и выполняемых ими функций» [8, с. 15].

Анализ литературы [см.: 4; 5] показал, что до начала административной реформы штатная численность

исполнительных органов государственной власти в большинстве случаев обосновывалась применением отраслевых методик, основанных, как правило, на нормативном анализе и определении трудоемкости специфических для данной конкретной отрасли процедур, реализуемых служащими в процессе выполнения своих служебных обязанностей с учетом ряда отраслевых факторов и показателей (количество подведомственных учреждений, численность социально незащищенных групп населения, общая площадь, состояние жилых фондов и т. д.).

Информация об основных существующих методиках определения штатной численности органов государственной власти и местного самоуправления РФ, а также о методических разработках по инициативе и с участием органов власти РФ приведена в табл. 1.

Анализ приведенных в таблице данных показал отсутствие единообразия в подходах к определению штатной численности сотрудников исполнительных органов государственной власти в РФ. В этой связи следует отметить работы, проводившиеся в Санкт-Петербурге при поддержке Администрации губернатора и комитета по работе с исполнительными органами государственной власти и взаимодействию с органами местного самоуправления по реализации мероприятий административной реформы.

**Методики и методические разработки по определению
штатной численности органов государственной власти
и местного самоуправления в РФ**

Субъект применения		
федеральные органы государственной власти	органы государственной власти субъектов Российской Федерации	органы местного самоуправления
Методика расчета штатной численности таможенных органов РФ и их структурных подразделений [10]	Типовые структуры и нормативы численности органов управления образованием субъектов РФ и методические рекомендации по их применению [23]	Методика расчета численности работников муниципального архива в муниципальном образовании (МО), обеспечивающих исполнение государственных полномочий по хранению, комплектованию, учету и использованию архивных документов, отнесенных к собственности МО [18]
Методические указания по расчету нормативов численности работников территориальных фондов ОМС и их филиалов по основным функциям [11]	Современные подходы к построению организационных структур и нормированию штатной численности ИОГВ [24]	Методика расчета предельной штатной численности работников органов местного самоуправления муниципальных образований [17]
Методика расчета штатной численности государственных архивов на основе нормативов по труду [9]	Методика определения штатной численности работников отделов социальной защиты населения [14]	Методика расчета предельной штатной численности депутатов, членов выборных органов местного самоуправления (МСУ), выборных должностных лиц МСУ, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников органов МСУ, занимающих должности, не отнесенные к выборным муниципальным должностям и муниципальным должностям муниципальной службы, и предельных расходов на обеспечение их деятельности [16]

Субъект применения		
федеральные органы государственной власти	органы государственной власти субъектов Российской Федерации	органы местного самоуправления
	Методика расчета штатной численности отделов здравоохранения администраций районов Санкт-Петербурга [13]	Подходы к определению штатной численности административного аппарата местного самоуправления на примере Нижегородской области [26]
	Методика определения штатной численности работников жилищных отделов администраций районов Санкт-Петербурга [15]	Методика определения штатной численности администраций МО [7]
	Методика определения штатной численности работников государственных образовательных учреждений в сфере культуры, подведомственных комитету по культуре и администрациям районов Санкт-Петербурга [12]	Методические рекомендации по определению штатной численности муниципальных служащих и работников, осуществляющих техническое обеспечение деятельности исполнительно-распорядительных органов МСУ Ростовской области [21]

В рамках реализации данного направления реформы Северо-Западной академией государственной службы предложен единый подход к определению численности государственных служащих исполнительных органов власти [4], реализованный в типовой методике расчета численности сотрудников исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга и подведомственных им предприя-

тий и учреждений (далее — Методика).

Численность сотрудников структурного подразделения определяется в Методике как отношение оценки (в человеко-часах) объема общих годовых трудозатрат, необходимых данному подразделению для выполнения государственных функций и оказания государственных услуг, к общей для всех сотрудников подразделения оценке (в ча-

сах) индивидуального годового фонда рабочего времени сотрудника подразделения.

При этом общие годовые трудовые затраты подразделения определяются как сумма оценок трудовых затрат, необходимых данному подразделению в календарном году для выполнения каждой государственной функции и оказания каждой государственной услуги, вычисленная для всех возложенных на данное подразделение государственных функций и государственных услуг.

В свою очередь, годовые трудовые затраты, необходимые данному подразделению для выполнения каждой государственной функции и оказания каждой государственной услуги, определяются как сумма оценок трудовых затрат, реализуемых для выполнения каждого действия, вычисленная для всех действий, предусмотренных процедурой реализации этой функции или услуги.

Оценка трудовых затрат, необходимых для выполнения каждого действия, определяется на основе полученных первичных оценок характеристик каждого действия путем умножения величины первичной оценки трудоемкости действия (в человеко-часах) на величину первичной оценки повторяемости этого действия за календарный год (целого числа повторений действия за год).

Основным достоинством данной Методики является ее универсаль-

ность с точки зрения применения в исполнительных органах государственной власти вне зависимости от профиля управленческой деятельности и отраслевой принадлежности.

Методика основана на общепринятом понятии трудовых затрат (в человеко-часах), необходимых для выполнения некоторой функции (работы) путем реализации соответствующей последовательности составляющих ее действий (операций). Этим и обусловлена независимость процедуры применения Методики от вида и уровня подразделения исполнительного органа государственной власти (ИОГВ) (отдел, сектор, территориальный орган, комитет правительства и т. п.), а также от сферы (отрасли) их деятельности (образование, здравоохранение, культура, молодежная политика и т. д.).

Методика учитывает также и специфические особенности деятельности каждого подразделения ИОГВ за счет таких исходных характеристик, как:

- состав возложенных на данное подразделение государственных функций (ГФ) и государственных услуг (ГУ);
- процедуры реализации каждой функции или услуги (перечни выполняемых действий);
- характеристики действий: трудоемкости действий (выраженные в человеко-часах, требуемых

на их выполнение) и повторяемости действий (требуемое число повторений за календарный период). С помощью этих двух параметров осуществляется учет подведомственной специфики данному ИОГВ территории (размер территории и численность жителей, количество подведомственных учреждений, состояние социально-экономической сферы, другие характеристики) и соответствующего данной специфике различия в объемах работ.

Вместе с тем в Методике предполагается, что исходные оценки трудоемкости действий могут быть получены экспертным путем или с помощью хронометража и имеют однозначный точечный характер (характеризуются одним числом).

Однако особенности управленческой деятельности предполагают, что трудоемкости одних и тех же действий в значительной степени зависят от большого количества факторов. К числу этих факторов относятся характер и объем поступающей информации для обработки, анализа и принятия решения, различия в сложности и разнообразии ситуаций и процедур принятия решения в этих ситуациях. В данных условиях практически невозможным становится хронометраж, предполагающий измерение времени выполнения стандартных действий в стандартных ситуациях.

В этой связи на первый план выходят экспертные оценки. При этом привлечение в качестве экспертов специалистов ИОГВ, непосредственно выполняющих соответствующие операции, позволяет получить разумный временной интервал, в котором с достаточной степенью достоверности находится реальное значение трудоемкости соответствующего действия. Специалисты различных ИОГВ, выполняющие аналогичные действия, оценивают соответствующий временной интервал на основе своего опыта. При этом получаемые оценки имеют различную степень точности.

Оценки повторяемости действий за различный период также могут иметь аналогичный характер. Точечные оценки повторяемости соответствуют только действиям, регламентируемым нормативно-правовыми актами органов власти.

В этом аспекте совокупность экспертных и (или) измеренных первичных оценок трудоемкости действия f_{ij} из списка f_{i1}, \dots, f_{in_i} действий, которые необходимо предпринять для выполнения структурным подразделением администрации района государственной функции (услуги) FS_i из списка FS_1, \dots, FS_m государственных функций (услуг), выполняемых данным структурным подразделением, в общем случае представляет собой набор оценок, содержащий K_{ij} интервальных оценок.

Каждая оценка трудоемкости действия в этом наборе содержит два значения:

- оценка минимального значения трудоемкости действия (нижняя граница интервала оценки);
- оценка максимального значения трудоемкости действия (верхняя граница интервала оценки).

При формировании набора оценок повторяемости (целого числа повторений за календарный год) каждого действия $j_i, i = 1, \dots, u_p$, обеспечивающего выполнение государственной функции (услуги) $FS_i, i = 1, \dots, m$ данным структурным подразделением ИОГВ, возможны два варианта.

В первом варианте формируется набор оценок, содержащий L_{ij} точечных оценок — значений повторяемости, определяемых несколькими экспертами в количестве L_{ij} человек. Данный вариант получения первичных оценок применим к действиям, повторяемость которых регламентирована руководящими документами органов исполнительной власти.

Во втором варианте (аналогично оценкам трудоемкости) формируется набор интервальных оценок повторяемости (целого числа повторений) осуществления каждого действия подразделением данного ИОГВ за календарный год. Этот вариант предполагает учет зависимости оценок повторяемости некоторых действий от внешних условий

функционирования данного подразделения ИОГВ (от специфики района деятельности: числа жителей, социально-экономической обстановки и т. п.).

В целях учета указанных особенностей первичной информации авторами данной статьи реализован в Методике следующий подход к обработке интервальных оценок трудоемкости и повторяемости одного и того же действия несколькими экспертами [4].

По первичным экспертным оценкам трудоемкости каждого действия $f_{ij}, j_i = 1, \dots, u_p$, обеспечивающего выполнение государственной функции (услуги) $FS_i, i = 1, \dots, m$ в соответствии с процедурой получения статистических оценок при неравноточных измерениях [24, с. 217–220], осуществляется вычисление усредненных значений границ интервала трудоемкости этого действия.

Примененная процедура заключается в присвоении первичным оценкам трудоемкости действий весовых коэффициентов, обратно пропорциональных квадратам величин интервалов оценок, причем, сумма всех весовых коэффициентов равна единице (нормирующее условие). Это соответствует предположению о том, что чем шире указываемый экспертом интервал, тем, соответственно, ниже точность оценки.

Пусть для некоторого действия в наборе, содержащем K первичных

интервальных оценок трудоемкости (времени на его выполнение в часах), присутствует оценка с номером k , $k = 1, \dots, K$, в виде значений:

- tfo_k – нижняя граница интервала оценки («оптимистическая» оценка);
- tfn_k – верхняя граница интервала оценки («пессимистическая» оценка).

В этом случае w_k – весовой коэффициент данной оценки, вычисляемый по формуле $w_k = \frac{g_k}{G}$.

Величина g_k обратно пропорциональна квадрату величины соответствующего интервала оценки

$$Qt_f_k = \frac{tfn_k - tfo_k}{2}, \text{ а } G = \sum_{k=1}^K g_k.$$

Оценка среднего значения трудоемкости данного действия по всему набору интервальных оценок, таким образом, имеет вид:

$$Atf = \sum_{k=1}^K w \times t\bar{f}_k,$$

где $t\bar{f}_k = \frac{tfn_k + tfo_k}{2}$ – середина интервала оценки с номером k , $k = 1, \dots, K$.

Для оценки величины AQt_f – стандартного отклонения трудоемкости действия от среднего значения Atf – используется следующая оценка:

$$AQt_f = \sqrt{\frac{SQtf}{K-1}},$$

$$\text{где } SQtf = \sum_{k=1}^K w_k \times (t\bar{f}_k - Atf)^2.$$

Далее вычисляются усредненные интервальные оценки (в часах) трудоемкости действия:

- «оптимистическая» оценка трудоемкости действия:

$$Atf^- = Atf - AQt_f;$$

- «пессимистическая» оценка трудоемкости действия:

$$Atf^+ = Atf + AQt_f.$$

В том случае если в наборе первичных оценок трудоемкости действия, обеспечивающего выполнение некоторой государственной функции (услуги), наряду с интервальными оценками присутствуют точечные оценки, необходимо применение процедуры приведения точечных оценок к интервальным.

Аналогичная процедура реализована в Методике для обработки наборов первичных интервальных оценок повторяемости действий.

Ниже приведен пример, иллюстрирующий применение данного подхода на практике:

Написание заявления – одно из действий, реализующих специальную государственную услугу № 2.35.1 из Реестра специальных государственных функций и государственных услуг администраций районов Санкт-Петербурга. Временные интервалы оценок трудоемкости действия предоставлены 18 экспертами – специалистами отделов социальной защиты населе-

ния (ОСЗН) всех 18 администраций районов Санкт-Петербурга. Первичные статистические данные приведены в табл. 2.

Таким образом, трудоемкость данного действия с учетом оценок

экспертов лежит в интервале от $Atf^- = 0,156$ часа до $Atf^+ = 0,168$ часа. Или, другими словами, на выполнение действия «написание заявления» специалист отдела социальной защиты населения администрации

Таблица 2

Первичные статистические данные по выполнению специальной государственной услуги специалистами ОСЗН

<i>Специальная государственная услуга № 2.35.1 п. 5.1 приложения 1 к распоряжению Администрации Санкт-Петербурга от 28.04.03 № 809-ра: Назначать государственную социальную помощь малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам</i>			
<i>Действие: Написание заявления</i>			
№ оценки, k	Источник оценки (ОСЗН)	Трудоемкость действия	
		Минимальная трудоемкость действия, час	Максимальная трудоемкость действия, час
		tfn_k	tfo_k
1	Адмиралтейский район	0,08	0,16
2	Василеостровский район	0,083	0,1167
3	Выборгский район	0,33	0,5
4	Калининский район	0,25	0,33
5	Кировский район	0,08	0,167
6	Колпинский район	0,08	0,167
7	Красногвардейский район	0,167	0,25
8	Красносельский район	0,16	0,25
9	Кронштадтский район	0,08	0,16
10	Курортный район	0,16	0,167
11	Московский район	0,13	0,67
12	Невский район	0,17	0,25
13	Петроградский район	0,25	0,33
14	Петродворцовый район	0,16	0,25
15	Приморский район	0,12	0,167
16	Пушкинский район	0,08	0,16
17	Фрунзенский район	0,08	0,16
18	Центральный район	0,07	0,167

Результаты обработки первичных данных по выполнению специальной государственной услуги специалистами ОСЗН

	tf_k	Qtf_k	g_k	w_k	$Atf_1 \dots Atf_k$	$SQtf_1 \dots SQtf_k$
Адмиралтейский район	0,12	0,04	625	0,006611	0,0007933	1,16826E-05
Василеостровский район	0,09985	0,01685	3522,088	0,037254	0,0037198	0,000144075
Выборгский район	0,415	0,085	138,4083	0,001464	0,0006075	9,3679E-05
Калининский район	0,29	0,04	625	0,006611	0,0019171	0,000108246
Кировский район	0,1235	0,0435	528,4714	0,00559	0,0006903	8,30188E-06
Колпинский район	0,1235	0,0435	528,4714	0,00559	0,0006903	8,30188E-06
Красногвардейский район	0,2085	0,0415	580,6358	0,006141	0,0012805	1,32576E-05
Красносельский район	0,205	0,045	493,8272	0,005223	0,0010708	9,64072E-06
Кронштадтский район	0,12	0,04	625	0,006611	0,0007933	1,16826E-05
Курортный район	0,1635	0,0035	81632,65	0,863445	0,1411732	1,8449E-06
Московский район	0,4	0,27	13,71742	0,000145	5,804E-05	8,21594E-06
Невский район	0,21	0,04	625	0,006611	0,0013883	1,52069E-05
Петроградский район	0,29	0,04	625	0,006611	0,0019171	0,000108246
Петродворцовый район	0,205	0,045	493,8272	0,005223	0,0010708	9,64072E-06
Приморский район	0,1435	0,0235	1810,774	0,019153	0,0027484	6,58223E-06
Пушкинский район	0,12	0,04	625	0,006611	0,0007933	1,16826E-05
Фрунзенский район	0,12	0,04	625	0,006611	0,0007933	1,16826E-05
Центральный район	0,1185	0,0485	425,1249	0,004497	0,0005329	8,52372E-06
$G = 94543; Atf = 0,1620383; SQtf = 0,000590492; AQTf = 0,005893627$						

района Санкт-Петербурга тратит в среднем от 9 до 10 минут.

Немаловажным для получения адекватных реальным процессам результатов расчетов является необходимость учета асимметрии распределения оценок внутри интервалов первичных оценок характеристик действия. При этом использование известных асимметричных вероятностных законов распределения в настоящее время не представляется возможным в силу отсутствия теоретических их обоснований и достаточной статистики.

В этой связи на практике асимметрия распределения оценок в интервалах первичных оценок трудоемкости действий может быть учтена путем разделения интервалов на подинтервалы в соответствии с интенсивностью (повторяемостью) осуществления действий.

Например, эксперт k оценивает время, затрачиваемое на выполнение действия «*обработка писем по направлениям деятельности отдела*», временным интервалом от 0,3 часа до 5 часов. Количество обрабатываемых писем составляет 10 000 штук в год. Другими словами, среди всего количества писем, поступающих в отдел, есть те, на обработку которых специалист затрачивает 0,3 часа, но есть и такие, обработка которых потребует существенного большего количества времени (5 часов).

Учет асимметрии распределения оценок в интервалах трудоем-

кости действия предполагает, что в подобных случаях производится разбиение первоначального действия на поддействия, например: обработка писем «обычной» и «повышенной» сложности с разными интервальными оценками трудоемкости, соотносимыми с первоначальным интервалом.

Первоначально заданная повторяемость действия в подобном случае перераспределяется между новыми интервалами.

В рассматриваемом примере: (0,3 часа; 1 час) — временной интервал для обработки писем «обычной» сложности с повторяемостью 8000 штук/год и (3 часа; 5 часов) — временной интервал для обработки писем «повышенной» сложности с повторяемостью 2000 штук/год.

В заключение необходимо отметить, что в рассмотренных выше условиях получаемые в Методике результирующие оценки требуемой численности сотрудников подразделений ИОГВ носят интервальный характер как индивидуального рабочего годового фонда сотрудника подразделения, так и оценок затрат, необходимых для реализации подразделениями государственных функций и услуг. Этим определяется методологическая особенность применения Методики в практической деятельности ИОГВ для обоснования их структуры и штатной численности при проведении организационно-штатных мероприятий.

1. *Александрова А., Бычков Д., Гришина Е.* Кадровый потенциал гражданских служащих как ресурс реформ государственного управления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. № 1. С. 53–70.
2. Большой толковый словарь русского языка. СПб.: Норинт, 2002.
3. *Горшков А. С., Кириллов А. Л.* Проблемы оптимизации организационной структуры исполнительных органов государственной власти // Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2009. № 2. С. 9–16.
4. *Горшков А. С.* О едином подходе к определению численности государственных служащих исполнительных органов власти: методика расчета // Управленческое консультирование. 2009. № 3. № 4. С. 5–13.
5. *Горшков А., Мясников А., Хованов Н.* Методика расчета определения численности государственных служащих // Государственная служба. 2009. № 4. С. 30–34.
6. *Горшков А. С.* Совершенствование системы профессионального обучения государственных служащих в условиях административной реформы // Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2006. С. 28–36.
7. *Игнатов В. Г., Рудой В. В.* Совершенствование системы комплектования штатов органов муниципального управления // Муниципальная служба. 2005. № 1. С. 58–63.
8. *Костюков А.* Диагностика профессионального потенциала кадров системы регионального управления // Государственная служба. 2005. № 1 (33).
9. Об утверждении методики расчета штатной численности государственных архивов на основе нормативов по труду: Приказ федеральной архивной службы РФ от 14 января 2004 г. № 9. [Электронный ресурс] // Предпринимательское право: Юридическая база. URL: http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumList_DocumFolderID_999_CPage_8.html (дата обращения 17.02.2010).
10. Об утверждении методики расчета штатной численности таможенных органов Российской Федерации и их структурных подразделений: Приложение к приказу Федеральной таможенной службы РФ от 29 декабря 2007 г. № 1666. [Электронный ресурс] // Виртуальная таможня: Информационно-консультационный портал. URL: http://www.vch.ru/cgi-bin/guide.cgi?table_code=14&action=show&id=12731 (дата обращения 17.02.2010).
11. Об утверждении методических указаний по расчету нормативов численности работников территориальных фондов обязательного медицинского страхования и их филиалов по основным функциям: Приказ Федерального фонда обязательного медицинского страхования от 11 июля 2000 г. № 57. [Электронный ресурс] // Юридическая база РФ. URL: <http://jurbase.ru/texts/sector092/tes92424.htm> (дата обращения 17.02.2010).
12. О методике определения штатной численности работников государственных образовательных учреждений в сфере культуры, подведомственных комитету по культуре и администрациям районов Санкт-Петербурга: Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 07 июня 2007 г. № 655. [Электронный ресурс] // Нормативно-правовая база «Консультант+».
13. О методике определения штатной численности работников государственных учреждений здравоохранения, финансируемых за счет средств бюджета Санкт-Петербурга: Постановление правительства Санкт-Петербурга от 07 февраля 2008 г. № 118. [Электронный ресурс] // Нормативно-правовая база «Консультант+».
14. О методике определения штатной численности работников государственных учреждений, находящихся в ведении комитета по социальной политике Санкт-Петербурга: Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 23 января 2007 г. № 40 (в ред. Постановления Правительства Санкт-Петербурга от 05 августа 2009 г. № 930). [Электронный ресурс] // Нормативно-правовая база «Консультант+».

15. О методике определения штатной численности работников государственных учреждений служб заказчика администраций районов Санкт-Петербурга, финансируемых за счет средств бюджета Санкт-Петербурга: Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17 августа 2009 г. № 940. [Электронный ресурс] // Нормативно-правовая база «Консультант+».
16. О методике расчета предельной штатной численности депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников органов местного самоуправления, занимающих должности, не отнесенные к выборным муниципальным должностям и муниципальным должностям муниципальной службы, и предельных расходов на обеспечение их деятельности: Распоряжение главы администрации Краснодарского края от 3 ноября 2006 г. № 1022-р. [Электронный ресурс] // Региональное законодательство. URL: <http://www.komitet-k.ru/index.php?ds=313031> (дата обращения 17.02.2010).
17. О методике расчета предельной штатной численности работников органов местного самоуправления муниципальных образований: Распоряжение правительства Кировской области от 9 ноября 2007 г. № 487 (в ред. распоряжения правительства Кировской Области от 17.11.2008 № 476). [Электронный ресурс] // Региональное законодательство. URL: <http://www.kirlaws.ru/index.php?ds=274186> (дата обращения 17.02.2010).
18. О методике расчета численности работников муниципального архива в Московской области, обеспечивающих исполнение государственных полномочий по хранению, комплектованию, учету и использованию архивных документов, отнесенных к собственности московской области: Постановление Правительства Московской области от 26 июня 2007 г. № 450/22. [Электронный ресурс] // Региональное законодательство. URL: <http://www.regionz.ru/index.php?ds=47145> (дата обращения 17.02.2010).
19. О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. и плане мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг.: Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (ред. от 10.03.2009). [Электронный ресурс] // Нормативно-правовая база «Консультант+».
20. О продлении срока реализации Федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)» на 2006–2007 гг.: Указ Президента РФ от 12 декабря 2005 г. № 1437 // Собрание законодательства РФ. 2005. № 51.
21. О согласовании методических рекомендаций по определению штатной численности и формированию организационных структур исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления Ростовской области: Решение коллегии администрации Ростовской области от 25 июля 2005 г. № 75. [Электронный ресурс] // Региональное законодательство. URL: <http://www.rostlaws.ru/index.php?ds=1203703> (дата обращения 17.02.2010).
22. О федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 гг.)»: Указ Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 47.
23. Письмо Министерства образования РФ 17 ноября 2003 г. № 38-06-11. [Электронный ресурс] // Инновации и предпринимательство: Юридическая база. URL: <http://www.innovbusiness.ru/pravo/DocumShow.asp?DocumID=90573&DocumType=0> (дата обращения 17.02.2010).
24. Разработка и внедрение методических рекомендаций по определению штатной численности и методологических подходов к построению системы и структуры исполнительных органов государственной власти Ростовской области на основе функционального анализа их деятельности. [Электронный ресурс] // Официальный сайт администрации Ростовской области. URL: <http://www.donland.ru/content/info.asp?partid=5&infolid=11432&topicfolderid=32&topicinfolid=0> (дата обращения 17.02.2010).
25. Смирнов Н. В., Дунин-Барковский И. В. Курс теории вероятностей и математической статистики. М.: Наука, 1969.
26. Фабричный С., Ильина Н. Подходы к определению штатной численности административного аппарата местного самоуправления. [Электронный ресурс] // Управленческое консультирование. 2002. № 1. URL: <http://www.dialogvn.ru/uk/2002/n01/s02-1-09.htm> (дата обращения 17.02.2010).

В. С. АВДОНИН

ОСОБЕННОСТИ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Ключевые слова:

политическая централизация, отношения центра и регионов, современная Россия, административная реформа

Key words:

policy of centralization, relations of federal centre and the regions, contemporary Russia, administrative reform

В статье анализируется политика централизации, которая проводилась федеральным центром России в 2000 г. Автор рассматривает этапы централизации, ее цели и результаты осуществления. Подробно исследуются процессы и явления, которые проявились на федеральном и региональном уровне. Автор считает, что итоги централизации достаточно неоднозначны и в связи с этим весьма вероятны изменения в политике централизации в России в будущем.

Policy of centralization, which has been provided by the federal centre of Russia during the 2000th years, is analyzed in the article. The author develops stages of centralization as well as its purposes and realization results. Processes and phenomena, which appeared on federal and regional level, are analyzed in detail. The author states that the results of centralization are controversial enough, and changes in the policy of centralization in Russia are quite possible in future.

В большинстве современных публикаций, посвященных российской региональной политике, так или иначе затрагивается тема политической централизации [см., напр.: 3–5; 8; 10; 14–19]. Данная проблематика рассматривается в различных аспектах и ракурсах, оценки этого явления тоже неоднозначны, но общий мотив публикаций состоит в том, что проводимая федеральным центром в 2000 г. политика централизации кардинально изменила характер отношений центра и регионов в современной России.

Эпоха «федерализации», «регионализации» и центробежных тенденций, характерных для политики 1990 гг., сменилась в 2000 г. эпохой централизации. Это означало, что центр или общегосударственные органы власти и управления перешли к постоянному наращиванию контроля за региональными политическими процессами, одновременно ограничивая влияние органов власти регионов на общенациональном уровне и автономию их действий в самих регионах. В итоге баланс отношений центра и регио-

нов явно изменился в пользу центра, а федерация в России приняла ярко выраженную централистскую форму. В литературе анализируются причины и условия возникновения этого процесса, исследуются достигнутые результаты и перспективы его возможного развития, подробно рассмотрен и сам ход централизации, выделяются его этапы.

Обычно переход к политике централизации связывают с именем второго Президента РФ В. В. Путина, а ее начальный этап — с началом его первого президентского срока (весна 2000 г.). Именно тогда началась так называемая «федеративная реформа», проложившая путь к политической централизации. В дальнейшем централизация, осуществлявшаяся при Путине, только нарастала. Ряд исследователей склонны выделять в ней еще один этап, соотнося его со вторым сроком путинского президентства (2004–2008 гг.). На этом этапе централизация приняла еще более выраженный и всеохватный характер, а политическое доминирование центра в регионах еще больше возросло. В публикациях экспертов и аналитиков период после оставления Путиным президентского поста (2008–2009 гг.) характеризуется как время нарастания проблем в политике централизации, отмечается появление в ней неопределенности, новых аспектов и векторов, что позволяет говорить о возмож-

ных перспективах формирования нового этапа.

На наш взгляд, в политике централизации 2000 гг. можно условно выделить три этапа.

Первый этап (2000–2003 гг.) в целом характеризовался переходом от предшествующей модели отношений центра и регионов к новой, более централизованной. На этом этапе происходил демонтаж первой и институционализация второй, при этом продолжал сохраняться целый ряд особенностей прежней модели, что вело к присутствию в самой политике централизации элементов неопределенности, постепенно сокращающихся.

Второй этап (2004–2008 гг.) в целом характеризовался укреплением и развитием новой централистской политической модели, которой неопределенность была присуща в меньшей степени. Она приобрела собственную логику функционирования и воспроизводства.

Однако *третий этап*, начавшийся с 2008 г., пока не проявляет тенденций к дальнейшему усилению централизации, он характеризуется нарастанием проблем и противоречий сформировавшейся модели, симптомами ее эрозии и необходимости пересмотра. В этот период в ней вновь усиливаются элементы неопределенности и четкая тенденция к ее демонтажу.

В нашем анализе политики централизации на разных ее этапах

предполагается использовать концепцию «межполитических отношений», которая применялась в ряде исследовательских проектов [13; 20]. В общем плане она направлена на исследование взаимодействий политики центра с политическими, экономическими и социальными условиями и процессами в регионах, а также на отслеживание изменений, вызываемых этой политикой. С одной стороны, эта концепция направлена против чрезмерных дуалистических проявлений в исследованиях, посвященных общенациональным и территориальным аспектам общенациональной внутренней политики и политическим процессам собственно регионального уровня. С другой стороны, концепция «межполитических отношений» не предполагает упразднения региональной политической специфики, «растворения» и «поглощения» региональных политических процессов общенациональной политикой центра. Блок политики регионального уровня в ней неустрашим. Вопреки централизации и политическому давлению центра этот уровень неизбежно сохраняет ту или иную степень политической автономии.

По сравнению с концепцией «баланса отношений», применяемой во многих исследованиях, посвященных политической регионалистике, направленной на анализ изменений (смещений) в общем балансе поли-

тических отношений центра и регионов [16], концепция «межполитических отношений» имеет определенные отличия. Она предполагает различие взаимодействий между политикой центра и политикой в регионах на двух уровнях: по линии управленческой «вертикали» (политического взаимодействия между органами власти и управления) и по линии политического процесса в целом. Разумеется, эти измерения политики взаимно пересекаются и влияют друг на друга, в них прослеживаются зависимости и обратные связи. Тем не менее, различие этих двух измерений может быть методологически продуктивно. На его базе в рамках концепции «межполитических отношений» формулируется идея двух «автономий», позволяющих фиксировать степень централизации политического процесса в регионах в двух выделенных «измерениях» (на уровне органов власти и управления, а также в рамках политического процесса в целом) [13, с. 13–16.]. Образованное двумя шкалами «автономии» аналитическое пространство дает возможность сопоставлять изменения в политических отношениях центра и регионов как в сфере властной «вертикали», так и в других областях политического процесса, выделяя сходства и различия происходящих в них явлений. В целом этот подход позволяет, на наш взгляд, более объемно и всесторонне рас-

смотреть различные аспекты политических отношений центра и регионов, фиксировать определенные ритмы, тенденции, векторы происходящих изменений, выявлять связанные с этим проблемы.

Политика централизация в 2000–2003 гг.

Этот начальный этап реализации политики централизации уже достаточно хорошо изучен. В основном подробно рассматривались мероприятия «федеративной реформы», начавшейся в мае 2000 г., вскоре после вступления В. В. Путина в должность Президента РФ [17; 18]. Хотя в политическом плане поворот к централизации начался, на наш взгляд, несколько раньше — в конце 1999 г., после успеха на выборах в Госдуму пропрезидентского избирательного объединения «Единство». Этот успех означал политическое ослабление сил регионов, сплотившихся вокруг блока «Отечество — Вся Россия» (ОВР), получившего на выборах существенно более скромный результат, что и открыло путь к централизации. В начале 2000 г., еще до старта «федеративной реформы» произошло еще несколько значимых событий, способствовавших переходу к новой политике. Прежде всего, это отказ блока ОВР в лице его лидера Е. М. Примакова от борьбы за президентский пост, что означало

дальнейшее политическое разоружение регионалистских сил перед лицом центра. Они признавали его приоритет и отказывались от конфронтационного сценария президентских выборов. В этот же период центр начал массовые замены ельцинских полпредов в регионах на выходцев из силовых структур, формируя в регионах кадры будущей «федеративной реформы». Можно также добавить, что все это происходило на фоне достаточно успешного подавления вооруженного сепаратизма в Чечне, демонстрирующего решительность намерений центра. Победа Путина на президентских выборах в первом же туре показала, что ресурсы центра в регионах весьма значительны и путь к «федеративной реформе» открыт.

Сама реформа, как отмечали многие исследователи процессов централизации, прошла относительно бесконфликтно. И введение федеральных округов, и назначение полпредов, и формирование института федеральных инспекторов в регионах, и консолидация в регионах федеральных ведомств, и изменение способа формирования Совета Федерации прошли достаточно спокойно. Критики реформы со стороны региональных лидеров было немного. Но отдельные критические выступления все же были. Они исходили, как правило, не от ведущих «губернаторов-тяжеловесов»,

а от глав сравнительно небольших регионов, связанных с оппозицией. Например, с критикой реформы выступал рязанский губернатор Вячеслав Любимов, связанный с КПРФ. Он заявлял, что реформа «толкает в прошлое», ведет к тому, «что мы уже проходили», выражая особое недовольство перераспределением налоговых доходов в пользу центра [9, с. 2]. Но уже через полгода он официально заявил о пересмотре своих взглядов на «федеративную реформу» и выступил с ее одобрением.

Таким образом, в целом реформа прошла относительно гладко. Хотя введенные в ходе ее институциональные изменения заметно меняли баланс политических отношений в пользу центра, вели к значительному сокращению ресурсов и автономии региональной власти. О причинах успеха политики централизации на этом этапе в литературе, посвященной данной проблематике, существуют разные мнения. Условно их можно разделить на три группы. Представители первой — делают упор на политико-административные или политико-силовые компоненты реформы, особо подчеркивая роль установления центром контроля над силовыми ресурсами и правоохранительными органами в регионах [11]. Эти мероприятия предопределили успех и всех других элементов реформы. Региональной фронде были проде-

монстрированы ресурсы административно-силового контроля центра, и она отступила. Другие исследователи подчеркивают роль политико-экономических компонентов [20]. Реформа совпала с экономическим ростом и активизацией межрегионального движения капитала, что требовало «открытия» регионов и вовлечения их ресурсов в общенациональный и внешний рынки. Централизация обеспечивала этот процесс в политико-административном плане, ограничивая региональную автономию и облегчая проникновение в регионы новых экономических игроков. Наконец, третья группа ученых делает упор на политико-культурные компоненты [2]. Строительство властной «вертикали» возрождало советские принципы бюрократического централизма, близкие ментальности постсоветских региональных элит. Не затрагивая клановых и клиентских основ их власти, оно вело к замене состояния неопределенной децентрализации привычной иерархической вертикалью, что способствовало ее восприятию в регионах.

Разумеется, все эти объяснения «успеха» политики централизации не противоречат, а дополняют друг друга. В целом они формируют ее комплексное объяснение, базирующееся на учете и анализе соотношения различных факторов и аспектов, а также на осмыслении их ком-

плексного действия. С точки зрения концепции «межполитических отношений», в данном случае важно подчеркнуть два момента. Во-первых, централизация на этом этапе затронула, прежде всего, административную «вертикаль», создав систему ограничителей для региональной власти и урезав ее автономию. Политические же процессы, происходившие в целом в регионах, не вписывались в полной мере в масштабы политики централизации, их автономия оставалась достаточно высокой. Во-вторых, в рамках самой властной «вертикали» централизация не была сугубо авторитарной, а имела важную политическую составляющую, базируясь на сериях «обменов» и «договоренностей» с региональными лидерами. При этом содержание этих «обменов» и «пактов» обладало существенной региональной спецификой, отличаясь от региона к региону.

В ряде случаев централизация действительно вела к политическому ослаблению губернаторов, их смене и реконфигурации региональных элит, в которых усиливались группировки, связанные с интересами центра. Но это происходило далеко не всегда. Достаточно распространенным явлением стали случаи достижения договоренностей центра с влиятельными главами крупных регионов. В обмен на утрату ряда полномочий и сокращение ав-

тономии от центра губернаторы получали от него различные типы «компенсации», что вело к сохранению и даже укреплению их власти внутри региона.

В целом режимы губернаторов в регионах на этом этапе централизации парадоксальным образом укреплялись. Это подтверждают и исследования конкретных региональных случаев, и общая статистика выборов действующих глав регионов в этот период. Объяснение данного феномена дают концепции «клиентелизма» и «боссизма» («касикизма»), представленные в политических исследованиях [1; 21]. Централизация в этот период часто осуществлялась на основе сотрудничества («пакта») центра и агрегированных с ним региональных сил вокруг сильнейшего из местных «боссов», которым, как правило, был глава субъекта Федерации. Система его господства в регионе не затрагивалась, борьба местных элитных кланов с ним не поощрялась. Центр делал ставку на сильнейший клан, с лидером которого и заключал «пакт» о его поддержке в обмен на лояльность по отношению к проводимой центром политике. В итоге этот клан и его глава становились еще сильнее, и другие группы вынуждены были прекращать с ним борьбу, предпочитая подчиниться, а не соперничать с ним. Монопольное правление господствующей группировки усили-

валось, а ее лидер (губернатор) одновременно становился более лояльным и подконтрольным центру. Этот механизм в основном и обеспечивал относительную политическую стабильность в регионах в условиях проводимой централизации.

Разумеется, модель «боссизма» была не безупречна. Она могла давать сбои. Центр, например, мог ошибиться в ставке на сильнейший элитный клан, поддержанная им фигура могла проиграть на выборах более влиятельной местной группе, либо столкнуться со значимым противодействием других сильных игроков. В этом случае политика в регионе, как правило, дестабилизировалась, а соперничество элитных кланов возрастало. Но все же это было, скорее, исключением, чем правилом. К тому же сама по себе их лояльность по отношению к центру и в этих случаях не страдала, т. к. сами соперничающие в регионах группировки вели борьбу за статус наиболее лояльной по отношению к центру.

За пределами властной «вертикали» централизация на этом этапе в основном ограничивалась началом строительства «партии власти» — «Единой России» (ЕР). Хотя формулировка «за пределами» здесь, конечно же, условна. «Партия власти» по определению была составной частью, встроенной в «вертикаль» власти, но этот институт простирался также и за ее

пределы, охватывая значительно более широкий круг региональных элит, и был нацелен на контроль политического процесса в целом. Строительство «партии власти» входило в стратегический план централизации, но в начальный период «федеративной реформы», во всяком случае, до конца 2003 г. имело второстепенное значение. По существу, самым значительным событием в реализации этого направления централизации стало организационное оформление в 2002 г. «Единой России». В ней были объединены сегменты региональных элит, распределенные ранее между двумя «партиями власти» — «Единством» и «Отечеством». С точки зрения политики централизации, это событие полностью соответствовало модели договоренностей или «пактов» центра и региональных «боссов». В созданную центром «Единую Россию» вливались ресурсы регионалистских сил «Отечества» на определенных условиях. Об этом свидетельствовали и необычайно сложные в начальный период руководящие структуры новой партии, в которых были представлены видные региональные «тяжеловесы», а также проявлялась существенная автономия региональных отделений от центрального руководства. Большого уровня централизации, чем модель «пактов» и «обменов» с «регионалами» под эгидой центра, на партийном направлении этой

политики в тот период добиться не удалось.

Таким образом, в целом результаты осуществления централизации на этом этапе можно оценить как стратегический успех централистских сил и отступление регионализма. Но одновременно они свидетельствовали и об определенных ограничениях и несовершенстве этой политики, что определялось сохранявшейся практикой элитных «пактов» в отношениях центра и региональных элит, не позволявших центру проводить свою политику более решительными и, если угодно, авторитарными методами. Кроме того, эта политика была сосредоточена в основном в сфере бюрократической «вертикали» и весьма скромно затрагивала региональные политические процессы за ее пределами, что порождало неопределенность ее дальнейшего развития.

Усиление централизации (2004–2008 гг.)

Обычно этот этап прежде всего связывают с отменой в регионах губернаторских выборов и переходом к фактическому назначению региональных глав. Данное институциональное изменение действительно было весьма существенным и повлекло за собой дальнейшую перестройку в системе отношений регионов и центра. Формально этот переход был мотивирован необхо-

димостью дальнейшего укрепления «президентской вертикали» в обстановке террористической угрозы. (Президент огласил это решение в сентябре 2004 г. после серии терактов на Северном Кавказе.) Но фактически, как считается, оно готовилось и прорабатывалось заранее, вероятно, даже еще до переизбрания В. В. Путина на второй президентский срок [18, с. 588]. Основанием для этого перехода могли служить многие обстоятельства самого разного характера. Это и выше упомянутый относительный успех централизации на предыдущем этапе, дающий возможность двигаться дальше, и соображения геополитического и внешнеполитического характера, и вопросы дальнейшего проведения реформ в условиях экономического роста, и тренд укрепления личной власти Путина и влияния «питерской команды» президента в высшем руководстве страны, и многое другое.

Как и в случае с «федеративной реформой» на предшествующем этапе, отмена губернаторских выборов прошла относительно спокойно. Несмотря на критические высказывания ряда политиков, экспертов и данные опросов общественного мнения, губернаторский корпус заметного противодействия этому нововведению не оказал. Победа В. В. Путина на президентских выборах 2004 г. с более убедительным, чем в 2000 г., результатом, интер-

претировалась как легитимация его предшествующего курса, в том числе и в сфере отношений с регионами, что позволяло действовать еще более решительно в направлении укрепления «президентской вертикали». В то же время дальнейшее движение по этому пути требовало вовлечения в централизацию и более широкого пласта региональных политических процессов.

Наращивание «вертикали» по линии исполнительной власти должно было подкрепляться и другими мероприятиями. В политическом плане для развития централизации особое значение имело дальнейшее выстраивание централизованной модели «партии власти» — «Единой России», а затем и централизация всей партийной системы в рамках проводившейся партийной реформы. Эти процессы, на наш взгляд, подготовили, а затем и постоянно сопровождали новый этап централизации «властной вертикали», включавший и отмену губернаторских выборов.

Важным обстоятельством, повлиявшим на централизацию партийной «вертикали», стали события, связанные с формированием большинства в Государственной Думе после парламентских выборов в декабре 2003 г. Электоральный результат созданной за год до этих выборов «Единой России» составил 37%. Она стала первой по числу полученных голосов партией Госу-

дарственной Думы. В то же время по этому показателю она была еще далека от статуса доминирующей партии. Ее результат полностью совпадал с суммой результатов «Едиства» (23%) и ОВР (14%) в 1999 г. Он показал, что входящие в ЕР региональные лидеры, контролирующие часть ее электората в регионах, не смогли или не захотели существенно расширить ее ряды. Для превращения «Единой России» в доминирующую парламентскую партию потребовалось манипулирование мандатами, которым занимались представители центра. В Госдуме усилиями центра в начале 2004 г. было сфабриковано конституционное большинство ЕР, намного превосходящее ее реальные электоральные результаты¹. После этого роль региональных начальников в партии резко снизилась, изменилась конфигурация ее руководящих органов, была введена практика жесткой партийной централизации, а элементы договорной модели были вытеснены практикой директивных указаний. Другим следствием сфабрикованного «большинства» ЕР стал упадок рейтинга других партий, повлекший централизацию и всей партийной системы страны.

Можно отметить, что практически параллельно с подготовкой

¹ Получив 37% голосов, ЕР контролировала в Госдуме 68% мандатов [6, с. 40].

и осуществлением проекта отмены выборов губернаторов центр проводил и политику жесткой централизации в «Единой России». Прежде всего, был положен конец «вольнице» депутатов ЕР в Госдуме, а затем было централизовано и управление региональными отделениями партии. Вместе с переходом к практике выдвижения глав регионов президентом началось и массовое вступление действующих губернаторов в «Единую Россию». Властная «вертикаль» быстро смыкалась с партийной «вертикалью». На региональные политические процессы все это оказывало существенное влияние, создавая условия для сокращения их автономии. Зависимость губернаторов от центра по административной линии дополнялась ростом их зависимости от «Единой России» по партийной, что вынуждало их влиять на региональный политический процесс в интересах этой партии, контролируемой центром.

Но политика централизации, осуществлявшаяся через партийную «вертикаль» ЕР, столкнулась в ряде регионов с определенными проблемами. На выборах региональных законодательных собраний вплоть до 2004–2005 гг. местные элиты предпринимали достаточно успешные попытки формирования региональных партий и партийных блоков из отделений малых партий. Эти образования получали значи-

тельный процент голосов, создавая конкуренцию отделениям крупных федеральных партий, прежде всего ЕР, а в некоторых случаях даже получали большинство. ЕР, несмотря на все усилия, еще не могла претендовать во многих регионах на электоральное доминирование [7, с. 32], а «автономия» политических процессов в регионах оставалась достаточно высокой. Это влияло и на губернаторов. Некоторые из них пытались маневрировать между установками центра на поддержку «Единой России» и альтернативными доминирующими партиями и блоками, чтобы обеспечить себе «коалиции поддержки» при одобрении в региональном представительном органе власти.

Для устранения этих проблем понадобилось новое ужесточение партийного и избирательного законодательства, вследствие которого запрещались региональные партии и партийные блоки, резко ужесточались критерии партийной деятельности и вводились преференции для крупных парламентских партий. Централизация партийной политики в условиях полного доминирования ЕР в общенациональном парламенте практически не оставляла губернаторам и региональным элитам другого выбора, кроме поддержки «Единой России». После введения всех этих партийных и избирательных новаций ее показатели на региональных выборах заметно возросли,

а роль в политических процессах в регионах существенно усилилась.

Новый раунд централизации привел и к модификации практики «боссизма». Для центра он становился все менее нужным, поскольку в условиях жесткой централизации как по административной, так и по партийной линии «обмены» и «пакты» с региональными «боссами» теряли смысл. Требовавший каких-то уступок от центра региональный лидер мог быть просто заменен человеком центра при одобрении региональных законодателей, оценка большинства которых контролировалась через «Единую Россию». Практика «боссизма» на этом этапе стала постепенно вытесняться тактикой авторитарного администрирования. Но полностью отказаться от «пактов с боссами» центр не решался. Об этом говорила практика «назначения» глав регионов по новым правилам. Более чем в половине случаев центр сохранял «контракты» с прежними главами регионов, в том числе и с теми, кто находился у власти несколько сроков подряд или вполне подходил под образ региональных «боссов». Естественно, что условия «контракта» со стороны центра на этапе более жесткой централизации становились жестче. Вместе с тем они вполне уживались и с новой практикой «назначений», и с практикой партийной «вертикали».

Политика централизации с 2008 г.

В российской политике 2008 г. был во многих отношениях весьма примечательным. В этом году во второй раз в постсоветской истории произошла смена президента страны по модели «преемника», укрепив этот неформальный институт в российской политике. Вместе с тем возникшая после этого система власти выглядит достаточно необычно. Экс-президент не ушел от дел, а сохранил за собой ключевой пост премьер-министра и активно действует в политике наряду с новым президентом. Кроме того, с 2008 г. на российскую политику воздействует экономический кризис, вызывающий осложнение многих проблем. Экономический рост предшествующего периода прекратился, обострилась социальная, а в какой-то мере и политическая ситуация. В 2008 г. Россия столкнулась с острой внешнеполитической ситуацией, затронувшей ряд южных регионов страны. Для политики централизации, о которой шла речь выше, эти процессы имеют существенное значение. Они позволяют более рельефно высветить как ее достижения, так и проблемы, обозначить ее промежуточные итоги, а также тенденции дальнейшей эволюции.

К исходу президентского правления В. В. Путина в рамках политики централизации получили развитие институты федерального вме-

шательства, санкций и контроля, усилилось влияние центра на кадровую и бюджетную политику в регионах, на местах укрепились и расширились структуры федеральных ведомств, представительство регионов в центре также, по сути дела, было взято под контроль. Централизация в этот период способствовала унификации и управляемости политики в регионах и за пределами собственно властной (административной) «вертикали». Реализуемая политика затронула сферу партийного строительства и избирательных институтов, финансово-экономическую, а также идеологическую сферу. В партийной системе был закреплён приоритет федеральных партий, обеспечено доминирование «партии власти» — «Единой России», резко сокращён партийный спектр. С учётом интересов централизации была преобразована и избирательная система, в области экономики повысилась роль вертикально интегрированных общенациональных холдингов и централизованных госкорпораций, в идеологии были восстановлены и закреплены идеологемы сильного, централизованного, единого российского государства.

Вместе с тем централизация этого периода показала, что в политике центра жесткое выстраивание и укрепление «вертикали» власти явно преобладает над «горизонтальной» функцией центра в федератив-

ном государстве. Баланс этих компонентов явно нарушен в пользу наращивания административной централизации при ослаблении институтов «функционального» взаимодействия с регионами (переговорных «площадок», агрегирования и представительства региональных интересов и т. д.), а также и институтов политического участия и представительства внутри регионов. Также и демократическое развитие в регионах было принесено в жертву централизованному бюрократическому управлению.

Критические мнения в адрес политики централизации не раз высказывались ещё до кризиса. Теперь ситуация меняется, но явно не в благоприятную для этой политики сторону. Ведь экономический рост, как считается, «смягчал» курс на централизацию, делая его менее конфликтным. Теперь ещё одним фактором, влияющим на эту политику, становится экономический кризис. Направленность его воздействия может оцениваться неоднозначно. С одной стороны, кризис ведёт к сокращению ресурсов федерального центра и ослаблению потенциала его влияния на регионы, с другой — стимулирует мобилизационную политику и стремление ещё больше усилить контроль. На практике мы видим и то, и другое. Вместе с тем, политический опыт кризиса 1998–1999 гг. показал, что в кризисной обстановке в целом преобладала

тенденция к политическому ослаблению центра, вызвавшая всплеск регионализации. На этот раз ситуация иная, центр располагает большим объемом экономических ресурсов и жесткой властной «вертикалью», но логика кризиса та же: в целом он ведет к сокращению ресурсного потенциала и влияния центра. В этих условиях централизация будет сталкиваться с необходимостью регионализации «антикризисной политики» и повышения роли региональной власти в проведении антикризисных мер, отвечающих региональной специфике. Центр не сможет решать кризисные проблемы повсюду.

Поэтому центр вынужден поощрять «управляемую» регионализацию. В его риторике стало больше призывов к регионам «искать резервы на местах», вырабатывать региональные антикризисные программы, опираться на оригинальные решения местных проблем, не обращаясь к центру. Конечно, созданный централизацией более высокий потенциал контроля над регионами будет сдерживать процесс «антикризисной автономизации» регионов, стараясь не допустить «разгула регионализма», выхода его на политический уровень. Но, похоже, что регионы уже почувствовали колебания центра. В их риторике появились призывы к «новой региональной политике», больше учитывающей интересы регионов

и предполагающей режим политического диалога регионов и центра. Конечно, эти призывы вовсе не означают, что центр обязательно им последует. Но само их появление, на наш взгляд, свидетельствует о тенденции к ослаблению доминирования в региональной политике прежнего курса на жесткую централизацию.

Еще один фактор, влияющий сегодня на региональную политику, — новая бицентричная властная модель («тандемодемократия», «дуумвират», «диархия» и т. д.) на уровне федерального центра, возникшая в 2008 г. после выборов нового Президента РФ Д. А. Медведева. Для политики централизации это, так или иначе, создает турбулентные эффекты, ведущие к ослаблению ее определенности и эффективности. Перераспределение функций и задач внутри вертикали власти сопровождается, например, явным спадом активности структур полпредов в федеральных округах, введением новой системы назначения губернаторов (через выдвижение партией), планами изменений системы регионального представительства в Совете Федерации РФ и т. д. Все это свидетельствует о дестабилизации или даже пересмотре прежнего курса региональной политики, о поиске новых ресурсов и способов управления, о тенденциях формирования нового баланса в отношениях с регионами.

Нельзя не отметить те явления и процессы, которые фиксируются в самих регионах как уже проявившиеся эффекты политики централизации, проводившейся последние годы. Помимо очевидных проявлений усиления контроля и влияния центра ряд эффектов может оцениваться весьма неоднозначно. Иногда даже указывается, что федеральная политика централизации в ряде аспектов страдает противоречиями и отсутствием ясной стратегической линии [16, с. 259]. Например, отмена выборов и фактическое назначение губернаторов уже породили целый ряд проблем. В некоторых регионах возникли феномены «имитационного губернаторства», означающего фактическое отчуждение новых глав от участия в политике в регионах. Проявили себя проблемы кадрового дефицита, ухудшения качества управления, требующие новых замен, отсутствия опыта публичности у новых глав и т. д. Не вполне оправдала себя и централизация через усиление в регионах

федеральных партий. Их деятельность на местах во многом является имитационной и отчужденной, а негативное отношение к ним усиливается. Буксуют либо глохнут на местах и многие другие элементы политики центра, внедряемой в регионах (муниципальная реформа, проекты укрупнения регионов, «строительство» гражданского общества и т. д.).

Таким образом, в целом можно полагать, что изменения в политике централизации в России весьма вероятны. Изменение экономических и политических условий ведет к тому, что курс на централизацию постепенно теряет прежнюю жесткость и определенность. Порождаемые им проблемы вызывают формирование новых тенденций, ограничивающих централизацию и намечающих переход к «новой региональной политике», которая может характеризоваться большей гибкостью, многообразием и диалогом в отношениях регионов и центра.

1. *Афанасьев М. Н.* Клиентелизм и российская государственность. М., 2000.
2. *Афанасьев М.* Невыносимая слабость государства. М., 2006.
3. *Баранов А. В., Вартумян А. А.* Политическая регионалистика. М., 2004. Вып. 1–3.
4. *Галкин А. А.* и др. Федерализм и публичная сфера в России // Полис. 2001. № 4.
5. *Галкин А. А.* и др. Эволюция российского федерализма // Полис. 2002. № 3.
6. *Голосов Г. В.* Сфабрикованное большинство: конверсия голосов в места на думских выборах 2003 г. // Третий электоральный цикл в России, 2003–2004 гг. СПб., 2007.
7. *Голосов Г.* Электоральный авторитаризм в России // Pro et Contra. 2008. № 1.
8. *Иванов В.* Путин и регионы. Централизация России. М., 2006.
9. *Любимов В. Н.* Запрягаем ... Куда поскачем? // Советская Россия. 2000. 22 июня.
10. *Медведев Н. П.* Политическая регионалистика. М., 2005.
11. *Петров Н.* Силовое измерение федеральной реформы // Федеральная реформа 2000–2004. Т. 2. Стратегии, институты, проблемы. М., 2005.

12. Политическая регионалистика: теория и практика. М., 2003.
13. Пространственные факторы в формировании партийных систем: диалог американистов и пост-советологов / под ред. К. Мацузато. Саппоро; Екатеринбург, 2002.
14. Региональные процессы в современной России. М., 2002.
15. *Туровский Р. Ф.* Политическая регионалистика. М., 2006.
16. *Туровский Р. Ф.* Центр и регионы: проблемы политических отношений. М., 2007.
17. Федеральная реформа 2000–2003. Федеральные округа. М., 2003. Т. 1.
18. Федеральная реформа 2000–2004. Стратегии, институты, проблемы. М., 2005. Т. 2.
19. *Федосов П. А.* и др. Перспективы российского федерализма: федеральные округа; региональные политические режимы; муниципалитеты // Полис. 2002. № 4.
20. Феномен Владимира Путина и российские регионы: победа неожиданная или закономерная? / под ред. К. Мацузато. М., 2004.
21. *Matsusato K.* From Communist Boss Politics to Post-Communist Caciquismo // Communist and Post-Communist Studies. 2001. Vol. 34. № 2.

В. А. ВОЛКОВ

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ РАЗРЕШЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ КОНФЛИКТОВ

Ключевые слова:

социальный конфликт, социальное противоречие, методологические принципы, противоборство политических сил

Key words:

social conflict, social contradiction, methodological principles, confrontation of political forces

В статье рассматриваются методологические принципы, на которых строятся исследования, посвященные вопросам разрешения социальных конфликтов. Рассматривается также сущность социальных противоречий и конфликтов, происходивших в различные исторические эпохи. Автор утверждает, что, несмотря на многообразие возможных путей разрешения конфликта, методологически верным является поиск его основания как сущности, в которой кроется основное противоречие и возможность его разрешения.

Methodological principles, which are background of investigations devoted to the problems of social conflicts, are considered in the article. Essence of social contradictions and conflicts which took place in different historical epochs is considered as well. The author states that in spite of variety of possible ways of conflict permission search of conflict background is correct methodology which reveals main contradiction of a conflict and possibility of its permission.

Конфликтология как отрасль знания не случайно зародилась в недрах социальной науки. Именно в ней зафиксированы фундаментальные цели и методологические принципы, на которые ориентируются исследования, связанные с проблематикой конфликта. Необходимость выделения новой сферы знания во многом связана с тем, что эпоха глобальных социальных противоречий и потрясений требовала разработки нового категориального аппарата, позволявшего более тщательно и дифференцированно осмыслять эти противоречия. В свя-

зи с этим можно выдвинуть гипотезу, согласно которой отношение понятий противоречия и конфликта является методологически ключевой для понятийного дискурса конфликтологии.

Проблема связи понятий «противоречие» и «конфликт» представляется, по видимости, очевидной и потому непроясненной в теории конфликта. Отношение данных понятий пытаются интерпретировать как в рамках формальной логики, так и в логике содержательных отношений.

Деление на логический и не логический подходы к трактовке по-

нения противоречия сразу подвергается сомнению истинность трактовок терминов. «Нелогическое» — это нарушение законов логики в рамках заданных условий, что не является приемлемым для разума, выступающего предпосылкой для научного исследования. Исследование опирается либо на логику, абстрагирующуюся от всякого содержания и в этом смысле формальную, либо на логику развертывания теоретического содержания, не игнорирующую формальную логику и раскрывающую существо предметного содержания. В данном вопросе не стоит отталкиваться ни от житейского опыта, ни от сетований на неопределенность понятий, поскольку выяснение определенности понятий и составляет существо дела.

О чем идет речь, когда предлагается разделение на логическое и нелогическое противоречие? В данном случае исходят из того, что логика есть наука о мышлении, прежде всего, в его вербальном выражении, и здесь действует закон запрета противоречия; реальные противоречия, в этом смысле, не являются логическими. Но здесь как раз и фиксируется различие, в котором «объективная» логика снимает формально-логическую. Объективная логика исходит из того, что мышление проявляет себя не только в речи, но и во всех формах деятельности и шире, — в объективной реальности,

в том числе — из конкретного единства мышления и бытия. Факт противоречия указывает не на деструктивность мышления, а на необходимость разрешения противоречия.

Выяснение отношения понятий «противоречие» и «конфликт» предполагает экспликацию одного из них как предпосылку для прояснения отношения в рамках указанной позиции. Понятие конфликта имеет недавнюю историю и, в рамках ряда оговорок, сложилось в контексте развития социальных наук на рубеже XIX–XX столетий. Понятие противоречия заняло свое достойное место в рамках формальной логики со времен Аристотеля, опиравшегося на традицию его предшественников. Вторую жизнь понятие противоречия получило в философии Г. В. Ф. Гегеля, а также всех его последователей и критиков.

Фиксируя различие между позициями Гегеля и Аристотеля в понимании понятия противоречия, необходимым образом возникает вопрос об определенности отношения между трактовками данного понятия, сформировавшимися в различных традициях.

Понятие противоречия в формальной логике согласуется с целями формального вывода, абстрагирующегося от всякого содержания и указывающего на действия, взаимно отрицающие друг друга, равно как и высказывания, противоположные в одном и том же отно-

шении. «Невозможно, чтобы одно и то же в одно и то же время было и не было присуще одному и тому же в одном и том же отношении (и все другое, что мы могли бы еще уточнить, пусть будет уточнено во избежание словесных затруднений) — это, конечно, самое достоверное из всех начал...» [1, с. 125]. Все это указывает на понимание понятия противоречия как характеристики логически ложного высказывания, характеристики неправильного мышления.

Это понимание противоречия еще сохраняет и И. Кант, который фиксирует невозможность приписывания вещи предиката, противоречащего ее определенности.

Если оставаться в рамках данной традиции, то соотношение понятий «противоречие» и «конфликт» примет довольно сложную опосредствованную форму. Понятно, что понятие конфликта не сопряжено с правилами правильного, логического словоупотребления. С другой стороны, очевидно, что понятие конфликта имплицитно подразумевает объективное содержание, что выводит его за пределы формально-логического инструментария, в том смысле, что последнего недостаточно, по определению, для его анализа. Если мы отождествим понятия «противоречие» и «конфликт», то запрет на противоречие, невозможность противоречия в действительности повлечет за собой

и невозможность существования конфликтов в действительности. Если противоречие является характеристикой ошибочного суждения, то и конфликт является ошибкой реальности. В таком контексте противоречие не может и проявляться как конфликт.

Вопрос, возникающий из последнего умозаключения, должен обнаружить общее основание для последующего анализа. Может ли понятие противоречия относиться к объективности? Имеет ли смысл вопрос о содержании, сущности противоречия как таковом, вне зависимости от «логического» противоречия?

В философии Гегеля сделан радикально новый шаг в осмыслении понятия противоречия. Противоречие выступает как отношение между определенностями предмета. Гегелевская «Наука логики» по своему своему замыслу исходит из объективности логики и, соответственно, противоречия: «...все вещи сами по себе противоречивы, причем в том смысле, что это положение сравнительно с прочими скорее выражает истину и сущность вещей» [2, с. 65]. Гегель поясняет это положение указанием на чувственное движение как на наличное бытие противоречия. Всякая предметная данность существует как устраняющее себя противоречие.

Древние диалектики, замечает Гегель, сделали лишь неверный вы-

вод из констатации противоречивости движения о том, что оно не существует. Логическое значение противоречия отнюдь не утрачивается, если его относят к сфере объективности. Напротив, только теперь проясняется, что формальная логика не имеет понятия противоречия в собственном смысле именно в силу своей формальности. Ложным и противоречивым в формальной логике является высказывание, состоящее из двух высказываний, которые по форме являются утверждением и отрицанием одного и того же высказывания. Представление о противоречии как об определенном классе ложных высказываний затемняет существо самого вопроса.

Формально-логический закон противоречия получает свой смысл на том основании, что объективное противоречие имеет наличное бытие в качестве разрешенного, «снятого». «Вещь, субъект, понятие есть именно само это отрицательное единство; оно нечто в самом себе противоречивое, но точно так же и разрешенное противоречие; оно основание, которое содержит свои определения и есть их носитель» [2, с. 69].

Противоположные определения, считает Гегель, непосредственно проявляют в себе противоречие, поскольку отрицательно соотносятся друг с другом, предполагают друг друга, но выступают и как безраз-

личные самостоятельные субъекты. «Поэтому представление всюду имеет, правда, своим содержанием противоречие, но не доходит до осознания его; представление остается внешней рефлексией, переходящей от одинаковости к неодинаковости или от отрицательного соотношения к рефлексированности различных [определений] в себя» [2, с. 67].

Таким образом, противоречие полагает себя в определениях тождества, различия, противоположности, полагает свои стороны как предполагающие друг друга, в качестве самостоятельных безразличных субъектов, так и себя в качестве субстанциального основания.

Противоречие рассматривается как сущность многообразия наличного бытия. В этом смысле сущность есть отрицательность этого многообразия, едина и тождественна самой себе. Сущность есть то общее, что отрицает многообразие единичности. Она тождественна себе также в безразличии к различиям в самой себе. Сущность есть основание.

Таким образом, мы видим, что противоречие выступает как сущность, субстанциальное основание являющегося многообразия, которое можно рассматривать как противоположные определенности этого основания, и в то же время как безразличные самостоятельные субъекты, отрицающие друг друга.

Столкновение таких субъектов как взаимно ограничивающих друг друга есть конфликт. Конфликт есть такое отношение, в котором основание еще не выступает как предметная действительность, в которой противоборствующие субъекты обнаруживают свою несамостоятельность. В конфликте столкновение субъектов обнаруживает взаимное ограничение, и, тем самым, отрицание, чуждость иного. Тем самым конфликт фиксирует непроявленность противоречия. Вследствие этого исследование конфликта всегда требует рассмотрения не только его феноменологии, но и постановки вопроса о его сущности.

Конфликт является характеристикой отношения как минимум двух субъектов деятельности. Противоречие является характеристикой сущности, ее имманентным свойством как источника развития.

Подобно тому, как противоречие несет в себе моменты тождества, различия противоположности, конфликт также обнаруживает в себе моменты консенсуса, компромисса. В рамках конфликта его субъекты определяют себя как враги, противники, а при сотрудничестве — как друзья.

Исследовать сущность конфликта означает необходимость вскрыть его субстанциальное основание. Это основание выявляет несамостоятельность и несамодоста-

точность каждого субъекта конфликта. Основание также указывает на свою противоречивость как на первопричину конфликта и необходимость разрешения этого противоречия.

В каждую эпоху противоборство политических сил, выражающее сущностное противоречие эпохи, стремится завершиться победой и верховенством одной из сторон этого конфликта. Идеологически это интерпретируется как борьба за власть прогрессивных сил против сил реакции.

В то же время историческим результатом борьбы сторон становится разрешение, снятие противоречий, структурирующих данную эпоху, и освобождение общества, как от данного типа противоречий, так и от их носителей.

Так, например, в античности борьба цивилизации против варварства завершалась, с одной стороны, победой цивилизации, с другой стороны, сама эта противоположность утрачивала свое значение и смысл. Человечество освободилось от деления внутри себя на людей и не людей.

Сущность античной политики заключается в цивилизационно-этическом противоречии, содержанием которого является, с одной стороны, борьба полисной цивилизации на границах античного мира против варварства, несущего деспотию и рабство, и с другой сторо-

ны, противостояние рождающейся личной воли, уже не признающей тождества с общей волей, нравственностью общественного человека.

Новое историческое противоборство оформлялось по конфессиональному признаку. Сущность средневековой политики осмыслялась как противоречие религиозного характера, содержанием которого являлась борьба за иерархическое религиозно-политическое единство христианского мира, выражавшаяся в противостоянии церкви и государства, христианского и нехристианских миров, ересей и ортодоксии. Религиозная проблематика, пропитывающая все самые приземленные заботы людей, оказалась своего рода водоразделом, образующим и различающим политические общности средневекового мира.

Такое взаимное ограничение и отражение основных функций государства и церкви создало почву для возникновения общества религиозно нейтрального, которое в Новое время обрело форму гражданского, экономического общества. В конечном итоге государству удастся избавиться от опеки церкви только благодаря расколу, произошедшему в самом христианстве.

Только к XVII в. следующий этап освобождения выразился в осознании того, что «конфессио-

нальная однородность, во всяком случае, в отношениях между государствами, а порой и внутри одной страны, не является столь уж необходимой... Нация занимает место конфессии как во внутривнутриполитических, так и во внешнеполитических отношениях, поэтому целью внутренней политики становится не конфессиональная а национальная однородность, хотя национальные и религиозные различия могут оказывать друг на друга влияние» [6, с. 23–24].

Сущностью политики Нового времени становятся противоречия национально-экономического характера, выливающиеся в социальные конфликты, конфликты государства и общества, конфликты наций-государств. «Государственная организация общества является средством дифференциации, раздвоения индивида и общества. Если индивидуальная и всеобщая воля не соответствуют одна другой “по природе”, то всеобщность по отношению к индивидуальности должна полагаться внешне — в форме государства и внутренне — как моральная воля в нравственности индивида» [5, с. 279]. Здесь происходит не подмена политики экономикой и правом, а политика становится формой, сущностью которой являются экономика и право. На праве как политической проблеме делается акцент в первом периоде эпохи Нового времени — периоде абсолю-

тизма. Индивидуальная свобода, базирующаяся на собственности, вступает в противоречие с иерархией прав различных сословий. Роль выразителя духа нации взяла на себя буржуазия и ее идеологи, чьи интересы в сфере права и консолидации нации вошли в фазу политического конфликта с аристократическим сословием и, в конечном итоге, обнаружили экономические основания. Впоследствии сфера экономики как превращенный в производительную силу прибавочный труд совокупности организационных форм обнаруживает в себе противоречия, выливающиеся в конфликты, с одной стороны, между субъектами эконо-

мики за гегемонию в едином транснациональном экономическом пространстве и экспансию за его пределы, с другой стороны, — между трудом и капиталом.

Новый этап свободы наступает в результате политического разрешения конфликтов, создания политических общностей нового типа [3; 4, с. 56].

Таким образом, можно утверждать, что, несмотря на многообразие возможных путей разрешения конфликта, методологически верным является поиск его основания как сущности, в которой кроется основное противоречие и возможность его разрешения.

1. *Аристотель*. Соч.: в 4 т. М., 1976. Т. 1.
2. *Гегель Г. В. Ф.* Наука логики: в 3 т. М., 1971. Т. 2.
3. *Горшков А. С., Кириллов А. Л.* Проблемы оптимизации организационной структуры исполнительных органов государственной власти // Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2009. № 2. С. 9–16.
4. *Зуев С. Э., Васецкий А. А.* Государственная региональная политика: подходы к оценке эффективности // Управленческое консультирование. 2009. № 4. С. 52–70.
5. *Козловски П.* Общество и государство: неизбежный дуализм. М., 1998.
6. *Хесле В.* Философия и экология. М., 1994.

С. Э. ЗУЕВ, А. А. ВАСЕЦКИЙ КЛАСТЕРИЗАЦИЯ ТЕРРИТОРИЙ — НОВЫЕ ПРИНЦИПЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ

Ключевые слова:

региональная политика, государственное управление, стратегия роста, региональное планирование, типология регионов, кластеры территорий

Key words:

regional policy, state administration, strategy of growth, regional planning, regional typology, clusters of territories

В статье рассматриваются вопросы стратегии и тактики трансформации региональной политики России. Авторы предлагают свою типологию российских регионов, которая, по их мнению, отражает возможные форматы интеграции Российской Федерации в мировой политический и экономический контекст. Особое внимание уделяется в статье обсуждению принципов построения полноценной национальной региональной политики, способной создать в ближайшее десятилетие масштабные и конкурентоспособные в рамках глобальной экономики кластеры территорий, имеющие специальную внутреннюю организацию.

The problems of strategy and tactics in transformation of the regional policy of Russia are discussed in the article. The authors suggest their own typology of Russian regions, which in their opinion reflects possible formats of integration of Russian Federation into the world political and economical context. Special attention is paid in the article to the discussion of the principles of development of full-valued national regional policy, capable to create in the nearest decade some large-scale and competitive in the frame of global economy territorial clusters, which will possess special inner organization.

Опыт государственного управления последних десятилетий очевидным образом свидетельствует о выделении особого и специфического предмета политической мысли и практики — региональной политики [4]. Это прослеживается как на методологическом уровне, так и в отношении собственно системы политического управления, в странах унитарного и федеративного устройства; в условиях самых

различных политических режимов. Чисто философский вопрос взаимосвязи частей и целого наполняется сложными смыслами, берущими свои истоки в процессах глобализации, возникновения новых экономических формаций, в нюансах этнокультурной и культурной эволюции и многом другом.

При реализации тех или иных схем развития страны или более крупных территориальных образо-

ваний (макрорегионов) особое значение приобретает «пространственная проекция» утвержденных планов, их территориальная привязка в зависимости от условий, сложившихся в конкретное время и на конкретном месте. В этой связи важно сформировать точное понимание различий и возможностей тех или иных территориальных образований в рамках имеющихся стратегий. Оказывается недостаточным стандартное различие, например, на доноров и реципиентов, поскольку роль таких специфических региональных ресурсов, как человеческий капитал, исторические традиции, особая среда жизни и т. д. зачастую значит больше, чем чисто формальные показатели ВВП.

Кроме того, все стратегии развития оказываются феноменом многовариантным, а каждый ее вариант (сценарий) имеет свою, отличную от других, проекцию на территориальном уровне¹. В противном слу-

¹ Так, например, одним из существенных противоречий концепции долгосрочного развития России является выбор инновационного сценария, с одной стороны, и пространственная проекция, которая ориентирована на сценарий «энергетический», при котором транспортные инфраструктуры планируется развивать под экспорт сырьевых ресурсов, крупнейшие проекты связаны с освоением новых месторождений и т. д. В то же время сценарий инновационного развития требует городской среды совершенно иного типа, а об этом в самой концепции практически ничего не говорится.

чае возникающие дисбалансы сильно затрудняют ее реализацию или вообще сводят ее на нет.

В этом смысле вопрос региональной политики и диверсифицированного подхода к территориям и регионам различных типов является критической точкой стратегического планирования и государственной политики в целом.

Ключевым вопросом региональной стратегии России на настоящий момент является пространственная трансформация территории страны в соответствии с задачами социально-экономического и культурного роста. Но если основные формальные параметры не вызывают сомнений², то сама стратегия и тактика развития является предметом продолжающихся дискуссий — как в экспертном сообществе, так и в среде принимающих решения элит.

Опыт стран с большой территорией свидетельствует, что сопровождение стратегий роста и развития должно основываться на функции четкого регионального планирования [5]. Без принципиальных решений в этой сфере интересы территориальных и экономических субъектов, действующих на национальных и глобальных рынках, начинают входить в противоречия с интересами самих территорий, что неизбежно ведет к провинциа-

² Рост благосостояния, конкурентоспособность российских регионов в мировой экономике, инновационная политика и т. д.

лизации и угасанию социально-экономической и, что еще более важно, культурной активности.

К специфическому предмету регионального планирования относят, как правило, вопросы расселения, урбанизации, развития инфраструктур, повышения качества среды обитания, обеспечения мобильности населения, а также поддержки депрессивных территорий³. Отсутствие решений и поддерживающих (инфраструктурных) проектов в этих направлениях создает риски управленческой и политической фрагментации и ведет к неконтролируемому росту региональных диспропорций.

До конца 1980 гг. политика регионального планирования в России следовала, в основном, принципу выравнивания уровня развития территорий за счет их индустриализации [1]. При этом, опираясь на исторически сложившуюся логику, следует вспомнить, что в советское

время территориальные приоритеты всегда были четко обозначены. В 1920–1930 гг. это был подъем отсталых окраин (Закавказье, Средняя Азия). В 1930 — начале 1940 гг. — создание второй металлургической базы и максимально удаленных от вероятностного противника машиностроительных заводов-дублеров на Урале и в Сибири; в 1950–1970 гг. — ускоренное развитие восточных районов страны; в 1960–1980 гг. — формирование крупных территориально-производственных комплексов и т. д.

В настоящий момент, однако, какая-либо из уже использовавшихся стратегий вряд ли применима, а новых ориентиров, которые учитывают новый геополитический и геоэкономический масштаб России, по сути, не предложено. Ключевой проблемой, которая имеет далеко не только российский масштаб, является переход к новой парадигме экономического развития, которая перестает опираться исключительно на ценности и цели, характерные для периода индустриализации.

Объективная смена стратегических ориентиров происходит в период 1990 гг. К их началу прежняя региональная политика себя, по сути, исчерпала. Традиционные национальные приоритеты регионального развития были утрачены, а индустриализация регионов перестала быть основным способом «стягивания» на них ключевых ресурсов развития

³ Следует признать, что в настоящее время политика федерального центра все более ориентируется на решение последней задачи (поддержка депрессивных регионов), а инфраструктурные проекты носят, по большей части, характер создания «коридоров» к сырьевым ресурсам Сибири и Дальнего Востока. Все же остальные значимые направления всерьез не разрабатываются, хотя и зафиксированы как приоритетные в слое политической коммуникации. Хотя не следует исключать, что это связано с особенностями конкретного периода антикризисных мер, которые, с точки зрения государственной политики, являются в настоящий момент приоритетными.

(финансовых, интеллектуальных, природно-культурных и пр.). Более того, зачастую именно незаконченные проекты индустриализации становились причиной ускоренного «вымывания» ресурсов с территорий. Поддержание «остатков» проектов и инфраструктур предыдущей экономической формации оказывается зачастую фактором, тормозящим развитие в новых условиях. Многие проекты советского периода были «увязаны» с государственной социальной политикой и не могут сегодня быть завершены (утилизированы), как бы это следовало осуществиться из соображений экономической рациональности⁴.

Кризис 1990 г. затронул прежде всего промышленные регионы России, где были сконцентрированы традиционные индустриальные производства. Технологический и промышленный кризис сопровождался кризисом поселенческим: в стране не оказалось территорий, способных выполнить в полной мере функцию «полюсов роста»⁵.

В сырьевых регионах произошло закрепление сырьевой специализа-

ции, но теперь уже не в рамках национального хозяйства, а всей мировой экономической системы. Причем, сами производства в этих регионах чаще всего стали выступать в качестве «хвостов» развернутых за границами России технологических цепочек. Отсюда — большие объемы экспорта сырья, а также специфическая направленность проектируемых крупных транспортных путей: от сырьевых зон к портам и пограничным переходам для вывоза на экспорт.

Но это разрастание экспортно-ориентированного сырьевого сектора экономики страны дает пока слишком слабый импульс развитию ее несырьевых регионов. В лучшем случае стимулируется процесс разветвления транспортных путей, а также работа предприятий инструментального и технологического обеспечения сырьевых производств. Расчет на то, что сырьевой сектор российской экономики, где концентрируется большая часть ресурсов и квалифицированных специалистов, будет активизировать технологическую модернизацию в сопредельных отраслях и кластерах, пока не оправдывается. Наиболее благополучные и финансово емкие сегменты российской экономики и территории их расположения никак не инициируют развитие перспективных элементов инновационного сектора. Глубина переработки остается достаточно низкой, производи-

⁴ Так, например, необходимость поддерживать «социально необходимое» количество рабочих мест в ряде северных территорий разрушает всякую мотивацию на повышение производительности труда.

⁵ Ситуация со «столичностью» Москвы и Петербурга не могла компенсировать эту ситуацию, поскольку ни тот, ни другой мегаполис не выступали (или выступали в очень ограниченной степени) в качестве источника развития для других территорий страны.

тельность труда отстает не только от уровня высокоиндустриальных стран, но и от стран БРИК (например, Бразилии), структура привлекаемых инвестиций мало влияет на диверсификацию региональных экономических комплексов. Не сформирован российский рынок потребления высокотехнологичных разработок, что отражает слабую активность среднего и малого бизнеса в этом направлении и т. д.

Есть основания утверждать, что связь сырьевых зон с другими регионами России все более и более ослабевает. Процессы регионообразования в Российской Федерации, безусловно, продолжают, но их логика носит, в основном, стихийный характер. Следует отметить, что если в части влияния на развитие отдельных субъектов РФ происходят определенные изменения⁶, то вопрос о более крупных территориальных единицах, способных интегрировать усилия различных субъектов региональной политики, остается открытым.

Сложившаяся ситуация в сфере региональной политики [2] характеризуется целым рядом раз-

рывов, которые в своем комплексе могут привести к системному кризису:

- в системе регионального управления отсутствуют институты согласованного использования ресурсов территорий (как внутри формирующихся регионов, так и на макрорегиональном уровне): финансовых, человеческих, природно-экологических, культурных; различные аспекты деятельности территориального планирования «растащены» по различным ведомствам;
- отсутствует система планирования поверх внутренних административных границ⁷ и межрегиональная кооперация — Федеральная адресная инвестиционная программа России (ФАИП) и Федеральные целевые программы России (ФЦП) (теперь это ДЦП — долгосроч-

⁶ Например, создана межведомственная комиссия по оценке стратегий социально-экономического развития субъектов РФ при Министерстве регионального развития, утверждены стандарты стратегий и докладов о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНДы), обсуждается новый проект закона о стратегическом планировании и т. д.

⁷ Похожие задачи решаются во многих мировых регионах. В Европе принята рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (Мадридская конвенция от 21 мая 1980 г.). В 1994 г. в Японии внесены изменения в закон «О местной автономии», которыми юридически зафиксировано признание «ассоциаций обширных районов» со специальной системой управления, создаваемых для решения специфических задач силами нескольких префектур и городов. Внутри российской территории трансграничная кооперация представлена крайне слабо в силу фрагментированности интересов и практического отсутствия крупных межтерриториальных проектов.

ные целевые программы) не решают этой задачи. В целом, существовавший до сих пор формат ФЦП выродился в способ поддержки отраслевых интересов⁸;

- неравномерный рост поселений; происходит опустынивание ранее освоенных территорий. Несмотря на усилия по выравниванию социально-экономического положения субъектов Федерации, диспропорции в уровне и темпе социально-экономи-

ческого развития продолжают расти⁹;

- в рамках реализующихся территориальных проектов потеряны ориентиры оценки и планирования качества среды; концепция среды и средового проектирования в принципе не перешла в разряд технологических решений по развитию городов и регионов — что уже сейчас является серьезным барьером по привлечению инвестиций и накоплению человеческого капитала¹⁰;
- реформы инфраструктур (транспорт, связь, энергетика, ЖКХ и т. д.) не синхронизированы; большинство инфраструктурных проектов последнего десятилетия нацелены на реализа-

⁸ Основным субъектом ФЦП являлись отраслевые министерства и департаменты Правительства РФ, что видно уже из перечисления названий федеральных программ. В случаях, когда возникает реальная необходимость ведомственной и территориальной кооперации (примером может служить Программа экономического и социального развития коренных и малых народов Севера), отсутствует полномочный субъект, способный системно реализовывать поставленные в программе задачи [см.: 4].

Кроме того, предлагаемые в ряде документов способы экономического районирования (экономические макрорегионы и т. д.) подозрительно напоминают способы экономического подхода 1920–1930 гг. Предусмотренные в данных документах формы отраслевой специализации больших территорий являются в современной экономике преходящими и вторичными (см., например, стремительное перемещение центров автомобильной промышленности из Поволжья в Ленинградскую область и район Московской агломерации), а реальный предмет региональной промышленной политики — инфраструктуры, позволяющие технологично менять специализацию в зависимости от интересов территории — остается «за кадром».

⁹ В настоящий момент около трети населения страны сосредоточено в крупных городах — административных центрах субъектов Федерации. Там же сконцентрировались основные финансовые ресурсы России. Особенно быстро развивается экономика Москвы, Московской области и Санкт-Петербурга. По оценке экспертов, экономический рост сосредоточен всего в 140 точках из 1027 городов и поселков городского типа, а также примерно в 152 тыс. сельских населенных пунктов. Более 50% населения страны, таким образом, живет вне зоны экономического роста и даже стабильности.

¹⁰ Исследования последних лет показывают, что решения о размещении капиталов со стороны крупных инвесторов принимаются, в первую очередь, не в соответствии с наличием государственных инвестиций или налоговых льгот, а по параметрам человеческих ресурсов и уровня деловой и социально-культурной среды.

цию транзитной экономики и не обеспечивают связность стран¹¹. Наблюдается существенное распыление ресурсов и дублирование инициатив крупных компаний в области создания необходимых для развития их бизнеса инфраструктур (в наибольшей степени этим отличаются сферы энергетики и портового строительства);

- весь комплекс проблем экономического развития регионов фактически сведен к регулированию межбюджетных отношений, в которых концентрация доходов на федеральном уровне не сбалансирована с распределением обязательств на уровень регионов.

В связи с перспективой реализации реформы местного самоуправления и формирования новой системы разграничения полномочий можно прогнозировать обострение этой ситуации. Еще более критической ситуация может стать по итогам реформы бюджетных расходов, предусматривающей оптимизацию бюджетного финансирования социальных инфраструктур в условиях кризиса.

Исходя из глобального масштаба задач государственной политики в

первые десятилетия XXI в., целесообразно предложить такую типологию перспектив развития на региональном уровне, которая отражает, прежде всего, возможные форматы интеграции Российской Федерации в мировое политическое и экономическое пространство. Альтернативой является определение специализации территорий внутри национального целого и сравнение региональных показателей относительно средних общероссийских. Однако этот, второй, путь не позволяет учесть факторы глобальной конкурентоспособности и заставляет рассматривать экономическую политику РФ как анклавную и, следовательно, не имеющую доступа к международным инструментам и ресурсам.

Поэтому целесообразно воспользоваться «типологической сеткой», предложенной исследовательской группой Центра стратегических разработок «Северо-Запад» и АНХ при Правительстве Российской Федерации в ходе выполнения аналитической разработки по заданию Министерства регионального развития РФ в 2006–2007 гг.

«Мировая столица» (Москва и отчасти Санкт-Петербург)

Центры, оказывающие значительное влияние на глобальную экономику. В случае Москвы ключевым является мировой сырьевой рынок и в определенной степени рынок вооружений. При этом в силу

¹¹ Специфической является преимущественная направленность проектируемых транспортных путей: от сырьевых зон к портам и пограничным переходам для вывоза на экспорт. Таковы планируемые новые железные дороги: Белкомур, Баренцкомур, Полярная, Трансконтинентальная, Северо-Сибирская, Амуро-Якутская железные дороги.

заявленных приоритетов развития требуются усилия по продвижению своих интересов на финансовом, информационном, образовательном, транспортно-логистическом, инновационном мировых рынках.

В случае Санкт-Петербурга — это, в первую очередь, транспортно-логистический и, возможно, туристический рынок.

Приоритетными целями развития данных территорий являются:

- ускорение инфраструктурного развития российских агломераций;
- формирование урбанизированной и одновременно экологически ориентированной среды;
- привлечение ТНК и крупных мировых финансовых центров для размещения своих штаб-квартир;
- вовлечение территории в мировые культурные, научные и спортивные события (включение в календарь мировых событий);
- ориентация на поликультурность и связанные с ней гуманитарно-образовательные инфраструктуры, в т. ч. инфраструктуры безопасности в их современном понимании.

Зоны технологической модернизации

При сохранении курса на модернизацию промышленного сектора экономики в ближайшие 5–10 лет будет происходить ее технологическое

переоснащение. Это связано с импортом стандартных технологий, а основным экспортером станут иностранные фирмы, разворачивающие свои производства и процессинговые центры на перспективном для них российском рынке. Для этого на территории страны будут создаваться зоны технологического трансферта. Очевидно, что их развитие наиболее целесообразно вблизи крупных центров потребления. Размещение точек технологического трансферта возможно только в пунктах, обладающих достаточными ресурсами квалифицированной рабочей силы и расположенных в створах крупных транспортных коридоров (например, МТК «Север–Юг», Транссиб и иные трансконтинентальные трассы).

Данные территории имеют следующие приоритетные направления развития:

- формирование промышленно-технологических участков (brown fields) под быстрое развертывание таких зон;
- привлечение стратегических инвесторов;
- поддержка импорта наиболее передовых технологий;
- увеличение инвестиций в инфраструктуру;
- преодоление дефицита рабочей силы;
- работа с человеческими ресурсами при поддержке крупных компаний и образовательных центров.

Инновационные зоны¹²

На территории России отсутствуют полностью сформированные инновационные зоны. Не создана

¹² В настоящее время доля России на мировых рынках высокотехнологичной продукции оценивается в 0,2–0,3%, что составляет порядка 6–8 млрд долларов (для сравнения: США — 160 млрд, Китай — 108 млрд, Япония — 105 млрд, Германия — 103 млрд, Чехия — 5,8 млрд долларов). На рынке технологий Россия практически не представлена, а ее доходы от технологического экспорта незначительны (Россия — 0,09 млрд, США — 38,0 млрд, Япония — 10,2 млрд долларов).

По прогнозам экспертов, мировой рынок высокотехнологичной продукции вырастет за 15 лет в 4–5 раз, с 2 до 8–10 трлн долларов. Это означает, что даже сохранение сегодняшней, крайне незначительной, квоты России на этом рынке потребует серьезного напряжения сил в конкурентной борьбе.

Россия по-прежнему обладает серьезным научным потенциалом, однако результативность его использования крайне низка. Если по масштабам научно-исследовательского потенциала страна находится не ниже 15 места в рейтинге стран-лидеров, то по результативности — 30–40.

Россия, как утверждают эксперты, может претендовать на 10–15% мирового рынка наукоемкой продукции, что приносило бы 120–180 млрд долларов в год. Однако для того чтобы расширить свою долю на мировом рынке высоких технологий, российский экспорт этой продукции должен расти на 15–20% в год и выйти на рубеж 2020 г. на уровень не ниже 80–100 млрд долларов (около 10% мирового рынка).

Сейчас Россия способна конкурировать на мировом рынке примерно по 17 ключевым направлениям производства наукоемкой продукции. К ним относятся фармацевтика, ядерная энергетика, оптоэлектроника, телекоммуникационное оборудование, оптоволоконно, новые материалы, оптические приборы и синтетическое оборудование, программное обеспечение и ряд других.

организационная платформа для развертывания региональных модулей национальной инновационной системы. «Наукограды» и закрытые административно-территориальное образования (ЗАТО) не справляются с функцией концентрации инновационной деятельности. Мировой опыт сборки платформ инноваций на базе крупных университетов пока в России не реализован¹³.

Данные зоны формируются в целях:

- создания условий для экологической и рекреационной урбанизации,
- формирования технических внедренческих зон,
- повышения коммуникационной доступности и связности инновационных зон с глобальными рынками и транснациональными университетами (в том числе, с теми, которые проектируются на российской территории — национальные университеты в Красноярске, Ростове-на-Дону и т. д.).

¹³ Характерно, что в мировой инновационной практике роль опорного каркаса для инновационной экономики выполняют в последние десятилетия не мегалополисы, а города «второго ряда», с населением до 1 млн человек и инвестирующие значительные ресурсы в «дружественную среду» — туризм, рекреация, досуг, культура, городской архитектурный дизайн и т. д. (Сиэтл, Дублин, Лилль и т. д.). Их стратегической особенностью является ориентация на долгосрочное привлечение квалифицированных человеческих ресурсов со всего мира.

Трансграничные территории

Важнейшей регионообразующей базой России являются пограничные территории и прилегающие к ним административные образования, являющиеся, по сути, транзитными коридорами финансовых потоков, человеческого капитала и технологий внутри и вовне страны. С учетом роста конкуренции на всех «флангах» мировой экономической системы необходимо новое понимание принципов организации «пограничного пространства» — не столько как оборонительного рубежа, сколько как катализатора экономического роста.

На роль регионов трансграничного типа могут претендовать:

- на Дальнем Востоке — Владивосток или Хабаровск;
- на юге — Краснодар совместно с Новороссийским и Туапсинским портовыми комплексами; Астрахань как потенциальный лидер Каспийского международного макрорегиона;
- на северо-западе территории пяти областей и республик входят в структуру Еврорегионов «Баренцев» и «Карелия», а Калининград является естественным анклавом России в Европе;
- в Приполярье — Мурманск, Архангельск и, возможно, Анадырь;
- следует учитывать и коридоры «второго плана», способные обес-

печить существенный социально-экономический эффект в рамках территориальной специализации (так, например, Кяхта в южной Бурятии «дает выход» на Монголию и — далее — на внутренний Китай, что является исключительно перспективным для развития туристско-рекреационной зоны на Байкале).

Трансграничные регионы экономически и политически легализуют статус России как страны, формирующей глобальные коридоры развития — человеческие, финансовые, технологические, транспортные и т. д.

Приоритетным направлением развития данных территорий является формирование моделей и форм эффективного трансграничного сотрудничества за счет создания узлов — транспортно-логистических, торговых, социально-культурных. Столь же эффективной может оказаться реализация серии проектов по привлечению трудовых ресурсов, адаптации мигрантов и повышению продуктивности межкультурного взаимодействия.

Особое направление — формирование «плотности» российских консалтинговых фирм и центров, обеспечивающих проникновение российского бизнеса (прежде всего, среднего и малого) на сопредельные территории.

Сырьевые зоны

Экспортная переориентация российского сырьевого комплекса, происходившая на протяжении 1990 г., потребовала преобразований в системе расселения, новых транспортно-логистических решений (трубопроводы, портовые хозяйства), в ряде случаев – деурбанизации районов Севера, вахтового освоения новых месторождений, концентрации капиталовложений. Необходимые институциональные изменения были проведены лишь частично. Возникавшие в последнее десятилетие инфраструктуры формировались в соответствии с корпоративными интересами.

Как результат – в большинстве случаев ресурсного освоения можно зафиксировать отсутствие синхронизации развития крупных сырьевых компаний и территорий их присутствия. Конфликт интересов в треугольнике: экологические стандарты – сырьевые компании – население территорий (в том числе малочисленные народы) является практически повсеместным.

Основной задачей формирования сырьевых зон является смена стандарта освоения природных ресурсов, что влечет необходимость в инфраструктурах нового типа (в том числе инновационных)¹⁴,

¹⁴ Концентрация активности и капиталов в сырьевом секторе не приводит к возникновению инновационно ориентированных секторов, например, в логике «нефть, газ,

другой схемы расселения и проживания и качественно иной социально-культурной политики. В соответствии с мировой практикой возникает запрос на жесткие экологические стандарты и систему средовых и социально-культурных мероприятий.

Старопромышленные регионы

Производственная база этих территорий создавалась в период индустриализации. Отсюда – наследие в виде старых технологий, ориентированных на замкнутые локальные рынки, отсутствие ресурсов модернизации, невысокий уровень жизни и «слабая» среда обитания. В последние несколько лет (после 1998 г.) часть территорий, относящихся к этому типу, относительно успешно использует технологии аутсорсинга, что сближает их с зонами технологического трансферта. Например, Калужская область, получившая на своей территории несколько инвестиционных проектов от автоборочных компаний: «Рено», «Фольксваген», «Вольво».

Вместе с тем, как показывает опыт стран Восточной Европы, аут-

руды — переработка — потребление», «добыча — машиностроение — высокие технологии», «сырье — инноватика — потребительский рынок» и т. д. Во всяком случае, сырьевой сектор не является, как во многих других мировых аналогах, рынком потребления для отечественных высокотехнологичных разработок.

сорсинговые стратегии могут оказаться неустойчивыми в долгосрочной перспективе, поскольку при отсутствии профильных производств на территории определяется «негативными» конкурентными преимуществами: дешевизной рабочей силы, низкими тарифами и налоговыми льготами. С исчерпанием данных ресурсов головная компания может принять решение об уходе¹⁵.

¹⁵ За 1990 г. инвесторы вложили около 24 млрд долларов США в авто сборку и производство комплектующих на территориях Чехии, Словакии, Венгрии, Польши и Румынии. Так, в начале 1990 г. компания *General Motors* разместила сборочное предприятие *Opel* в Венгрии. С 1998 г. производство начало сокращаться, а в 2000 г. было закрыто. Сейчас в Венгрии изготавливаются только некоторые виды запчастей. Производство стало нерентабельным в связи с открытием аналогичного в Польше. Положение автопроизводителей в этих странах ухудшается и в результате вступления в ВТО. Так, польские автомобильные заводы, построенные в процессе аутсорсинга, практически остановились после вступления Польши в ВТО в начале этого десятилетия. В 1999–2000 гг. в Польше продавалось 500 тыс. новых автомобилей польского производства, а в 2002 г. в стране было произведено всего около 30 тыс. автомобилей.

Что касается большинства российских территорий, то они уже исчерпали ресурсы восстановительного роста, основанные на «компенсирующих» факторах и должны выстраивать свои стратегии с опорой на реальные конкурентные преимущества: производительность труда, квалификацию работающих, качество среды и т. п. В этом смысле аутсорсинг может рассматриваться как промежуточный этап — с последующим переходом к новым типам специализации

Приоритетным направлением развития данных территорий становится формирование в зоне старопромышленных регионов условий для появления производственных образцов деятельности с элементами кластерной организации (логика пространственно организованных кластеров). В других случаях может оказаться целесообразной новая специализация территории — вплоть до создания рекреационных и туристических зон.

В последнем варианте наиболее перспективны территории, находящиеся в зоне влияния крупнейших агломераций и обладающие высоким уровнем экологических и культурно-символических ресурсов (Тверь, Калуга, регионы Золотого Кольца, регионы прибрежных линий, а также располагающиеся рядом с центрами мировой известности: Бурятия — Байкал и т. д.).

Территории «незавершенной» индустриализации

Примером таких территорий могут являться некоторые республики Северного Кавказа. Для этих территорий характерны слабая инфраструктура, тормозящая развитие современных городов, высокий уровень безработицы, высокая социальная конфликтность, нара-

и новому месту в макрорегиональном и мировом разделении труда.

стающее отставание от других регионов России.

Основными целями развития территорий «незавершенной» индустриализации являются:

- запуск миграционных программ, направленных на перенаправление активной части местного населения в зоны экономического роста;
- повышение мобильности и адаптации к новым социально-экономическим условиям с помощью внедрения образовательных программ;
- стратегическая поддержка самозанятости (малый и средний бизнес);
- достраивание основных инфраструктур.

При любом принятом сценарии развития в ближайшее десятилетие будет неизбежно проследиваться ряд объективных тенденций и вызовов, без ответа на которые невозможно становление полноценной национальной региональной политики. Мозаика этих факторов задает своего рода створ, в рамках которого будут — раньше или позже — происходить соответствующие институциональные и инфраструктурные изменения. К числу этих основополагающих изменений (принципов) следует, по видимому, отнести следующие.

1. В условиях открытых рынков, перетока капиталов и быстрой смены специализации тех или иных территорий придется ре-

шать дилемму, связанную с вопросом об основном фокусе усилий в сфере государственной региональной политики. Что является точкой приложения сил для успешного позиционирования страны в мировом политическом и экономическом пространстве: отрасли, транснациональные компании, технологии или территории?

Отрасли, компании, технологии и капиталы в современных условиях быстро приобретают интернациональные характеристики (интернационализируются). Это вполне естественный эффект в условиях глобализации, подразумевающий поиск наиболее привлекательных мест для своего размещения (см., например, географию процессов международного аутсорсинга). Но, тем самым, накапливаются риски для отдельных территорий (регионов и городов)¹⁶, конкурирующих за

¹⁶ Как показывает мировая экономическая практика последних десятилетий, отраслевая специализация территорий может меняться за период менее 10 лет (как, впрочем, и смена «технологических циклов»). И, значит, стратегической целью регионального управления является не достижение конкурентоспособности в отдельных отраслях (что, по сути, есть прямое дело ОАО «Тюменская нефтяная компания» и, в случае «сильного» государственного влияния и присутствия, федеральных отраслевых министерств), а достижение конкурентоспособности территории (региона) в целом — за счет комплекса инфраструктур, качества среды и человеческого потенциала.

привлечение наиболее эффективных экономических активностей. И, следовательно, отраслевая логика социально-экономической политики должна «накрываться» территориальной или региональной. В условиях глобализации конкретным странам важно иметь не только конкурентоспособные технологии и компании, но и, главное, регионы, способные принять и, в случае необходимости, даже трансформировать эти технологии, капиталы и фирмы.

2. Баланс интересов территории, стремящейся «связать капитал» на местном уровне, и капитала, ищущего точки собственного роста, недостижим, если государство сохраняет традиционные методы управления. В экономической политике роль инвестиционных стимулов со стороны государства падает, а специфически региональные ресурсы (экология, человеческий и социальный капиталы, качество жизни и т. д.) возрастают в цене и являются прямым основанием для получения новых инвестиций и технологических вливаний.

Новые концепты экономической политики придают исключительное значение конструированию региональной идентичности и социальной связности, которые противостоят «экономическому диктату» международных рынков. В целом,

приоритеты экономической политики все больше смещаются от обеспечения инженерными инфраструктурами к человеческому капиталу и деловой этике, что требует значительно более тонких политических инструментов мобилизации, привязанных к местным реалиям.

Роль таких инструментов не может выполнять прямое принуждение или идеология, и, следовательно, усиливается значение современных форматов культурной политики: образа жизни, стилей поведения, культурно-символического потребления, основанного на специфике «региональной истории».

3. Современная российская государственная политика регионального развития, которая основана на многообразии регионов и региональных идентичностей может и должна стать политикой поляризованного развития (ср. концепцию «многополярного мира»), концентрирующей ресурсы в «полюсах роста» и поддерживающей систему волнового распространения инноваций на национальном и макрорегиональном уровне.

В рамках этой стратегии «полюсов роста» и концентрации ресурсов (человеческих, финансовых, технологических) ключевыми показателями территориального развития становятся не валовые показатели объемов производства, но так назы-

ваемые «средовые» показатели уровня жизни.

4. Регион — понятый не как административное образование, а как социально-экономическая и культурная целостность¹⁷ — становится адекватным уровнем для решения проблемы неэффективной конкуренции отдельных территорий за привлечение инвестиций. Во фрагментированных системах власти и управления борьба за инвестиции часто приводит к крайне неравномерному развитию, когда одни хозяйственные участки получают избыточные ресурсы, фактически, происходит удвоение инфраструктур, а другие территории становятся депрессивными. Инфраструктурные проекты

крупного масштаба могут разворачиваться только в границах крупного макрорегиона, будучи привязаны как к национальному, так и к региональному уровню планирования¹⁸.

Необходимо провести инвентаризацию всех проектов и программ — федеральных, макрорегиональных и местных — в привязке к конкретным территориям. В качестве результата для каждого (макро) региона должны быть выделены 5–7 наиболее важных проектов, увязывающих стратегические интересы федерального центра и территорий. По сути дела, предстоит создать масштабные и конкурентоспособные в рамках глобальной экономики кластеры территорий, имеющие специальную внутреннюю организацию.

¹⁷ Попытки такого рода делаются, но, как правило, дело не идет дальше предложений о возвращении к идее «макрэкономических районов», принадлежащих предыдущему веку и возникавших в весьма отличной от нынешней социально-экономической ситуации. Во всяком случае, контекст глобализации и интеграции в мировую экономическую систему там явно не присутствовал или присутствовал лишь в небольшой степени.

¹⁸ Руководство региона выполняет, по сути, функцию посредника для различных надтерриториальных и местных игроков, а в рамках федерального регионализма становится точкой практической интеграции правительственной политики. По крайней мере, именно эта задача ставилась во главу угла в 1960–1980 гг. при создании во Франции комиссий по экономическому развитию или в Великобритании региональных экономических советов по планированию и т. д.

1. *Зубаревич Н. В.* Проблема социального неравенства регионов: возможно ли реальное смягчение? // *Управленческое консультирование*. 2009. № 3. С. 154–169.
2. *Зуев С. Э., Васецкий А. А.* Государственная региональная политика: подходы к оценке эффективности // *Управленческое консультирование*. 2009. № 4. С. 52–70.
3. *Зуев С. Э.* «Северный сценарий» как парадигма развития России в XXI в. // *Управленческое консультирование*. 2006. № 2. С. 96–112.
4. *Медведев Д. А.* Россия, вперед! [Электронный ресурс] // *Газета.ru*. 2009. 10 сентября. URL: http://www.gazeta.ru/comments/2009/09/10_a_3258568.shtml (дата обращения 16.10.2009).
5. *Ходачек В. М.* Национальное стратегическое планирование как условие устойчивого развития российской экономики // *Управленческое консультирование*. 2009. № 4. С. 96–103.

Л. Н. БАБКИНА, Е. А. СОКОЛОВ

ОЦЕНКА РАЗВИТИЯ ОРГАНИЗАЦИИ В КОНКУРЕНТНОЙ СРЕДЕ

Ключевые слова:

стратегия развития, оценка реализации стратегии, система индикаторов, интерпретация результатов

В статье описывается технология построения и анализа системы индикаторов, которая дает возможность оценить стратегию стабильного развития организации в конкурентной среде. Система строится на основе методики, обеспечивающей единство измерений параметров. Обсуждается влияние данной методики на интерпретацию получаемых результатов, а также возможные направления дальнейшего использования последних.

Зачастую масштаб возникающих перед организацией проблем и их инерционность бывают настолько серьезными, что решить их одновременно, только на основе увеличения финансирования, не удастся. В таком случае для стабильного функционирования в конкурентной среде становится необходимой выработка комплексного решения финансово-экономических, управленческих, структурных, организационных, производственных задач, а также вопросов финансового характера, что обес-

Key words:

strategy of development, estimation of strategy realization, system of indices, interpretation of results

The article is concerned with the technology of development and analysis of the system of indices which provides estimation of the strategy of organization stable development in competitive environment. The system is based on the technique, which provides unity of parameters measurements. Influence of the methodology on interpretation of the obtained results as well as on possible directions of the result further application is discussed.

печит повышение эффективности деятельности, снижение производственных и общих издержек, рисков [1]. В этой связи немаловажным представляется применение процедур построения производственных планов как системы бизнес-планов, внедрение методов их экономической оценки, обоснования и оптимизации финансовых ресурсов. Эффективность решения проблем осуществления мероприятий по финансовому оздоровлению является импульсом к разработке стратегии развития организации.

В настоящее время организации столкнулись с последствиями мирового экономического кризиса, и им крайне необходима действенная стратегия выхода из кризиса и дальнейшего развития [см.: 2]. Особенно остро эта проблема стоит перед теми отраслями, в которых ситуация, связанная с кризисом, проявилась наиболее остро, например, в автобизнесе это относится к организациям авторитейла.

В 2008 г. была принята стратегия развития России до 2020 г., в рамках которой были выделены основные приоритеты в развитии страны на основе уже заявленной концепции четырех «И»: институты, инвестиции, инфраструктура, инновации. Сейчас к концепции добавилось еще и пятая «И» — интеллект.

По словам Президента России Д. А. Медведева, экономический кризис еще далек от завершения. Весь этот период надо быть предельно собранными и с максимальным вниманием относиться как к эффективности работы, так и к обоснованности новых планов и программ. Это касается и государства, и бизнеса, и каждого конкретного человека. Какие бы идеальные законы и стратегии ни принимались на основе Конституции, реализация заложенных в них целей зависит от конкретных людей. Их интеллектуальная энергия, творческая сила — это главное богатство

нации и основной ресурс прогрессивного развития [3].

На наш взгляд, для формирования эффективной системы стратегического управления организации на первое место выходит пятое «И», поскольку от интеллекта руководства зависит степень успешности развития.

В условиях общего падения объема продаж автомобилей для предприятий автобизнеса единственным возможным решением становится развитие производственных процессов, с помощью которых осуществляется сервисное обслуживание проданных автомобилей и их ремонт. Следует также отметить, что данное направление автомобильного бизнеса имеет гораздо более высокую доходность по сравнению с продажей автомобилей (около 60 % против 4–10 % в зависимости от марки).

В условиях возросшей конкуренции на этом рынке наиболее успешными будут те предприятия, которые смогут максимально качественно удовлетворить потребности своих клиентов, в связи с чем особую актуальность приобретает разработка и использование инновационных методов и методик оценки реализации стратегии развития организации.

Долгое время разработанные модели управления компанией создавались без учета необходимости постоянной корректировки страте-

гии в зависимости от изменений, происходящих во внешней среде, во всяком случае, данный процесс не носил постоянного, интерактивного характера.

Сегодня существует несколько основных методических направлений оценки реализации стратегии развития организации, наиболее интересными из которых представляются методики направления, основанного на принципе GAP-разрыва между ожиданиями и восприятием покупателей. Самой известной является методика «ServQual», разработанная исследователями Техасского A&M университета в середине 1980 гг. [4], которая используется для раскрытия аддитивного показателя качества услуг, предусматривающего рассмотрение таких характеристик, как поведение, обучение, мотивация персонала, обеспечение компетентности, ответственность и уверенность, имидж компании. Однако несмотря на то, что с момента опубликования методики прошло более чем четверть века, споры вокруг нее не затихают, разгораясь то вокруг адекватности постановки теоретической части, то вокруг ее практической применимости.

Сущность методики заключается в оценке одного из двух вариантов. Если уровень ожиданий соответствует уровню воспринимаемого качества обслуживания (подтверждение) или ниже его (позитивное

неподтверждение), то потребитель остается удовлетворенным качеством обслуживания — это первый вариант. Если уровень ожиданий потребителя оказался выше полученного результата обслуживания (негативное неподтверждение), то клиент остается неудовлетворенным качеством обслуживания — это второй вариант. Методика основана на результатах опроса клиента, который проводится дважды: до оказания услуги и после.

В процессе применения данной методики был выявлен ряд недостатков:

- отсутствие оценки полученных результатов по основным критериям — надежность, осязаемость, отзывчивость, взаимопонимание;
- неприменение индивидуального подхода к предпочтениям разных целевых групп клиентов приводило к неверному пониманию результатов;
- ограниченное количество критериев и процедур оценки изменения таких предпочтений в зависимости от отрасли применения;
- нечеткая формулировка вопросов в стандартной анкете приводит к недостоверности ответов, а слишком большой перечень вопросов ведет к некачественному заполнению опросного листа;
- отсутствие главных психологических принципов анкетирования

ния: воронки и излучаемости, определяющих порядок размещения вопросов по группам — контактные, сложные, простые, разгрузочные.

Рассмотрим предлагаемую методику на каждом этапе анкетирования и интерпретации результатов.

На первом этапе, как нам представляется, необходимо выявить оценку покупателями качества услуг в организации по обобщенным группам вопросов, каждая из которых определяет соответствующий индикатор. Для этого необходимо провести две процедуры анкетирования. В первой выявляются ожидания (идеал), во второй — восприятие реально оказанных услуг (реальность). При этом рассматривается важность всех групп индикаторов для каждого целевого сегмента клиентов организации, для чего производится расчет важности группы индикаторов по формуле:

$$B_m = \frac{\sum O_m}{\sum O_n} \times 100,$$

где: B_m — важность m -й группы по n -му целевому сегменту, балл; O_m — оценка m -й группы по n -му целевому сегменту, балл.

Умножение расчетных значений на 100 производится для улучшения восприятия полученных числовых результатов.

Затем после процедуры второго анкетирования выявляется оценка

качества услуг, предоставляемых в компании по группам индикаторов по формуле:

$$O_m = \frac{\sum O_{mnr}}{Q_m} - \frac{\sum O_{mni}}{Q_m} \times 100 B_m,$$

где O_{mnr} — оценка m -й группы по n -му целевому сегменту в анкете (реальность), балл; O_{mni} — оценка m -й группы по n -му целевому сегменту в анкете (идеал), балл; Q_{mi} — количество опрошенных респондентов по n -му целевому сегменту в анкете (реальность); Q_{ni} — количество опрошенных респондентов по n -му целевому сегменту в анкете (идеал).

Результатами первого этапа анкетирования является оценка качества услуг по группам индикаторов, важность этих групп индикаторов для клиентов, а также количество опрошенных покупателей.

На втором этапе выявляется, что конкретно не устраивает потребителей услуг, т. е. конкретизируется проблемная группа индикаторов. Для этого также проводятся две дополнительные уточняющие процедуры анкетирования. Индикаторы в группах состоят как из стандартных (присущих любой компании в отрасли), так и индивидуально сформулированных для конкретного предприятия.

Расчет важности индикатора производится по формуле:

$$B_{kmm} = \frac{\sum O_{kmm}}{\sum O_m} \times B_m,$$

где B_{kmm} — важность k -го индикатора m -й группы по n -му целевому сегменту, балл; O_{kmm} — оценка k -го индикатора m -й группы по n -му целевому сегменту, балл.

Оценка индикатора производится по формуле:

$$O_{kmm} = \frac{\sum O_{kmnr}}{Q_{knr}} - \frac{\sum O_{kmmi}}{Q_{kmi}} \times B_{kmm},$$

где O_{kmnr} — оценка k -го индикатора m -й группы по n -му целевому сегменту в анкете (реальность), балл; O_{kmmi} — оценка k -го индикатора m -й группы по n -му целевому сегменту в анкете (идеал), балл; Q_{knr} — количество опрошенных респондентов по n -му целевому сегменту в анкете (реальность); Q_{kmi} — количество опрошенных респондентов по n -му целевому сегменту группе в анкете (идеал).

Второй этап анкетирования позволяет получить результаты оценки степени реализации стратегии развития организации по конкретным группам индикаторов, важности этих индикаторов для клиентов, а также определить число опрошенных покупателей.

Следует отметить, что полученные значения индикаторов, составляющих различные группы, сопоставимы между собой.

Итак, можно сформулировать ряд задач, решаемых с помощью

введения системы индикаторов определения степени реализации стратегии развития организации на основе применения методики единства измерений исследуемых параметров:

- выявление важности учета всех параметров реализации стратегии развития, в том числе каждого индикатора, как для всех потребителей услуг, так и для их конкретных целевых сегментов;
- выявление целевых сегментов клиентов по результатам анкетирования;
- возможность оценить работу своих сотрудников и выстроить прогрессивную систему мотивации труда.

Используя данные индикаторы, можно регулярно, с заданной периодичностью, оценивать степень реализации стратегии развития организации по выбранным стратегическим направлениям и сегментам.

При этом данная методика универсальна (она может применяться не только для автобизнеса, но и для других отраслей, предоставляющих услуги). В зависимости от потребностей отрасли и каждой отдельной организации в анкеты могут быть внесены дополнительные вопросы, при этом руководитель может выяснить приоритеты клиентов относительно предоставления дополнительных услуг.

Итак, обзор научных исследований в сфере методических основ

оценки стратегии развития предприятия позволяет сделать вывод о важности применения теоретических принципов ее построения, выбора методов и индикаторов оценки

ее реализации, адекватных сложившейся в настоящее время экономической ситуации и ожидаемым последствиям финансово-экономического кризиса.

1. Голубев М. П. Стратегия финансовой стабильности холдинговых структур. М., 2005.
2. Нестеров А. Г. Новые подходы к формированию резерва управленческих кадров: опыт субъектов федерации СЗФО // Государственная Служба. Вестник Координационного совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2009. № 1. С. 4–13.
3. Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 2008. 06 ноября.
4. Parasuraman A., Berry L., Zeithaml V. SERVQUAL: A multiple-item scale for measuring customer perceptions of service quality // Journal of Retailing. 1988. Vol. 69 (Spring). P. 12–40.

В. В. КРУГЛОВ, А. В. ЛАБУДИН СТРАТЕГИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ Ю. В. АНДРОПОВА

Ключевые слова:

самоуправление, самофинансирование, научно-технический прогресс, модернизация, дисциплина, законность, план, рынок, государство

Key words:

self-administration, self-financing, scientific and technical progress, modernization, discipline, legality, plan, market, state

В статье рассматриваются основные направления экономической реформы, задуманной и начатой Ю. В. Андроповым в 1982–1983 гг., и обсуждаются актуальные проекции этой реформы на современную проблематику экономического развития России.

The main directions of the economical reform which was initiated by Yu. V. Andropov in 1982–1983 are considered in the article. Relevant projections of this reform on the nowadays problems of contemporary Russia are discussed as well.

В предыдущей статье мы рассматривали политическую и юридическую составляющие «андроповской стратегии реформ» [15]. Данная статья посвящена собственно экономической стороне вопроса, хотя, очевидно, что эти стороны неразрывно связаны друг с другом и не могут существовать и развиваться изолированно. Эта связь четко выражена чеканной формулой классика: «политика есть концентрированное выражение экономики» и поэтому она «не может не иметь первенства над экономикой» [см.: 17, с. 278].

Ю. В. Андропов не рассматривал реформу хозяйственного механизма как какой-то одноразовый акт, по-

сле завершения которого можно почитать на лаврах. Напротив, такая реформа, по его мнению, должна была проводиться систематически, поскольку меняется общество, его экономическая основа, сами люди — действующие лица исторического процесса. «Конкретные реформы управления и планирования, — писал Андропов декабрьскому (1983 г.) Пленуму ЦК КПСС, — должны соответствовать реальным условиям каждого этапа общественного развития страны. Это объективная закономерность, которую, вполне понятно, никто не может ни изменить, ни отменить. Поэтому улучшение системы управления, основанной на принципах демократического цент-

рализма, — это составная часть общего процесса совершенствования нашего общественного строя» [21, с. 21; 19, с. 9–10]. Главную ошибку советского руководства, возглавлявшегося Л. И. Брежневым, Андропов видел именно в замедленном реагировании на изменяющиеся условия. «Пути решения новых задач, — отмечал он, — мы искали недостаточно энергично, нередко шли на половинчатые меры, не могли достаточно быстро преодолеть накопившуюся инерцию» [9, с. 9]. В программном выступлении на ноябрьском (1982 г.) Пленуме ЦК КПСС он начал анализ экономических проблем именно с того, что констатировал: перевод нашего хозяйства на рельсы интенсивного развития, поворот к эффективности осуществляются все еще медленно. «Видимо все еще действуют сила инерции, привычка к старому. А кое-кто, наверное, просто не знает, как взяться за дело» [22, с. 8].

Ю. В. Андропов четко и недвусмысленно высказывался против администрирования в экономике, попыток управлять хозяйством не адекватными его природе методами. В программной статье «Учение Карла Маркса и некоторые вопросы социалистического строительства в СССР» Андропов писал, что объективный характер экономических законов «требует избавиться от всякого рода попыток управлять экономикой чуждыми ее природе ме-

тодами. Нелишне здесь вспомнить предостережение Ленина об опасности, которая кроется в наивной вере иных работников, будто все задачи свои они могут решить “коммунистическим декретированием”» [1, с. 236]. Здесь же Генеральный секретарь ЦК КПСС отметил необходимость тщательного учета многообразных и различных интересов, которые — взаимодействуя — и образуют интересы общества в целом. Сославшись на выражение Маркса и Энгельса, что «идея» неизменно посрамляла себя, как только она отделялась от «интереса», Андропов подчеркнул, что «одна из важнейших задач совершенствования нашего народнохозяйственного механизма в том и состоит, чтобы обеспечить точный учет этих интересов, добиться их оптимального сочетания с интересами общенародными и таким образом использовать их как движущую силу роста советской экономики, повышения ее эффективности, производительности труда, всестороннего укрепления экономического и оборонного могущества Советского государства» [1, с. 237].

О далеком «замахе» Андропова в планах реформирования общества говорит формулировка им глобальной задачи, стоявшей перед советским руководством, да и перед всем народом, содержащаяся в речи на июньском (1983 г.) Пленуме ЦК КПСС. «Мы в своем общественном

развитии, — заявил Генеральный секретарь ЦК партии, — подошли сейчас к такому историческому рубежу, когда не только назрели, но и стали неизбежными глубокие качественные изменения в производительных силах и соответствующее этому совершенствование производственных отношений. Это не просто наше желание, товарищи, это объективная необходимость и ее нам, как говорится, не объехать и не обойти. В тесной взаимосвязи с этим должны происходить и изменения в сознании людей, во всех тех формах общественной жизни, которые принято называть надстройкой» [19, с. 9]. Учитывая содержание примененных Андроповым марксистских социологических понятий, речь шла о революции «сверху», обеспечении перехода советского общества к постиндустриальной стадии развития.

Как ключевую Ю. В. Андропов рассматривал проблему обеспечения неразрывной взаимосвязи между трудовым вкладом каждого работника и получаемой долей общественного продукта. В статье, посвященной 165-летию со дня рождения и 100-летию со дня смерти К. Маркса, он обратился к очень важной для понимания и восприятия подлинно научного социалистического мировоззрения идее о распределении по труду как основном принципе социализма, высказанной Марксом в работе «Критика

Готской программы». В этой статье (как и в «Экономическо-философских рукописях» 1844 г.) Маркс показал, что переход к всеобщему равенству (воспринимаемый некоторыми как отличительный признак и — в силу этого — фактор неосуществимости социализма) возможен лишь на основе и за счет немыслимо — с точки зрения сегодняшнего дня — высокого уровня развития производительных сил, т. е. техники, технологии, самого человека. А до этого — «господствует тот же принцип, который регулирует обмен товаров, поскольку последний есть обмен равных стоимостей <...> известное количества труда в одной форме обменивается как равное количество труда в другой... Право производителей *пропорционально* доставляемому ими труду; равенство состоит в том, что измерение производится *равной мерой* — развивает трудом» [23, с. 18–19; 24, с. 114–116]. Эту вполне близкую духу рыночным отношениям мысль Маркса Андропов развивает не вульгарно, а по-настоящему глубоко, уже с учетом опыта развития СССР и других стран, декларировавших своей целью социализм. «Любые попытки волевым путем превзойти эту возможную степень (социального равенства — *авт.*), забежать вперед — к коммунистическим формам распределения, без точного учета трудового вклада каждого в созда-

ние материальных и духовных благ могут породить и порождают нежелательные явления», — предупреждает Ю. В. Андропов [1, с. 239]. Пока общество не доросло до полного социального равенства и, в том числе, не выработало «у каждого труженика высокое сознание и культуру, профессионализм, способность разумно пользоваться благами», должен осуществляться строжайший контроль за мерой труда и мерой потребления [1, с. 239]. «Труд, и только труд, его реальные результаты, а не чье-либо субъективное желание или добрая воля должны определять уровень благосостояния каждого гражданина», — писал Андропов [1, с. 239–240]. Эту мысль он не уставал повторять на ноябрьском (1982 г.), июньском и декабрьском (1983 г.) Пленумах ЦК КПСС [см.: 22, с. 9; 19, с. 12; 21, с. 15–16].

Идея зависимости благосостояния людей от их трудового вклада лежала в основе экономических экспериментов, развития бригадной формы организации труда в промышленности и строительстве, установления подряда в сельском хозяйстве. В 1983 г. она стала лейтмотивом выступлений и соратников Андропова по партийному руководству. В докладе, посвященном 113-й годовщине со дня рождения В. И. Ленина, член Политбюро, секретарь ЦК КПСС М. С. Горбачев отметил, что «недобросовестная ра-

бота человека в сфере производства или обслуживания, на любом рабочем месте раньше или позже, так или иначе скажется не только на общественных, но и на его собственных интересах, возвращаясь обратно в виде некачественных товаров и услуг. Крепить дисциплину — дело каждого. Это касается всех, любого труженика, руководителя любого ранга, без всяких исключений». Горбачев решительно выступил против нетрудовых доходов: «Есть еще люди, которые не прочь преступить наши моральные принципы и законы, поживиться за счет общества. Поведение таких лиц вызывает возмущение трудящихся, протест каждого человека, живущего своим честным трудом. Это обязывает нас последовательно и бескомпромиссно выступать против любых уродливых явлений» [14, с. 14, 21–22].

К сожалению, М. С. Горбачев фактически отказался от активной борьбы с коррупцией и нетрудовыми доходами в целом уже в 1989 г., хотя установки на этот счет были в числе ключевых в решениях апрельского (1985 г.) Пленума ЦК КПСС — первого пленума, проведенного под руководством Горбачева как Генерального секретаря ЦК КПСС, и XXVII съезда КПСС (февраль–март 1986 г.). Это, на наш взгляд, явилось одной из основных причин — если не самой главной — провала политики «перестройки».

Другой выдвинутый Ю. В. Андроповым «на самый верх» руководитель — член Политбюро, секретарь ЦК КПСС Г. В. Романов говорил в докладе, посвященном 66-й годовщине Октябрьской революции: «Последовательное осуществление линии партии в этой области (распределения — *авт.*) призвано, с одной стороны, морально и материально воздействовать на тех, кто хотел бы работать с прохладцей, получая от общества сполна, а с другой — еще выше поднять авторитет честного, добросовестного труда. Такая линия — в интересах самих трудящихся, и она встречает их горячее одобрение» [39, с. 12–13]. Такой же точки зрения придерживался и член Политбюро, секретарь ЦК КПСС К. У. Черненко, выступивший с докладом на июньском (1983 г.) Пленуме ЦК КПСС: «И общественное признание, и материальное благосостояние человека должны определяться, прежде всего, тем, как он работает» [19, с. 36]. Очевидно, что достижение такого состояния, когда и общественное признание, и материальное благосостояние человека определяются прежде всего тем, как он работает, — важнейшая и экономическая, и социальная, и политическая задача, стоящая перед любым обществом. И от ее решения в весьма значительной мере зависят темпы и качество развития страны, степень соответствия уровня жизни ее населения эталонам цивилизованности.

Таким образом, в экономической политике Ю. В. Андропова на протяжении 1983 г. достаточно ясно обозначились три *взаимосвязанные* (подчеркиваем это) направления. *Первое*, рассчитанное на перспективу, — разработка, апробация и постепенное внедрение нового хозяйственного механизма, опирающегося на хозрасчетную самостоятельность предприятий, предусматривающего непосредственную материальную заинтересованность и коллективов, и отдельных работников в добросовестном труде, выполнении договорных обязательств по поставкам продукции, в том числе в повышении ее качества, непрерывном техническом обновлении производства. *Второе*, имеющее первостепенное значение в ближайшей перспективе направление — наведение порядка, укрепление дисциплины во всех ее аспектах и на всех уровнях хозяйства и общества в целом. *Третье* — это продвижение, рассматриваемое как необходимое условие реализации двух предыдущих направлений — постепенное, но неуклонное вовлечение в управление трудящихся, развитие производственной демократии и самоуправления.

Необходимо отметить, что андроповский план реформ не предполагал отказа от плановых методов экономического управления там, где они действительно необходимы. Речь шла о сосредоточении плани-

рования на ключевых, приоритетных отраслях, требующих высокой концентрации ресурсов, и об активном использовании программно-целевых методов планирования. На заседании Политбюро ЦК КПСС 7 апреля 1983 г. была принята долгосрочная Энергетическая программа, названная Ю. В. Андроповым крупнейшим документом перспективного значения, «своего рода ГОЭЛРО в современных условиях» [19, с. 12; 41, с. 87–88]. Еще в 1982 г. при непосредственной поддержке Ю. В. Андропова майский Пленум ЦК КПСС утвердил Продовольственную программу.

Политбюро ЦК КПСС на заседании 22 сентября 1983 г. приняло решение разработать в составе пятилетнего плана на 1986–1990 гг. и Основных направлений экономического и социального развития СССР на более длительную перспективу Комплексную программу развития производства товаров народного потребления и системы услуг населению, значение которой Ю. В. Андропов подчеркнул в выступлении, предназначенном для декабрьского (1983 г.) Пленума ЦК КПСС [41, с. 71, 115]. В том же выступлении Андропов сформулировал в качестве ключевой проблему охраны окружающей среды и использования природных ресурсов. Решение данных задач — об этом писали еще классики либерализма XX в. А. Пигу и В. Ойкен — не мо-

жет основываться исключительно на действии рыночного механизма, а предполагает комплексный, плановый, общегосударственный подход [21, с. 16–17]. На июньском (1983 г.) Пленуме ЦК КПСС Ю. В. Андропов назвал основные направления новейшей научно-технической революции, продвижение по которым обеспечивает «технологический переворот во многих сферах производства». Это автоматизация производства, широчайшее применение компьютеров и роботов, внедрение гибкой технологии; использование новейших атомных реакторов, практическое решение проблемы управляемого термоядерного синтеза; получение материалов с заранее заданными свойствами; развитие биотехнологии; широкое применение в промышленности безотходных и энергосберегающих технологий [19, с. 10]. Ясно, что решение этих задач требовало научно обоснованного перспективного планирования, концентрации ресурсов в общегосударственном масштабе, формирования и проведения, говоря словами Андропова, единой научно-технической политики. Одновременно происходила и ее отраслевая и региональная конкретизация. И сама экономическая реформа, по замыслу Ю. В. Андропова, приобретала планомерный характер. В этих целях Андропов предложил декабрьскому (1983 г.) Пленуму ЦК КПСС принять решение разрабо-

тать программу комплексного совершенствования всего механизма управления, охватывающую и организационно-управленческий, и плановый, и хозрасчетный (рыночный) блоки этого механизма [21, с. 21–22].

Безусловно, представляют интерес с позиций сегодняшнего дня и высказывания Андропова о роли общественной собственности. В своей статье «Учение Карла Маркса и некоторые вопросы социалистического строительства в СССР» он называл ее «краеугольным камнем социально-экономического строя, приходящего на смену капитализму», отметив при этом, что без переворота в отношениях собственности «любая модель социализма, в какие привлекательные одежды ее ни ряди, окажется нежизненной, останется существовать только в воображении ее создателей» [1, с. 238]. В 1983 г. эти тезисы могли показаться (и казались многим) банальными и даже догматическими. Как пишет Ф. М. Бурлацкий, участвовавший в подготовке материалов для данной работы Генерального секретаря ЦК КПСС, «статья попала в руки идеологов из журнала “Коммунист”, которые придали ей иной (по сравнению с первоначальным “нетривиальным” вариантом — *авт.*) характер. Государственная власть, государственный контроль и дисциплина заняли в ней основное место, хотя кое-где сохранились и ост-

ровки более широкого диалектического взгляда на процессы экономического и социального развития страны» [6, с. 188]. Подобная оценка представляется — особенно с учетом последующего опыта — поверхностной, и вот почему.

Во-первых, Андропов не абсолютизировал и не идеализировал общественную собственность и процессы обобществления производства. «Переворот в отношениях собственности, — писал он, — сам по себе не устраняет всех столетиями накапливавшихся негативных черт человеческого общежития» [1, с. 238]. Во-вторых, он говорил о том, что освоение общественной собственности, вывод ее на «проектную мощность» — длительный и сложный процесс: «Переворот в отношениях собственности отнюдь не сводится к единовременному акту, в результате которого основные средства производства становятся общенародным достоянием. Получить право хозяина и стать хозяином настоящим, мудрым, рачительным — далеко не одно и то же» [1, с. 234]. В-третьих, эффективность функционирования общественной собственности, по Андропову, в очень большой мере зависит от степени готовности самого человека. «Говоря о превращении “моего” в “наше”, нельзя забывать, что это длительный многоплановый процесс, который не следует упрощать. Даже тогда, когда окончательно

устанавливаются социалистические производственные отношения, кое у кого еще сохраняются, а то и воспроизводятся индивидуалистические привычки, стремление поживиться за счет других, за счет общества. Все это, пользуясь терминологией Маркса, последствия отчуждения труда, и они не улетучиваются автоматически и вдруг из сознания, хотя само отчуждение уже ликвидировано» [1, с. 235]. Андропов весьма высоко — и это справедливо — поднял планку требований к человеку, управляющему общественной собственностью, ставшему «верховным и безраздельным собственником всего общественного богатства». Таким собственником, по Андропову, может быть «лишь тот человек, которому небезразличны не только собственные трудовые успехи, благополучие, авторитет, но и дела товарищей по работе, трудового коллектива, интересы всей страны, трудящихся всего мира» [1, с. 235]. Критерии воистину евангельские, и выполнить эти требования в современных условиях едва ли возможно. Но стремиться приблизиться к сформулированным Андроповым нравственным принципам хозяйствования стоит. В-четвертых, Андропов показал, что общественная собственность вырастает из потребностей крупного, технически сложного производства. В заслугу Марксу он поставил то, что «свои представления о будущем

строе он выводил из анализа объективных противоречий крупного капиталистического производства» [1, с. 234]. Андропов подчеркнул, что именно «на базе социалистической собственности у нас создана мощная, планомерно развивающаяся экономика, которая позволяет ставить и решать крупные по масштабам и сложные по содержанию народнохозяйственные и социальные задачи» [1, с. 235].

Современный этап экономического развития России и других государств — преемников СССР (начиная с 1990–1991 гг.) уже показал и продолжает показывать, что общественная собственность объективно должна занимать важное место в народном хозяйстве: там, где частное предпринимательство либо оказывается не в состоянии «поднять» тот или иной требующий огромных финансовых ресурсов технически и технологически сложный проект (что особенно рельефно показал начавшийся в 2008 г. экономический кризис), либо — в целях обеспечения общественной безопасности — объект просто не может быть передан в частную собственность. Вряд ли целесообразна приватизация, например, энергосистемы, хотя для дополнительной финансовой поддержки ее развития, очевидно, необходимо выпускать облигации. И, наконец, нынешний опыт коренного изменения отношений собственности, ваучерной и за-

логовой приватизации, показал справедливость слов Андропова о том, что не принадлежащее трудящимся имущество «противостоит труженику как чуждая, даже враждебная сущность и... получается, что, чем больше физических и интеллектуальных сил расходует рабочий, тем больше увеличивает он могущество своих угнетателей» [1, с. 237].

При отчуждении человека труда от условий и средств производства усугубляется неравенство и возникает рабство, ничуть не менее жестокое, чем в самом что ни на есть тоталитарном обществе. Сегодняшняя действительность подтверждает вывод Андропова: «Практикой доказано, что обобществление средств и предметов труда — необходимый и действенный фактор формирования присущего именно социализму общественного климата, в котором человек не знает гнетущего чувства неуверенности в завтрашнем дне, в котором господствует коллективистский дух и товарищеская взаимопомощь, нравственное здоровье и социальный оптимизм. В совокупности все это означает принципиально новое качество жизни трудящихся масс, которое отнюдь не сводится к материальному комфорту, а вбирает в себя весь спектр полнокровного человеческого бытия» [1, с. 238]. Деятельность большинства современных российских так называемых

«акционерных» предприятий, где рядовые «акционеры» полностью бесправны и абсолютно не влияют на финансовое положение, направления развития, стратегию и тактику «своих» фирм, где контрольные пакеты принадлежат в лучшем случае бывшим директорам, а иногда откровенным уголовникам, показывает, помимо прочих «достоинств», низкую экономическую эффективность системы наемного труда.

Не случайно подлинный новатор в экономике и последовательный сторонник истинной хозяйственной свободы С. Н. Федоров неустанно призывал к развитию предприятий коллективной собственности, где все работники на деле являются собственниками, а современную экономическую систему на приватизированных предприятиях сравнивал с той, которая действовала в ГУЛАГе. Процитируем слова известного экономиста, активного сторонника рыночной экономики (и бывшего таковым еще с 1960 гг.) академика Н. Я. Петракова: «Таким образом, российские формы взаимоотношений между работником и работодателем сохранили все черты *феодализма* (курсив наш — *авт.*). Цена труда, устанавливаемая в этой системе, полностью оторвана от его результатов, реальной общественной значимости. Здесь господствует монополистический произвол, сиюминутный эгоизм социальных групп, оказав-

шихся временно у пульты управления распределением благ, к созданию которых они не имели никакого отношения» [37, с. 3].

Энергичные шаги, предпринятые Ю. В. Андроповым в 1982–1983 гг., практически сразу дали первые ощутимые результаты. Как вспоминает М. С. Горбачев, на состоявшейся в апреле 1985 г. встрече в ЦК КПСС с практическими работниками сферы экономики, учеными, партийными руководителями «вспомнили, как Андропов наводил дисциплину и порядок в стране» и констатировали, что «немалого можно добиться за счет жесткой требовательности, налаживания ритмичной работы» [13, с. 278; 38, с. 21–25]. Действительно, вот некоторые статистические данные. Так, если произведенный национальный доход в 1981 г. увеличился в сравнении с 1980 г. на 3%, в 1982 г. — на 3,9%, то в 1983 г. — уже на 4,2%. Ю. В. Андропов настойчиво повторял, что ключевая задача в экономической сфере — «кардинальное повышение производительности труда. Мы должны стремиться достичь в этом плане высшего мирового уровня», но этот «главный показатель эффективности экономики... растет темпами, которые не могут нас удовлетворить» [1, с. 224; 19, с. 9; 22, с. 8; 21, с. 10–11]. Поэтому он предпринимал все усилия, чтобы переломить выявившуюся негативную тенденцию снижения темпов

роста производительности труда. И они начали давать результаты. Производительность труда в 1981 г. в сравнении с 1980 г. увеличилась на 2,6%, в 1982 г. в сравнении с 1981 г. — на 3,2%, в 1983 г. в сравнении с 1982 г. — на 3,7%. Особенно заметно улучшение, если посмотреть статистические данные, в отраслевом разрезе. Так, темпы роста производительности труда в промышленности в 1981–1982 гг. составили 2,4% (в среднем за год), в 1983 г. — 3,6%; в сельском хозяйстве в 1981–1982 гг. — 1%, в 1983 г. — 11%; на железнодорожном транспорте в 1981–1982 гг. производительность труда вообще не росла, в 1983 г. выросла на 3,7%; в строительстве рост в 1983 г. составил 3,1% против 2,3% в 1981–1982 гг.

Изменилось соотношение прироста производительности труда и заработной платы, являющееся важнейшим показателем равновесия на потребительском рынке. В 1981 г. оно составляло 1,006, в 1982 г. — 1,008, в 1983 г. — 1,013. О значении этого соотношения Андропов писал в своей статье, посвященной учению Карла Маркса и актуальным проблемам социалистического строительства в СССР: «Так, со всей определенностью выявилась недопустимость нарушения объективного экономического требования опережающего роста производительности труда. Вне теснейшей связи с этим решающим факто-

ром повышение заработной платы, производящее в начале внешне благоприятное впечатление, в конце концов неизбежно оказывает негативное воздействие на всю экономическую жизнь. Оно, в частности, порождает запросы, которые не могут быть полностью удовлетворены при данном уровне производства, мешает устранить дефицит со всеми его уродливыми последствиями, вызывающими справедливое возмущение трудящихся» [1, с. 239].

О важности недопущения разрыва между товарной массой в магазинах и деньгами у населения, вызываемого диспропорцией между увеличением объема производства и ростом денежных доходов населения, Андропов подробно говорил и на встрече с московскими станкостроителями завода имени С. Орджоникидзе 31 января 1983 г. [1, с. 224]. Наконец, на последнем с участием Андропова заседании Политбюро ЦК КПСС, состоявшемся 1 сентября 1983 г., в качестве первоочередного рассматривался именно вопрос об обеспечении опережающего роста производительности труда по отношению к заработной плате [41, с. 110–111; 7, с. 164–165].

В 1983 г. конкретное количественное выражение получили и установки Ю. В. Андропова на экономию материальных и других видов ресурсов. Затраты на рубль товарной продукции промышленности снизились на 0,5%, в 1982 г. — на

0,3%, а в 1981 г. они даже возросли на 0,2%. Снижение затрат произошло в 9 важнейших отраслях из 11, тогда как в 1982 г. — в 8 из 11, а в 1981 г. — в 5 из 11. В 1983 г. снижение в сравнении с 1980–1982 гг. фактической себестоимости строительного-монтажных работ составило 0,2% по отношению к 1980 г., 0,4% — к 1981 г., 0,5% — к 1982 г.

Если в 1982 г. розничный товарооборот государственной и кооперативной торговли в сравнении с 1981 г. не вырос вообще, то в 1983 г. он увеличился в сравнении с 1982 г. на 2,7%. Грузооборот всех видов транспорта в 1982 г. в сравнении с 1981 г. возрос на 0,96%, а в 1983 г. в сравнении с 1982 г. — на 4,8%. Реальные доходы на душу населения в 1982 г. в сравнении с 1981 г. увеличились на 0,097%, а в 1983 г. в сравнении с 1982 г. — на 2% [26, с. 40–41; 27, с. 41–42, 43, 147, 374]. Конечно, эти достижения были не столь значительны, для того чтобы повлиять на практические результаты и разрешить все стоящие перед страной проблемы. И прав был М. С. Горбачев, когда говорил на вышеупомянутой встрече в ЦК КПСС: «Анализ показывает, что темпами, с которыми мы движемся в этой пятилетке, недостаточно. Нам предстоит их повысить и повысить существенно. И решать эту задачу надо безотлагательно. Нельзя упустить время. От того, насколько успешно мы решим эти задачи, зависят социально-эко-

номическое развитие страны, укрепление ее обороноспособности, улучшение жизни советских людей» [38, с. 22]. Тем не менее это были *первые* и *реальные* шаги по осуществлению социально-экономических преобразований.

Как позднее, в 1990 г., говорил А. И. Вольский, работавший в 1983 г. помощником Генерального секретаря ЦК КПСС, «это действительно факт, что при Андропове мы “забесплатно”, не израсходовав на это ни копейки, на одной лишь дисциплине дали прирост производства на четыре процента! Народ это понял и тут же откликнулся. Все увидели: в стране начали действительно наводить порядок» [8, с. 6]. Андроповские реформы начинали приносить фиксируемые статистикой плоды по всем основным показателям, чего, к сожалению, до сих пор нельзя сказать о реформах 1990 гг. в России и других государствах — преемниках СССР [3; 4; 12]. Прекращение экономического падения и начало экономического роста в России с 1999 г. обусловлено, на наш взгляд, не только благоприятной внешнеэкономической конъюнктурой, но и мерами, предпринятыми вначале премьер-министром Е. М. Примаковым, а затем Президентом В. В. Путиным по наведению элементарного порядка, хотя здесь, безусловно, сегодня сделаны лишь самые первые шаги.

Проводимые рыночные реформы должны быть существенным об-

разом дополнены эффективной и беспощадной борьбой с криминальным миром, коррупцией на всех уровнях государственной власти. Криминализация общества и в значительной мере власти выхолащивает суть преобразований в экономической и политической областях, сводят на «нет» результаты труда тех граждан, которые и в нынешних условиях работают добросовестно и не забывают об интересах страны. Криминальные структуры, особенно проникшие во власть, осуществляют перераспределение создаваемого национального дохода и национального богатства на основе собственных представлений о выгоде, которые практически никогда не совпадают с интересами общества в целом и его добропорядочных членов. Это проявляется, в частности, в незаконном вывозе из страны огромного количества денежных средств, измеряемого сотнями миллиардов долларов, в уводе от налогообложения колоссальных состояний, в том числе недвижимости, разворовывании бюджетных, т. е. принадлежащих обществу, денег, рейдерских захватах предприятий. Особое внимание должно быть уделено моральному облику чиновника, т. к. коррупционные проявления в области государственной службы объективно компрометируют и государство, которое он представляет. Причем, речь должна идти не только о фактах

взяточничества, «откатов», прямого нарушения закона. Здесь, как указывал Ю. В. Андропов, «закон должен быть непримиримым, а его применение — неотвратимым» [1, с. 292]. Немедленно и бесповоротно следует выгонять с государственной службы и тех, кто своей личной нескромностью, неразборчивостью в связях и другими прегрешениями морального порядка дал повод хотя бы просто усомниться в порядочности своей, а значит и государства.

Не случайно широкий положительный общественный резонанс получила в свое время реплика Ю. В. Андропова на совещании с ветеранами партии в ЦК КПСС. В ответ на призыв одного из ветеранов, генерал-лейтенанта в отставке Я. Д. Чанышева не либеральничать «с теми, кто не об общем благе думает, не о работе, а только о личном благополучии, о своей корысти», Андропов под продолжительные аплодисменты участников встречи категорически заявил: «Это мы вам обещаем» [9, с. 34].

Такой подход в полной степени применим и в современных условиях в отношении ставших практически повседневыми случаев нарушения государственным служащим этических норм и, тем более, прямой коррупции. На осуществление подобного подхода объективно направлены антикоррупционные законы, принятые по инициативе Президента Д. А. Медведева, в первую

очередь, Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ, Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О противодействии коррупции”» от 25 декабря 2008 г. № 274-ФЗ, Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных наций против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. и принятием Федерального закона “О противодействии коррупции”» от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ.

И, опять-таки, нельзя не задать вопрос: были приняты весьма жесткие меры к нерадивым руководителям. Откуда же тогда столько монстров коррупции 1990 гг., откуда такой вал прямого воровства? Увы, ответ вполне логичен: система, которую представлял полтора года Ю. В. Андропов, уже не подлежала усовершенствованию. Ее нужно было менять, менять осторожно, но последовательно, определив главные стратегические вехи на пути коренных преобразований. На то, чтобы осознать это, заявить об этом, времени Андропову хватило, а на глубокие обдуманые преобразования — нет.

Ю. В. Андропов на фоне других партийных и советских руководителей, конечно, был выдающейся личностью, но воспитать и подготовить большую группу таких же способных и патриотических лидеров страны «система» так и не смогла. Ю. В. Андропов начал поиск и подготовку своих последователей, но, как показали последующие события, достойных людей в партаппарате и государственной власти он так и не отыскал. Идеологическая монополия, монополия на власть привела к быстрому загниванию системы и с необыкновенной быстротой подготовила многочисленную суетливую толпу ее «могильщиков».

Кроме того, нельзя забывать и о том, что борьба с коррупцией не должна прекращаться ни на день.

Наведение порядка должно идти одновременно сверху и снизу, причем, порядок во власти должен наводиться с опережением хотя бы на один шаг. Завинчивание гаек лишь в повседневной жизни, в отношениях «рядовых» граждан между собой и с государством, если оно не сопровождается примерным (т. е. выступающим примером) повышением спроса с людей, облеченных властью, способно вызвать игнорирование принимаемых государством мер, их неприятие и даже активное сопротивление народа. Видимо, не случайно, завершая встречу с московскими станкостроителями,

Ю. В. Андропов подчеркнул: «Хотел бы, чтобы товарищи правильно поняли, что вопрос об укреплении дисциплины относится не только к рабочим, инженерно-техническим работникам. Это относится ко всем, начиная с министров» [1, с. 230]. Этот лозунг — повышение ответственности, спроса со всех, от рабочего до министра — стал одним из наиболее популярных призывов, своего рода паролем андроповского 1983 г. Он воплощался в повышении требований к партийным, советским, хозяйственным руководящим работникам.

За пятнадцать месяцев пребывания Ю. В. Андропова во главе ЦК КПСС было сменено 18 союзных министров и приравненных к ним лиц, переизбрано 37 первых секретарей обкомов, крайкомов КПСС, ЦК КП союзных республик. Для сравнения: за аналогичный период, предшествовавший ноябрю 1982 г., сменилось лишь 13 первых секретарей [25, с. 418], в основном в связи со смертью.

Июньский (1983 г.) Пленум ЦК КПСС по предложению Ю. В. Андропова вывел из состава ЦК бывшего министра внутренних дел СССР Н. А. Щелокова и бывшего первого секретаря Краснодарского крайкома партии С. Ф. Медунова, как общалось в официальной информации о пленуме, «за допущенные ошибки в работе» [19, с. 4]. В принимаемых постановлениях ЦК КПСС

по итогам обсуждений отчетов ответствующих партийных органов на заседаниях Политбюро и Секретариата ЦК указывалось, что соотношение между констатацией достижений и критикой недостатков кардинально изменилось в пользу последней [40, с. 230–237, 241–245, 251–257]. В сообщениях о заседаниях Политбюро, инициатором которых был Андропов, указывались конкретные замечания в адрес тех или иных руководителей высокого ранга.

Так, например, 11 августа 1983 г. Политбюро указало министру производства минеральных удобрений СССР А. Г. Петрищеву на неудовлетворительное выполнение заданий по выпуску удобрений [41, с. 105]. 29 сентября 1983 г. Политбюро обратило внимание министра плодородного хозяйства СССР Н. Т. Козлова и коллегии министерства на серьезные недостатки в руководстве отраслью и обязало их осуществить практические меры по улучшению снабжения населения картофелем, овощами и фруктами, повышению качества и сокращению потерь продукции [41, с. 117]. В остро критическом духе проходило обсуждение на заседании Политбюро 8 декабря 1983 г. сообщений министров тяжелого и транспортного машиностроения С. А. Афанасьева и электротехнической промышленности А. И. Майорца о ходе подготовки экономического эксперимента по

расширению прав предприятий в планировании и хозяйственной деятельности и по усилению их ответственности за результаты работы [41, с. 129]. Информация с заседаний территориальных партийных органов о взысканиях, объявленных руководителям на местах, обращенных в их адрес претензиях и критических замечаниях стала регулярно публиковаться в республиканской, краевой, областной, городской, районной печати и других средствах массовой информации. Обращаясь к участникам декабрьского (1983 г.) Пленума ЦК КПСС, Ю. В. Андропов подчеркнул высокую роль и огромную личную ответственность перед партией и народом членов и кандидатов в члены ЦК партии, членов Центральной ревизионной комиссии КПСС. Он призвал своих коллег по партийному руководству постоянно помнить, что «являемся политическими руководителями и должны превыше всего ставить интересы партии и народа». Полагаем, что призыв Андропова к руководителям «задавать тон и показывать достойный личный пример в работе, делать все для развития экономики и социальных отношений, улучшения жизни людей, во всем неуклонно руководствоваться высокими ленинскими принципами» [21, с. 23–24]¹ вполне актуален и сегодня.

¹ Когда мы солидаризируемся со словами Андропова о высоких ленинских принципах, то имеем в виду не столько В. И. Ленина как реальную историческую личность (у него —

В современных условиях, на наш взгляд, необходим детальный «разбор полетов» руководителей госкомпаний и крупных предпринимательских структур, включая частные, на предмет выявления объема, причин возникновения и направлений использования кредиторской задолженности, возникшей за счет кредитов, полученных у зарубежных банков и других финансовых организаций. По результатам такого разбирательства, проводимого в административном порядке, очевидно, должны быть возбуждены уголовные дела, в том числе и по статьям УК РФ, квалифицирующим нанесение ущерба безопасности государства.

Особого внимания заслуживает выдвинутая Ю. В. Андроповым концепция достижения цивилизованности народа. В постсоветский период внимание государства к таким составляющим общественного прогресса, как образование, здравоохранение, культура, наука, наведение, по выражению Андропова, образцового общественного порядка, резко ослабло. А между тем — и это справедливо отмечается выдающимися деятелями науки и культуры — именно состояние этих сфер

так же, как и у других «героев истории» — имелись разные, порою взаимно противоположные черты), сколько сложившийся за годы советской власти нравственный императив, персонифицированный с именем основателя Советского государства.

в значительной степени определяет не только сегодняшнюю ситуацию, но и будущее развитие страны. Ссылки на нехватку денежных средств, часто звучащие при объяснении плачевного положения этих отраслей, представляются несостоятельными, если принять во внимание колоссальные суммы, переправляемые за рубеж (по данным академика Н. П. Шмелева, как минимум 150 млрд долларов США только за 1992–1997 гг. — т. е. практически два годовых бюджета России тех лет [42]), практически полное отсутствие адекватного налогообложения сверхвысоких доходов, особенно доходов от капитала и объектов недвижимости.

По данным, приводимым бывшим председателем правления Центробанка РФ В. В. Геращенко, утечка капитала из России в конце 1990 гг. достигала 1 млрд долларов США в месяц. Согласно оценкам, представленным заместителем председателя Комитета Госдумы РФ по безопасности М. Гришанковым, только за 2000 г. отток капитала из России составил около 25 млрд долларов. Например, невозврат валютной выручки в Россию только от реализации рыбы и морепродуктов ежегодно составляет 2–2,6 млрд долларов. Только под импорт услуг в 1999 г. российскими организациями приобретено 5,6 млрд долларов и, как показывают результаты проверок, более трети из них составля-

ет оплата заведомо фиктивных услуг — т. е. под фальшивые контракты деньги попросту вывозились из страны [11, с. 3]. Странными представляются заявления либеральных экономистов и обозревателей о том, что «наша экономика зарабатывает гораздо больше, чем может разумно потратить внутри страны» [19, с. 14, 18] (имеются в виду высокие доходы, полученные нефтяными компаниями в 2003–2008 гг. в результате сверхвысоких цен на нефть на мировом рынке). Циничность подобных рассуждений особенно поражает на фоне хронического недофинансирования всей непроизводственной сферы — от национальной обороны до культуры, а также дефицита инвестиционных ресурсов в обрабатывающей промышленности, прежде всего, в ее наукоемких отраслях, определяющих будущее страны.

Вряд ли стоит всерьез полагать, что частный бизнес вправе делать со своими доходами что пожелает. Такого не допускает ни одно уважающее себя государство. Тезис о социальной ответственности бизнеса — не выдумка бывшего Президента РФ, ныне — премьер-министра В. В. Путина и «государственников» в российском руководстве, а отражение многолетней практики индустриально развитых стран. Выступая 29 января 2009 г. на расширенном заседании коллегии ФСБ, Президент России Д. А. Медведев

прямо указал: «Выделенные государством немалые ресурсы должны расходоваться по назначению. Надо оперативно выявлять и пресекать любые коррупционные проявления в этой сфере. Наживаться на кризисе вдвойне преступно» [40, с. 3].

Нелишне напомнить, что именно Ю. В. Андропов был инициатором реформ общеобразовательной и профессиональной школы, всеобщей ежегодной диспансеризации населения. Эти важные мероприятия, подкрепленные финансовыми и материальными ресурсами, способствовали повышению уровня цивилизованности людей, воспитанию у них высокой культуры труда и поведения, предупреждению заболеваний, которое Ю. В. Андропов назвал делом архиважным как в социальном, так и в экономическом плане [10, с. 11]. Следует обратить внимание на тот факт, что гуманитарные мероприятия (просвещение, наука, здравоохранение, физкультура, культура и искусство) финансировались в 1983–1984 гг. значительно лучше, чем в наши дни. Сравним статистические данные (в относительном выражении) по расходам государственных бюджетов СССР и Российской Федерации (см. табл.).

Как видим, некоторый рост финансирования соответствующих направлений бюджета наблюдается только в области высшего образования (хотя и здесь сейчас финанси-

Сравнение расходов государственных бюджетов СССР и Российской Федерации²

Структура	Расходов госбюджета (%)									
	1983	1984	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Просвещение и наука, включая культуру и искусство	12,74	12,72	7,56	6,33	7,96	8,03	8,34	5,90	6,48	6,52
Из них:										
Дошкольное воспитание, начальное и среднее общее образование	5,06	5,06	0,19	0,17	0,12	0,11	0,11	0,10	0,13	0,11
Профессионально-техническое образование	0,80	0,79	0,70	0,69	0,69	0,74	0,90	0,96	0,90	0,93
Среднее специальное образование	0,60	0,57	0,45	0,78	0,48	0,53	0,57	0,53	0,53	0,58
Высшее образование	1,14	1,09	1,99	2,00	2,26	2,28	2,40	2,23	2,34	2,57
Культура и искусство	1,00	0,99	0,63	0,65	0,53	0,55	0,54	0,53	0,60	0,61
Наука	3,54	3,51	2,88	2,23	2,02	1,86	1,85	1,56	1,71	1,74
Здравоохранение и физическая культура	4,64	4,62	2,16	1,89	1,78	1,87	1,86	1,64	1,68	1,77

руются лишь заработная плата работников и стипендия студентов — многократно упавшие в реальном выражении).

О нынешней политике агрессивного-либерального крыла в российской государственной власти в области социально значимых отраслей жестко, но справедливо сказала в интервью газете «Петербургский час пик» депутат Государственной думы, доктор экономических наук, профессор Санкт-Петербургского государственного университета эко-

номики и финансов О. Г. Дмитриева: «Ей (власти — *авт.*) не нужны не только старики и больные дети. Ей не нужна и образованная молодежь. Студенты тоже лишаются льгот, в частности, у них отнимают право льготного проезда во время каникул. Есть очень серьезные вопросы, которые не стали предметом общественного обсуждения. Серьезный ущерб будет нанесен народному об-

² Рассчитано авторами по: [28, с. 573, 576–577; 29; 30; 31; 32; 33; 34; 35; 36].

разованию в целом. Образовательные учреждения будут вытесняться из статуса бюджетных учреждений в статус коммерческих организаций. Это означает, что любое учебное учреждение будет рассматриваться как объект недвижимости, подлежащей приватизации, а потому его можно будет использовать в любых целях». На вопрос корреспондента, понимает ли правительство, к чему ведут его реформы, Дмитриева ответила без обиняков: «Они народ рассматривают как нахлебников. И образовательный капитал им не нужен. Чтобы качать нефтедоллары, много образованного народа не надо. Образование сознательно ограничивается. А самой власти нефтедолларов хватает. Мне кажется, что это вообще в целом политика мирового сообщества, чтобы задушить страну на корню». К авторам подобных, с позволения сказать, экономических «новаций» Дмитриева относит представителей так называемого либерального крыла в российском правительстве Г. О. Грефа, А. П. Кудрина, М. Ю. Зурабова, являющихся прямыми продолжателями «дела» Е. Г. Гайдара и А. Б. Чубайса [5, с. 6].

Ю. В. Андропов делал особый акцент на необходимость достижения такой модели общественного самоуправления, когда народ не знает над собой иной власти, кроме власти собственного объединения [1, с. 243]. Слово «демократия» озна-

чает «народовластие» и, следовательно, провозглашая задачу построения демократического, правового государства, следует добиваться именно такого общественного устройства. Однако на практике демократические начала часто нарушаются и даже игнорируются. Особенно это относится к демократии на производстве. В результате приватизации и установления частной собственности в различных ее формах, в условиях сосредоточения контрольных пакетов акций в нынешних открытых акционерных обществах в руках новоявленных «хозяев» (либо бывших руководителей, либо вообще темных личностей со стороны) роль трудовых коллективов в управлении предприятиями сведена к нулю. Поэтому необходимо законодательное восстановление и практическое осуществление этих функций, предоставление реальных прав профсоюзным организациям предприятий, развитие коллективных форм собственности.

Также важно активизировать деятельность органов местного самоуправления, которые в условиях рыночной экономики призваны восполнить явный недостаток участия в управлении обществом самих граждан, а не только их избранных представителей. Если люди не хотят быть «пешками», объектами манипуляций, они должны на деле учиться управлять тем обществом, в котором они живут. Призыв Ле-

нина о привлечении трудящихся к управлению государством совсем не столь глуп и авантюристичен, как это стремятся показать его разоблачители. Вот как звучат эти слова В. И. Ленина: «У нас есть “чудесное средство” сразу, одним ударом *удесятерить* наш государственный аппарат, средство, которым ни одно капиталистическое государство никогда не располагало и располагать не может. Это чудесное дело — привлечение трудящихся, привлечение бедноты к повседневной работе управления государством... Мы не утописты. Мы знаем, что любой чернорабочий и любая кухарка не способны сейчас же вступить в управление государством. В этом мы согласны и с кадетами, и с Брешковской, и с Церетели. Но мы отличаемся от этих граждан тем, что требуем немедленного разрыва с тем предрассудком, будто *управлять* государством, нести будничную, ежедневную работу управления в состоянии только богатые или из богатых семей взятые чиновники. Мы требуем, чтобы *обучение* делу государственного управления велось со знательными рабочими и солдатами и чтобы начато было оно немедленно, т. е. к обучению этому немедленно *начали* привлекать всех трудящихся, всю бедноту» [18, с. 313, 315].

Во-первых, речь не идет о том, чтобы человек из народа немедленно брал на себя в полном объеме

функции по управлению государством, а о том, чтобы он *учился* управлять. Во-вторых, государство — многоуровневая система, и процесс включения трудящихся, «рядовых» граждан в управление должен начинаться с нижних этажей — жилого дома, микрорайона, предприятия. Это хорошо понимал Ю. В. Андропов. Не случайно он процитировал слова Маркса, что управлять новым обществом — дело «народа, организованного в коммуны» [1, с. 242], а коммуна, как известно, — первичная территориальная единица во Франции. Полагаем, что больше всего подвергают нападкам идею вовлечения трудящихся в управление обществом те, кто хотел бы вообще исключить их оттуда, передав всю реальную власть замкнутым самовоспроизводящимся кастам — так называемым элитам.

Наследие Ю. В. Андропова актуально и в, казалось бы, частных вопросах. В докладе о шестидесятилетии СССР он обратил внимание на особую роль, которую играет транспорт «в государстве столь обширном, как наше». Сегодня, когда высокие тарифы на железнодорожные и воздушные перевозки сделали некоторые районы России труднодоступными, их жители почувствовали себя в прямом смысле отрезанными от «большой земли», а работа транспорта стала одним из важнейших факторов обеспечения единства и территориальной целостно-

сти страны, отчетливо понимаешь справедливость слов Андропова: «Без хорошо работающего транспорта очень трудно обеспечивать и ускоренное развитие всех республик, и дальнейшее углубление их экономического сотрудничества. Но транспорт важен не только для решения сугубо хозяйственных задач. ...Обеспечивая повседневные человеческие контакты в масштабах всего Советского Союза, живые связи между всеми республиками и районами страны, транспорт служит приобщению людей к достижениям социалистической цивилизации в самом широком смысле слова» [2, с. 12].

Не случайны, по видимому, шаги, которые в последнее время предприняло российское руководство по укреплению системы управления железными дорогами, включая назначение президентом РАО «Российские железные дороги» одного из ближайших соратников В. В. Путина — В. А. Якунина, проявившего себя твердым и последовательным патриотом Российского государства. Симптоматично, что и Андропов кадровые изменения после избрания Генсеком начал с замены министра путей сообщения, в чью компетенцию входил железнодорожный транспорт. Указом Президиума Верховного совета СССР от 29 ноября 1982 г. от этой должности был освобожден И. Г. Павловский, к работе которого были вы-

сказаны серьезные претензии на ноябрьском (1982 г.) Пленуме ЦК КПСС. На пост министра путей сообщения был назначен Н. С. Конарев, «дослуживший» на нем до самого распада СССР.

Анализ наследия Ю. В. Андропова, представленный в данной статье, не претендует, разумеется, на полноту. За рамками его осталась концепция регулирования этнического развития и межнациональных отношений, региональная политика, наметки политической реформы, внешнеполитическая стратегия и тактика, теория и практика деятельности спецслужб государства. Эти важные составляющие андроповского курса также должны стать предметом научного изучения³. Однако уже достигнутые результаты исследования свидетельствуют, что теоретическое и политическое наследие Андропова представляет собой не архив, а арсенал социально-экономических реформ.

Ю. В. Андропов, и в этом, бесспорно, состоит его заслуга, честно признал, что общество, которое представлял СССР в начале 1980 гг., зашло в тупик, и его нужно изменять. Он не мог поступить иначе, как прибегнуть к устоявшемуся стилю изложения своих мыслей. Он повел речь о необходимости изменения общества в привычной для тогдашнего общества «манере», а именно, отталкиваясь от наследия

К. Маркса и последних трудов В. И. Ленина. К большому сожалению, история лишила Ю. В. Андропова возможности не только сформулировать стратегию и последовательность реформ, но и подготовить кадры, способные правильно воспринять логику этих преобразований. Его выдвиженцы — М. С. Горбачев, Е. К. Лигачев, Н. И. Рыжков, Б. Н. Ельцин и др. — оказались в результате совершенно не теми людьми, которые смогли бы подхватить и осуществить стратегию реформ.

Нам представляется, что Ю. В. Андропов отдавал себе отчет в том, что путь изменений будет очень непрост. В нем постоянно шла внутренняя борьба между грузом прошлого воспитания, «несгибаемых» догм и пониманием того, что пройденный нашей страной путь нуждается в коренной корректировке, разработке долговременной стратегии реформирования страны.

Подспудная вера в приказ, в команду, в постановление не миновала и Ю. В. Андропова в самом начале прихода его к власти, вылившись в вызвавшую насмешки и анекдоты кампанию по укреплению трудовой дисциплины. Но почти сразу Андропов понял ошибочность такого подхода к решению стоявших перед

страной проблем и, хотя и очень «негромко», отмежевался от подобных мер. Но вот его последователи до такого понимания не доросли. Уже после смерти Ю. В. Андропова и К. У. Черненко руководство КПСС и страны принимает печально знаменитое постановление «О мерах по преодолению пьянства и алкоголизма», сопровождавшееся такими мероприятиями, которые весьма осложнили положение с доходной частью государственного бюджета, породили мощную теневую экономику и мафиозные структуры как в хозяйственной сфере, так и в системе государственной власти. То, что уже признал ошибкой Ю. В. Андропов, не могли понять и воспринять его «выдвиженцы».

Трагедия Ю. В. Андропова как *мыслящего* государственного деятеля состояла в том, что он пришел к власти уже будучи большим человеком. Мысль его была свежа, она работала в правильном направлении, но слишком рано угасла. Его трагедия превратилась в трагедию страны, а «выдвиженцы» не развили то дело, которое он только наметил, но которому не смог придать инерционный разбег.

Краткая история пребывания Ю. В. Андропова у руководства страны — это действительно трагедия его как личности, ставшая одной из причин последующих испытаний для народа России и народов республик экс-СССР. Ю. В. Андропов

³ Некоторые аспекты обозначенных проблем уже получили отражение в наших статьях [см.: 15; 16].

пов — талантливый реформатор, который пришел к власти слишком поздно. Однако это не означает, что его теоретическое и политическое наследие утратило свою актуальность. Оно представляет собой не архив, а арсенал социально-экономических реформ.

1. *Андропов Ю. В.* Избранные речи и статьи. М., 1983.
2. *Андропов Ю. В.* Шестьдесят лет СССР: доклад на совместном торжестве, заседании Центрального Комитета КПСС, Верховного Совета СССР и Верховного Совета РСФСР в Кремлевском Дворце съездов 21 декабря 1982 г. М., 1982.
3. *Багров Н. М.* Россия на рубеже веков. СПб., 2003.
4. Белая книга. Экономические реформы в России. 1991–2001. М., 2002.
5. *Богорад Н.* Власти не нужна ни старики, ни молодежь // Петербургский час пик. 2004. № 26.
6. *Бурлацкий Ф. М.* Русские государи. Эпоха реформации. Никита Смелый, Михаил Блаженный, Борис Крутой. М., 1996.
7. *Волгогонов Д. А.* Семь вождей. М., 1995. Кн. 2.
8. *Вольский А.* Смотреть открытыми глазами // Неделя. 1990. № 36. С. 6–7.
9. Всегда в строю! Встреча в ЦК КПСС с ветеранами партии 15 августа 1983 г. М., 1983.
10. *Гавриленков Е.* Пусть плохо, но стабильно // Московские Новости. 2004. № 38.
11. *Герашенко В. В.* Вокруг рубля // Аргументы и факты. 1999. № 39.
12. *Глазьев С. Ю., Кара-Мурза С. Г., Батчиков С. А.* Белая книга: экономические реформы в России 1991–2002 гг. М., 2004.
13. *Горбачев М. С.* Жизнь и реформы. М., 1995. Кн. 1.
14. *Горбачев М. С.* Ленинизм — живое творческое учение, верное руководство к действию. М., 1983.
15. *Круглов В. В., Лабудин А. В.* Иная стратегия реформ (к 95-летию Ю. В. Андропова) // Управленческое консультирование. 2010. № 1. С. 164–186.
16. *Круглов В. В., Лабудин А. В.* Ю. В. Андропов: формирование плана реформ (о попытках найти выход из тупика тоталитарного социализма) // Управленческое консультирование. 2007. № 2. С. 164–198.
17. *Ленин В. И.* Еще раз о профсоюзах, о текущем моменте и об ошибках тт. Троцкого и Бухарина // ПСС. Т. 42. С. 264–304.
18. *Ленин В. И.* Удержат ли большевики государственную власть? // ПСС. Т. 34. С. 287–339.
19. Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 14–15 июня 1983 г. М, 1983.
20. Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 23–24 декабря 1983 г. М, 1983.
21. Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 26–27 декабря 1983 г. М, 1984.
22. Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 22 ноября 1982 г. М., 1982.
23. *Маркс К., Энгельс Ф.* Критика Готской программы // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 19. С. 9–32.
24. *Маркс К.* Экономическо-философские рукописи 1844 г. // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 42. С. 41–174.
25. На пороге кризиса: нарастание застойных явлений в партии и обществе. М., 1990.
26. Народное хозяйство СССР в 1982 г.: стат. ежегодник / ЦСУ СССР. М., 1983.
27. Народное хозяйство СССР в 1983 г.: стат. ежегодник / ЦСУ СССР. М., 1984.
28. Народное хозяйство СССР в 1984 г.: стат. ежегодник / ЦСУ СССР. М., 1985.
29. О федеральном бюджете на 1997 г.: Федеральный закон // Российская газета. 1997. 4 марта.
30. О федеральном бюджете на 1998 г.: Федеральный закон // Российская газета. 1998. 31 марта.
31. О федеральном бюджете на 1999 г.: Федеральный закон // Российская газета. 1999. 25 февраля.
32. О федеральном бюджете на 2000 г.: Федеральный закон // Российская газета. 2000. 18 января.

33. О федеральном бюджете на 2001 г.: Федеральный закон // Российская газета. 2000. 30 декабря.
34. О федеральном бюджете на 2002 г.: Федеральный закон // Российская газета. 2001. 31 декабря; 2002. 10 января.
35. О федеральном бюджете на 2003 г.: Федеральный закон // Российская газета. 2002. 28 декабря.
36. О федеральном бюджете на 2004 г.: Федеральный закон // Парламентская газета. 2003. 27, 30 декабря.
37. *Петраков Н.* Труд без права на зарплату // Общая газета. 1998. № 7.
38. Речь М. С. Горбачева на встрече с руководителями промышленных объединений и предприятий, колхозов и совхозов, производственных бригад, специалистами и учеными 8 апреля 1985 г. // Коммунист. 1985. № 6. С. 21–25.
39. *Романов Г. В.* Великая жизненная сила идей и дела Октября. М., 1983.
40. Спецсредства от наживы // Российская газета. 2009. 30 января.
41. Справочник партийного работника. М., 1984. Вып. 24. Ч. 1.
42. *Шмелев Н.* Культура как подножный корм // Российские вести. 1997. 23 декабря.

Л. Г. КАРНАТОВА

ПРИНЦИПЫ И МЕТОДЫ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ЗАКАЗАМИ

Ключевые слова:

государственный заказ, государственный заказчик, государственный контракт, поставщик

Статья посвящена анализу основных и дополнительных принципов и методов управления государственными заказами для повышения эффективности и прозрачности закупочного процесса. Особый интерес эта информация представляет для научных работников и специалистов, связанных с организацией и исполнением государственных заказов на федеральном и региональном уровне.

Система государственных закупок в России представляет собой целостную мультиуровневую макроэкономическую систему, тесно взаимосвязанную с организацией национальной экономики России (рис. 1).

Эффективное использование бюджетных средств непосредственно зависит от степени развития конкуренции среди поставщиков на рынке государственных закупок. Предоставление им равных возможностей по участию в конкурсных и иных закупочных процедурах и предотвращение коррупции связаны с открытостью и гласностью закуп-

Key words:

government order, state customer, government contract, government contract, contractor

The article is devoted to the analysis of the main and additional principles and methods of government order management for increasing of effectiveness and transparency of purchasing. This information is of special interest for scientists and specialists connected with organization and implementation of government orders at federal and regional level.

почного процесса на всех его этапах и подконтрольностью данного процесса со стороны полномочных государственных органов, а также со стороны общественных организаций и непосредственно населения.

Ниже перечислены основные принципы размещения государственного заказа.

Первый принцип — законность деятельности государственных заказчиков. Все действия заказчиков должны быть определены законодательными и нормативными документами. Основными законодательными документами на федеральном уровне, регламентирующими закуп-



Рис. 1. Система государственных заказов в Российской Федерации

ки для нужд Российской Федерации, субъектов РФ, являются Гражданский кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ и Федеральный закон «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 25 июля 2005 г. № 94-ФЗ. Причем многие вопросы, связанные с процедурами размещения и осуществления централизации закупок и т. д., не нашли

отражения в этих документах. Поэтому на уровне субъектов РФ принимаются нормативные акты, призванные дополнить имеющиеся федеральные нормативные документы. К сожалению, зачастую эти региональные нормативно-правовые акты противоречат федеральным.

Второй принцип — эффективность размещения государственного заказа. Эффективность закупки

может быть достигнута за счет конкуренции на рынке. Учитывая специфику рынка государственных закупок, конкуренция формируется в результате проведения торгов (конкурсов и аукционов, в том числе в электронной форме), а также запроса котировок. В соответствии с российским законодательством о размещении заказов участником размещения заказа может стать любое юридическое или физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель. Эффективность госзакупки предполагает, что затраты на проведение конкурса (аукциона) должны покрываться за счет экономии от полученных результатов. Применение способов закупок, в той или иной степени ограничивающих конкуренцию, допускается лишь в случаях, предусмотренных законодательством.

Принцип экономного расходования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования реализуется путем выбора подходящего способа закупки. При этом должен проводиться анализ затрат на закупки с целью обеспечения разумной экономии средств, а также контроль исполнения контракта. Эффективное расходование средств включает в себя общую оценку выгод от приобретения товара, работы, услуги с учетом фактора времени и затрат на это приобретение.

Третий принцип — равенство поставщиков и справедливость. Кон-

куренция на рынке государственных закупок может обеспечиваться только при равенстве поставщиков. Одинаковые требования для всех поставщиков применяются в процессе проведения конкурса (аукциона) и определения победителя. Равенство поставщиков может быть обеспечено объективностью проведения торгов. Поэтому государственный заказчик для определения победителя назначает независимый коллегиальный орган — конкурсную (аукционную) комиссию.

Принцип равного и справедливого отношения реализуется посредством предоставления равных для всех участников размещения заказа возможностей участия в госзакупках, вне зависимости от организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала юридического или физического лица.

Четвертый принцип — прозрачность (открытость) процедуры размещения государственного заказа. Данный принцип заключается в соблюдении гласности на всех этапах осуществления государственных закупок: формирования государственного заказа, размещения и исполнения. На этапе его формирования — составление и опубликование сводного перечня нужд. На этапе размещения — обязательная публикация извещений и результатов проведенного конкурса (аукци-

она). Важным условием соблюдения принципа гласности является допуск участников размещения заказа к процедуре вскрытия конвертов с конкурсными заявками. Гласность является сильнодействующим лекарством против такой «болезни», как коррупция.

Транспарентность предполагает наличие ясных правил и действенных механизмов, обеспечивающих соблюдение этих правил. Транспарентность является одним из важнейших факторов, обеспечивающих высокую эффективность расходования государственных средств при проведении закупок.

Принцип транспарентности, с точки зрения закупочных процедур, состоит в предоставлении необходимой и достаточной информации всем заинтересованным субъектам. Транспарентность предполагает: достаточность информации, своевременность, доступность, системность.

Своевременная, полная и доступная информация о возможности участвовать в торгах способствует усилению конкуренции, что, в свою очередь, обеспечивает более широкие возможности размещения государственного заказа для государственных заказчиков и, как следствие, способствует повышению эффективности закупочной деятельности.

Процесс осуществления госзакупок должен быть публичным,

и информация по госзакупкам должна быть общедоступна. При этом необходимо соблюдать принцип «презумпции открытости информации», т. е. пользователь этой информации не обязан объяснять причины, по которым он запрашивает информацию, а государственный заказчик обязан доказать, со ссылкой на нормы законодательства, почему он отказывает в предоставлении этой информации.

Пятый принцип — осуществление контроля над процессом размещения государственного заказа. Контроль предполагает и ответственность заказчика (должностных лиц) за нарушения законодательства, и обеспечение эффективности проведенной закупки.

Принцип ответственности подразумевает, что государственные заказчики и отдельные должностные лица, принимающие решения, несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную, уголовную ответственность наравне с другими субъектами права. Также необходим контроль со стороны общественности, включая поставщиков или их уполномоченных представителей (одним из которых, например, является Некоммерческое партнерство «Коллегия поставщиков Санкт-Петербурга»).

Принцип недискриминации предполагает открытую и эффективную конкуренцию. Наиболее последовательно принципу недис-

криминации следует Всемирная торговая организация, одна из важнейших задач которой состоит в обеспечении равных и справедливых условий для всех участников торгового процесса и стимулировании тем самым экономического роста.

Недискриминационный подход к поставщикам продукции является одним из важнейших принципов Соглашения ВТО о государственных закупках. Следует отметить, что данное Соглашение является несомненным шагом вперед на пути либерализации рынка государственных закупок, хотя сфера его применения и ограничена обязательством предоставления национального режима и режима наибольшего благоприятствования.

Соглашение ВТО о государственных закупках (ст. III) предусматривает предоставление национального режима и режима наибольшего благоприятствования (далее — РНБ). Тем не менее, Соглашение дает возможность устанавливать дополнительные ограничения в силу того, что не распространяет РНБ и национальный режим на меры регулирования доступа на рынок, т. к. они регулируются ГАТТ и ГАТС¹.

В то же время, Соглашение препятствует дискриминации, запре-

щая закупочным организациям требовать от участвующих в торгах поставщиков компенсаций при проведении квалификационного отбора или при оценке конкурсных заявок и присуждении контрактов. Соответственно, обязательство по предоставлению национального режима охватывает все стадии закупочного процесса.

Исключение из указанного положения предусмотрено для развивающихся стран в связи с необходимостью стимулировать развитие отраслей местных экономик. Указанные страны в процессе присоединения к Соглашению вправе оговорить условия применения компенсаций.

По мнению Л. П. Бородулиной, данные условия должны отвечать следующим требованиям: быть объективными, четко определенными, не дискриминационными [1, с. 139]. Кроме того, указание на их применение должно содержаться в извещении о планируемых закупках и прочей документации.

Типовой закон о закупках товаров, строительных работ и услуг, разработанный Комиссией ООН по международному торговому праву — ЮНСИТРАЛ, в качестве базовой модели ориентирован на транспарентность и недискриминационность процедур закупок. Закон признает право государств на ограничение участия зарубежных поставщиков с целью защиты опре-

¹ ГАТТ — Генеральное соглашение по тарифам и торговле; ГАТС — Генеральное соглашение о торговле услугами.

деленных национальных отраслей или по другим законным причинам. Любые подобные ограничения должны вводиться только закупочными организациями в соответствии с нормами действующего законодательства.

Законодательство ряда стран предусматривает возможность предоставлять преимущества национальным поставщикам при присуждении государственных контрактов. Преференции конкурсным заявкам от национальных поставщиков или на национальную продукцию могут быть выражены в различных формах:

- преференциальные поправки, которые могут варьироваться в зависимости от категории закупок (обычно в интервале от 3% до 20%);
- преференция может предоставляться поставщикам товаров и услуг национального происхождения при выборе между двумя конкурсными заявками, которые по другим параметрам равны;
- преференции, применяемые при закупках определенных категорий продукции или осуществляемые определенными закупочными организациями [2, с. 92].

В ряде стран законодательство по закупкам обязывает закупочные организации учитывать при присуждении контрактов способность поставщиков выполнять установленные компенсационные требова-

ния (offset requirements). В данном случае закупочная организация должна указать данные условия в объявлении о торгах и в конкурсной документации.

В целом, хотелось бы отметить, что при проведении закупок государство, как правило, стремится предоставлять преференции отечественным поставщикам в отраслях, находящихся в кризисной ситуации, или в регионах, страдающих от безработицы или низкого уровня развития.

Кроме того, преференции отечественным поставщикам применяются для поддержки новых высокотехнологичных отраслей, особенно в секторах, которые сильно или полностью зависят от государственных контрактов. Заказы, размещаемые в отраслях, использующих наиболее передовые технологии, способны стимулировать инновации во всей национальной экономике.

Таким образом, по нашему мнению, существующее в системе государственного заказа противоречие между протекционизмом и транспарентностью, которое заключается в предоставлении преимуществ национальным товарам и услугам, по сравнению с иностранной инновационной высокотехнологичной продукцией, должно стать стимулом к повышению эффективности и улучшению качества национальных производств до момента преодоления технологической отста-

лости российских компаний и развитию в стране инновационной экономики.

Например, законодательство Соединенных Штатов Америки (Закон о закупках товаров американского происхождения — «Buy American Act») ограничивает поставки для государственных нужд товаров зарубежного производства [2, с. 124].

В тех случаях, когда национальная правовая база допускает участие в тендере иностранных производителей и поставщиков, зарубежный товар должен обладать явными преимуществами перед продукцией американского происхождения для выигрыша тендера. В случае поступления равнозначных коммерческих предложений от национальных производителей и потенциальных зарубежных партнеров предпочтение всегда отдается американским субъектам хозяйствования [2, с. 126]. За исключением отдельных случаев, предписывается использование материалов только американского производства в строительстве государственных объектов на территории США.

Шестым принципом является уникальность, т. е. каждый конкурс (аукцион) имеет свои особенности, уникальность и требует особого творческого подхода.

Для реализации этих принципов государством, в первую очередь, должны быть созданы условия, при

которых сведения о государственных закупках, характере закупаемых товаров, работ или услуг, о государственных заказчиках и поставщиках будут доступны широкому кругу заинтересованных лиц.

Необходимо отметить, что многие применяемые сегодня принципы и правила госзакупок заимствованы из мировой практики. При этом делалось это зачастую с довольно серьезными искажениями или без достаточного учета положений отечественного законодательства. И тот факт, что копирование лишь части эффективного механизма является гарантом его действенности в таком виде, во внимание принимается далеко не всегда.

В итоге российское законодательство в области государственных закупок еще далеко от совершенства. Но именно оно определяет формальные процедуры и требования к предложениям участников размещения заказов. Без знания этих процедур, а также сложившейся практики проведения закупок крайне сложно размещать заказы для государственных нужд.

Внедрение конкурсной (аукционной) системы в закупочную практику происходит и на региональном уровне. Как правило, правовую основу таких закупок составляют постановления (распоряжения).

На наш взгляд, представляется целесообразным разработать дополнительные принципы организации

государственного заказа с учетом российской действительности: малого опыта в данной области и особенностей законодательства. К этим новым дополнительным принципам можно отнести: 1) надежность информационного обеспечения; 2) высокий уровень квалификации специалистов; 3) обоснованность нужд государства общественными потребностями (рис. 1). Рассмотрим предлагаемые дополнительные принципы более подробно.

1. Надежность информационного обеспечения

В соответствии с положениями Федерального закона № 94-ФЗ необходимо определить как официальные печатные издания, где будет публиковаться информация обо всех государственных и муниципальных закупках, так и официальные сайты в сети Интернет, которые делают информацию о закупках еще более доступной. Следует отметить, что при разработке Федерального закона «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ Россия применила самый передовой зарубежный опыт, в результате чего вся процедура размещения заказа имеет должное информационное сопровождение.

Таким образом, сведения обо всех этапах процедуры размещения государственного заказа — от пуб-

ликации извещения о проведении закупки и ее условий до информации о заключенном государственном контракте и его исполнителях — носят открытый характер, и доступ к ним предоставлен всем желающим.

Тем не менее, имеется ряд сложностей, связанных с информационным обеспечением государственных заказов в нашей стране. В частности, в Федеральном законе № 94-ФЗ нормативно закреплена двойная (электронная и бумажная) работа заказчика, что не ускоряет, а напротив, затягивает сроки проведения процедур. Основной акцент сегодня сделан на бумажный документооборот.

Необходимо законодательное решение, утверждающее статус интернет-публикации на официальном сайте госзакупок как главенствующей, а точнее — как первичной. Объявление интернет-публикации первичной означает, прежде всего, что отсчет сроков конкурса (аукциона) будет вестись, начиная с момента интернет-публикации. Традиционные печатные («бумажные») извещения о торгах останутся, однако от времени их публикации сроки конкурса (аукциона) зависеть не будут, и в каждом из бумажных извещений должна будет указываться ссылка на первичное опубликование в Интернете.

Большинство развитых стран уже давно законодательно закрепи-

ли статус интернет-публикации как первичного извещения. Так, в ЕС вся информация об объявленных тендерах публикуется в Приложении к «Официальному журналу ЕС» (Official Journal of the European Communities). Бумажная версия этого приложения была упразднена 1 июля 1998 г. и официальным изданием является «Электронный ежедневник тендеров» (Tender Electronics Daily – TED) [3, с. 124].

Однако первичная электронная публикация извещения не должна интерпретироваться как появление текста извещения на каком-либо сайте Интернета в произвольном формате. И из положений Федерального закона № 94-ФЗ, и из здравого смысла следует, что под первичной публикацией понимается размещение информации на одном из официальных сайтов Российской Федерации, официальном сайте субъекта Российской Федерации, официальном сайте муниципального образования.

В то же время наблюдаются многочисленные ошибки в предоставлении данных, присутствие неверных и некорректных сведений на сайте госзакупок, в связи с чем Президент Российской Федерации Д. А. Медведев поручил руководству Минэкономразвития, ФАС и Генеральной прокуратуры усилить контроль размещения государственных заказов [4]. В частности, необходимо обеспечить достовер-

ность информации, публикуемой на сайте госзакупок.

Одно из самых распространенных нарушений, которое мешает конкуренции во время борьбы за заказы, — не совсем корректный ввод названия лота. Например, использование в разделе «предмет заказа» латинских букв вместо аналогичных русских. Для заранее предупрежденных заказчиком компаний правильный ввод лота не составит труда, в то время как остальные потенциальные участники размещения госзаказа эту информацию просто не найдут. Подобные действия значительно снижают эффективность процедуры проведения госзакупок. Следовательно, обеспечение надежности информационного обеспечения является крайне важным на современном этапе развития системы государственных заказов в нашей стране.

2. Обоснованность нужд государства общественными потребностями

В нынешних экономических условиях задача рационального использования бюджетных средств приобретает сверхактуальность. А потому обоснованность закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд сегодня приобретает особое значение. Закупки, осуществляемые на средства бюджета и из внебюджетных источников, а значит, на деньги

налогоплательщиков, должны быть обоснованно необходимыми для реализации органами власти, государственными и муниципальными заказчиками своих государственных и муниципальных функций и обязанностей перед населением.

Вместе с этим, в настоящее время зачастую наблюдается закупка товаров (работ, услуг), совершенно не соответствующих общественным потребностям. Так, якобы для удовлетворения государственных нужд приобретаются дорогостоящие автомобили, мебель, а иногда даже предметы роскоши.

3. Высокий уровень квалификации специалистов

В процессе осуществления государственных закупок в настоящее время встречаются как четкое следование нормам законодательства, так и, к сожалению, многочисленные нарушения. При этом причинами нарушений могут быть, в том числе, незнание или непонимание государственными заказчиками принципов функционирования рыночной экономики, экономической политики государства, норм законодательства и т. д.

Нельзя забывать о том, что конкурсные и внеконкурсные процедуры госзакупок начали осуществляться лишь с 1997 г. (после выхода в свет Указа Президента РФ от 08 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвраще-

нию коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд». При этом основной причиной нарушений в данной сфере является недостаточный уровень подготовленности специалистов. Отсюда следует простой и логичный вывод: профессиональная компетентность специалистов позволяет повысить эффективность проведения государственных закупок. При этом особую актуальность приобретает повышение уровня квалификации специалистов в сфере размещения заказов. Учитывая важность исключения ошибок, источником которых является человеческий фактор, одной из основных задач является дальнейшее осуществление автоматизации работ и обучения персонала.

Следует отметить, что многие коммерческие и государственные структуры, в том числе и естественные монополисты, такие как РАО «ЕЭС России» и ОАО «Газпром», также производят закупки на основе конкурентных (в первую очередь, конкурсных) процедур. Причем, по мнению К. В. Кузнецова, в качестве методической основы необходимо использовать положения, применяемые в мировой практике и в отечественных государственных закупках [8, с. 161]. Правда, иногда правильность подобного подхода может вызвать некоторые сомнения, ведь при закупках коммерческих струк-

тур, в отличие от госзакупок и закупок по проектам международных финансовых организаций, экономическая эффективность гораздо важнее открытости и борьбы с недобросовестностью.

Концепции прокьюремента

Основная цель проведения конкурсов состоит в том, чтобы за счет привлечения большего числа контрагентов резко повысить конкуренцию. При этом необходимость срочного поиска контрагента и желание обеспечить при этом максимально выгодные условия соглашения способствуют обострению конкуренции. Именно в этом случае оперативность и конкурентоспособность как нельзя лучше сочетаются с одним из основных гражданско-правовых принципов — принципом автономии воли.

Максимальное привлечение претендентов на получение заказа — это необходимое условие обеспечения конкуренции, но не всегда достаточное. Требуется также сформировать эффективную конкурентную среду, т. е. условия, которые позволили бы всем участникам равноправно участвовать в этом состязании. Именно для этого в мировой практике сложилась система практических мер и процедур, которые способны обеспечивать выполнение данной задачи, получившая наименование прокьюремент [10, с. 89].

Термин «прокьюремент» стал использоваться в России в последние годы, когда появилась переводная литература по этим вопросам, в конкретном значении — как совокупность практических методов и приемов, позволяющих обеспечить интересы заказчика при проведении закупки посредством конкурсных торгов. А поскольку обеспечение интересов заказчика (в данном случае государства, общества) является целью организации конкурсов, прокьюремент выступает самой процедурой ее достижения (на конкурсной основе). То есть смысловое значение прокьюремент идентично конкурсным торгам, но более точно отражает, по мнению Ю. С. Турсуновой, организатора-заказчика — государство в лице различных правительственных органов [10, с. 90].

«Прокьюремент» в западной литературе определяется как «организационная форма, которую заказчик использует для найма подрядчиков и контроля проектирования и строительства зданий и сооружений». Из этого определения следует, что инициатива выбора исполнителей всегда остается за заказчиком — будь он государственным или частным. Но формы и методы такого выбора существуют разные [12].

Основная и наиболее распространенная система прокьюремент — это традиционная схема «проект — тендер — строительство». Кроме того, на Западе, да и в России

также все больше становится популярной схема «спроектируй и построй», некоторые другие системы, в частности «биддинг», т. е. прямое приглашение подрядчика (без тендера). В Великобритании, например, доля разных систем прокьюрента выглядит следующим образом: традиционная (тендерная) — 67%; «спроектируй и построй» — 26%; другие — 7% [12].

Традиционная схема состоит в том, что инвестор подбирает себе «архитектора» или «инженера», в задание которого входит проектирование строительства, размещение подряда, контроль хода строительства, организация приемки и введение в эксплуатацию построенного объекта. Нетрудно заметить, что перечисленные функции в России выполняет «заказчик», которого приглашает инвестор для организации строительства. Если функции заказчика выполняет сам инвестор, то появляется понятие «застройщик».

Следует отметить, что в английском языке нет терминов «заказчик» и «застройщик». Они практически совпадают с понятиями «архитектор» или «инженер». Традиционная схема предполагает тендер на подряд или по-русски «торги» в виде конкурса или аукциона. Тендеры в виде конкурса проводятся в двух видах: «открытом» или «закрытом». При открытом конкурсе публикуются приглашения всем желающим принять в нем участие.

Затем участникам тендера сообщается, как правило, состав натуральных (или как их называют «физических») объемов работ, и претендент готовит тендерную документацию. При этом главная роль отводится смете на весь объем работ, т. е. предлагается цена контракта [6, с. 104]. Смета, как правило, предусматривает затраты подрядчика плюс планируемую прибыль. Нередко именно величина прибыли и играет решающую роль, т. к. себестоимость строительства варьируется в меньшей степени. Победителем конкурса считается тот претендент, который предложит наименьшую цену.

Закрытый конкурс отличается тем, что на тендерные торги приглашается лишь определенный круг подрядчиков, которых заказчик, как правило, хорошо знает или получил соответствующие рекомендации. В остальном процедура подачи «оферты», т. е. тендерного заявления со всеми необходимыми документами и подведением итогов конкурса, такая же, как в открытом тендере.

При проведении процедур прокьюрента следует иметь в виду, что каждый закупочный проект и каждый контракт является уникальным. При всей стандартизованности процедур прокьюрента нельзя подходить к их осуществлению чисто механически. Каждый контракт имеет свое своеобразие

и специфику, если это не учитывать, то потери неизбежны. Как бы жестко законодательно не регламентировались процедуры закупок, у работников очень часто имеются варианты альтернативных решений.

Как уже отмечалось ранее, в основу прокьюремента заложены следующие основные принципы:

- открытость (транспарентность);
- равноправие (справедливость);
- экономичность;
- эффективность;
- ответственность.

Чрезвычайно важно, чтобы указанные принципы реализовывались в комплексе. Чрезмерное преобладание какого-либо из них вносит дисгармонию в процедуры закупок и влечет за собой неизбежные потери. К сожалению, положения Федерального закона № 94-ФЗ чрезмерно усиливают действие принципа открытости (транспарентности) в ущерб другим принципам прокьюремента и, прежде всего, экономичности и эффективности. Причем, в данном нормативном акте предусматривается действие данного принципа в одностороннем порядке — чрезмерная открытость заказчика при полной закрытости участников.

Для Федерального закона № 94-ФЗ характерна жесткая регламентация закупочных процедур, установление максимальной публичности их проведения и тотальный контроль соблюдения формальных правил.

«Чрезмерная регламентация процедур закупок чревата снижением их эффективности», — на что неоднократно указывал в своих работах один из самых известных российских специалистов в области государственных закупок в США В. А. Федорович. Он приводил следующее мнение американских аналитиков: «Одним из “плодов” контрактной системы, основанной на жестких правилах, а не на гибкой совокупности методических указаний, явилось то, что работники федеральной контрактной системы в большинстве своем стали экспертами по процедурным вопросам, а не по закупкам со знанием рынка и закупаемого товара» [7, с. 12].

К сожалению, эта проблема американской системы государственных закупок после принятия Федерального закона № 94-ФЗ в полной мере стала проблемой российской системы государственных закупок. Весьма значимым фактором снижения эффективности государственных закупок является то, что в результате чрезвычайной жесткости тендерных процедур госзаказчики закупают в достаточно большом числе случаев не ту продукцию, которая им реально нужна, и не в том объеме, который им действительно необходим.

При расчете эффективности должны использоваться показатели, которые позволят измерять соответствие целям других участников

процесса взаимодействия (например, других участников конкурса, различных социальных институтов и т. п.). Вышестоящее руководство нуждается в измерении соответствия процесса взаимодействия стандартам, правилам и закономерностям. Подрядчики (поставщики) стремятся к поддержанию процесса наиболее подходящими ресурсами и исходными данными, обеспечивающими выполнение условий конкурса с минимумом неэффективных расходов. Поставщики заинтересованы в тех способах поставки ресурсов и финансирования активов, которые позволяют максимизировать эффективность результатов взаимодействия [11, с. 19].

Интегральный результат взаимодействия государственных органов и предпринимательских структур может быть измерен в виде дополнительного эффекта, получаемого всеми участниками процесса. Причем, этот дополнительный эффект может быть получен в удаленное от момента планирования время. Таким образом, в зависимости от целей и задач государственного конкурса оценка может осуществляться как предварительно, так и по фактическим данным.

Результат проведения конкурса един — процесс взаимодействия, а эффект для каждого участника — свой.

Для государства — решение социальных и экономических задач

в условиях ограниченного объема выделенных бюджетных средств. Например, поставка максимального количества офисной техники для автоматизации школ конкретного района при заданном объеме финансирования [5, с. 297].

Для предпринимательских структур — балансирование административного давления и привлечение дополнительного финансирования деятельности. Например, при выполнении государственного заказа появляется финансирование дополнительных объемов научно-исследовательских работ. В частности, заказ на разработку системы спутниковой навигации в рамках программы ГЛОНАСС позволил разработать новые средства навигации для розничных потребителей.

Для подрядчиков — возможность получения дополнительных доходов и диверсификация портфеля заказов, обеспечивающая эффективность деятельности.

Для потребителей — сокращение затрат на приобретение необходимых ресурсов за счет схемы финансирования с использованием государственных средств [5, с. 323].

В процессе осуществления конкурсных торгов государственные органы вступают во взаимодействие с предпринимательскими структурами для выбора наиболее привлекательных условий выполнения государственного заказа. При расчете эффективности конкурсных торгов,

по мнению автора, под эффектом может пониматься выполнение предпринимательской структурой своих обязательств по стоимости и в сроки, удовлетворяющие обе стороны конкурса. Под затратами при расчете эффективности целесообразно понимать стоимость государственного заказа, размещаемого на торгах. При проведении государственного конкурса возникает и реализуется механизм взаимодействия государственных органов и предпринимательских структур, схематически представленный на рис. 2.1–2.3.

В частности, показано, что механизм взаимодействия при проведении государственных торгов имеет трехэтапную структуру:

1) организация конкурса; 2) проведение конкурса; 3) контроль выполнения условий.

Для совершенствования описанного выше многоэтапного механизма необходимо:

1. Увеличение уровня осведомленности потенциальных участников при определении условий предполагаемого конкурса. Уровень осведомленности можно измерить через число публикаций сведений о торгах в средствах массовой информации, а также через расчет посещаемости интернет-страниц, на которых размещена информация о государственном заказе.
2. Обеспечение прозрачности процедуры при определении победителей государственных конкурсов. Обеспечение принципа прозрачности возможно путем опубликования сведений о поданных на торги заявках в средствах массовой информации.

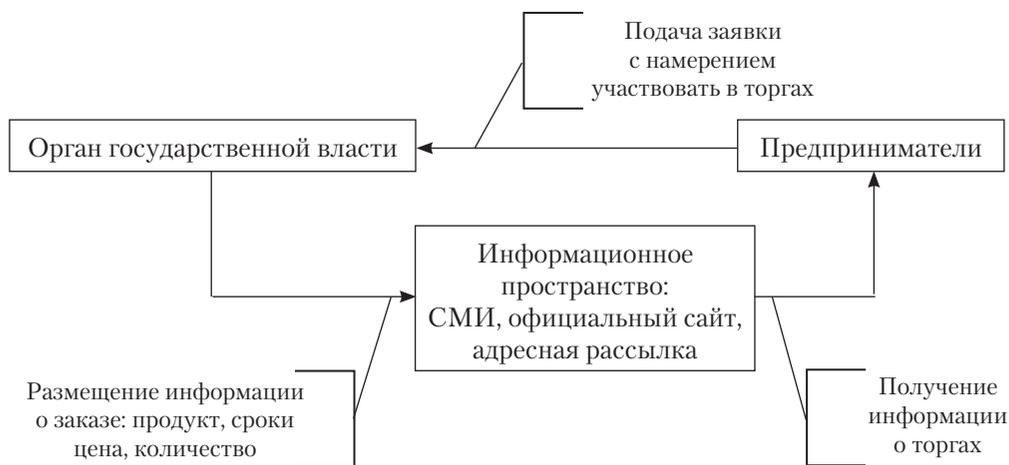


Рис. 2.1. Механизм организации торгов

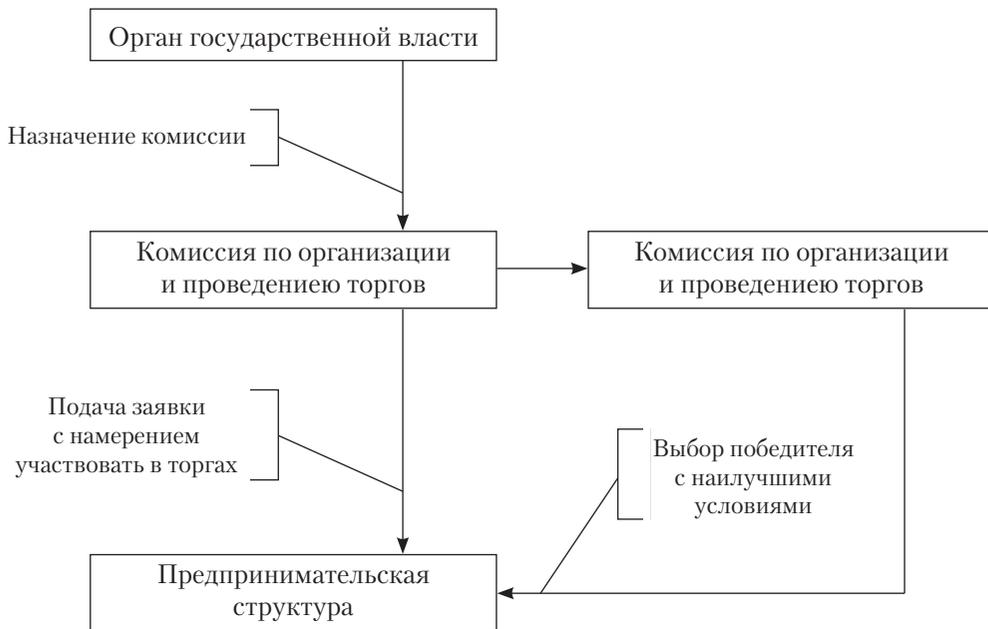


Рис. 2.2. Механизм проведения торгов

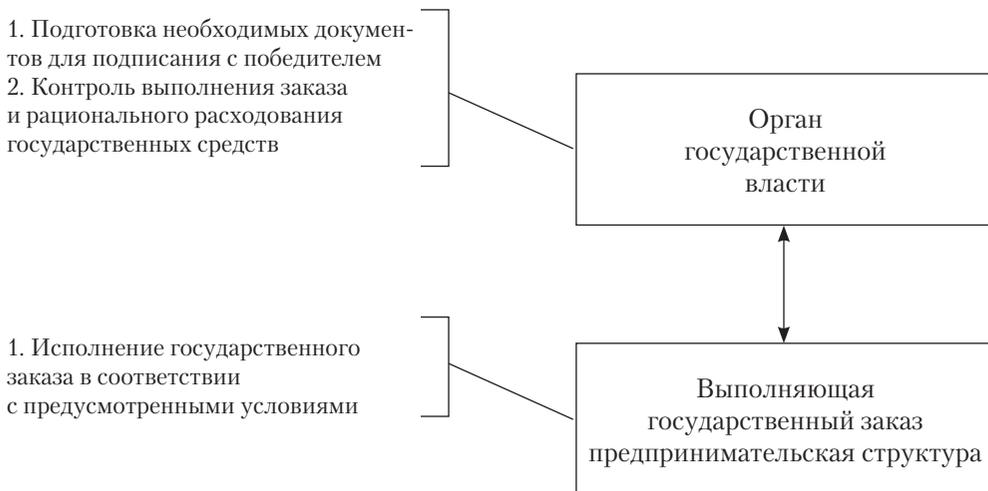


Рис. 2.3. Механизм контроля выполнения условий торгов

3. Использование показателей сравнительной привлекательности при выборе победителя торгов для минимизации риска неисполнения заказа в требуемые сроки с необходимым качеством.
4. Взвешивание показателей сравнительной привлекательности предпринимательских структур в соответствии со спецификой продукта, по поводу которого проводятся государственные торги [9, с. 402].

Таким образом, в результате последовательной реализации предложенных выше действий формируется единый комплексный механизм организации, проведения и контроля исполнения государственного заказа. Данный комплексный механизм за счет свойства масштабируемости применим к торгам с различными объемами финансирования, а также может быть распространен на большинство проводимых в настоящее время государственных торгов.

Вместе с тем, с вступлением в силу Федерального закона № 94-ФЗ начал действовать и закрепленный в нем порядок обеспечения защиты прав и законных интересов участников размещения заказов.

В частности, в ст. 57 говорится, что «любой участник размещения заказа имеет право обжаловать в судебном порядке действия (бездействия) заказчика, уполномоченного

органа, специализированной организации, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии, если такие действия (бездействие) нарушают права и законные интересы участника размещения заказа».

При создании Федерального закона № 94-ФЗ его разработчики старались защитить интересы и заказчиков, и поставщиков. До недавнего времени закон давал право заказчику самостоятельно устанавливать различные требования к участникам, в том числе в части квалификации. Пользуясь этим правом, они зачастую устанавливали необоснованно завышенные требования к поставщикам. В Федеральном законе № 94-ФЗ законодатель убрал требования по квалификации. На рынок заказов может прийти любой поставщик, если он не банкрот, его деятельность не является преступной или она не приостановлена по каким-то причинам, если размер его задолженности перед бюджетом и внебюджетными фондами не превышает установленной законом величины.

Кроме того, государство должно защитить интересы заказчиков от недобропорядочных поставщиков. С этой целью было принято решение создать реестр недобросовестных поставщиков.

В первую очередь, в этот «черный список» будут попадать поставщики, которые не выполнили свои обязательства по исполнению контрактов

или в ходе процедур уклонились от заключения контракта.

В идеале получится, что в торгах смогут участвовать только добросовестные поставщики. Правда, возникает вопрос относительно установления контроля за нерадивыми поставщиками, которые сегодня попали в «черный список» под одним именем, а завтра перерегистрировали бизнес и снова выходят на конкурсы и аукционы.

В целом, изучение принципов организации государственного заказа и концепций прокьюремента показало, что:

- к основным принципам организации государственного заказа относятся: законность и ответственность, транспарентность (информационная открытость), добросовестная конкурентность и равноправие, а также уникальность;
- большинство этих принципов позаимствовано из мировой практики и не в полной мере учитывают особенности российской действительности. В связи с этим представляется целесообразным ввести следующие дополнительные принципы организации госзаказа: надежность информационного обеспечения, высокий уровень квалификации специалистов, обоснованность нужд государства потребностями общества.

Прокьюремент представляет собой совокупность инструментов

и приемов, которые используются при осуществлении государственных заказов и максимально обеспечивают интересы покупателя и сочетает в себе как элементы правовой природы (т. к. законодательно организация конкурсов и размещение заказов четко прописаны в законе), так и элементы экономического порядка, позволяющие создать «максимально честную» конкурентную среду.

Поскольку обеспечение интересов заказчика (в данном случае государства и общества) является целью организации конкурсов, прокьюремент выступает самой процедурой ее достижения (на конкурсной основе), т. е. его смысловое значение идентично конкурсным торгам, но более точно отражает роль организатора-заказчика — государства в лице различных государственных и муниципальных органов, бюджетных учреждений и иных получателей средств бюджетов.

В зависимости от целей и задач государственного конкурса оценка может осуществляться как предварительно, так и по фактическим данным. Интегральный результат взаимодействия государственных органов и предпринимательских структур может быть измерен в виде дополнительного эффекта, получаемого всеми участниками взаимодействия, который может быть получен в удаленное от момента планирования время.

1. *Бородулина Л. П.* Международные экономические организации. М., 2005.
2. *Бушев А.* Международное торговое право. М., 2005.
3. *Горбунов-Посадов М. М.* Электронные государственные закупки. Нормативно-правовое регулирование. М., 2008.
4. *Журавлева Н.* Медведеву постучали в блог. [Электронный ресурс] // Взгляд: Деловая газета. 2009. 5 августа. URL: <http://vz.ru/economy/2009/8/5/314615.html> (дата обращения 15.02.2010).
5. *Звонова Е. А.* Финансирование государственных закупок. М., 2009.
6. *Зимица Л. А.* Практика государственных и муниципальных закупок в Германии // Госзаказ. 2008. № 11. С. 104–105.
7. *Иванов С. В.* Совершенствование механизма взаимодействия государственных органов и предпринимательских структур при размещении государственных заказов. М., 2008.
8. *Кузнецов К. В.* Настольная книга поставщика и закупщика: торги, конкурсы, тендеры. М., 2003.
9. *Линдерс М., Джонсон Ф.* Управление закупками и поставками. М., 2007.
10. *Турсунова Ю. С.* Прокьюремент как специальная учебная дисциплина // Материалы межрегиональной научно-практической конференции «Юридическое образование, наука, практика: взаимодействие и перспективы». Владивосток, 2003. С. 88–90.
11. *Серединцев Д. С.* Совершенствование правовых основ в сфере государственных закупок // Бюджет. 2007. № 3. С. 16–19.
12. Создание конкурентной борьбы за подряды, формы прокьюремента. [Электронный ресурс] // Строительный портал: девелопмент, строительство, инвестиции. URL: <http://inteko.net/stroy/393> (дата обращения 15.02.2010).

Л. Е. ВОСТРЯКОВ, Е. П. ЧИРИКОВ

РЕГИОНАЛЬНЫЙ АДМИНИСТРАТОР КУЛЬТУРЫ: СОЦИАЛЬНО-ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ И ЦЕННОСТНЫЕ ОРИЕНТАЦИИ

Ключевые слова:

культура, современный руководитель, кадровая политика, государственное управление, социологическое исследование

Key words:

culture, modern administrator, staff policy, public administration, community study

Статья содержит результаты социологического исследования, проводившегося среди руководителей сферы культуры России с целью выявления социальных и профессиональных ресурсов, необходимых для работы в условиях кризиса и рыночной неопределенности. Результаты исследований показали, что образ успешного руководителя у российских управленцев является скорее традиционным, нежели продиктованным условиями рыночных отношений.

Сегодня существует множество мифов относительно того, что представляет собой власть в России, а потому данные о социальном составе чиновничества неизменно вызывают интерес. Во многом это происходит потому, как справедливо замечает В. С. Магун, что «общество хочет как можно больше знать о тех, кто нанят на деньги налогоплательщиков для выполнения сложнейших задач государственного управления и распоряжения бюджетными ресурсами», а значит, понять, насколько реализуется зафиксированное в законодательстве равное право доступа к государственной

The article contains the results of community studies provided among administrators in the sphere of Russian culture. The aim of the studies has been signification of professional resources, necessary for the activity amid the crisis and market uncertainty. Results of the studies have shown that image of successful administrator described by Russian managers is more traditional than marketable.

службе [8, с. 26]. Тенденции в изменении состава персонала управления являются своеобразными «сигналами» новых направлений развития реформ. Поиск новых подходов и идей, создание действенных кадровых технологий позволяет обеспечить эффективный механизм реализации кадровой политики в системе государственного управления [6].

Развитие рыночных отношений в России существенным образом сказалось не только на ее экономике, но и, прежде всего, на группе управленцев отраслей, традиционно находившихся под бюджетной

опекой государства. Изменения эти, в первую очередь, затронули администраторов культуры¹ регионального уровня. Принятие правильных управленческих решений, эффективность управления, успех деятельности организации во многом зависит от личности руководителя, его профессиональной зрелости, что предъявляет новые требования к профессионализму и человеческим качествам управленческого персонала практически всех областей жизнедеятельности, поскольку именно профессионализм и только профессионалы способны обеспечить дальнейшее поступательное развитие современного общества. В современных условиях важнейшими профессиональными качествами управленцев становятся институциональная ответственность, умение решать интегративные и коммуникативные задачи, постоянная готовность к изменениям, инновационная активность, поиск нетрадиционных схем при решении управленческих задач. В полной мере это относится и к ру-

¹ В данной работе под администраторами культуры понимаются управленцы, осуществляющие стратегическое управление на федеральном или региональном уровне. Администратор «делает политику» через «идею» — ее аргументацию, диалектику и разъяснение, «планирование» и «политический процесс убеждения». В отличие от администратора менеджер «претворяет политику в жизнь» посредством мобилизации ресурсов, осуществляя непосредственное управление и мониторинг. См.: [5, с. 87].

ководящему персоналу сферы культуры.

А потому сегодня, в условиях кризиса и финансового дефицита, важно разобраться, каковы в реальности социальные и профессиональные ресурсы отечественных управленцев культуры, что в их представлении является неотъемлемыми составляющими профессионализма современного руководителя, какими качествами сегодня он должен обладать, какие пространства информации контролировать и что изменить в своей деятельности, чтобы быть эффективным и успешным. Особую значимость в этой связи приобретает анализ динамики ценностей профессиональной группы администраторов культуры, поскольку именно ценностный срез позволяет не только определить сам процесс изменений, но и выявить, как этот процесс отражается на конкретной профессиональной деятельности управленцев. Ответы на поставленные вопросы мы попытались найти в ходе эмпирического исследования руководителей и специалистов одного из региональных органов культуры СЗФО — комитета по культуре Санкт-Петербурга.

Традиционной характеристикой аппарата любого управленческого органа исполнительной власти принято считать возрастные, образовательные и гендерные факторы. Чем моложе состав управленцев, тем

больше вероятность того, что они максимально адаптивны, способны быстро и динамично вписываться в процесс реформирования. Подобное относится и к образовательным параметрам управленческих кадров: чем выше образовательный ресурс сотрудников, тем в большей мере возрастает уровень их управленческой эффективности.

Обратимся к анализу выделенных характеристик социально-профессионального портрета руководящего персонала.

Возрастная структура. Возрастные параметры персонала регионального органа культуры (см. абл. 1) существенно отличаются как от общей структуры государственной службы России, так и от структуры госслужащих Северо-Западного федерального округа [2]. Особо следует отметить, что на интервал старше 50 лет приходится наибольшая возрастная концентрация региональных управленцев культуры. В этой возрастной группе их доля (38,5%) выше, чем среди государственных служащих СЗФО (27%), равно как и в среднем по России (25,5%).

Сравнительные характеристики возрастных показателей региональных управленцев культуры позволяют обозначить существующую здесь проблему «дефицита 40-летних» кадров в структурах государственной власти. Это с большой долей вероятности свидетельствует о том, что региональные управленцы культуры не обладают должным модернизационным потенциалом, а их способы работы ориентированы на проверенные и нерискованные технологии.

Гендерные пропорции и возраст. Женщины в региональном органе культуры составляют явное большинство — 83%, на долю мужчин приходится 17%. Подобная гендерная асимметрия во многом типична для органов государственной власти по всей России (женщины — 73%, мужчины — 27% [2, с. 169]).

Возрастные параметры мужчин и женщин среди региональных администраторов культуры отличаются незначительно: средний возраст мужчин — 43,4 года, женщин — 43,8 года, что почти соответствует среднему возрастному показателю государственных служащих органов

Таблица 1

Возрастные параметры персонала регионального органа культуры, 2009 г. (%)

Возраст управленцев				
До 30 лет	От 30 до 40 лет	От 40 до 50	От 50 до 60 лет	Свыше 60 лет
13,8 %	23,1 %	24,6 %	36,9 %	1,6 %

**Распределение работников регионального органа культуры
по полу и возрасту , 2009 г. (в %)**

Пол персонала	Возраст персонала				
	До 30 лет	От 30 до 40 лет	От 40 до 50 лет	От 50 до 60 лет	Свыше 60 лет
Мужчины	22 %	13 %	19 %	17 %	–
Женщины	78 %	87 %	81 %	83 %	100 %
Всего	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

исполнительной власти субъектов РФ, который на протяжении последних лет остается стабильным и составляет 42 года [7].

Стажевые характеристики: гендерные сравнения. Анализ структуры региональных управленцев культуры применительно к статусной позиции показал, что женщины опережают мужчин и по стажу работы в данном органе власти: средний стаж 6,8 лет у женщин и 3,7 года — у мужчин. Это означает, что «мужская текучесть» существенно выше женской, что, как правило, является сигналом невысокой конкурентоспособности профессии на рынке труда. Поскольку и в общероссийском масштабе наблюдаются близкие показатели, это позволяет говорить о неких системных тенденциях, отличающих сферу культуры в целом.

Образовательный уровень. В отличие от других областей в сфере культуры подготовка кадров государственных служащих по специальным программам сегодня прак-

тически не осуществляется. Однако образовательный уровень работников региональных органов управления культурой заметно повышается². Все 100 % сотрудников исследованного нами регионального органа культуры имеют высшее образование, 32 % — получили второе и даже третье. Это существенно выше аналогичных показателей региональных управленцев культуры по Северо-Западному федеральному округу России, где на 6 % работников (все — женщины) приходится только среднее специальное образование, а второе высшее получили лишь 17 % работников региональных органов управления сферой культуры Северо-Запада (21 % у мужчин и 15 % у женщин), 6 % — кандидаты наук.

² Если в 1990 гг. в органах управления культурой можно было встретить людей, не обладавших высшим образованием, то к настоящему времени подобное положение дел стало редким исключением.

Почти равные доли — 26% и 25% соответственно — составляют в региональных органах культуры работники с дипломами технических и экономических вузов, 18% приходится на выпускников профильных вузов, 14% — с педагогическим образованием³.

Отметим, что число лиц, имеющих второе образование, среди управленцев культуры выше, чем в сфере отечественного бизнеса — 32% против 10% [12, с. 29]. Показательно, что каждый второй в качестве второго высшего получил управленческое образование. По 14% приходится на экономическое и юридическое образование. Это довольно показательно и свидетельствует о том, что в новых реалиях в региональных органах культуры становятся все более востребованы специалисты в области управления, экономики и юриспруденции. Наличие же специального образования (в сфере культуры и искусства), напротив, перестает быть «необходимым императивом» и постепенно заменяется повышенными требованиями к наличию общего гуманитарного образования, в том числе

управленческого. Скорее всего, именно поэтому 65% работников исследованного регионального органа культуры вполне уверены, что их квалификация соответствует выполняемой работе.

Можно предположить, что высокий образовательный уровень на государственной службе — это не только следствие, но и условие достижения более высокого профессионального и карьерного статуса. С другой стороны, в культуре, как, впрочем, и в других сферах государственной службы, продвижение на высшие управленческие должности не зависит напрямую от уровня образования, а определяется политическими назначениями, что не всегда позитивно отражается на функционировании сферы культуры.

Путь во власть и прошлый опыт. Отвечая на вопрос, что привело их на службу в региональный орган культуры, 41% респондентов сообщили, что для них этот выбор оказался случайным. Второе место в мотивационной иерархии занимает социальная значимость работы (26%). Для пятой части (21%) весомой причиной стала надежда на стабильную занятость.

Какой опыт прошлой работы наиболее востребован сегодня в региональном органе культуры? Согласно полученным нами данным, каждый третий (37% женщин и 18% мужчин) работал в органи-

³ Подобная структура значительно отличается от образовательных показателей региональных управленцев Северо-Запада России, среди которых доля специалистов с техническим образованием составляет 14%, с экономическим — 15%. Одновременно на выпускников вузов культуры и искусства приходится 25%. См.: [2, с. 177].

зациях культуры. Почти треть управленцев культуры, прошедших эту школу, трудились в музеях и в организациях по сохранению наследия (36%), другая треть — в театральных и концертных учреждениях (32%)⁴. Это вполне оправдано, поскольку, как отмечает Г. В. Атаманчук, без знания управляемых объектов управлять ими нельзя, а потому специализация в данной области — первейшее требование к чиновнику [1, с. 69].

Почти пятая часть (17%) персонала регионального органа культуры имеет опыт работы в советских органах исполнительной власти (среди мужчин — 36%, среди женщин почти втрое меньше — 13%), довольно значительную группу составляют переместившиеся из других властных структур (здесь существует примерное равенство: среди мужчин — 27%, среди женщин — 26%).

Это означает, что до сих пор определяющим при найме в региональный орган культуры остается профильный опыт работы в организациях сферы культуры. Тем не менее, согласно оценкам экспертов, в последние годы все заметнее становится тенденция, когда управленческие посты в региональных орга-

нах управления сферой культуры начинают занимать лица, пришедшие туда из параллельных структур исполнительной власти независимо от их знаний в данной отрасли — что же, значение механизма «замкнутой циркуляции» персонала снова начинает возрастать.

Важным штрихом в портрете персонала регионального органа культуры как особой профессиональной группы может послужить анализ их неформальных связей и дружеских отношений, сформировавшихся внутри делового сообщества. Наличие друзей в профессиональной среде свидетельствует о том, что человек научился приспосабливаться к другим членам профессиональной группы, а, значит, способен адаптироваться к разным ситуациям и располагает необходимым социальным капиталом [14]. Сравним данные, полученные в ходе исследования 2009 г., с результатами аналогичного опроса, проводившегося в 2004 г.⁵ (см. табл. 3).

Итак, доля обладателей широкого круга друзей внутри своего профессионального сообщества среди руководителей и специалистов региональных органов культуры относительно невысока. От 40 до

⁴ Менее востребованы работники учреждений культурно-досуговой сферы (14%), образовательных учреждений культуры и искусства (10%), библиотек и учреждений кинофикации и кинопроката (по 4%).

⁵ Здесь используются данные, полученные в 2004 г. при опросе 650 руководителей культуры Северо-Запада России [4]. Опрос, проведенный в мае 2009 г., включал группу руководителей и специалистов одного из региональных органов культуры СЗФО в количестве 47 человек.

**Доля региональных администраторов культуры,
имеющих друзей в своей профессиональной сфере**

	5 человек	4 человека	2–3 человека	1 человек	Ни одного
2009	21%	5%	12%	19%	43%
2004	13%	0%	31%	13%	40%

43% респондентов говорят, что они вообще не имеют друзей среди работников культуры. «Одиночество начальников», которые чаще всего указывают на наличие лишь одного-двух друзей из своей профессиональной сферы, свидетельствует о нежелании региональных управленцев впускать в свою личную жизнь слишком широкий круг коллег. Показательно, что за пятилетие число таких управленцев практически не меняется.

Конечно, необходимо отметить, что за это время несколько возросла численность руководителей, имеющих четырех или пятерых друзей в сфере культуры, однако эти изменения несущественны, чтобы считать их статистически значимыми. Все это не может не свидетельствовать о высоком уровне недоверия, сложившемся внутри управленческих структур.

Признание важности ценностных аспектов управленческой деятельности государственных служащих является практически повсеместным среди специалистов. Ценности, которых придерживается в своей деятельности управленец, — одна из ведущих категорий

организационной культуры. «Ценности ориентируют служащего в том, какое поведение в организации является допустимым или недопустимым. Их восприятие носит сознательный характер и зависит от желаний людей. Ценностная установка — это своеобразная предваряющая программа деятельности и общения» [9, с. 110–111]. Следуя данной логике, мы и осуществили исследование особенностей ценностных ориентаций региональных администраторов культуры, тем более что ценностный профиль данной группы управленцев в отечественной науке пока практически и не разрабатывался. Важно, что выбираемые респондентами в 2009 г. аспекты управленческой деятельности можно было сравнивать с данными 2004 г.⁶ и это давало воз-

⁶ Конструкция ценностной шкалы, использованной для исследования, подробно представлена в [4, с. 273]. Мы приводим данные, полученные в ходе проводившегося в 2004 г. опроса, ответы на который представили 370 администраторов культуры, в том числе 120 респондентов из Западной и Восточной Европы. В мае 2009 г. на анкету ответили все находившиеся на рабочем месте сотрудники комитета по культуре Санкт-Петербурга — 47 человек.

возможность выяснить, как за истекшее пятилетие менялись ранги значимых ценностей. Динамика ценностных ориентаций персонала региональных органов культуры представлена в табл. 4.

Многомерный по своей природе полученный набор ценностей региональных администраторов культуры представляет собой «ценностной сплав», где желание иметь интересную работу дополняется потребностью в насыщенных коммуникациях при условии, что это позволяет

обеспечить защищенное материальное положение.

Наиболее значимые для администраторов культуры три ценности — «интересная работа, связанная с новыми впечатлениями», «возможность общаться с разными людьми», «пусть слабая, но материальная защита» — остаются лидерами на протяжении достаточно длительного временного отрезка. На их ведущую роль в системе ценностей кардинальным образом не влияет даже экономический кризис. Это

Таблица 4

Иерархия ценностных ориентаций региональных администраторов культуры Северо-Запада России и Центральной и Восточной Европы, ранговые оценки

Виды ценностей	Администраторы культуры		
	Северо-Запад РФ		ЦВЕ
	2009 г.	2004 г.	
Интересная работа, связанная с новыми впечатлениями	1	1	4–5
Возможность общаться с разными людьми	2	2	3
Обеспечить пусть слабую, но материальную защиту	3	3	9
Видеть конкретные и осязаемые результаты своего труда	4	6	4–5
Растить профессионально в важных для меня сферах деятельности	5	5	1
Дает возможность творить, достичь творческой самореализации	6	9	2
Приобрести умение выживать в сложных ситуациях	7	8	7
Обрести внутренний комфорт и самоуважение	8	4	8
Утвердиться в собственных глазах	9	7	6
Повысить свой престиж в глазах «ближнего» и «дальнего» окружения	10	10	10

позволяет говорить о высокой инерционности ценностного профиля региональных управленцев культуры.

«Материальный фактор» ни в 2004 г., ни в 2009 г., как это ни парадоксально, не являлся главной характеристикой ценностной ориентации региональных управленцев (хотя значимость его высока), а доминирующие позиции устойчиво принадлежат ценности «интересной работы».

Естественно возникает вопрос: не являются ли полученные результаты «лакированной картинкой», с помощью которой руководители сферы культуры пытаются выстроить свой «приемлемый образ»? Безусловно, полностью исключить этот сценарий было бы неверно, так же как нельзя не подчеркнуть, что представленная в табл. 4 иерархия ценностей не является специфической только для данной группы. Проведившиеся измерения ценностей россиян вскрывают похожую тенденцию: «принижение значения» материального фактора в своей работе традиционно для ценностного профиля россиян, которые, по мнению социологов, «ценят не столько прагматические, материальные вопросы (повышение благосостояния и т. д.), сколько факторы ценностного порядка» [11, с. 13].

Относительно высокую позицию в общем ценностном ряду занимает у администраторов культуры ценность «*профессионального*

роста», что практически совпадает с результатами исследования, проводившегося учеными РАГС [10]. Схожие тенденции обнаружены и в ходе других исследований.

Важно, что некоторые ценности свое место в ранговом ряду все же изменили. Так, за прошедшее пятилетие несколько выросло значение возможностей «*видеть конкретные и осязаемые результаты своего труда*» и «*творить, достичь творческой самореализации*». Также повысилась значимость умения «*выживать в сложных ситуациях*». В то же время возможности «*обрести внутренний комфорт и самоуважение*» и «*утвердиться в собственных глазах*» заметно потеряли вес.

Отметим, что ценность «профессионального роста» за годы исследования значимо не изменилась и остается одной из доминант для управленцев сферы культуры. Похоже, что в условиях кризиса профессионализм становится для них все более значимым, хотя на ранговых оценках это пока и не отразилось. Примечательно, что именно профессиональный ресурс эта группа региональных управленцев рассматривает как инструмент своего развития. Это свидетельствует о начавшемся в данном профессиональном сообществе процессе переосмысления ценностей, интенсивном поиске того, что повышает конкурентоспособность специалиста на рынке труда.

И в этой связи достаточно парадоксальными представляются оценки, свидетельствующие об относительно низком ценностном значении *креативности* или творческой направленности управленческой деятельности. Если в 2004 г. подобная характеристика вообще находилась в нижней части ценностной иерархии, пять лет спустя ее значение несколько поднялось и стало более адекватным, хотя в общем ряду смогло достичь только медианного значения.

Профессионализм и творчество представляют собой две стороны одной медали, что, видимо, плохо осознается управленцами, которые продолжают вписываться в рутинные институты власти, опираясь на сугубо исполнительские технологии. Недоучет творческой компоненты может только усиливать разрыв между бюрократией и работниками культуры, что, в свою очередь, ведет к возникновению новых управленческих проблем и лишь обостряет отчуждение власти.

Возможно, именно этим можно объяснить крайне низкое значение, которое региональные управленцы культуры придают ценностям статусного и карьерного характера. Это парадоксальный показатель, согласующийся с данными одних и совершенно не совпадающий с результатами других исследований. Так, недавний опрос государственных гражданских служащих в СЗФО

показал, что лишь 8% петербургских чиновников оценивают работу в органах государственной власти как престижную [3]. Существует мнение, что ценности, связанные с социальным статусом и положением самих государственных служащих, представляются для них очень важными [9, с. 112; 6].

Не исключено, что подобные различия в оценках обусловлены тем, что в одном случае речь идет о реальном положении дел, в другом — о желаемом ходе событий, изменений своего реального статуса.

Так или иначе, но каждый седьмой из опрошенных в 2009 г. региональных администраторов культуры не удовлетворен занимаемой в настоящее время должностью и полагает, что вправе рассчитывать на большее. Это означает, что проблема карьерного продвижения на государственной службе до сих пор остается «непрозрачной процедурой», зависимой от воли первого лица в региональной администрации, что естественным образом корректирует в сторону неопределенности любые карьерные планы персонала. Некоторые из наших респондентов низкие статусные амбиции администраторов культуры связывают с невысоким престижем подобного статуса в общественном сознании и внутри самих властных структур. К подобным заключениям приходят и западные исследователи [13; 15; 16].

Тем не менее, чтобы прояснить, насколько отмеченные нами тенденции вписываются в европейский контекст, в какой мере универсальный или специфический характер они имеют, обратимся вновь к табл. 4. Сравним данные исследования 2009 г. с оценками, полученными одним из авторов в 2004 г. при опросе по аналогичной шкале администраторов культуры Центральной и Восточной Европы [4, с. 271–284].

Видим, что ценностная иерархия региональных управленцев культуры Северо-Запада РФ существенным образом отличается от оценок значимых личностных смыслов в управленческой деятельности, представленных их коллегами из Центральной и Восточной Европы. Ни одна из трех ведущих для россиян ценностей не оказывается столь же значимой для их европейских коллег. Наибольшее значение для них имеет профессиональный рост, а такая доминирующая у отечественных администраторов культуры ценность, как интересная работа, связанная с новыми впечатлениями, находится в середине ценностного ряда. Аналогичный разрыв касается и творческой самореализации, которой европейцы с «социалистическим прошлым» отдают второе по значимости место, тогда как россияне определяют ее лишь во вторую половину шкалы. Еще больше различается оценка матери-

альной составляющей деятельности: если у наших управленцев она вполне объяснимо занимает третью позицию, то европейские коллеги размещают данный показатель на предпоследнее место.

Показательно, что для европейских администраторов намного важнее, чем для россиян, утвердиться в собственных глазах в осуществляемой профессиональной деятельности. Это может свидетельствовать о том, что у европейских управленцев культуры значительно сильнее, чем у отечественных чиновников, выражена достижительная мотивация в профессии, что, вероятно, еще раз подтверждает невысокую внутреннюю конкурентоспособность региональных управленцев культуры Северо-Запада РФ.

Совпадение позиций отечественных администраторов культуры и их коллег из Центральной и Восточной Европы наблюдается в отношении таких ценностей, как *«возможность общаться с разными людьми»*, *«видеть конкретные и осязаемые результаты своего труда»* и *«творить, достичь творческой самореализации»*, *«умение выживать в сложных ситуациях»*. Показательно, что две первых из перечисленных ценностей (*«иметь возможность общаться с разными людьми»* и *«видеть конкретные и осязаемые результаты своего труда»*) имеют высокий иерархический вес, что свидетельствует

в пользу вывода о том, что различия между этими группами управленцев хотя и налицо, но они не принимают своих максимально возможных значений. Это означает, что общее «социалистическое прошлое», а не только особенности современной управленческой культуры, могут предопределять ценностный профиль руководителей сферы культуры.

И, хотя подобный вывод нуждается в дальнейшей серьезной проверке, уже сегодня можно уверенно говорить о сложности и подвижности мотивационных установок администраторов культуры, их высокой зависимости не только от внутренних предпочтений, но и от тех возможностей, на фоне которых они формируются.

Итак, полученные нами данные не позволяют говорить об «отставании» российских управленцев культуры от своих европейских коллег в их стремлении к овладению современными практиками менеджмента, хотя и в очередной раз демонстрируют бóльшую нацеленность европейских администраторов культуры на максимизацию развития своего

профессионального потенциала и творческую самореализацию. Российские управленцы культуры продолжают оставаться заложниками ценностей таких личностных смыслов, как интересная работа и новые впечатления, не до конца осознавая, что подобные ценности только тогда приводят к управленческому успеху, когда они сопровождаются осознанием значимости развития профессионализма и творческой самореализацией.

Резюмируя, отметим, что данные исследований, проводившихся с пятилетним интервалом, позволяют убедиться в том, что базовые ценности персонала региональных органов культуры Северо-Запада России остаются практически неизменными. И это происходит не только вследствие высокой инерционности ценностной сферы руководителей, но и неопровержимо свидетельствует о серьезных институциональных ограничениях властных структур, которые, по всей вероятности, и не позволяют отечественным администраторам культуры развиваться в ином направлении.

1. *Атаманчук Г. В.* Управление и персонал государственного аппарата // Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2008. № 2. С. 66–77.
2. *Востряков Л. Е.* наброски к социально-политическому портрету региональных управленцев культурой // Политэкз: Политическая экспертиза. 2006. Т. 2. № 4. С. 166–177.
3. *Востряков Л. Е.* Оценка престижности государственной гражданской службы региональными чиновниками // Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым во-

- просам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2008. № 2. С. 43–50.
4. *Востряков Л. Е.* Региональная культурная политика пореформенной России: субъектное изменение СПб.: Изд-во СЗАГС, 2005.
 5. *Востряков Л. Е.* Рыночные реформы и администраторы сферы культуры: социальный профиль // *Общественные науки и современность*. 2004. № 4. С. 87–96.
 6. *Горшков А. С.* Совершенствование системы профессионального обучения государственных служащих в условиях административной реформы // *Государственная служба*. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2006. Б. н. С. 28–36.
 7. *Кашина М. А.* Повышение престижности государственной гражданской службы как важнейшее условие эффективного формирования кадрового потенциала // *Государственная служба*. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2008. № 1. С. 48–61.
 8. *Магун В. С., Брим Р., Гимпельсон В. Е., Морозков С. В., Чирикова А. Е.* Молодые специалисты на российской государственной и муниципальной службе. Научный доклад по итогам исследования областных и городских администраций. М.: ИС РАН, 2003.
 9. *Организационная культура государственной службы*. М., 2001.
 10. *Романов В. Л.* Организационная культура государственной службы // *Управленческое консультирование*. 2009. № 2. С. 5–24.
 11. *Россия на рубеже веков* / под ред. М. К. Горшкова. М.: РОССПЭН, РНИСиНП, 2000.
 12. *Садовская И. А.* Материальное положение российского менеджера: стратегия изменения // *Социальный профиль российского менеджера: результаты исследования*. М.: Ассоциация менеджеров, 2004.
 13. *Clancy P.* *Managing the Cultural Sector. Essential Competencies for managers in Arts, Culture and Heritage in Ireland*. Dublin: Oak Tree Press, 1994.
 14. *DiMaggio P.* *Managers of the Arts*. Washington: Seven Locks Press, 1987.
 15. *Kangas A., Pohjola K.* *Kulttuurisitteeri lähikuvassa*. Valtion painatuskeskus. Helsinki: Arts Council of Finland, 1992.
 16. *Onser-Franzen J.* *Kulturernas kamp (Cultural Conflict)*. Goteborg, 1992.

А. Н. КАМИРОВА

МОДЕЛЬ УПРАВЛЕНИЯ СФЕРОЙ КУЛЬТУРЫ РЕГИОНА

Ключевые слова

Республика Карелия, Министерство культуры, государственное управление, профессионализм государственных служащих

В статье рассматривается широкий круг вопросов, связанных с решением проблемы повышения профессионализма государственных служащих. Автор описывает, как должна быть устроена система подготовки кадров на примере воспитания управленческого корпуса Министерством культуры и связей с общественностью Республики Карелия.

Понятие «управление» является универсальной характеристикой для определения конкретного вида деятельности, т. е. совокупности действий, направленных на эффективное функционирование организации. В самом широком смысле управление означает непрерывный процесс воздействия на управляемый объект для достижения общественно значимых целей при наименьших затратах времени и ресурсов [5, с. 7].

Среди видов управления общественной жизнью государственное управление занимает особое место. Это обусловлено наличием мощной

Key words:

Republic of Karelia, Ministry of culture, public administration, professionalism of civil administrators

The author considers wide scope of the problems concerning the solution of the problem of increasing professionalism of civil administrators. The author describes in detail how the system of staff education should be organized considering as an example education of administration staff by the Ministry of Culture and Public Relations of the Republic of Karelia.

государственной власти, распространяющейся на все общество, устанавливающей правовые нормы и использующей механизмы принуждения для обеспечения соблюдения всеми управляемыми объектами установленных правил поведения.

Государственное управление — это исполнительная деятельность по непосредственной практической организации общественных процессов в обществе. Оно направлено на исполнение, претворение в жизнь законов и других нормативных актов. В процессе осуществления государственного управления его

субъекты используют распорядительные полномочия, права по принятию обязательных к исполнению властных актов и охраняются мерами государственного принуждения.

В широком понимании государственное управление характеризует организующее воздействие государства на общественные отношения посредством специальных субъектов [1, с. 66–67]. С таких позиций государственное управление (понимаемое как управление государственными делами) осуществляют все органы государства. В рамках системы государственной власти, базирующейся на принципах разделения властей, государственное управление осуществляется в следующих направленных на реализацию единых целей и задач государства формах деятельности:

- законодательная деятельность (представительные органы государственной власти);
- исполнительная деятельность (органы исполнительной власти);
- правосудие (система судебной власти).

В узком понимании государственное управление представляет собой административно-государственную деятельность, т. е. работу исполнительных органов государственной власти на уровне как Российской Федерации, так и субъектов РФ [2, с. 234]. Исполнительная власть как проявление единой госу-

дарственной власти приобретает реальный характер в деятельности особых звеньев государственного аппарата, именуемых исполнительными органами, а по существу являющимися органами государственного управления.

Функции современного государства предполагают необходимость государственной политики в области культуры (культурной политики). Средствами выработки и реализации такой политики выступают разработка и принятие государственных программ, создание специализированных исполнительных органов (министерств, госкомитетов и т. п.), государственных организаций, учреждений, предприятий культуры.

На федеральном уровне такие функции исполняет Министерство культуры РФ. Министерство культуры Российской Федерации (Минкультуры России) — это федеральный орган исполнительной власти, реализующий государственную политику в области культуры, искусства, охраны и использования историко-культурного наследия. Минкультуры России также осуществляет государственное регулирование и координацию деятельности иных федеральных органов исполнительной власти в сфере культуры в случаях, установленных федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства России [см.: 12].

Существование полноценного и самостоятельного министерства культуры представляется целесообразным в контексте национальных традиций государственного управления. Это обеспечивает сфере культуры лучшее финансирование, а также определенное равенство с другими отраслями в государственном механизме и дает свободу инициативы [см.: 6, с. 166–167]. Существование данного министерства необходимо, поскольку государственный сектор в культуре сохраняет свое значение, большое число учреждений культуры находятся в государственном ведении, а финансирование из внебюджетных источников только формируется и не является основным для полноценной деятельности учреждений культуры.

В субъектах Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации, который обеспечивает исполнение Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации,

конституции (устава), законов и иных правовых актов субъекта Российской Федерации, а также формирует органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации [10].

Так, в структуре исполнительных органов государственной власти Республики Карелия действует Министерство культуры и по связям с общественностью. В соответствии с положением Министерство является исполнительным органом государственной власти, реализующим на территории Республики Карелия государственную политику в сфере культуры, искусства, культурного наследия, архивного, музейного и библиотечного дела, средств массовой информации, связей с общественностью [11].

Основными задачами Министерства культуры являются:

- реализация федеральной культурной политики на территории Республики Карелия;
- формирование региональной культурной политики;
- создание условий для развития учреждений культуры на территории Республики Карелия [11].

К полномочиям региональных органов государственной власти в области культуры относятся:

- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности субъекта Рос-

сийской Федерации, государственная охрана объектов культурного наследия регионального значения¹;

- организация библиотечного обслуживания населения субъектов Российской Федерации;
- создание и поддержка государственных музеев (за исключением федеральных государственных музеев, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);
- организация и поддержка учреждений культуры и искусства (за исключением федеральных учреждений культуры и искусства, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);
- поддержка народных художественных промыслов (за исключением организаций народных художественных промыслов, перечень которых утверждается Правительством РФ);
- поддержка региональных и местных национально-культурных автономий, в том числе изучение в образовательных учреждениях национальных языков и иных предметов этнокультурной направленности.

¹ Региональные органы государственной власти вправе участвовать в финансировании работ по сохранению, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия федерального значения, находящихся в федеральной собственности.

В соответствии с федеральным законодательством региональные органы государственной власти могут выступать учредителями организаций культуры в пределах своей компетенции. В собственности субъектов Российской Федерации могут находиться объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) независимо от категории их историко-культурного значения.

В частности, в ведении Министерства культуры Республики Карелия находятся 5 театров и 2 концертные организации, 2 республиканских музея, 3 библиотеки, 2 средних учебных заведения. Министерство является учредителем инновационных учреждений культуры, таких как Центр национальных культур и Центр культурных инициатив, в ведении Министерства находятся также автономные учреждения — кинотеатр и телевизионная компания. На территории Республики Карелия, кроме того, действуют 2 государственные организации культуры федерального ведения и муниципальные учреждения культуры — 155 культурно-досуговых учреждений, 249 библиотек и 44 музыкальные и художественные школы.

При проведении платных мероприятий организации культуры могут устанавливать льготы для детей дошкольного возраста, учащихся, инвалидов, военнослужа-

щих, проходящих военную службу по призыву. Порядок установления льгот для организаций культуры, находящихся в ведении регионов, определяется органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Так, республиканские музеи и государственный музей-заповедник «Кижский» имеют целую систему льгот и скидок для различных социальных групп населения, такие меры предусмотрены также в отношении детей, для которых разработаны целые программы посещения музеев, включая семейные абонементы.

Федеральный закон «О библиотечном деле» от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ определил, что библиотеки, учрежденные региональными органами государственной власти, относятся к государственным библиотекам [9]. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивают:

- финансирование комплектования и обеспечения сохранности фондов государственных библиотек;
- реализацию прав граждан на библиотечное обслуживание.

Региональные органы государственной власти не вправе принимать решения и осуществлять действия, которые влекут ухудшение материально-технического обеспечения действующих библиотек, находящихся на бюджетном финансировании, их перевод в помещения,

не соответствующие требованиям охраны труда, хранения библиотечных фондов и библиотечного обслуживания. Органы государственной власти субъектов РФ могут присваивать ведущей универсальной библиотеке статус центральной библиотеки. Они могут учреждать специальные центральные библиотеки по отраслевому принципу и по обслуживанию особых групп пользователей библиотек (детского и юношеского возраста, слепых, слабовидящих и др.).

В соответствии с Федеральным законом «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ от имени регионов имущественные и не имущественные личные права и обязанности, а также государственный контроль в отношении музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда, осуществляют уполномоченные региональные органы государственной власти, на которые возложено государственное регулирование в области культуры [13].

Музейный фонд состоит из государственной и негосударственной частей. В состав государственной части входят музейные предметы и музейные коллекции, находящиеся в собственности субъектов РФ, независимо от того, в чьем владении они находятся. Решения об управлении этими музейными предмета-

ми и музейными коллекциями принимаются региональными органами исполнительной власти, на которые возложено государственное регулирование в области культуры.

Эти органы осуществляют государственный контроль за состоянием государственной части Музейного фонда. Они обязаны обеспечивать финансовые и иные условия, необходимые для хранения и использования музейных предметов и музейных коллекций, входящих в состав государственной части Музейного фонда и переданных в оперативное управление государственным музеям, иным государственным учреждениям, а также предоставлять необходимые гарантии возмещения ущерба, причиненного музейным предметам и музейным коллекциям.

Органы исполнительной власти субъектов РФ могут устанавливать особые формы поддержки государственных музеев в связи с необходимостью принятия дополнительных мер по сохранению уникальных историко-художественных комплексов, а также создания наиболее благоприятных условий для деятельности крупнейших государственных музеев, хранящих музейные предметы и музейные коллекции, имеющие мировое значение.

Органы государственной власти регионов в пределах своих полномочий могут оказывать поддержку негосударственной части Музейно-

го фонда и негосударственным музеям в различных формах, в том числе предоставлять государственные реставрационные учреждения для проведения реставрации музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав негосударственной части Музейного фонда: обеспечивать передачу, в случае необходимости, музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав негосударственной части Музейного фонда, на хранение в государственные хранилища.

Согласно Федеральному закону «О народных художественных промыслах» от 6 января 1999 г. № 7-ФЗ органы государственной власти регионов оказывают поддержку народным художественным промыслам (за исключением организаций народных художественных промыслов, перечень которых утверждается Правительством РФ) в соответствии с региональным законодательством. Субъекты Российской Федерации устанавливают порядок отнесения изделий, изготавливаемых на их территориях, к изделиям народных художественных промыслов. Для осуществления деятельности по отнесению такой продукции к изделиям народных художественных промыслов региональными органами исполнительной власти создаются художественно-экспертные советы по народным художественным промыслам [14].

Самыми распространенными и массовыми видами народного художественного промысла в Карелии являются ткачество и плетение из бересты. В городской среде особенно активно развиваются художественная обработка камня и металла, ювелирное искусство, изготовление художественных изделий из кожи и меха. Особо значимыми (имеющими высокую художественную ценность и представляющими уникальное культурное наследие республики) являются изделия карельской и заонежской вышивки.

К сожалению, в Республике Карелия сегодня сохраняется сложная финансово-экономическая ситуация, и решение проблем развития сектора ремесленной индустрии лишь за счет дотаций неприемлемо. В новой Стратегии развития народных промыслов и ремесел Карелии до 2020 г. предложен другой принцип — сохранение народных художественных промыслов и ремесел через поддержку творческих индустрий, малого бизнеса с целью расширения сферы культурного туризма и социально-экономического развития республики в целом. Совершенствование сектора культуры, наличие уникальных памятников культуры, сохранение исторических ландшафтов и территорий позволяют привлекать инвестиции в регион на реализацию проектов в сфере культуры.

В этой ситуации одним из приоритетных направлений деятельности органов государственного управления становится социальное регулирование. Оно необходимо прежде всего потому, что именно государство по Конституции призвано обеспечить реализацию принципа доступности для своих граждан источников удовлетворения культурных потребностей. Именно поэтому Министерством культуры РК была разработана, а правительством республики в 1999 г. утверждена концепция развития сферы культуры, в соответствии с которой культура признается одним из приоритетных направлений развития региона.

На основе концепции разработана и утверждена региональная отраслевая программа «Развитие сферы культуры в Республике Карелия на период до 2012 г.» [15], которая получила диплом лауреата национального конкурса «Инновации в региональном и местном управлении — 2002», организованного Советом Федерации Федерального Собрания РФ. В целях эффективной поддержки программы развития культурной деятельности Министерство культуры РК привлекает к формированию культурной политики ведущих представителей общественности республики. При Министерстве действует система консультативных и совещательных органов, призванных выработать

рекомендации по вопросам текущего и перспективного развития сферы культуры и искусства, в которую входят коллегия комитета по культуре, а также общественные и экспертные советы.

Практика реализации программы развития культуры со всей остротой поставила перед Министерством культуры РК целый комплекс стратегических и тактических задач, решать которые региональному органу управления культуры прежде не приходилось. Для повышения эффективности управления программой было необходимо сформировать команду единомышленников — не просто профессионалов, но перспективно мыслящих людей, владеющих современными технологиями управления, способных искать и находить новые возможности, привлекать ресурсы, максимально адаптивных, способных быстро и динамично вписываться в процесс реформирования [3, с. 166–167]. Это представлялось особенно важным в условиях, когда в России происходит «революция управляющих» [см.: 4, с. 56].

На федеральном уровне подготовка современных кадров в сфере управления культурой по специальным программам практически не осуществляется [см.: 3, с. 170]. Поэтому Министерство культуры РК использовало все возможности для наращивания «интеллектуального

ядра» управления [1, с. 70]. При поддержке ряда международных фондов и организаций группа специалистов была направлена на стажировку в страны Фенноскандии и США. Совместно с Московской высшей школой социальных и экономических наук была разработана и осуществлена двухлетняя учебная программа подготовки современных управленцев культуры, включавшая очное, заочное и дистанционное обучение. Сотрудники Министерства и молодые управленцы проходили обучение и повышение квалификации на базе Российской академии государственной службы при Президенте РФ, Северо-Западной академией государственной службы, Академии народного хозяйства при Правительстве РФ, других государственных вузов. Совместно с зарубежными партнерами, прежде всего — Баренцева Евро-Арктического региона, были проведены совместные семинары и тренинги по темам, связанным с развитием культурного туризма и креативной экономики.

Выстроенная Министерством культуры стратегия на развитие кадрового потенциала позволила осознанно перейти к новой концепции развития культуры республики на основе всестороннего освоения «человеческого капитала» отрасли. В условиях, когда на региональном уровне особое внимание уделяется формированию

резерва управленческих кадров [8], Министерство культуры Республики Карелия приступило к реализации данного государственного проекта.

Важнейшими критериями для отбора кандидатов в состав резерва Министерства культуры Карелии были определены:

- мотивация труда и гражданская позиция (интересы, стремления, амбиции);
- профессионализм и компетентность (образование, стаж, возраст, знание деловой этики, готовность к обоснованному риску, самостоятельность в принятии решений, уровень корпоративной культуры);

— личные и потенциальные возможности (гибкость, стрессоустойчивость, коммуникабельность, авторитетность).

Сегодня Министерство культуры РК видит свою задачу в создании такой среды для формирования управленческой элиты культуры, где определяющими будут непрерывное самообразование, развитие компетентности, организация различных форм партнерства. Особое внимание уделяется развитию корпоративной культуры. Эта новая, творческая модель управления, которая приходит на смену авторитарной и демократической, широко применяется в развитых странах мира и уже имеет свои результаты.

1. *Атаманчук Г. В.* Управление и персонал государственного аппарата // Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2008. № 2. С. 66–77.
2. *Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н.* Административное право. М., 2007.
3. *Востряков Л. Е.* Наброски к социально-политическому портрету региональных управленцев культурой // Политэксп: Политическая экспертиза. 2006. № 4. С. 166–177.
4. *Зуев С. Э., Васецкий А. А.* Государственная региональная политика: подходы к оценке эффективности // Управленческое консультирование. 2009. № 4. С. 52–70.
5. *Кнорринг В. И.* Теория, практика и искусство управления. М, 2007.
6. *Культурная политика России. История и современность. Два взгляда на одну проблему.* М., 1998.
8. *Нестеров А. Г.* Новые подходы к формированию резерва управленческих кадров: опыт субъектов Федерации СЗФО // Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2009. № 1. С. 4–13.
9. О библиотечном деле: Федеральный закон РФ от 29 декабря 1994 г. № 78–ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 1. Ст. 2; Собрание законодательства РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.
10. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 06 октября 1999 г. № 184–ФЗ (ред. от 21 июля 2007 г.) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
11. О Министерстве культуры и по связям с общественностью Республики Карелия: Указ Главы Республики Карелия от 31 декабря 2007 г. № 192. [Электронный ресурс] // Карелия официальная.

- Официальный портал органов государственной власти Республики Карелия. URL: <http://gov.karelia.ru> (дата обращения 01.03.2010).
12. О Министерстве культуры Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 406. [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. Версия Проф. Электрон. дан. [М., 2009].
 13. О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 22.
 14. О народных художественных промыслах: Федеральный закон РФ от 6 января 1999 г. № 7-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999 № 2. Ст. 234; Собрание законодательства РФ 2004. № 35. Ст. 3607.
 15. О Региональной целевой программе «Развитие сферы культуры в Республике Карелия на период до 2012 г.»: постановление Законодательного Собрания Республики Карелия от 9 ноября 2006 г. № 49-IV ЗС. [Электронный ресурс] // Карелия официальная. Официальный портал органов государственной власти Республики Карелия. URL: <http://gov.karelia.ru> (дата обращения 01.03.2010).

Т. В. ЛЯШЕНКО

ПРОБЛЕМЫ ВНЕДРЕНИЯ МУЛЬТИМЕДИЙНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС ВУЗА

Ключевые слова:

мультимедийные образовательные технологии, учебно-методические комплексы, информационная образовательная система вуза (ИОС), компоненты ИОС

Key words:

multimedia educational technologies, sets of educational tutorials (SET), information educational system for higher educational institution (IES), IES components

В статье рассматриваются проблемы использования мультимедийных образовательных технологий в учебном процессе вуза. Автор отмечает недостаточное влияние информационных технологий, в целом, и мультимедийных, в частности, на образовательную парадигму. В статье описываются возможные пути оптимизации процессов внедрения мультимедиа в учебный процесс на основе единой информационной образовательной системы высшего учебного заведения.

The article is concerned with the problems connected with application of multimedia educational technologies in educational process of higher educational institutions. It is stated that influence of information technologies as a whole and multimedia technologies in particular on educational paradigm is insufficient. Possible ways of optimization of multimedia implementation in educational process are described based on joint information system of higher educational institution.

Огромные возможности и перспективы использования в образовательных процессах компьютера и информационных технологий начали широко обсуждаться учеными — представителями самых разных наук, а также педагогической общественностью практически с момента их появления. За прошедшие десятилетия компьютерные технологии стали привычным атрибутом деятельности учебных заведений; появилось невероятное множество исследований и публикаций зарубежных

и отечественных авторов, посвященных данной проблематике. Обозначились наиболее актуальные направления применения информационно-коммуникационных технологий в образовании, множителся инновационный опыт их использования для реализации различных образовательных целей. При этом четко проявилась междисциплинарность и интегративность концептуального поля сложной и многоаспектной проблемы компьютеризации и информатизации образования [6; 7].

Характерным является и то, что по мере бурного и все нарастающего развития компьютерной техники, электронных и телекоммуникационных средств, информационных и интернет-технологий выявляются все новые аспекты, возможности и сферы их применения в образовании.

Однако, как это ни парадоксально, образовательная практика показывает, что реальные масштабы и эффективность процессов компьютеризации и информатизации образования пока еще весьма далеки от научных прогнозов. Это можно утверждать даже в отношении наиболее информационно развитых стран мира, тем более сложно — в силу известных обстоятельств — эти процессы протекают в нашей стране. И главная проблема состоит в том, что при всей широте внедрения компьютеров в учебный процесс до сих пор информационно-коммуникационные образовательные технологии не оказывают на него того принципиального влияния, с которым изначально связывались надежды ученых и практиков образования [2; 3].

На сегодняшний день компьютерные технологии в основном продолжают использоваться как современное образовательное средство, позволяющее оптимизировать, а часто просто внешне «осовременить» в целом традиционно организованное обучение, принципиально

не меняя при этом ни образовательных целей, ни содержания учебного предмета, ни позиций обучаемого, который по-прежнему во многом остается лишь пассивным «получателем» знаний и информации.

Вместе с тем исследователи подчеркивают, что для развитой формы компьютерного обучения нормой должно стать программирование на уровне целостных учебных предметов, внутренне связанное с изменением целей и содержания образования, а единицами программного обеспечения должны стать компьютерные курсы. В данном случае, речь идет о разработке совершенно новых курсов, с самого начала ориентированных на применение всех учебных сред, включая интерактивные технологии. Только это может обеспечить кардинальное совершенствование образования как феномена современной информационной цивилизации, существенное повышение эффективности и качества образовательной деятельности, необходимость которых диктуется потребностями общественного развития и на которые сегодня направлены инновационные поиски ученых и педагогов-практиков.

Технико-технологические возможности для этого, как известно, неизмеримо расширились с развитием цифровых технологий, которое обусловило появление такого феномена современной информационной цивилизации, как мульти-

медиа. Мультимедийные технологии, позволившие объединить, а точнее — реально интегрировать возможности компьютерной, аудио-, видео- и телевизионной техники, разных информационных технологий, на сегодняшний день многими исследователями справедливо рассматриваются как приоритетные, в наибольшей степени отражающие специфику современной культуры с ее глобальной интеграцией, новыми формами социального взаимодействия и социальных коммуникаций.

Образовательный, дидактический потенциал мультимедиа, позволяющий существенно повлиять на все компоненты образования — цели, содержание, формы и методы обучения, его результаты, высоко оценен как зарубежными, так и отечественными учеными, хотя научное осмысление этого феномена в педагогическом аспекте фактически находится на начальном этапе. Но, несмотря на это образовательные мультимедиа-технологии, так же как и информационные технологии в целом, пока еще не оказывают существенного влияния на парадигму образования и характеризуются, прежде всего, использованием в образовании учебных мультимедиа-средств.

На сегодняшний день в мире создано огромное количество разнообразных мультимедийных объектов, которые могут применяться

и активно применяются в образовательной практике разных стран: мультимедиа-справочники по многим предметам, музеям, городам и т. д., игровые ситуационные тренажеры, мультимедийные обучающие системы, позволяющие организовывать учебный процесс с использованием новых технологий, и др. Многие страны мира в настоящее время стремятся модернизировать систему образования на основе широкого использования мультимедийных технологий, которые несут новые перспективы и поразительные возможности для обучения.

В российской практике образования как изучение мультимедийных технологий, их возможностей и специфики, так и их использование в процессе обучения и преподавания пока еще только на начальном этапе и сталкиваются с определенными сложностями, главным образом, материально-технического характера (ограниченное применение специальных устройств, позволяющих проецировать материал с компьютера на большой экран, недостаточное и бессистемное комплектование фонда программного обеспечения, отсутствие в большинстве образовательных учреждений, прежде всего вузов, полноценных мультимедийных аудиторий и т. п.). Однако сегодня уже ни у кого не вызывает сомнения, что мультимедийная технология даже на

нынешнем — начальном — этапе развития выводит общение между пользователем и компьютером на новый уровень, расширяет спектр форм и средств информационного обмена в процессе образования.

Наиболее благоприятные условия для внедрения в учебный процесс мультимедийных образовательных технологий обеспечиваются в высших учебных заведениях, особенно тех, в которых осуществляется подготовка специалистов информационного профиля. Здесь легче решаются вопросы развития необходимой технической базы, создания программного обеспечения, привлечения специалистов — «компьютерщиков» и программистов к разработке, внедрению и поддержке мультимедийных образовательных средств, применяемых в обучении. В то же время выявляется и множество проблем, в первую очередь, организационного характера, которые затрудняют процесс его реальной и эффективной информатизации.

Как известно, информатизация образования, связанная с оснащением учебных заведений современным компьютерным и телекоммуникационным оборудованием, разработкой и внедрением программного обеспечения и т. д., требует огромных финансовых и материальных затрат. Средства, выделяемые на эти цели из федерального бюджета, имеют программно-целе-

вое назначение и могут обеспечить лишь часть реальных потребностей образовательной сферы. Поэтому подавляющее большинство образовательных учреждений, в том числе вузов, не получивших государственной поддержки, вынуждены решать эти проблемы за счет оптимизации собственных ресурсов и привлечения различных внешних ресурсов. Такая оптимизация, по мнению многих специалистов, обеспечивается созданием в вузе единой информационной образовательной системы (ИОС) [см., напр.: 5].

С точки зрения компонентного состава, информационная система представляет собой среду, составляющими элементами которой являются компьютерная техника и сети, программные продукты, базы данных, персонал, различного вида технические и программные средства связи и т. д. ИОС вуза должна целостно объединять все эти компоненты и локальные функциональные информационные системы в качестве подсистем, интегрируя их в образовательную систему.

Все ресурсы вуза — финансовые, материальные, организационные, информационные — могут рассматриваться как компоненты ИОС, имеющие системный характер и определяющие динамику, характер, направленность, содержательную специфику ее развития. Однако ядром ИОС вуза, как и любого образовательного учреждения, является

система обучения, под которой в самом общем смысле понимается целостная совокупность основных взаимосвязанных положений (принципов), определяющих содержание, формы и методы обучения. Все другие компоненты и подсистемы ИОС ориентированы именно на развитие и эффективное функционирование системы обучения.

В информационно-организационном аспекте система обучения вуза определяется учебно-методическим комплексом, который разрабатывается для каждой специальности (направления) обучения и имеет уровневую структуру. Стандартный учебно-методический комплекс специальности включает государственный образовательный стандарт, примерный учебный план и разработанный на его основе рабочий учебный план, примерные и рабочие программы дисциплин, а также еще целый ряд документов и учебно-методических материалов [см., напр.: 4]. Каждая дисциплина также сопровождается учебно-методическим комплексом, предполагающим определенный стандартный набор документов.

Современные методики, технические средства и формы представления информации позволяют спроектировать и реализовать на основе информационных технологий такой учебно-методический комплекс, с помощью которого можно создавать условия для реализа-

ции самых разных образовательных целей, обеспечивать выбор оптимального индивидуального темпа изложения учебного материала, значительно экономить время, полнее удовлетворять образовательные ожидания учащихся. Использование подобных комплексов дает возможность повысить общую культуру учебного процесса, максимально сократить разрыв между реальными потребностями и учебными моделями, предлагаемыми обучаемым.

В то же время информационное обеспечение процесса обучения в среде ИОС традиционно строится на основе структуризации учебно-методического комплекса в виде списка образовательных дисциплин, сгруппированных по предметным областям. Однако отмечается, что подобная формализация не обеспечивает целостного представления предметной области и не всегда способствует совместной деятельности представителей различных кафедр, факультетов и вузов. Это обуславливает необходимость поиска способов более целесообразного представления учебно-методического комплекса в практической педагогической деятельности.

Мы полагаем, что современный учебно-методический комплекс обязательно должен быть мультимедийным, максимально использовать достижения новых и традиционных информационных технологий, включать в себя электронную

интерактивную составляющую, обеспечивающую комплекс средствами визуализации и индивидуализации обучения. Главную роль в мультимедийных учебно-методических комплексах, несомненно, должны играть объяснительно-иллюстративное интерактивное обучение с использованием мультимедийных средств и 3D-анимации.

Именно такое системное применение мультимедийных образовательных технологий обеспечивает комплексную информатизацию учебного процесса, отвечающую современным требованиям модернизации образования. При этом они становятся не просто одним из учебных средств, применяемых в обучении наряду с другими, а одним из определяющих структурных компонентов ИОС вуза, которая, в свою очередь, выступает обязательным условием их применения в процессе обучения.

Необходимым компонентом вузовской ИОС также является система дистанционного или электронного обучения (e-learning), отличительная особенность которого заключается в том, что взаимодействие обучающихся с преподавателем осуществляется посредством компьютерной сети. Именно с новыми информационными технологиями, развитием форм и видов электронного обучения сегодня связываются реальные возможности построения открытой образователь-

ной системы, позволяющей каждому человеку выбирать свою собственную траекторию обучения и обеспечивающей «образование для всех». Поэтому перспективное развитие системы дистанционного образования, как предполагается, должно привести к формированию единого образовательного пространства для всего мирового сообщества. В международной практике этот новый вид образования, непосредственно обусловленный развитием информационно-телекоммуникационных технологий и Интернета, уже получил достаточно широкое распространение.

В программно-техническом аспекте развитие дистанционного образования основывается, прежде всего, на применении мультимедиа-технологий. Поэтому их использование в обучении должно быть ориентировано именно на развитие, по крайней мере, в перспективе, открытых форм образования, что связано с технологическим преодолением «привязки» учебного процесса к вузовским аудиториям, с развитием и расширением «виртуальных» форм обучения, пока еще непривычных для российского студента, особенно гуманитария.

Открытость ИОС вуза в современных условиях должна проявляться и как информационное взаимодействие в образовательных целях с профессиональной сферой, для которой готовятся специали-

сты, т. е. с организациями-работодателями [см.: 1].

Формирование информационной образовательной системы в вузе существенно зависит от качества информационных систем, интегрированных в его образовательную систему. Для создания объемной информационной системы необходимы различные специалисты: медиадизайнер, менеджер, инженер-технолог (программист), технический писатель, сценарист, режиссер, специалист по контенту, фото и видеомастер, звукорежиссер и т. д. И проблема объединения в одной группе профессионалов, способных создать оптимальную информационную систему, особенно актуальна при проектировании информационных систем в области образования. Однако на российском рынке сегодня, к сожалению, еще очень мало команд, профессионально занимающихся созданием обучающих программ.

Наряду с этим общедоступность и относительная простота использования компьютерных технологий для создания разнообразной информационной продукции, в том числе мультимедийных электронных изданий, привели к появлению устойчивой иллюзии, что любой специалист и не специалист, владеющий техническими приемами работы на компьютере, может позиционировать себя в качестве проектировщика и разработчика мультимедийных

изданий. В частности, в образовании их разработкой нередко занимаются сами преподаватели, которые хорошо владеют материалом, но, как правило, мало компетентны в современных мультимедийных технологиях и не обладают глубокими знаниями в области оценки специфики мультимедиа и конкретно медиадизайна. Вследствие этого в обучающих программах не используются или недостаточно используются главные преимущества мультимедийных технологий, такие как интерактивность, возможность индивидуальной настройки обучающей программы, глубина и широта знаний, необходимых пользователю, а также функциональные возможности информационных программ, образность, наглядность, возможность обновления, организация обратных связей и т. д.

Если же к созданию мультимедийных учебных средств привлекаются «компьютерщики», то чаще всего это специалисты-программисты, которые не акцентируют внимание на содержательной стороне программного продукта, а подходят к его разработке формально, что также не обеспечивает его высокого качества.

Эта проблема становится еще более трудной и в то же время чрезвычайно актуальной в случае разработки и внедрения в учебный процесс такого сложного информационно-

технологического средства обучения, как мультимедийный учебно-методический комплекс. Его нельзя создать «раз и навсегда». Непрерывно изменяется нормативная база и организационно-управленческие условия обучения, его содержание, формы и методы, обновляются и развиваются информационно-коммуникационные технологии, происходят изменения в преподавательском составе и т. д. Поэтому он требует постоянного, системного и непрерывного программно-технического и научно-методического сопровождения, в котором разные функции должны выполнять различные специалисты: в первую очередь, преподаватели, читающие те или иные курсы и разрабатывающие учебно-методические материалы к ним; специалисты в области программного и технического обеспечения, медиадизайнеры и др.

Даже создание временных творческих научных коллективов, объединяющих специалистов разного профиля, а часто и разных организаций (что получило в последние годы достаточно широкое распространение в вузовской практике), не решит этой проблемы. Многоаспектное сопровождение мультимедийных образовательных технологий может быть обеспечено только на основе системного внутривузовского взаимодействия в об-

ласти информационно-технологического обеспечения образовательного процесса. Это, в свою очередь, требует кардинального изменения должностных обязанностей преподавателей разных кафедр и специалистов различных подразделений вуза, возможно введения новых должностей, а также преобразования существующей системы функционального взаимодействия между подразделениями вуза, обусловленного необходимостью широкого внедрения в учебный процесс информационно-коммуникационных технологий.

Сегодня это сложная организационная проблема, имеющая множество самозначимых аспектов: административных (нормативно утвержденный перечень должностных обязанностей преподавателя не предполагает выполнение этой работы), финансовых, профессионально-психологических и др.

Тем не менее, это направление модернизации педагогической деятельности вуза не имеет альтернативы, поскольку является одним из основных условий информатизации образования, т. к. в полной мере реализовать образовательный потенциал мультимедиа могут только преподаватели, высоко квалифицированные в области информационно-коммуникационных технологий.

1. *Горшков А. С.* Совершенствование системы профессионального обучения государственных служащих в условиях административной реформы // Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2006. С. 28–36.
2. *Елинер И. Г.* Визуализация обучающих информационных систем // Информационные технологии в профессиональном образовании, научной и библиотечно-информационной деятельности. СПб.: СПбГУКИ, 2008. С. 83–87.
3. *Кушнир Д. В., Зайцев И. Е.* Мультимедиа в системах дистанционного обучения // Информационные ресурсы и технологии в гуманитарном образовании. СПб.: СПбГУКИ, 2006. С. 92–96.
4. *Тургаев А. С.* Учебно-методическому обеспечению учебного процесса в СЗАГС — новый уровень // Современное образование: опыт, проблемы, качество: материалы научно-методической конференции СЗАГС (2009 г.). СПб.: Изд-во СЗАГС, 2009. С. 121–147.
5. *Шарабаева Л. Ю.* Теоретические основы и ключевые технологии построения системы управления знаниями вуза // Управленческое консультирование. 2008. № 2. С. 147–161.
6. *Шлыкова О.* Немного о мультимедиа в профессиональном образовании // Библиотека. 1998. № 4. С. 55–57.
7. *Шлыкова О. В.* Обучение интернет-ресурсам в вузах культуры и искусств // Научные и технические библиотеки. 2002. № 3. С. 66–72.

В. Б. АЛЕКСАНДРОВ

ФОРМЫ СУЩЕСТВОВАНИЯ И ПРИРОДА КУЛЬТУРЫ

Ключевые слова:

Понятие культуры, формы существования культуры, символическая природа культуры, виды и функции культуры

Автор тщательно исследует понятие и сущность культуры, различные формы ее существования, символическую природу этого феномена. Детально анализируются основные виды и функции культуры. Подобный подход, по мнению автора, способствует формированию более тонких и взвешенных технологий управления социальными процессами.

Важнейшая роль в осмыслении социальных процессов принадлежит категории «культура». Это понятие употребляется в самых различных контекстах. Говорят о производственной культуре, о культуре общения и поведения, о культуре народов, о культуре научного исследования и т. д. Это понятие используется во многих научных дисциплинах — в философии, социологии, социальной психологии, истории, педагогике. При этом содержание, которое явно или неявно в каждом конкретном случае вкладывается в категорию «культура», обычно определяется языковой интуицией автора, уровнем его образования и даже модой на данное понятие.

Key words:

concept of culture, forms of culture existence, symbolic nature of culture, types and functions of culture

The author closely investigates concept and essence of culture, different types of its existence, symbolic nature of the phenomenon. Main types and functions are analyzed in detail. Such an approach in the author's opinion contributes to formation of more subtle and weighted technologies of social processes management.

Такое положение дел означает, что феномен культуры требует специального изучения, т. к. отвечает потребностям углубленного понимания процессов, происходящих в обществе, формирования способности более взвешенного и тонкого управления социальными процессами, преодолевающего чисто «инструментальный» подход и учитывающего исторический опыт, менталитет, традиции, формировавшиеся на протяжении многих поколений и определяющие духовные и поведенческие особенности тех, на кого распространяется управленческое воздействие.

Понятие культуры

Категория «культура» получает распространение в общественной

мысли Европы в XVIII в., когда в противовес средневековому пониманию человека как творения Бога, подчиненного его воле, все более глубоко начинает осознаваться значение творческой, разумной и свободной человеческой личности и, соответственно, особое место в общественном сознании начинают занимать вопросы формирования и развития такой личности. Что же касается самого слова «культура», то оно значительно старше. В латинском языке, языке Древнего Рима, это слово означало возделывание, преобразование и относилось к деятельности по возделыванию почвы в сельском хозяйстве.

В XVIII в. идея возделывания начинает переноситься на социальную реальность и на самого человека, который, как полагали многие мыслители данной эпохи, меняется благодаря целенаправленной преобразующей деятельности наиболее просвещенной части общества. Именно в этом они видели отличие человека от животного.

В дальнейшем понятие культуры наполнялось все более конкретным содержанием, что было связано с использованием его для осмысления самых различных социальных явлений и процессов. Это, в свою очередь, привело к определенным разногласиям в понимании того, что такое культура. Разногласия по этому поводу существуют и сегодня, в современной литературе мож-

но встретить сотни различных определений культуры.

Однако большинство этих многочисленных определений явно или неявно имеют в виду нечто главное, что составляет сущность культуры. Это главное состоит в том, что *культура представляет собой характерные для данного общества смыслы и способы становления и самоосуществления человека как телесного, социального и духовного существа.*

Культура проявляется в том, как человек выстраивает свою жизнь, как он общается, как он действует и каким видам деятельности отдает предпочтение

Можно согласиться с академиком В. С. Степиным, который утверждает, что культура — это «система исторически развивающихся надбиологических программ человеческой деятельности, поведения и общения, выступающих условием воспроизводства и изменения социальной жизни» [10, с. 526]. В жизни общества такие программы играют ту же роль, что и наследственная информация в клетке или сложном организме.

Эти программы представляют собой сложные многоуровневые образования. В их основе лежит мировоззрение, составляющие его представления о реальности, в которой находит себя человек, о тех ценностях, которые наполняют смыслом его существование. На этой основе выстраиваются ряды более

частных ценностей, относящихся к конкретным сферам общественной жизни, принципы отдельных видов деятельности и отношений.

Наличие таких программ не означает, что каждый человек осознает их существование. Но, несмотря на это, они обуславливают помимо сознания то содержание, которое определяет жизнь человека как представителя какой-либо культуры. Установление этих смыслов — своеобразная «культурная археология», «раскопки», проводящиеся в созданной человеком вещной среде, произведениях искусства, образе жизни. Эти «раскопки» — дело историков культуры. Они призваны установить глубинные смыслы, скрывающиеся за данными сторонами жизни общества.

Понятие культуры следует отличать от понятия *цивилизации*, которое получает распространение примерно в то же время, что и понятие культуры — в XVIII в. Понятие цивилизации начинает появляться в трудах французских просветителей, которые трактуют его как общество, основанное на принципах разума. Это, в первую очередь, касается политической сферы — устройства государственной власти. Как отмечает В. М. Межуев, взгляд французских просветителей на историю «предельно социцентричен, сейчас бы сказали — политизирован, продиктован исключительно

интересами переустройства общества» [7, с. 78]. Поэтому основным признаком цивилизации для них является государство.

Сегодня понятие цивилизации приобретает новые смысловые оттенки, но главная его «задача» — выразить принципы общественной организации — осталась. В самом общем плане цивилизацию можно определить как существующие в данном обществе принципы организации общественной жизни, как технико-технологические, так и социально-технологические. К последним, конечно, относятся и принципы организации государственной власти.

Понятие культуры начало «произрастать» на немецкой почве. Это было связано с тем, что Германия в XVIII в. была экономически и политически отсталой страной. В силу этого для немецких мыслителей история представляла не как арена политических преобразований, а как история духа, история развития человека. Именно такая духовная ориентация способствовала разработке немецкими мыслителями категории культуры. Наиболее отчетливо эта ориентация прослеживается в трудах великого немецкого просветителя И. Г. Гердера, который понимал культуру как сферу общественной жизни, в которой происходит «генезис человека» [2, с. 230]. По его словам, «если человек живет среди людей, то он уже не может от-

решиться от культуры, — культура придает ему форму или, напротив, уродует его, традиция захватывает его и формирует его голову и формирует члены его тела. Какова культура, насколько податлив материал, от этого зависит, каким станет человек, какой облик примет он» [2, с. 231]. Таким образом, с самого своего появления понятие «культура» говорит о человеке, тогда как понятие «цивилизация» — об обществе.

Утверждая это, следует иметь в виду, что реальность, которую мы связываем с цивилизацией (дороги, средства связи, транспорт, а также разного рода учреждения, существующие в данном обществе), выражает всегда и определенные культурные смыслы, поскольку она в своем формировании и способах функционирования зависит от культуры. Вместе с тем технологии, характеризующие определенную цивилизацию, сами оказывают обратное влияние на культуру, на «генезис человека», поскольку формируют определенные модели поведения, общения, смысловые основы самореализации личности.

Формы существования культуры

Следующим шагом на пути развития наших представлений о культуре должно, по-видимому, стать установление того, как существует культура, как существуют и как действуют эти «надбиологические» программы воспроизведения чело-

века в единстве всех основных сторон его природы.

Мы выделим пять основных способов существования культуры.

Во-первых, это *предметная среда*, созданная предшествующими поколениями, «вторая природа», которую находит человек, вступающий в общественную жизнь. С одной стороны, элементы этой среды — вещи, предметы, выполняют некоторую социально значимую функцию, характерную для данной цивилизации. Это могут быть орудия труда, оружие, предметы домашнего обихода, то, что сегодня называется инфраструктурой — общественные здания, транспорт, дороги и т. д. С другой стороны, они являются носителями определенных смыслов и ценностей, связанных с представлением о том, как должен жить человек, к чему он должен стремиться. Современный автомобиль — это не только средство передвижения, в нем воплощено определенное мировоззрение, система ценностей, касающаяся того, как должен соотноситься человек с техникой, кто кому служит: человек технике или техника человеку. Массовое производство автомобилей, строительство качественных дорог имеет за собой мировоззренческую установку, в соответствии с которой человек — существо свободное и важнейшей свободой для него является свобода передвижения.

Точно также человеческое жилище всегда является воплощением тех или иных глубинных установок, выражающих сущностные черты культуры, а не только средством защиты от природной стихии. Одно понимание принципов человеческого бытия стоит за жилищем в виде коммунальной квартиры, другое — за отдельной квартирой в многоквартирном доме, третье — за собственным домом — коттеджем. Нетрудно заметить, что эти виды жилья в мировоззренческом плане отличаются друг от друга характером соотношения ценностей коммунальности и личностной независимости, степенью уважения к человеческой индивидуальности, праву человека на автономное существование.

Некоторые исследователи, особенно те, которые имеют отношение к этнографии, абсолютизируют эту форму существования культуры, сводя к материальным условиям жизни общности все содержание культуры. Именно так поступал, например, известный американский исследователь первобытного общества Л. Г. Морган, полагавший, что главную роль в жизни общества играют способы производства предметов питания, используемые при этом орудия производства и охоты, формы расселения первобытных людей, особенности их жилища и т. д. В настоящее время становится очевидным, что такая акцентировка материальной культуры при-

водит к одностороннему пониманию самой природы культуры. Сегодня культура предстает перед нами как многоплановое, системное образование, в котором различные способы ее существования связаны в единое целое.

Второй формой существования культуры являются *образцы деятельности*, которые получили закрепление в социальной практике и стали явно или неявно пониматься как выражающие основные условия человеческого существования. Такие образцы деятельности фиксируются в *традиции*, которая представляет собой особый способ действия, предполагающий воспроизведение некоторых образцов деятельности в силу того, что они уже практиковались предшествующими поколениями, без специального размышления об их необходимости. Традиции продолжают свое существование или через имитацию, т. е. через подражание, или через предание, которое передается от поколения к поколению. Такими образцами могут выступать также обычаи и ритуалы. Примерами подобных образцов выступают формы празднования, встречи гостей, проведения свадеб, похорон, поведения в общественных местах, общения с представителями противоположного пола, других возрастных категорий.

Рассматриваемая форма существования культуры тесно связана с первой. Это проявляется в том,

что образцы поведения и деятельности «кодируются» в определенных вещах. Так, например, традиция официальных встреч предполагает достаточно конкретный вид одежды, обычно строгих формы и цвета, для офисной деятельности выбирается другой стиль — деловой. Традиция, согласно которой обед состоит из нескольких блюд, предполагает соответствующие виды посуды и столовых приборов.

Реконструкция культур прошлого нередко осуществляется на основе вещественных остатков, дошедших до нас от прошлых веков. Это, в частности, оказывается возможным именно благодаря тому, что по ним можно восстановить характерные для изучаемой эпохи виды деятельности и те смыслы, которые за ними стоят.

Деятельность на основе традиции не является единственно возможной. Немецкий ученый Макс Вебер указывал на существование еще двух важнейших видов деятельности — *целерационального* и *ценностнорационального*. Эти виды деятельности осуществляются на основе осознанных и обоснованных целей и ценностей. Так, например, любая политическая деятельность предполагает осознание ценностей, ради которых она осуществляется, и формулировку целей, достижение которых необходимо при осуществлении данной деятельности. То же самое касается и экономической,

организационной и других видов деятельности.

Эти виды деятельности также выступают способами существования культуры. Дело заключается в том, что ценности и цели, которыми руководствуются люди, не являются абсолютно произвольными. Они соответствуют той культуре, в которой формируется и действует человек.

Деятельностная сторона культуры некоторыми теоретиками культуры рассматривалась как главная, определяющая ее сущность. При этом на первый план выдвигались различные виды деятельности. Так, в частности, известный голландский исследователь Й. Хейзинга сводил культуру к игре, игровой деятельности. По его словам, кто обратит свой взгляд на игру, тот найдет «игру в культуре как заданную величину, существовавшую прежде самой культуры и пронизывающую ее с самого начала вплоть до той фазы культуры, в которой живет он сам» [12, с. 13]. Игра, согласно Й. Хейзинге, — это свободная деятельность, преодолевающая обыденную жизнь. Она составляет сущность основных феноменов культуры: правосудия, войны, поэзии, философии, искусства и т. д. В игре всегда заключено некоторое смысловое духовное начало. Как отмечает голландский исследователь, «хочется того или нет, признавая игру, признают и дух» [12, с. 13].

Другим вариантом акцентирования деятельностной стороны культуры являются взгляды философов-марксистов, развивающих идею марксизма о том, человек — существо практическое, преобразуя мир, он преобразует и самого себя. В этой концепции основным видом деятельности, определяющим содержание и развитие культуры, выступает материальное производство.

Третьей формой существования культуры выступает *общение*. Природа общения определяется в социальной психологии как сложный многоплановый процесс установления и развития контактов между людьми. Однако общение является не только социально-психологическим феноменом, но и явлением культуры, поскольку в нем закодированы определенные смыслы и ценности, свойственные данной культуре. Это касается всех трех основных сторон общения, которые принято выделять в социальной психологии, — *коммуникативной, интерактивной и перцептивной*.

Процесс коммуникации (обмена информацией) обретает культурную специфику благодаря целому ряду особенностей, характеризующих индивидуальность речи, через которые она связывается с культурой. К этим специфическим особенностям выдающийся лингвист XX в. Э. Сепир относит следующие: голос говорящего; его динамику, характеризующуюся такими параметрами,

как интонация, темп, плавность; особенности произношения; используемую лексику и стиль, который Э. Сепир определяет как индивидуальный способ группировки слов и формирования из них более крупных единиц [8, с. 285–297]. Нетрудно убедиться, что каждая из перечисленных особенностей, характеризующих индивидуальность речи, так или иначе связана с принадлежностью субъекта к определенной профессии, социальному слою, этносу. Такая принадлежность, в свою очередь, означает усвоение субъектом определенных культурных ценностей и смыслов.

Интерактивная сторона общения, направленная на построение общей стратегии взаимодействия, также включает в себе определенные культурные смыслы. Это может проявляться в том, какие формы взаимодействия рассматриваются как предпочтительные. В частности, это может быть ориентация на кооперацию, совместные коллективные действия или на конкуренцию, индивидуальный успех. Существует различие коллективистских и индивидуалистических культур. Первая характеризуется ориентацией на группу. На первый план в ней выходят обязанности по отношению к семье, коллективу, обществу. Второй тип отдает предпочтение обязанностям по отношению к самому себе, характеризуется готовностью взять на себя ответствен-

ность за инициативу, выбор стратегии деятельности, за ее успех или неудачу.

Третья сторона общения — перцептивная. Она состоит в том, что в процессе общения происходит формирование образа партнера по общению. Этот процесс также находится под влиянием закрепленных в культуре смыслов и ценностей. Например, голландский ученый Г. Хофстеде различает культуры по параметру «дистанция власти». В культурах, отличающихся друг от друга по данному параметру, субъекты, приобщенные к власти и находящиеся вне ее структур, воспринимаются по-разному. В частности, различаются культуры с низкой дистанцией власти, в которых открытое проявление привилегий и символов статуса вызывает неодобрение, а также культуры с высокой дистанцией власти, которые характеризуются ожиданием открытого проявления привилегий и символов статуса.

Вообще следует иметь в виду, что каждая культура характеризуется множеством стереотипов (этнических, профессиональных, социальных и т. д.), которые закреплены в традиции и через которые ее представители воспринимают партнера по общению.

Существующие в конкретном обществе практики общения, так или иначе, соотнесены с предметными условиями своего осуществ-

ления, будь то одежда, помещение или технические средства, обеспечивающие возможность их реализации. Специфика общения как культурного феномена обуславливается и характером деятельности, в связи с которой общение осуществляется. Так, например, деловое общение будет принципиально отличаться по своему смыслу от общения в повседневной жизни, игрового общения и т. д.

Четвертой формой существования культуры выступают *элементы общественного сознания*. Это могут быть, во-первых, представления *обыденного сознания*, формирующиеся в повседневной жизни людей, такие, как нравы, верования, обыденные знания. Во-вторых, к этой форме существования культуры относятся элементы *теоретического систематизированного* уровня общественного сознания — научные теории, философские учения, религиозные системы, этические и эстетические концепции. Именно на их основе и формулируются цели, определяются ценности, которыми стоит руководствоваться в практической деятельности. Другими словами, именно эта форма существования культуры наиболее наглядно отражает главные культурные смыслы.

В истории развития взглядов на природу культуры весьма широко представлены точки зрения, которые сводят сущность культуры к тем или иным формам сознания,

поскольку они заключают в себе основополагающие смыслы человеческого бытия. Так, в трудах И. Канта, А. Швейцера, М. Ганди можно проследить сведение культуры к морали, в произведениях романтиков культура трактуется как имеющая в своей основе эстетическое освоение реальности в искусстве, в аксиологической концепции неокантианцев Баденской школы культура понималась как система различного рода ценностей.

Интересный и весьма значительный пример такого подхода представляет теория П. А. Сорокина, сводившего эволюцию культуры к развитию типов сознания. В частности, он обосновывал точку зрения, согласно которой существуют два основных типа культуры: идеациональный, основанный на «принципе сверхчувственности и сверхразумности Бога, как единственной реальности и ценности» и чувственный, принцип которого заключается в том, что «объективная реальность и ее смысл чувственны». Между ними находится промежуточный тип культуры — идеалистический, частично религиозный и частично светский [9, с. 430–431].

Предложенный Сорокиным подход высвечивает важную сторону исторического процесса развития культуры. Однако это всего лишь один ракурс, не исключая других способов восприятия истории культуры.

Данная форма существования культуры тесно связана с первыми тремя в неразрывное единство. Предметная среда, деятельность, общение и формы сознания представляют собой важнейшие стороны всех культурных феноменов. В основном эта связь осуществляется в рамках таких образований, как *общественные институты*, которые обычно понимаются как *устойчивый комплекс формальных и неформальных правил, принципов, норм, установок, регулирующих различные сферы человеческой деятельности*. Такими институтами являются семья, церковь, образование, наука и др.

Так, в рамках института церкви, являющегося основой религиозной культуры, связаны воедино верования, обряды и ритуалы, манера общения верующих и служителей церкви, а также предметная среда — соборы, их внутреннее убранство, облачение священнослужителей и т. д.

Наука как общественный институт, выполняющий определенную культурную функцию, предполагает неразрывную связь между имеющимися знаниями, принципами организации исследования, приборами, которые в нем используются, формами общения ученых и пониманием той реальности, ее значения для людей, на которую в данную эпоху научное исследование должно быть направлено. Эта связь во многом характеризует научно-познавательную деятельность как фе-

номен определенного рода культуры. В истории и теории науки существует специальное понятие, выражающее эту связь — научная *парадигма*. В ней «закодирована» культурная принадлежность науки. Освоение научной парадигмы означает приобщение к культуре научного исследования, способа постановки и решения научных проблем, соответствующего данному этапу развития науки.

Нередко можно встретить утверждение, что существуют два вида культуры — материальная и духовная. Это различие, как явствует из того, что говорилось выше, весьма условно. Предметная среда является феноменом культуры не с точки зрения тех функций, которые она выполняет, но благодаря тому, что она заключает в себе соответствующие смыслы и ценности, т. е. наполнена определенным духовным содержанием.

С другой стороны, явления общественного сознания могут нести сугубо функциональную нагрузку — этические нормы выполняют социально организующую функцию, знание выступает условием создания определенного рода технических устройств, живописное полотно — средством организации жилого пространства, т. е. они являются стороной того предметного мира, той реальности, в которой находится себя человек. Это обстоятельство, естественно, не исключает их

сути как явлений культуры, поскольку в них заложено определенное видение человеком окружающего мира и самого себя, смысла собственного существования.

Таким образом, противопоставлять функциональную и смысловую стороны социальных феноменов было бы неправомерно. Эти две стороны взаимосвязаны и взаимно обуславливают друг друга.

При этом, конечно, следует иметь в виду, что духовная наполненность различных социальных явлений может быть различной. Одно дело — произведение искусства, другое — предметы так называемого «широкого потребления». Однако и в последнем случае полностью исключить культурно-смысловое содержание нельзя. То, что мы покупаем в магазинах, то, что мы одеваем на себя, те предметы, которые мы используем в быту, во многом характеризуют нас как представителей определенной культуры.

Еще одной, пятой, формой существования культуры является *телесное бытие* человека и связанные с ним, так называемые, *телесные практики*. На это обстоятельство со всей определенностью указывает целый ряд исследователей культуры. Так, в частности, французские историки Ж. Ле Гофф и Н. Трион, развивая идеи немецкого ученого Норберта Элиаса, указывают, что естественные функции человека имеют культурный характер.

Осанка, жесты, выражение лица, внешнее поведение — отмечают эти авторы — это выражение внутреннего целостного содержания человека. Они говорят о том, что исследование культуры предполагает необходимость говорить о манере сидеть за столом, о том, как сморкались, плевали, изрыгали рвоту, испражнялись, мочились, совокуплялись или мылись [5, с. 18].

Выдающийся отечественный мыслитель М. М. Бахтин говорит о существовании *телесных канонов*, свойственных различным культурным эпохам [1, с. 354].

Для античной культуры свойствен культ тела — любованье и восхищение человеческим телом. Однако этот интерес к человеческому телу не был сопряжен со вниманием к уникальным и неповторимым чертам, свойственным тому или иному индивиду. Тело соотносилось с принципом устройства Космоса как целого. Оно было значимо и интересно тем, что в нем воспроизводилась гармония мира. По точному наблюдению А. Ф. Лосева, это был «вещевизм, в своем пределе доходивший до космологизма» [6, с. 55].

В средние века отношение к телу двойственное. С одной стороны, если речь идет о простом человеке, — это отвратительное вместилище души, с другой стороны, — оно может быть страдающим телом мученика и потому достойным сакрализации, как это произошло с телом

Иисуса Христа. В обыденной жизни это выражалось в том, что существование средневекового человека происходило между постом, угнетающим телесность, и карнавалом, представлявшим ее откровенное буйство [5, с. 29].

Этот разгул телесности обычно имел гротескный характер и не заключал в себе тенденцию к ее индивидуализации. По наблюдению М. М. Бахтина, в его центре такие части тела, как половые органы, зад, брюхо, рот и нос и практически не представлены руки, ноги, лицо, глаза. Он отмечает, что «основные события в жизни гротескного тела, акты телесной драмы — еда, питье, испражнения (и другие выделения: потение, сморкание, чихание), совокупление, беременность, рост, старость, болезни, смерть, растерзание, разъятие на части, поглощение другим телом — совершаются на границах тела и мира или на границах старого и нового тела... в сущности, в гротескном образе, если взять его в пределе, вовсе нет индивидуального тела» [1, с. 352].

Сакрализация тела означала, что оно не имело самостоятельного значения, а представляло интерес как вместилище высокого духа. По словам А. Ф. Лосева, «средневековый иконописец мало интересовался реальными пропорциями человеческого тела, поскольку тело для него было только носителем духа; гармония тела заключалась для него

скорее в аскетической обрисовке, в плоскостном отражении на нем сверхтелесного мира» [6, с. 54].

Для культуры Возрождения свойственно самостоятельное значение индивидуальной телесности. Тело, конечно, является творением Бога, но это обстоятельство не означает, что оно не может быть источником радости и наслаждения в этом, земном мире. Оно становится источником полноты ощущения жизни независимо от возможной конфронтации с религиозными и нравственными ценностями. Тело уже не тема гротесковой гиперболизации, а своего рода культ, важнейшее средство личностного самоутверждения.

Человеческое тело заслуживает внимательного и конкретного исследования. Если в античности рост человека делился на шесть или семь частей, то теперь, в эпоху Возрождения, в целях достижения точности в его изображении тело делится на сотни частей. Альбрехт Дюрер делил его даже на 1800 частей.

Культура Возрождения — это эпоха «стихийного утверждения человеческого субъекта» (А. Ф. Лосев), неотъемлемой чертой которого является его телесность.

Для телесного канона нового времени характерна дальнейшая индивидуализация человеческой телесности. Характеризуя этот канон, М. М. Бахтин отмечает, что «в образе индивидуального тела но-

вого времени половая жизнь, еда, питье и испражнения резко изменили свое значение: они перешли в частно-бытовой и индивидуально-психологический план, где их значение становится узким и специфичным и оторванным от непосредственных связей с жизнью общества и с космическим целым. В этом своем новом значении они уже не могут нести прежних миро-созерцательных функций.

В новом телесном каноне ведущая роль переходит к индивидуально-характерологическим и экспрессивным частям тела: к голове, лицу, глазам, губам, к системе мышц, к индивидуальному положению, занимаемому телом во внешнем мире» [1, с. 356].

Телесный канон тесно связан с другими формами существования культуры. Прежде всего, это определенная предметная среда. Так, в частности, техники тела кодируются в таких изобретениях, как столовые приборы, носовые платки, унитаз и т. д.

Предметная среда, материальные условия существования согласованы с телесностью и в эстетическом отношении. В частности, телесные особенности представителей определенного этноса находят для себя эстетически адекватную форму одежды. Так, например, особенностью тела японцев по сравнению с телом европейцев является меньшая длина ног, что приводит к тому,

что в европейской одежде японец выглядит менее эстетично, чем европеец. Как отмечает японский исследователь Асакура Фумио, это не должно быть основанием для чувства неполноценности у японцев, т. к. в своей традиционной одежде они выглядят более эстетично, чем европейцы [11, с. 72].

Со спецификой телесного канона, присущего данной культуре, может быть связан приоритет, отдаваемый тем или иным видам деятельности: военной и спортивно-соревновательной в условиях культуры телесности, молитвенной — в свете критически-уничжительного ее восприятия и пр.

Телесный канон сопряжен и со спецификой самопрезентации личности в процессах общения в рамках определенной культуры. Это проявляется, например, в акцентировке с помощью одежды тех или иных элементов тела, в специфике ритуальной стороны общения — рукопожатия, объятий, поцелуев и пр.

Таким образом, все вышеперечисленные формы существования культуры находятся в тесной взаимосвязи и взаимозависимости и в своем единстве составляют тело культуры как особого исторического феномена.

Символическая природа культуры

Важнейшей характеристикой культуры является ее символиче-

ская природа, которая обнаруживается во всех формах ее существования. Что это означает?

Символ — это некоторый предмет, мысленная конструкция, форма общения или деятельность (например, ритуал, различные виды профессиональной деятельности), взятые в плане выражения ими некоторого идеального содержания, отличающегося от того, которое скрыто в непосредственном чувственном опыте.

Понятие символа близко понятию знака. Однако обычно знак указывает на некоторое вполне конкретное содержание, устанавливаемое на основе договоренности тех, кто использует данный знак (дорожные знаки, денежные знаки и т. д.). Между тем символ заключает в себе определенный исторический опыт, который обычно является весьма многоплановым и даже противоречивым. Это означает, что символ выражает связь идеального содержания с бесконечным по сути дела числом элементов той или иной культуры. Поэтому содержание символов не имеет однозначной интерпретации. Такая интерпретация — это творческий процесс, связанный с погружением в историю культуры. Так, например, если обратиться к истолкованию символического значения цветных полос на государственном флаге России, то нетрудно увидеть, что не существует их однозначного толкования.

В различных источниках вы найдете достаточно существенно отличающиеся друг от друга толкования символического значения каждой из этих полос.

Одним из первых исследователей, обративших внимание на то, что человек живет в мире символов, был немецкий философ Э. Кассирер, который отмечал, что человек живет «не только в физическом, но и в символическом универсуме. Язык, миф, искусство, религия — части этого универсума, те разные нити, из которых сплетается символическая сеть, сложная ткань человеческого опыта... Физическая реальность как бы отдалается по мере того, как растет символическая активность человека. Вместо того, чтобы обратиться к самим вещам, человек постоянно обращен на самого себя... Так обстоит дело не только в теоретической, но и практической сфере. Даже здесь человек не может жить в мире строгих фактов или сообразно со своими непосредственными желаниями и потребностями. Он живет, скорее, среди воображаемых эмоций, в надеждах и страхах, среди иллюзий и их утрат, среди собственных фантазий и грез» [3, с. 28–29].

Более точно все вышесказанное можно обобщить в утверждении, что мир, в котором находит себя человек, представляется ему в виде *текста*, т. е. в виде связной последовательности символов или знаков. Эта

связность имеет как внешний характер — например, грамматическая связность, так и внутренних — смысловая связность и цельность. В широком смысле можно сказать, что культурная реальность — это текст, который читает человек, принадлежащий к данной культуре. Бытие в определенной культуре означает способность читать, «дешифровать» те тексты, которые составляют содержание данной культуры.

Текстом являются архитектура зданий, улицы города, домашняя обстановка и т. д. Можно сказать, что и природа, коль скоро она может кодировать человеческие настроения, переживания, мироощущение (что отражается, например, в поэтических произведениях), тоже может рассматриваться как текст, являющийся элементом культуры определенного народа. Это обусловлено тем, что различные природные условия, будь то горы или степи, леса или морские побережья участвуют в формировании разного рода культур, с их особым ценностным миром, образом жизни, стилем мышления, эстетическими пристрастиями и т. д.

В истории человечества сформировалось специализированное средство, с помощью которого осуществляется выражение культурных смыслов. Этим средством стал *язык*, который можно определить как *систему материальных знаков, имеющих значение и включающую*

в себя правила построения высказываний из этих знаков.

Язык возникает как средство общения, выражения внутренних состояний человеческого индивида и как средство оформления человеческого мышления.

С помощью языка формируется сознание и его важнейшая черта — способность к *рефлексии*. Рефлексия — свойство человеческого сознания, отличающее его от психики животного и представляющее собой способность человеческого разума делать предметом размышления свое собственное содержание. Способность рефлексии — условие формирования самосознания личности.

Формирование способности рефлексии и, соответственно, самосознания происходит в силу того, что язык создает возможность материального выражения содержания сознания, благодаря чему оно становится доступным для других людей и может стать предметом рассмотрения самого сознания. Развитие самосознания означает, что человек обретает способность соотносить себя с окружающей действительностью, а значит — устанавливать значение явлений действительности для самого себя и для других людей. Иными словами, язык выступает формой развития культуры как знаково-символической реальности. Благодаря языку культурные смыслы приобретают общезначимый характер, появляется возмож-

ность для сохранения культурной традиции, более мощная, чем устное предание.

Следующим важным этапом в развитии культуры как символической реальности выступает создание *письменности*, т. е. системы графического или начертательного фиксирования речи, которая позволяет сохранять содержание речи во времени и передавать ее на расстоянии.

Становление письменности является условием дальнейшего развития культуры, а значит и самого человека как мыслящего, рефлексивного существа.

Письменность возникает в IV–III тыс. до н. э. Можно выделить следующие основные виды письменности, существовавшие в истории человечества: идеографическое, силлабическое или слоговое письмо и алфавитное письмо.

Предшественницей письменности является пиктография. Пиктография известна со времен неолита и еще не является письмом в собственном смысле слова. Она представляет собой рисуночное изображение ситуации, информация о которой передается с помощью данного рисунка. Пиктография не способствует развитию абстрактного мышления. Человек оперирует конкретными образами, не фиксируя общих черт явлений действительности, что возможно при развитом абстрактном мышлении.

Идеографическое письмо в качестве элементов информации содержит идеограммы, т. е. особого рода письменные знаки, представляющие собой условное изображение, соответствующее не звуку речи, а целому слову. Примером такого письма являются древнеегипетская, шумерская, а в настоящее время китайская иероглифика.

Силлабическое или слоговое письмо отличается тем, что здесь одним знаком обозначается определенная последовательность согласных и гласных, что чаще всего является слогом (Индия, Тибет, Эфиопия).

Алфавитное письмо в качестве графических элементов имеет буквы, т. е. знаки, обозначающие определенные звуки.

Создание письменности является мощным фактором развития абстрактного мышления. Письменная речь позволяет сохранять содержание тех или иных представлений и воспроизводить их в целях сравнения и обобщения. При этом письменно зафиксированное слово не выражает всей полноты конкретных черт, обозначаемых данным словом явлений, что, в свою очередь, стимулирует творческий процесс «порождения» смыслов, выражаемых словом. Так, графема «крест» не определяет всех конкретных черт того или иного креста, но она выступает средством вызывания в памяти конкретных образов различных по

внешнему виду и по структуре крестов, их сравнения, установления смысловых нюансов, связанных с теми или иными особенностями разного вида крестов, являющихся проявлением глубинной символики этого явления. К примеру, Андреевский крест, символизирующий союз Верхнего и Нижнего миров, Греческий крест или свастика, означающая движение и силу солнца, Мальтийский крест, олицетворяющий центробежные силы и др. [4, с. 269] могут быть поняты как выражение фундаментального смысла креста как мировой оси.

Письменность выступает также условием формирования единства культуры. Конечно, это возможно, с одной стороны, по мере распространения грамотности и, с другой стороны, — создания техники печати. В этой связи важнейшим этапом в развитии «механизма», обеспечивающего культурное единство, стало изобретение в XV в. печатного станка И. Гуттенбергом. Иногда для того, чтобы подчеркнуть значимость этого изобретения, говорят о появлении Галактики Гуттенберга.

В настоящее время особенно важную роль в кодировании культурного опыта, в бытовании культуры, в сохранении и трансляции культурного наследия играют радио, телевидение, интернет и, соответственно, системы аудио и видео-записи. Исследованию их возможностей сегодня посвящается

большое число трудов отечественных и зарубежных ученых.

Виды культуры

Для того чтобы более предметно говорить о природе культуры целесообразно выделять ее основные виды. Такое выделение может вообще-то осуществляться по разным основаниям. Наиболее значимым является деление на виды по сферам общественной жизни. В социальной философии принято выделять четыре основные сферы общественной жизни: материальную или экономическую, социальную, политическую и духовную. Соответственно можно говорить о культуре экономической сферы общественной жизни или экономической культуре, о культуре социальной сферы, о политической культуре и о духовной культуре общества. Каждый из этих типов культуры связан с определенными институтами, в которых тесно переплетены все вышеперечисленные формы существования культуры.

Экономическая культура. Она связана с функционированием основных институтов, присущих экономической сфере общественной жизни: производством материальных благ, формами обмена деятельностью, в частности, способами взаимодействия работодателя и работника, формами распределения материальных благ, существующим в данном обществе институтом потребления.

Если говорить о культуре, связанной с производством материальных благ, то приходится обращать внимание на предметную сторону этого процесса — используемые средства производства и, прежде всего, орудия труда, а также характерные виды деятельности в сфере производства и те смыслы и ценности, которые за ними стоят. Так, для рыночной экономики основным содержанием, определяющим цели производства, выступает ориентация на прибыль, соответственно, используемые средства производства, орудия труда ценны постольку, поскольку они позволяют наиболее рациональным способом достигать этих целей. Человек-работник не чувствует личностной связи с ними, его деятельность в сфере производства в основном не является определяющей для его личностного бытия, которое обретается в семейной жизни, досуге. Смыслы и ценности данной культуры закрепляются в идеологиях, где они приобретают рациональное обоснование.

В условиях натурального хозяйства, смыслом которого для крестьянина является поддержание собственного существования и существования своей семьи, жизнь и производственная деятельность неразрывно связаны, орудия труда ценны не столько рациональностью их устройства, сколько укорененностью в истории семьи, рода. Здесь

устанавливается своего рода личностная связь между работником и используемыми им орудиями труда, будь то рыболовная снасть, топор или резец. Они обретают свое значение в мифологических представлениях, преданиях, описывающих ситуации, в которых эти предметы приносили успех их владельцам. Мифологизируются, таким образом, главный предмет производственной деятельности — земля, а также значимые для жизни природные ресурсы, животные, растения и т. д.

Еще одной важной стороной экономической культуры выступает существующий в обществе институт потребления, те смыслы, которые связываются с потребительской деятельностью. В современном потребительском обществе, в которое постепенно вступает и наша страна, потребление во многом оказывается той сферой, в которой человек в той или иной степени реализуется как личность. Потребление становится важным стержнем человеческого существования. Культура потребления во многом зависит от материальных условий (инфраструктуры), в которых оно осуществляется, например магазинов, супермаркетов, универсамов и т. д., организации торговли, тех форм деятельности, которые должен осуществлять человек, удовлетворяющий свои потребности. Это касается и существующих в обще-

стве прав потребителя, способов их защиты и др.

В условиях плановой экономики, всеобщего дефицита потребительских товаров культура потребления была иной. Смыслом потребления было для большинства населения обеспечение необходимых условий своего существования, личностное самоосуществление в сфере потребления отступало на второй план. Соответственно предметные условия организации потребления были более «простыми», не ориентированными на привлечение покупателя. Иными были и взаимоотношения торгующих организаций и покупателей, деятельность по удовлетворению потребностей превращалась в достаточно тяжелый труд. Человек в сфере потребления был не центральной фигурой, а зависимым субъектом и нередко жертвой.

Культура в социальной сфере общественной жизни. Социальная сфера — это сфера жизни различных общностей: социально-классовых, демографических, поселенческих, этнических, профессиональных. Культура в этой сфере определяется тем, какие условия существуют для жизни этих общностей, как эти условия позволяют реализоваться человеку как представителю той или иной общности.

Культура различных общностей характеризуется материальными,

предметными условиями жизни их представителей. К числу таких условий следует, прежде всего, отнести жилище. Так, например, у русских крестьян жилище — это изба с надворными постройками, двором для скота. Она включает в себе особый тип отношения к жизни: ориентацию на автономность, соединение повседневной жизни с трудовой деятельностью и др. Другой тип жилища у городского жителя, для которого его жилье включено в коммунальную жизнь дома, города, отделено от трудовой деятельности. Существуют принципиальные отличия в традиционных типах жилищ у различных этнических общностей.

Различные этнические общности характеризуются свойственными им типами деятельности, которые нередко укоренены в особенностях природной среды и соответственно в культурной традиции. Так, одни могут тяготеть к сельскохозяйственной деятельности, связанной с обработкой земли, другие — к торговой деятельности, третьи — к скотоводству, тому или иному ремеслу и т. д.

За этими культурными явлениями обычно стоят глубинные мировоззренческие смыслы, стягивающие все стороны культуры в единое целое — представления о мире, космосе, земле, пространстве и времени, а также о человеке, добре и зле, справедливой жизни и т. п.

Анализ культурных различий, связанных с жизнью определенных общностей, приводит к заключению, что культуру какого-либо общества нельзя рассматривать как абсолютное единство. В любую эпоху она представляет собой совокупность относительно самостоятельных автономных образований, характеризующихся своими ценностями, обычаями, стилями жизни и мышления, которые называются *субкультурами*. Нередко субкультуры настолько существенно отличаются друг от друга, что их совместное существование в рамках одного общества может основываться лишь на самых общих ценностях, делающих оправданным это совместное существование, таких, например, как гарантия безопасности, возможности самостоятельного существования, обеспечиваемой силой государства, некоторые социальные гарантии, наличие материальных условий для существования общности. В ряде случаев это общечеловеческие ценности: свобода, право на самостоятельное безопасное существование, ценность человеческой жизни и др. Социальной основой такого рода субкультур могут выступать этнические общности, религиозные объединения и т. д.

Возможно существование субкультур, формирующихся на основе профессиональной деятельности (например, научные сообщества),

обуславливающей специфику ценностного мира членов профессионального сообщества. В рамках таких субкультур складывается специфическое понимание оснований и смысла личностного бытия, способов формирования экономической основы собственного существования, принципов организации совместной жизни и деятельности, содержания процессов духовной жизни. Такие субкультуры могут воспринимать базовую национально-культурную традицию, фундаментальные общечеловеческие ценности, ценности государственной идеологии, а также дополнять и конкретизировать их ценностями, отражающими условия их профессиональной деятельности. Для ученых, например, это ценность объективной истины, бескорыстно-го служения науке и др.

В тех случаях, когда ценности и нормы жизни в рамках данной субкультуры отрицают основные принципы целостного существования общества, приходится говорить о *контркультуре*. К ней можно отнести некоторые молодежные субкультуры. В определенном смысле к контркультуре может быть отнесена и субкультура преступного мира. Последнее, конечно, можно делать только в том случае, если отказать от понимания культуры как социально-позитивного фактора в духе идеи прогресса и связывать ее существование с любой си-

стемой ценностей независимо от ее значения для прогрессивного развития общества.

На уровне субкультуры можно с большей или меньшей степенью отчетливости проследить основные виды культуры. В частности, здесь могут существовать и особый вид экономической культуры, характеризующийся принятым в данной общности способом формирования материальной основы ее существования, и особое понимание принципов развития человеческой личности, смысла и возможностей ее самоосуществления, и специфические черты организационной культуры, и особенности процессов духовной жизни.

Политическая культура. Политическая культура связана с функционированием институтов, с помощью которых в обществе осуществляется власть. В рамках этих институтов связаны воедино определенные виды деятельности, которые в данном обществе осуществляет власть по отношению к своим гражданам, а также сами граждане в отношении власти, предметные условия формирования и деятельности власти, а также основные смыслы, лежащие в основе функционирования данных институтов. Выражая отношение людей к власти, этот вид культуры характеризуется степенью принятия ими власти, готовностью участвовать в ее осуществлении, умением восполь-

зоваться теми средствами влияния на власть, которые предоставлены человеку в данном обществе.

Особенности политической культуры определяются пониманием смысла власти в обществе и соответственно способов, какими власть может быть обретена. Это может быть традиция, основное содержание которой раскрывается в свете веры в ее божественную природу, в силу которой власть передается наследнику престола. Это могут быть принятые в обществе и рационально обоснованные, закрепленные в законе принципы формирования власти на основе демократических выборов. Такие принципы принимаются в силу убеждения, что они соответствуют человеческой природе. Наконец, это может быть чувство преданности вождю, обусловленное, как сейчас принято говорить, его харизмой. Основным смысловым началом здесь выступает отождествление собственных жизненных целей с теми, которые провозглашает вождь.

Соответственно виды деятельности, свойственные данной политической культуре, связаны с предметными условиями осуществления власти. Таковыми могут быть, например, здания, используемые для реализации тех или иных процедур, с которыми связано формирование и осуществление власти — избирательные участки, поме-

щения для деятельности государственных структур, их внутренне убранство, одеяние властителей или чиновников. В этих материальных условиях закодированы те смыслы, которые связаны с пониманием власти и принципов ее осуществления. Для демократической политической культуры важны, например, рационально организованные помещения для выборов, наличие условий для свободного волеизъявления граждан во время проведения процедуры голосования. Для самодержавной политической культуры особое значение приобретает символический характер атрибутов власти, указывающий на ее связь с Богом, укорененность в традиции. Это может проявляться в убранстве дворцов, одеянии монархов и т. д.

Духовная культура. Данный вид культуры связан с процессами, протекающими в общественном сознании. Здесь, однако, следует иметь в виду, что не все, что происходит в общественном сознании, можно отнести к духовной культуре. Например, бухгалтерские расчеты, хозяйственные оценки, конкретные практические выкладки в полном смысле этого слова не могут быть отнесены к духовной культуре.

Духовная культура предполагает особого рода деятельность, связанную с постижением мира, смысла человеческого существования. Соответственно, если говорить о

духовности, духовной культуре отдельного человека, то она определяется не просто объемом информации, накопленным им, а стремлением и готовностью размышлять о принципах собственного существования, тем, что можно назвать мировоззренческим запросом. Аналогично можно говорить и о большей или меньшей степени развитости духовной культуры некоторого общества. Одно дело, когда люди требуют «хлеба и зрелищ», крови гладиаторов, другое — когда его интересуют состязания певцов, драматургов, философов.

Духовная культура общества существует сегодня благодаря деятельности определенных институтов — театра, кино, библиотек, музеев, исследовательских организаций. В обыденной речи нередко можно встретить такое слово, как «учреждение культуры». Оно предполагает, что культура связана только со сферой образования, искусства, просвещения. Как явствует из вышесказанного, культура, так или иначе, характеризует все сферы общественной жизни. Духовная культура — это один из видов культуры. Считать, что культура существует только в духовной сфере общественной жизни, было бы неверно.

В области духовной культуры, как и в других сферах, материальные, деятельностные, коммуникативные и смысловые стороны соответствующих институтов неразрыв-

но связаны между собой. Хорошо известно знаменитое изречение о том, что «театр начинается с вешалки». И действительно, помещение театра, его интерьер должны соответствовать художественной концепции, которую данный театр развивает, соответствовать духу творческого поиска, который осуществляет его коллектив.

Аналогично, религиозная культура оказывается возможной благодаря единству определенного рода деятельности — обрядов, ритуалов, материальных условий — храмов, их убранства, облачения священников, за которыми стоит высший смысл, связанный с религиозными догматами.

Можно ли сегодня говорить о неинституализированных формах развития духовной культуры? Отвечая на этот вопрос, следует иметь в виду, что субъектом развития культуры носителем творческого начала всегда выступает конкретный индивид. Научную теорию создает конкретный ученый, картину — художник, проповедь — священник и т. д. Однако для того, чтобы творчество отдельного субъекта включилось в общественный духовный процесс, необходимы определенные социальные институты. Художнику, чтобы сделать достоянием общественности свое творчество, требуются выставочные залы, художественные галереи, драматургу, чтобы пробиться к зрителю,

необходимо поставить свою пьесу в театре, писателю — опубликовать свои произведения достаточным тиражом.

Способом существования духовной культуры в обществе является диалог. Поэтому духовная культура общества определяется возможностями, которые предоставлены его членам для «общения» с произведениями искусства, достижениями науки, для участия в деятельности религиозных организаций и пр. Такое общение также предполагает наличие в обществе необходимых институтов, которые бы позволяли зрителю, читателю придти в музей, театр, библиотеку и т. д.

Функции культуры

Культура выполняет ряд функций. Функции культуры проявляются в том, что человек, усвоивший данную культуру, определенным образом понимает окружающий мир, смысл своего существования, определенным образом мыслит, действует, выстраивает свои отношения с другими людьми.

Главная функция связана с самой сущностью культуры и заключается в *накоплении, сохранении и передаче социального опыта от поколения к поколению*. Ее можно назвать функцией социальной наследственности. Приобщение к культуре — это постижение исторического опыта деятельности, общения и мышления, существующего

в данном обществе, конкретной сфере общественной жизни, в том или ином сообществе.

Это содержание культуры раскрывается через сеть более частных функций, которые в своем единстве и обеспечивают выполнение миссии социального наследования.

Мировоззренческая функция. Освоение культуры — это прежде всего освоение определенного мировоззрения. В сознании конкретного человека мировоззрение может быть более или менее развитым, оно может быть или совокупностью обыденных представлений о том, что собой представляет окружающий мир, или системой взглядов, в основе которых лежит некоторая философская концепция. Представления о мире человека определенной культуры строятся вокруг так называемых *мировоззренческих универсалий* или *категорий культуры*.

В. С. Степин выделяет два вида мировоззренческих универсалий. К первому виду он относит представления об универсальных свойствах предметов действительности, включенных в человеческую деятельность. Это представления о пространстве, времени, движении, развитии как возникновении нового, причинности, случайности, необходимости и т. д. Такие представления меняются от эпохи к эпохе, от культуры к культуре. Одним способом пространство и время, например,

понимались в Средние века, когда господствовало религиозное миропонимание, другим — сегодня, когда миропонимание самых различных слоев населения формируется под влиянием научных достижений.

Другая группа категорий выражает определение человека как субъекта деятельности и отношений. Это представления о природе человека, об обществе, его происхождении и принципах организации, о душе, о добре и зле, о красоте, справедливости, свободе и т. д. [10, с. 528].

Эти представления для человека соответствующей культуры выступают как нечто само собой разумеющееся и в большинстве случаев им могут даже не осознаваться, проявляясь так или иначе в самых различных областях культуры помимо его сознания.

Мировоззренческие универсалии определяют не только познавательное отношение к миру, но и способ его переживания. Так, для мировоззрения, в котором мир рассматривается как творение Бога, природа переживается как наполненная высшим духовным смыслом, что вызывает трепетное, нередко восторженное переживание окружающего мира. В рамках вульгарного материалистического миропонимания природа может переживаться как нечто бездушное, как мастерская, в которой человек реализует свои интересы и цели.

Вторая функция — *познавательная*. Она является конкретизацией предшествующей функции. Освоение культуры предполагает и освоение конкретных видов деятельности, а значит, знания того, как она осуществляется. Это могут быть знания о том, как следует осуществлять тот или иной вид сельскохозяйственной деятельности, как строить жилища, охотиться и т. д. Знание человека как основание его деятельности отличается от инстинктов, которые лежат в основе поведения животных, тем, что оно осознается. Человек осознает смыслы и значение того, что он делает на основе полученного знания.

Это оказывается возможным потому, что человеческому сознанию присуща названная выше способность рефлексии, т. е. способность сознания сделать предметом рассмотрения свое собственное содержание.

Рефлексивный характер человеческого познания является главным условием того, что познание выступает явлением культуры. Осваивая ту или иную деятельность, вступая в те или иные отношения, пользуясь различными вещами, человек осознает то, что он делает и во имя чего. Это означает, что развивается его представление о самом себе, происходит самопознание человека, мир наполняется все более глубокими и разнообразными смыслами.

В свою очередь, стремление к самопознанию, рефлексия требует конкретного знания. Познание стимулирует рефлексию, а рефлексия стимулирует познание. Чем более развита культура, тем более она рефлексивна и тем в большей степени пребывание в ней требует конкретного знания. Диалектика познания и рефлексии — важнейший стимул развития культуры.

Возьмем простейший пример. В первобытном обществе в определенной степени была представлена культура приготовления пищи, которая предполагала использование огня, определенных технологий разделки туши убитого животного и т. п.

Однако как сильно она отличается от современной кулинарной культуры, которая предполагает знание свойств, полезных качеств тех ингредиентов, которые составляют блюдо. Способ поведения за столом является, кроме удовлетворения физиологической потребности, и способом самообнаружения личности, которое основано на знании не только питательной ценности тех или иных блюд или напитков, но и их социальной престижности, связанности с определенной культурной традицией и др.

Третья функция культуры — *адаптация к природным условиям*. Можно выделить два основных плана адаптации, которую осуществ-

ляет культура. Это, во-первых, жизненно-практическое приспособление и, во-вторых, духовно-практическая адаптация.

Жизненно-практическое приспособление как феномен культуры имеет несколько основных аспектов. Прежде всего, это формирование культуры определенного рода хозяйственной деятельности, возможной в определенных природных условиях. Это может быть оленеводство у северных народов, рисоводство у ряда народов Азии, земледелие, охота и т. д.

Другой стороной жизненно-практического приспособления выступает культурное освоение определенных физиологических условий человеческого существования. Главное здесь — культура питания, приготовления определенного рода пищи, которую человек может добывать для себя в конкретных природных условиях. Это могут быть морепродукты у народов, живущих на морских побережьях, мясо и молоко животных у народов, занимающихся скотоводством, растительная пища у земледельческих народов и т. п.

Еще одна сторона жизненно-практического приспособления — культура быта, связанная с построением особого рода жилища (русская изба, юрта у среднеазиатских народов, горская сакля и пр.), а также с одеждой, отвечающей природным условиям.

Духовная жизнь народа в своих истоках, так или иначе, коренится в материально-практической деятельности и поэтому выступает особым способом приспособления к природным условиям. Конечно, в дальнейшем она становится все более независимой от своих природных, материально-практических истоков и начинает развиваться в соответствии со своей внутренней логикой.

В первобытную эпоху роль зарождающейся духовной жизни как формы приспособления к природным условиям особенно заметна. Так, художественная деятельность, по-видимому, возникала как элемент трудовой, особенности которой определялись природными условиями. Изготавливая орудия труда определенного типа из определенного материала (будь то дерево или кость, камень или металл), первобытные люди испытывали удовольствие от владения материалом, придания ему необходимой формы, соответствующей целям трудовой деятельности.

Социальным механизмом, с помощью которого природные условия отображались в первых формах народного творчества, была магия. Суть магического действия коренится в вере в то, что образ может влиять на то, подобием чего он является. Известно, что древние люди создавали предметные подобию тех животных, на которых они охотились, обряды в виде танцев,

которые копировали действия охотников. В частности, в некоторых племенах было принято рисовать на земле изображение животного, которого хотят убить и исполнять вокруг него танец, имитирующий действия охотника, преследующего зверя.

Известны обрядовые танцы, воспроизводящие действия по уборке урожая, ловле рыбы и др.

Подобные обряды имеют всегда определенную эмоциональную окраску и рожают определенную музыкальную ритмику. Очевидно, что ритм танца, призванного изобразить охоту (в своей решающей стадии весьма энергичное и нередко опасное действие), будет отличаться от ритмики обряда, отражающую работу по уборке урожая.

Такие обряды создают и образный строй, свойственный данной культуре, с которым связывается пантеон богов, определяющий картину мира. Это может быть образ земли как матери, являющейся основой мироздания, у народов, живущих сельскохозяйственным трудом, воды как источника жизни у народов, живущих морским промыслом и т. п. Эти образы становятся одновременно основой, на которой человек осознавал условия и смысл своего бытия.

Четвертая функция культуры — *интегративная*. Она заключается в том, что культурная общность выступает мощным фактором, связы-

вающим людей. Подобную функцию могут выполнять и другие виды общности — поселенческая, профессиональная, возрастная общности, общность по уровню получаемого дохода и др. Однако культурная общность является, по-видимому, наиболее значимой, поскольку она касается смыслов человеческого существования. Другие формы общности становятся тем более значимыми, чем в большей степени они приобретают характер культурного единства. Возьмем, например, национальную общность. Люди одной национальности могут быть включены в различные культурные ниши или субкультуры. И национальное единство тем более сильно, чем в большей степени люди, имеющие по паспорту одну и ту же национальность, сближаются в культурном отношении.

Интеграция может быть внешней, поверхностной, а может быть глубокой в подлинном смысле слова культурной. Поверхностная интеграция обычно характеризуется общностью внешних проявлений — одеждой, вещным окружением, поведенческими моделями. Обычно это единство, которое поддерживается различными видами массовой культуры.

Подлинная, глубокая интеграция обычно связана с приобщением к истории народа, к многовековой культурной традиции, к тем духовным ценностям, которые сохраня-

лись и умножались многими поколениями представителей данной культуры. Особенно сильным объединяющим началом являются народная культура, религия как форма культурного единства.

Такой тип интеграции особенно значим для того, чтобы данная общность людей заявила о себе в мировом культурном процессе, стала участником межкультурного диалога. Это связано с тем, что любая культура представляет интерес для других культур, становится общечеловеческой ценностью, благодаря тому духовному багажу, который она смогла накопить в своем историческом развитии и который может обогатить другие культуры. Такой духовный багаж наиболее значимо выражается в национальном искусстве, в традиции религиозной жизни, в военных подвигах, достижениях научной мысли.

Пятая функция культуры — *коммуникативная*. Она означает, что приобщение к определенной культуре выступает условием успешного общения с другими представителями данной культуры. Успешное общение предполагает взаимопонимание, что, в свою очередь, означает наличие общих смыслов, ценностей у тех, кто вступает в общение.

Смыслы и ценности определенной культуры укоренены в ее историческом опыте. Поэтому приобщение к определенной культуре имеет своим важнейшим условием освое-

ние исторического опыта народа, к культуре которого приобщается человек.

Проблемы в общении и взаимопонимании являются следствием того, что общающиеся принадлежат к разным культурам, руководствуются в своей жизни и общении несовпадающими смыслами и ценностями, которые так или иначе укоренены в их жизненном опыте, в большей или меньшей степени отражающем исторический опыт той общности, к которой они принадлежат. Сказанное может относиться и к субъектам, формально относящимся к одной (например, национальной) культуре. Различная степень знания родной истории, национальной культуры может обусловить фактическое пребывание в разных культурных нишах, принятие совершенно несовпадающих смыслов и ценностей.

Проблемы в общении представителей различных этносов могут быть связаны с тем, что этнические общности могут иметь несовпадающие оценки различных видов деятельности — производственной, коммерческой, военной, их значения в жизни народа; несовпадающие представления о принципах взаимоотношения представителей различных полов, возрастных категорий, общения с представителями других народов и т. д.

Различие в ценностях подобного рода может создавать существенные

трудности для общения между представителями различных культур. Преодоление этих трудностей предполагает глубокое погружение в ту культуру, которую хотят понять. Так, например, в культурной антропологии используется метод включенного наблюдения, предполагающий, что исследователь на протяжении многих лет живет в среде того народа, культуру которого он стремится понять.

В тех случаях, когда возможности для такого погружения в иную культуру нет, основным принципом способствующим углублению взаимопонимания является *диалог*, предполагающий толерантность, умение слушать своего партнера, попытку встать на его место.

Шестая функция культуры — функция *самореализации человека как личности* в единстве ее телесных, социальных и духовных черт. При рождении человек обладает определенными задатками, составляющими *возможности*, которые реализуются в пределах того круга смыслов, который присущ данной культуре. Поэтому освоение культуры — условие конкретной реализации этих возможностей. Индивиды с задатками музыканта будут создавать различную музыку в различных культурах и эпохах, поскольку, например, музыкальная культура средневековья, понимание смысла музыки вообще будет в эту эпоху существенно отличаться от музы-

кальной культуры XX в., от существовавшего в этот исторический период понимания значения музыки в жизни человека и общества. Человек с аналитическими способностями в средние века может реализоваться как теолог, тогда как в современную эпоху он может стать политологом, философом, ученым.

В частности, для того чтобы добиться успеха в современной науке, необходимо освоить исторически сложившуюся культуру научного исследования, присущие ему способности мышления, ценностные основания и смыслы, которые формировались в сложном и противоречивом процессе развития науки. Так, например, основной ценностью, которой руководствуется ученый, является истина. Только принятие этой ценности как ориентира смысла жизни делает возможным полноценную самореализацию человека как исследователя, ученого.

Различные культуры не одинаково относятся к теме самореализации человеческого индивида во всех названных выше ипостасях. В Средние века, например, авторская самореализация не рассматривалась как ценность. Так, для иконописца его авторство не имело значения. Смысл своего творчества он видел в том, чтобы через безотчетное приобщение к божественному началу с помощью определенных ритуальных действий, духовной подготовки выразить его

в своем творчестве. В эпоху Возрождения, как известно, ситуация меняется. Проявление своего особенного авторского видения, оценка общественностью созданных им произведений, слава, сохраняющаяся в веках, становятся важными мотивами творческой самореализации художника.

Не одинаково в разные эпохи и в разных культурах и субкультурах определяется соотношение ценности различных аспектов личностной самореализации: развития телесности, повышения собственного социального статуса, совершенствования и обогащения своего внутреннего духовного мира. Для члена научного сообщества духовное развитие, по-видимому, будет приоритетным по отношению к телесному самосовершенствованию и самореализации в социальной или политической сфере. Для представителя спортивной культуры, наверное, приоритетным является совершенствование своего тела, хотя, по большому счету, для достижения высоких спортивных результатов важна гармония духовной и телесной сторон его индивидуального бытия. Правда, сегодня приходится нередко наблюдать, что для многих представителей этой субкультуры самореализация в общественно-политической сфере также оказывается весьма значимой.

В истории культуры хорошо известно, что ценность телесного раз-

вития была разной в различные эпохи — античности, средневековье, в эпоху Возрождения. Различными были возможности и, соответственно, смысл самореализации в социальной жизни в античном полисе, сельской общине средневековья, в условиях современного демократического общества.

Седьмая функция — *социально-преобразующая*. Как отмечалось выше, культура является своеобразной формой социальной наследственности. Она хранит ценности и модели деятельности, поведения, общения, которые сформировались в истории. Однако это не означает, что культура исключает всякие социальные преобразования.

Наоборот, культура выступает важнейшим условием социальных преобразований. Ее роль в этих процессах состоит в том, что она указывает границы, одномоментный выход за которые, может оказаться губительным для дальнейшего социального развития. Эти границы, конечно, не являются чем-то незыблемым в далекой исторической перспективе, но это те обстоятельства, пренебрежение которыми в ходе конкретных исторических преобразований является недопустимым.

Эти границы заданы фундаментальными ценностями, сформировавшимися в истории народа. Отказ от них, насаждение новых ценностей, что обычно происходит в ходе

революций, после спада угара революционных эмоций, завершается глубоким разочарованием, истоки которого — в утрате исторической почвы, а значит, и глубинных смыслов как индивидуального существования конкретных людей, так и общества в целом.

В этой ситуации начинаются попытки возрождения утраченных традиций, которые нередко бывают очень болезненными, особенно для тех, кто связал свою жизнь с идеями революции. Примером тому является история России. На наших глазах происходит мучительный поиск путей возврата к тем ценностям и смыслам, которые сформировались в тысячелетней дореволюционной истории страны. Их полное воспроизведение оказывается невозможным, поскольку они приходят в противоречие с новыми реалиями, как внутри страны, так в мире в целом. Но и отказ от них переживается как утрата собственной национально-культурной идентичности, фундаментальных смыслов собственного бытия.

Изменения в культуре, или *новации*, должны происходить естественным образом по мере исторических изменений в социальном опыте, общественной жизни и, что очень важно, в сознании людей, отражающем эти изменения. Так, например, изменения в западной культуре в эпоху Возрождения связаны с появлением протестантизма, отра-

жившим произошедшие изменения в экономической жизни, общественных отношениях в целом.

Таким образом, история — это всегда единство традиций и новаций. При этом следует иметь в виду, что новация не должна быть произвольной, выражающей только интересы некоторой группы людей, безразличной к традиции, а значит и к исторически сложившейся куль-

туре. Она будет оправданной только в том случае, если в обществе сформируется новый массовый опыт, не укладывающийся в рамки традиции и рождающий новые смыслы и ценности.

Все вышеперечисленные функции тесно связаны между собой, каждая из них реализуется постольку, поскольку осуществляются другие.

1. *Бахтин М. М.* Творчество Франсуа Рабле и народная культура средневековья и Ренессанса. М., 1990.
2. *Гердер И. Г.* Идеи к философии истории человечества. М., 1977.
3. *Кассирер Э.* Опыт о человеке: Введение в философию человеческой культуры // Проблема человека в западной философии. М., 1988.
4. *Керлот Х. Э.* Словарь символов. М., 1994.
5. *Ле Гофф Ж., Трион Н.* История тела в средние века. М., 2008.
6. *Лосев А. Ф.* Эстетика Возрождения. М., 1978.
7. *Межуев В. М.* Идея культуры. М., 2006.
8. *Сепир Э.* Избранные труды по языкознанию и культурологии. М., 1993.
9. *Сорокин П. А.* Человек. Цивилизация. Общество. М., 1992.
10. *Степин В. С.* Культура // Новейший философский словарь. Минск, 2001.
11. *Фумио А.* Телесная красота японцев // Вопросы философии. 2009. № 1. С. 71–74.
12. *Хейзинга Й.* Homo Ludens. М., 1990.

Н. В. ГОРБАТОВА, Л. И. ПОЛЯХ

НОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В СИСТЕМЕ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Ключевые слова:

научно-методическая конференция, уровневая система образования, компетентностный подход, государственные образовательные стандарты, инновационные технологии, балльно-рейтинговая система

Key words:

scientific and conference, level education system, competency building approach, state educational standards, innovative technologies, point-rating system

Статья посвящена различным аспектам и проблемам перехода российских вузов на уровневую систему образования, которые обсуждались в ходе проведения научно-методической конференции в СЗАГС. Опорными точками модернизации учебного процесса станут новые образовательные стандарты, применение в учебном процессе инновационных технологий и внедрение для оценки знаний балльно-рейтинговой системы.

The article is devoted various aspects and problems of transition of the Russian higher education institutions on level education system which have been discussed at scientific and methodological conference in NWAPA. New educational standards, application in educational process of innovative technologies and introduction for an estimation of knowledge of point-rating system become the framework of modernization of education process.

Становившаяся традиционной научно-практической конференция «Технологии высшего профессионального образования в условиях реформирования: традиции и инновации» [см.: 2], организатором которой является Северо-Западная академия государственной службы, в очередной раз состоялась в марте 2010 г.

Переход российских вузов на уровневую систему образования вызывает множество вопросов у непосредственных исполнителей это-

го перехода — преподавателей и сотрудников вузов. Научно-методическая конференция дает возможность обсудить насущные проблемы, возникающие в связи с планируемыми изменениями. Задачам, которые предстоит решать коллективу академии в связи с переходом на уровневую систему, было посвящено вступительное слово ректора СЗАГС, доктора педагогических наук, профессора А. С. Горшкова, открывшего пленарное заседание конференции. Особое внимание

в своем выступлении ректор уделил необходимости разрабатывать новые учебные программы: «Это первоочередная задача наших кафедр, потому что только при наличии соответствующих требованиям времени программ подготовки бакалавров и магистров академия займет достойное место в новой системе высшего образования».

Первый проректор, проректор по учебной работе А. С. Тургаев напомнил, что академия подтвердила свой статус в ходе проводившейся в феврале 2010 г. процедуры государственной аккредитации, что явилось результатом ответственной и грамотной работы преподавателей и сотрудников СЗАГС. Он также отметил, что предстоящие изменения в работе высших учебных заведений предполагают переориентацию образовательного процесса с традиционных (аудиторных) методов преподавания на инновационные образовательные технологии, что потребует активной работы всего профессорско-преподавательского состава в этом направлении.

Новые государственные образовательные стандарты — основные документы, регламентирующие учебный процесс в новой уровневой системе, — были основной темой выступления начальника Управления инновационной образовательной деятельности А. И. Федоркова.

Важный аспект реформы образования — это применение иннова-

ционных технологий. Вопросы методического обеспечения учебного процесса всегда являются предметом живого обсуждения среди преподавателей, и мартовская конференция не стала здесь исключением. Именно творческие и инновационные технологии преподавания вызвали наибольший интерес у участников и пленарного, и секционных заседаний. Ведь именно своевременное изменение методик преподавания в соответствии с требованиями времени позволяет готовить грамотных и востребованных специалистов. Внедрение же инновационных технологий разных типов в процесс преподавания позволяет педагогам не только повышать эффективность своей деятельности, но и реализовывать свой творческий потенциал.

Большой интерес собравшихся вызвало выступление доцента кафедры истории и мировой политики И. И. Дмитриевой. Подробно и наглядно она рассказала о собственном опыте внедрения в учебный процесс балльно-рейтинговой системы. Преподаватель уже не первый год использует систему учета баллов за успешно выполненные студентами виды учебной работы для оценки знаний студентов и стимулирования их к активному изучению преподаваемой дисциплины [см., напр.: 1]. Каждый год приносит с собой, как позитивный, так и негативный опыт использования данной

системы, но, по мнению педагога, полезность и эффективность этой системы очевидна.

Практическую направленность носило и выступление В. В. Приятелева, директора филиала СЗАГС в г. Вологде. В своем докладе он обозначил принципы и порядок формирования учебных программ для подготовки резерва управленческих кадров, выполняемых филиалом СЗАГС по заказу администрации Вологодской области. Отличительной чертой этих программ является индивидуальный подход к каждому участнику программы подготовки резерва. Исходя из имеющегося у участника программы образования и результатов, полученных при начальном тестировании, слушателю предлагается «индивидуальный маршрут» прохождения программы, что позволяет в конечном итоге достичь одинакового уровня знаний, навыков и умений у всех слушателей. Выступление В. В. Приятелева вызвало оживленную дискуссию. Высказывались различные мнения об используемом подходе. Основные сомнения вызвала возможность применения такого подхода при большом количестве обучающихся, однако, в целом продемонстрированная методика получила одобрительную оценку участников конференции.

После пленарного заседания и перерыва обсуждение затронутых

проблем продолжилось в ходе работы круглых столов: «Инновационные технологии в образовании» (ведущие — заведующий кафедрой русского языка и культурологи В. Б. Александров и профессор кафедры управления персоналом В. Н. Софьина) и «Научно-методические и практические аспекты подготовки специалистов, бакалавров, магистров» (ведущие — заведующий кафедрой философии Г. Г. Филиппов и начальник управления инновационной образовательной деятельности А. И. Федорков). Отдельные круглые столы были организованы для обсуждения различных аспектов преподавания в вузе иностранных языков и повышения физической культуры студентов: «Актуальные проблемы преподавания иностранного языка профессиональной коммуникации» (ведущие — заведующая кафедрой иностранных языков Н. В. Ганц и профессор той же кафедры Т. В. Вдовенко) и «Физическая культура в вузах государственной службы России» (ведущие — заведующий кафедрой физической культуры Н. В. Колесников и профессор той же кафедры П. П. Смоленев).

Проведенная конференция в очередной раз продемонстрировала важность публичного обсуждения актуальных проблем высшего образования и полезность взаимного обмена опытом и мнениями по злободневным вопросам.

1. *Дмитриева И. И.* Из опыта применения балльно-рейтинговой системы на семинарах по отечественной истории // Современное образование: опыт, проблемы, качество: материалы научно-методической конференции СЗАГС (2009 г.). СПб.: Изд-во СЗАГС, 2009. С. 61–67.
2. *Елфимов Г. М.* Актуальные проблемы высшей школы: компетентность, креативность и профессиональное самоопределение // Экономика и управление. 2010. № 2. С. 89–92.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ**Абрамова Лариса Петровна**

Санкт-Петербург

Северо-Западная академия
государственной службы

Доцент кафедры философии

filosof@szags.ru

Abramova Larissa Petrovna

Saint-Petersburg

North-West Academy of Public
AdministrationAssociate Professor of the Chair
of Philosophy

filosof@szags.ru

Авдонин Владимир Сергеевич

Рязань

Рязанский государственный университет

Председатель Рязанского отделения
Российской ассоциации политической
науки

Доктор политических наук, профессор

v.avdonin@rsu.edu.ru

Avdonin Vladimir Sergeevich

Ryazan

Ryazan State University

Chairman of the Ryazan Branch
of Russian Association of Political
ScienceDoctor of Science (Political Science),
Professor

v.avdonin@rsu.edu.ru

Александров Владимир Борисович

Санкт-Петербург

Северо-Западная академия
государственной службыЗаведующий кафедрой культурологии
и русского языкаДоктор философских наук,
профессор

kr@szags.ru

Alexandrov Vladimir Borisovich

Saint-Petersburg

North-West Academy of Public
AdministrationThe Head of the Chair of Culturology
and Russian LanguageDoctor of Science (Philosophy),
Professor

kr@szags.ru

Бабкина Людмила Николаевна

Санкт-Петербург

Северо-Западная академия
государственной службыПрофессор кафедры финансов
и государственного регулирования
экономики

Доктор экономических наук, профессор

figre@szags.ru

Babkina Ludmila Nikolaevna

Saint-Petersburg

North-West Academy of Public
AdministrationProfessor of the Chair of Finances
and State Regulation of EconomyDoctor of Science (Economics),
Professor

figre@szags.ru

Барышников Николай Николаевич

Санкт-Петербург

Северо-Западная академия
государственной службыПрофессор-консультант кафедры
истории и мировой политики

Доктор исторических наук, профессор

istor@szags.ru

Baryshnikov Nikolay Nikolaevich

Saint-Petersburg

North-West Academy of Public
AdministrationProfessor-consultant of the Chair
of History and World Politics

Doctor of Science (History), Professor

istor@szags.ru

Башкеева Наталья Викторовна

Санкт-Петербург

Северо-Западная академия
государственной службыДоцент кафедры математики
и моделирования социально-
экономических процессовКандидат технических наук,
доцент

iac@szags.ru

Bashkeeva Natalya Viktorovna

Saint-Petersburg

North-West Academy of Public Admin-
istrationAssociate Professor of the Chair
of Mathematics and Modeling
of Social and Economical ProcessesPh.D. in Engineering, Associate
Professor

iac@szags.ru

Варбенкова Татьяна Михайловна

Санкт-Петербург
Северо-Западная академия
государственной службы
Старший преподаватель кафедры
философии
filosof@szags.ru

Васецкий Андрей Анатольевич

Санкт-Петербург
Северо-Западная академия
государственной службы
Проректор-директор Института
дополнительного профессионального
образования государственных
и муниципальных служащих
Доктор политических наук, профессор
rio@szags.ru

Волков Виталий Александрович

Санкт-Петербург
Северо-Западная академия
государственной службы
Проректор
Доктор политических наук, профессор
nauka@szags.ru

Востряков Лев Евгеньевич

Санкт-Петербург
Северо-Западная академия
государственной службы

Varbenkova Tatyana Mikhailovna

Saint-Petersburg
North-West Academy of Public
Administration
Assistant Professor of the Chair
of Philosophy
filosof@szags.ru

Vasetskiy Andrei Anatolyevich

Saint-Petersburg
North-West Academy of Public
Administration
Vice-rector, Director of the Institute
of Additional Professional Education
for Public and Municipal Servants
Doctor of Science (Political Science),
Professor
rio@szags.ru

Volkov Vitaly Alexandrovich

Saint-Petersburg
North-West Academy of Public
Administration
Vice-rector
Doctor of Science (Political Science),
Professor
nauka@szags.ru

Vostriakov Lev Evgenievich

Saint-Petersburg
North-West Academy of Public
Administration

Профессор кафедры связей
с общественностью
Доктор политических наук
vostriakov@szags.ru

Горбатова Наталья Валентиновна

Санкт-Петербург
Северо-Западная академия
государственной службы
Научный сотрудник научного отдела
Кандидат политических наук
nauka@szags.ru

Зуев Сергей Эдуардович

Москва
Академия народного хозяйства
при Правительстве РФ
Декан факультета государственного
управления
Кандидат искусствоведения
zuev-sergey@yandex.ru

Камирова Антонина Николаевна

Петрозаводск
Министерство культуры и по связям
с общественностью Республики Карелия
Первый заместитель министра
Кандидат экономических наук
ssr@szags.ru

Professor of the Chair of Public
Relations
Doctor of Science (Political Science)
vostriakov@szags.ru

Gorbatova Natalya

Saint-Petersburg
North-West Academy of Public
Administration
Research scientist
Ph.D. in Political Science
nauka@szags.ru

Zuev Sergey Eduardovich

Moscow
The Academy of National Economy
under the Government of the Russian
Federation
Dean of the Faculty of Public
Administration
Ph.D. in History of Arts
zuev-sergey@yandex.ru

Kamirova Antonina Nikolaevna

Petrozavodsk
Ministry of Culture and Public
Relations of the Republic of Karelia
First Deputy of Minister
Ph.D. in Economics
ssr@szags.ru

Каранатова Лариса Геннадиевна

Санкт-Петербург

Северо-Западная академия
государственной службыДиректор центра повышения
квалификации государственных
и муниципальных служащих Института
дополнительного профессионального
образования государственных
и муниципальных служащих

Кандидат экономических наук, доцент

karanatova@mail.ru

Karanatova Larisa Gennadyevna

Saint-Petersburg

North-West Academy of Public
AdministrationDirector of the Center for Professional
Improvement of Public Servants
of the Institute of Additional
Professional Education for Public
and Municipal ServantsPh.D. in Economics, Associate
Professor

karanatova@mail.ru

Кириллов Александр Леонардович

Санкт-Петербург

Северо-Западная академия
государственной службыПрофессор кафедры математики
и моделирования социально-
экономических процессов

Доктор технических наук, профессор

iac@szags.ru

Kirillov Alexander Leonardovich

Saint-Petersburg

North-West Academy of Public
AdministrationProfessor of the Chair of Mathematics
and Modeling of Social and Economical
ProcessesDoctor of Science (Engineering),
Professor

iac@szags.ru

Круглов Вячеслав Вениаминович

Санкт-Петербург

Санкт-Петербургский университет
экономики и финансов

Советник ректора

Доктор экономических наук,
профессор

Почетный профессор СПбГУЭФ

auifm@szags.ru

Kruglov Vyacheslav Veniaminovich

Saint-Petersburg

Saint-Petersburg State University
of Economy and Finances

Rector adviser

Doctor of Science (Economics),
Professor

Honorable Professor of SPSUEF

auifm@szags.ru

Лабудин Александр Васильевич

Санкт-Петербург

Северо-Западная академия
государственной службыЗаведующий кафедрой бухгалтерского
учета и аудитаДоктор экономических наук,
профессор

aui_fm@szags.ru

Labudin Alexander Vasilyevich

Saint-Petersburg

North-West Academy of Public
AdministrationHead of the Chair of Accounting
and AuditDoctor of Science (Economics),
Professor

aui_fm@szags.ru

Ляшенко Татьяна Васильевна

Санкт-Петербург

Санкт-Петербургский государственный
университет культуры и искусствЗаведующая кафедрой информационно-
управляющих и мультимедиа систем

Кандидат педагогических наук, доцент

decznzt@fitim.ru

Lyashenko Tatyana Vasilyevna

Saint-Petersburg

Saint-Petersburg State University
of Culture and ArtsHead of the Chair of Information
and Control and Multimedia Systems

Ph.D. in Pedagogy, Associate Professor

decznzt@fitim.ru

Полях Людмила Ивановна

Санкт-Петербург

Северо-Западная академия
государственной службы

Научный сотрудник научного отдела

nauka@szags.ru

Polyakh Ludmila

Saint-Petersburg

North-West Academy of Public
Administration

Research scientist

nauka@szags.ru

Прасолова Владислава Владимировна

Санкт-Петербург

Северо-Западная академия
государственной службы**Prasolova Vladislava Vladimirovna**

Saint-Petersburg

North-West Academy of Public
Administration

Младший научный сотрудник
информационно-аналитического
центра Института дополнительного
профессионального образования
государственных и муниципальных
служащих
iac@szags.ru

Junior Research Scientist
of the Information and Analytical
Center of the Institute of Additional
Professional Education for Public
Servants
iac@szags.ru

Соколов Евгений Александрович

Санкт-Петербург
Санкт-Петербургский государственный
университет экономики и финансов
Аспирант кафедры планирования
и управления экономическими
системами
sokolov84@list.ru

Sokolov Evgeny Elexandrovich

Saint-Petersburg
Saint-Petersburg State University
Postgraduate student of the Chair
of Planning and Management
of Economical Systems
sokolov84@list.ru

Тургаев Александр Сергеевич

Санкт-Петербург
Санкт-Петербургский государственный
университет культуры
Ректор
Доктор исторических наук, профессор
istor@szags.ru

Turgaev Alexander Sergeevich

Saint-Petersburg
Saint-Petersburg State University
of Culture
Rector
Doctor of Science (History), Professor
istor@szags.ru

Чириков Евгений Петрович

Москва
Группа компаний «Мегаполис»
Специалист
tutorumtutu@mail.ru

Chirikov Evgeniy Petrovich

Moscow
“Megapolis Group”
Specialist
tutorumtutu@mail.ru

ПРАВИЛА ОФОРМЛЕНИЯ СТАТЕЙ, ПРИНИМАЕМЫХ К РАССМОТРЕНИЮ РЕДАКЦИЕЙ

Уважаемые авторы!

Для публикации в журнале Северо-Западной академии государственной службы «Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления» принимаются научные материалы, соответствующие основной научной направленности издания, преимущественно связанной с исследованием процессов управления сложными социально-экономическими и политическими системами, актуальных проблем государственного и муниципального управления.

ПОРЯДОК ЭКСПЕРТИЗЫ И РЕЦЕНЗИРОВАНИЯ МАТЕРИАЛОВ

1. Статьи, поступающие в редакцию от авторов, принимаются в установленном порядке. Автор(-ы) готовит и представляет в редакцию:
 - экземпляр статьи на бумажном носителе, подписанный автором и заверенный подписью руководителя подразделения, а также электронную версию статьи;
 - рецензию, содержащую обоснованную рекомендацию к опубликованию статьи и заверенную подписью и печатью.
2. Все представленные статьи проходят научную экспертизу. В случае, если по результатам экспертной оценки получена отрицательная рецензия (статья рекомендуется к доработке или отклоняется от опубликования), автору(-ам) по его запросу направляется аргументированный отказ. Основанием для публикации является положительная рекомендация двух рецензентов журнала — докторов наук по специальности.
3. Рецензии хранятся в архиве редакции в течение одного календарного года с момента их представления и могут быть представлены по запросу авторов и ВАК Министерства образования и науки РФ.
4. Плата с аспирантов за публикацию рукописей статей не взимается.

ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ МАТЕРИАЛОВ

1. Каждая статья должна быть сопровождена:
 - сведениями об авторе, которые указываются в первой подстрочной ссылке — сноске (для нее следует использовать символ *) и включают в себя фамилию, имя, отчество полностью; ученую степень; ученое звание; место работы; должность; адрес электронной почты. После указания места работы в скобках указывается город;
 - аннотациями на русском и английском языках, раскрывающими основное содержание статьи (не более 400 знаков с пробелами каждая);
 - ключевыми словами (не более 100 знаков с пробелами каждая) на русском и английском языках.
2. Технические требования к материалу:
 - поля — 2,5 см везде;
 - номера страниц — внизу страницы, выравнивание — справа, номер на первой странице не указывается;
 - шрифт — «Times New Roman»;
 - аннотации, ключевые слова — 12 кегль, междустрочный интервал — 1;
 - основной текст — 14 кегль, междустрочный интервал — 1,5;
 - ссылки — затекстовые (вынесенные за текст документа и оформленные как список использованной литературы в алфавитном порядке), 12 кегль, междустрочный интервал — 1.
3. Порядок расположения материалов:
 - инициалы и фамилия автора(-ов). Расположение — по центру, кегль — 12. Ссылка на сведения об авторе (-ах);
 - название статьи. Расположение — по центру, кегль — 14, полужирный шрифт;
 - аннотация на русском языке;
 - аннотация на английском языке (идентична аннотации на русском языке);
 - ключевые слова на русском языке;
 - ключевые слова на английском языке;
 - основной текст статьи.
4. Требования к оформлению:
 - абзацный отступ — 1,25 (меню «Формат» → «Абзац». Табулятор «Tab» не используется);
 - расстановка переносов не применяется;
 - все примечания (в том числе сведения об авторе) оформляются как подстрочные ссылки, или сноски, выне-

сенные из текста вниз полосы документа;

- все лишние пробелы убираются, между словами должен быть только один пробел; знаки препинания (за исключением тире) ставятся сразу же за предваряющим его словом без пробела;
- выделения внутри текста набираются только курсивом (подчеркивания, слова, набранные прописными буквами, полужирным кеглем не допускаются);
- нумерованный список пунктов дается в обычном порядке (1, 2, 3 и т. д.), причем каждый пункт начинается с нового абзаца;
- маркированный список пунктов начинается только в виде тире.

5. Оформление ссылок:

- ссылки оформляются в соответствии с ГОСТ Р 7.0.5 — 2008 (требования к кратким затекстовым ссылкам);
- краткая затекстовая ссылка содержит следующие элементы: фамилия и инициалы автора (курсив) издания, основное заглавие, сведения об издании, место издания, издательство (если название издательства отсутствует хотя бы в одной публикации, то необходимо опустить названия издательств в других

публикациях, либо указать название издательства во всех ссылках, т. е. привести к единообразию), год издания, сведения о местоположении объекта ссылки (если ссылка на часть документа), обозначение и порядковый номер тома или выпуска*. Области библиографического описания разделяются точкой;

- для связи с текстом порядковый номер библиографической записи в затекстовой ссылке указывают в отсылке, которую приводят в квадратных скобках в строку с текстом. Если ссылку приводят на конкретный фрагмент текста, в отсылке указывают порядковый номер и страницы, на которых помещен объект ссылки. Сведения разделяют запятой. Если отсылка содержит сведения о нескольких затекстовых ссылках, группы сведений разделяют знаком точка с запятой.

6. Материалы могут содержать таблицы и черно-белые схемы, выполненные в редакторе Word (for Windows). Применение объектов WordArt в схемах не рекомендуется. Все рисунки, диаграммы и схемы, включенные в текст статьи в электронной версии, должны быть представ-

лены также отдельными файлами в форматах *tiff или *jpg.

ПРИМЕРЫ ОФОРМЛЕНИЯ МАТЕРИАЛОВ

1. Сведения об авторе:

Савельев Виктор Васильевич
Москва

РАГС при Президенте Российской Федерации

Профессор кафедры национальных, федеративных и международных отношений

доктор философских наук, профессор

E-mail:

Телефон:

2. Краткие затекстовые ссылки:

В тексте:

А. В. Виленский называет его «своего рода “золотым легионом” постиндустриального общества» [7, с. 625].

В затекстовой ссылке:

7. Россия в глобализирующемся мире: Политико-экономические очерки / отв. ред. Д. С. Львов. М.: Наука, 2004. 740 с.

3. Краткое библиографическое описание в затекстовых ссылках:

— *монографии*:

Бердяев Н. А. Судьба России. М.: Советский писатель, 1990.

— *статьи в научных сборниках*:

Липсет С. Политическая социология // Американская социология:

перспективы, проблемы, методы. М.: Прогресс, 1972.

— *публикации в многотомных изданиях*:

Ирвинг В. Собр. соч.: в 5 т.: пер. с англ. М.: ТЕРРА, 2002–2003. Т. 1.

Карамзин Н. М. История государства Российского: в 12 т. М.: Мир книги, 2003. Т. 7.

— *статьи в научных журналах*:

Муази Д. Эмоциональное изменение глобализации // Свободная мысль. 2007. № 4. С. 68–75.

— *статьи в газетах*:

Федорова Е. Бюджет развития // Литературная газета. 2003. 2–8 апреля. С. 22.

— *правовые акты*:

О науке и государственной научно-технической политике: федер. закон Рос. Федерации от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 45. Ст. 3274.

О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. № 6 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2000. № 4. С. 5–9.

— *архивные документы (при первой ссылке указывается полное наименование архива, далее допускается его сокращенное название)*:

Записки князя Голицына // Российский государственный историче-

ский архив (РГИА). Ф. 735. Оп. 10. Ед. хр. 293-об. Л. 73.

Извлечение из донесений генерал-майора Желтухина об осмотре Казанского университета // РГИА. Ф. 735. Оп. 10. Ед. хр. 33. Л. 5.

— электронные ресурсы:

Образ врага. Все об «Аль-Каеде» [Электронный ресурс] // VIP.

Lenta.Ru: издание Rambler Media Group. 2004. 23 июня. URL: <http://vip.lenta.ru/doc/2004/06/23alqaeda/> (дата обращения 20.09.2008).

4. Ссылки на таблицы и рисунки (приводятся внутри текста):
(табл. 2).

TO THE 65-TH ANNIVERSARY OF THE GREAT VICTORY

- 5 **A. S. TURGAEV**
Luban Offensive Operation: Optimistic Tragedy of Continuous Attacks
- 30 **N. I. BARYSHNIKOV**
The Seventy Second Holds Ward of Leningrad

STATE AND MUNICIPAL SERVICE

- 43 **L. P. ABRAMOVA, T. M. VARBENKOVA**
Ethics of Public Administration During Social Transformations
- 58 **A. L. KIRILLOV, N. V. BAKSHEEVA, V. V. PRASOLOVA**
Staff of Public Administration: Methods of Personnel Assessment

POLICY AND A LAWFUL STATE

- 72 **V. S. AVDONIN**
Specificity of Centralization and Regional Policy
- 87 **V. A. VOLKOV**
Methodological Background of Social Conflict Resolution
- 94 **S. E. ZUEV, A. A. VASETSKY**
Clustering of Territories – New Principles of Regional Policy of Russia

POWER AND ECONOMY

- 110 **L. N. BABKINA, E. A. SOKOLOV**
Estimation of Organization Development in Competitive Environment
- 116 **V. V. KRUGLOV, A. V. LABUDIN**
Strategy of Economical Reforms by Yu. V. Andropov
- 140 **L. G. KARANTOVA**
Principles and Methods of Formation of the System of State Order Management

SOCIETY AND REFORMS

- 159 L. E. VOSTRIAKOV, E. P. CHIRIKOV**
Regional Administrator of Culture: Social and Professional
Characteristics and Value Orientations
- 172 A. N. KAMIROVA**
Model of Management in the Sphere of Regional Culture
- 182 T. V. LYASHENKO**
Problems of Multimedia Technologies Implementation
in Educational Process of Higher Educational Institution

HISTORY AND CULTURE

- 191 V. B. ALEXANDROV**
Forms of Existing and Nature of Culture

SCIENTIFIC LIFE

- 222 N. V. GORBATOVA, L. I. POLYAKH**
New Technologies in the System of Higher Professional Education

2010. №2 (38)

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Научно-практический журнал Северо-Западной
академии государственной службы

Выходит четыре раза в год

Все статьи рецензируются

Редакторы С. В. ТАИРОВА, В. А. ПЯТЕНКО

Аннотации статей и перевод
на английский язык Е. Н. СТАНКОВА

Корректор ХАЛИТОВА Ю. В.
Дизайн обложки и верстка ПАШКОВСКОЙ Н. И.

УЧРЕДИТЕЛЬ:
**СЕВЕРО-ЗАПАДНАЯ АКАДЕМИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

Сдано в набор 29.04.2010 г. Подписано к печати 28.05.2010.

Формат 70×100/16. Офсетная печать.

Усл. печ. л. 15. Тираж 650 экз.

Заказ 1550

Цена свободная

Издание зарегистрировано Северо-Западным региональным управлением
Комитета Российской Федерации по печати.

Свидетельство о регистрации СМ 4 № П-2046 от 10 июля 1996 г.

Индекс по объединенному каталогу «Пресса России» 12971

Комплекс издательских и полиграфических работ
выполнен ООО «Нестор-История»
197110, Санкт-Петербург, ул. Петрозаводская, д. 7
Тел.: (812) 235-15-86, e-mail: manager_nestor@bk.ru