

СЕВЕРО-ЗАПАДНАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

ISSN 1726-1139

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ

2010. № 4

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 (Санкт-Петербург);
- Киричук С. М.** — доктор социологических наук (Москва);
- Межевич Н. М.** — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Михеев Ю. А.** — заслуженный экономист Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор (Москва);
- Понедельков 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);
- 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, профессор (Санкт-Петербург).

ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

- 5 ГОРШКОВ А. С., БАШКЕЕВА Н. В., ТОКАРЕВ В. С., КУДРЯВЦЕВ В. Г., МИХЕЕВА Е. Е., ПРАСОЛОВА В. В.**
О результатах применения методики определения численности персонала исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга
- 21 ЗЕРЧАНИНОВА Т. Е.**
Социальная эффективность деятельности органов местного самоуправления городских округов
- 30 КОЗЫРЕВ А. А.**
Система мотивации трудовой деятельности государственных служащих
- 38 ТЮТИН Д. В.**
Деловые процессы в структуре администрации муниципального образования: методические основы анализа
- 48 ИЛЬИНА Ю. В.**
Правовое регулирование дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих

ПОЛИТИКА И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

- 57 ПШИЗОВА С. Н.**
Общественное мнение в механизме формирования государственной политики
- 78 ГАВРОВ С. Н.**
Модернизация и российский традиционализм
- 86 СОЛОВЬЕВА А. К.**
Административно-процедурные нормы в системе антикоррупционного законодательства Российской Федерации

ВЛАСТЬ И ЭКОНОМИКА

- 93 ЗАПОРОЖАН А. Я.**
Независимые директора и профессиональные поверенные в органах управления акционерных обществ с долей государственной собственности
- 103 ИСАЕВА С. А.**
Повышение качества государственного управления экономикой
- 113 СЕРЕБРЯКОВ Л. Г., ЯНОВСКИЙ В. В.**
Современная инфраструктура и устойчивое социально-экономическое развитие региона

- 131 КИРСАНОВ С. А.**
О повышении эффективности системы управления жилищным фондом Санкт-Петербурга
- 142 СКЛЯР А. В., ЦАЦУЛИН А. Н.**
Анализ структурных изменений налоговых доходов бюджета региона

ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ

- 161 КАПУСТИНА Л. Б.**
Глобализация и глобальная культура: два десятилетия под прицелом аналитиков
- 176 ГАНЧЕРЕНКО И. И., РАФИКОВА А. Р.**
Идеологическая составляющая качества здоровья
- 188 ЗВОНОВСКИЙ В. Б.**
Московское время и российские пространства
- 197 ФОКИНА В. В.**
Управление качеством образовательных услуг в российской высшей школе

ИСТОРИЯ И КУЛЬТУРА

- 206 ДОЛБНИН В. Г.**
Дипломатические отношения между Петром I и Ватиканом

ОТКЛИКИ НА КНИГИ

- 217 ВОЛКОВ В. А.**
Две книги воспоминаний о войне

- 220 ПУБЛИКАЦИИ ЖУРНАЛА
«УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ» В 2010 Г.**

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

А. С. ГОРШКОВ, Н. В. БАШКЕЕВА, В. С. ТОКАРЕВ,
В. Г. КУДРЯВЦЕВ, Е. Е. МИХЕЕВА, В. В. ПРАСОЛОВА

О РЕЗУЛЬТАТАХ ПРИМЕНЕНИЯ МЕТОДИКИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ЧИСЛЕННОСТИ ПЕРСОНАЛА ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА

Ключевые слова:

исполнительные органы государственной власти, государственные функции / услуги, численность персонала

Key words:

state power executive bodies, state functions / services, manpower

В статье рассказывается о результатах практического применения в администрациях районов Санкт-Петербурга методики расчета численности сотрудников исполнительных органов государственной власти. Основное внимание авторы уделяют вопросам реализации методики для получения корректных результатов расчетов и их эффективного использования при управлении кадровым потенциалом государственной службы.

The results of practical application of methodology for manpower specification in state power executive bodies which was realized in administrations of Saint-Petersburg's districts were presented in the article. Special attention is paid to the problems of realization of methodology for obtaining correct specification results as well as to the problems of their effective usage while managing public administration's staff.

Разработка и внедрение научно обоснованных методов определения штатной численности персонала и оптимизации структуры исполнительных органов государственной власти (ИОГВ) субъектов Российской Федерации в настоящее время остается актуальной задачей в сфере обеспечения эффективности государственного управления в России.

При этом современная концепция административной реформы

неразрывно связывает обеспечение эффективного функционирования органов государственной власти с сокращением расходов на содержание государственного аппарата, а также с совершенствованием административно-управленческих процессов в органах исполнительной власти на основе внедрения стандартов и административных регламентов исполнения государственных функций и оказания государственных услуг при постоян-

ном контроле их оптимального состава [5; 9].

Работа в этом направлении сегодня ведется во многих регионах Российской Федерации, для чего разрабатываются реестры государственных функций, исполняемых ИОГВ; проводится нормативно-правовое закрепление ликвидации избыточных и дублирующих функций; осуществляется аутсорсинг — передача функций региональных органов исполнительной власти. Такого рода деятельность осуществляется и в рамках административной реформы исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга [6; 7].

Вместе с тем следует отметить, что задача рационального использования кадрового потенциала государственной службы, включая его количественное обоснование и регламентацию деятельности, а также вытекающая из нее задача структурной модернизации ИОГВ находятся на начальной стадии своего решения.

К сожалению, на сегодняшний день определение потребности в персонале государственной службы — один из самых непроработанных аспектов проблемы кадрового планирования. Лишь немногие властные структуры могут сегодня точно определить потребность органов государственной власти в кадрах. Такая ситуация складывается в связи с отсутствием на государственном уровне

не общепринятых научно обоснованных критериев и методических рекомендаций по определению штатной численности персонала государственных органов, а также особой сложностью нормирования управленческого труда [1, с. 79].

Таким образом, особую значимость приобретают работы, проводимые по инициативе органов власти Санкт-Петербурга в интересах решения данной проблемы. Это обусловлено, в первую очередь, тем, что властями города изначально в качестве одной из концептуальных задач административной реформы была определена разработка и внедрение научно обоснованной методологии определения численности персонала ИОГВ [6; 7].

С целью решения этой задачи проведен целый ряд научно-прикладных исследований, первыми результатами которых явились методики расчета численности персонала подразделений ИОГВ, ориентированные в соответствии со структурой органов государственной власти Санкт-Петербурга на отраслевой характер деятельности данных подразделений (здравоохранение, образование, ЖКХ, социальная защита населения и т. п.) [2].

Однако дальнейшие исследования показали нецелесообразность такого подхода по следующим причинам [4]:

1. Методики разработаны для конкретной узкопрофессиональной

области государственного управления и, следовательно, в большинстве случаев опираются на коэффициенты и показатели, не применимые в иных отраслевых и территориальных органах исполнительной власти.

2. Указанные методики не отражают специфику труда государственных служащих. Ни в одной из них не учитывается сокращение индивидуального фонда рабочего времени, связанное с необходимостью обучения, повышения квалификации и переподготовки государственных служащих, хотя такого рода временные затраты, как показывают исследования, могут достигать 450 часов на человека в год (например, индивидуальный фонд рабочего времени отдела социальной защиты Приморского района составил в 2007 г. 1139 человеко-часов, тогда как в среднем по городу данный показатель составил порядка 1591 человеко-часов).

3. Несмотря на то что в каждой из методик обозначена необходимость при расчете нормативов штатной численности опираться на некий перечень выполняемых функций / предоставляемых услуг, в них отсутствует четкое определение содержания подобного перечня, что также может существенно затруднить формирование и внедрение реестров государственных функций и государственных услуг исполнительных органов государственной

власти, а также административных регламентов и процедур.

В такой ситуации становится невозможной реализация приоритетного направления современного этапа административной реформы — разработки унифицированных административных процедур и нормативов штатной численности на основе перечней выполняемых подразделениями исполнительных органов государственной власти функций / предоставляемых услуг. Данное направление остается актуальным на сегодняшний день не только для какого-то конкретного подразделения ИОГВ, но, скорее, для всей системы государственного управления.

Северо-Западная академия государственной службы в рамках государственных контрактов с администрацией Санкт-Петербурга разработала и реализовала на практике в структурных подразделениях администраций районов Санкт-Петербурга унифицированный подход определения их штатной численности [10–12].

Важность этой исследовательской прикладной работы определяется тем, что совокупность исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга представляет собой сложную иерархическую систему, на нижнем уровне которой (связанном с непосредственным исполнением государственных функций и оказанием

государственных услуг населению) находятся структурные подразделения администраций районов Санкт-Петербурга, принимающие обычно форму отделов или секторов этих администраций. При этом ряд отделов администраций районов (образования, здравоохранения, социальной защиты населения, культуры и др.) имеют двойное подчинение — территориальное и отраслевое — главам администраций районов и комитетам Правительства Санкт-Петербурга соответственно. Последние имеют собственную структуру подразделений, обеспечивающих деятельность каждого комитета в пределах определенной для него сферы (отрасли) государственного управления.

Таким образом, совокупность ИОГВ Санкт-Петербурга предусматривает как минимум два основных уровня минимальных структурных единиц системы исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга, выполняющих государственные властно-распорядительные функции и оказывающих государственные услуги населению в пределах одного направления деятельности:

- структурные подразделения отраслевых комитетов;
- структурные подразделения администраций районов.

При этом персонал структурных подразделений администраций

районов Санкт-Петербурга представляет собой наибольшую по численности группу общего персонала государственной службы и кадров ИОГВ Санкт-Петербурга (к моменту начала исследований суммарная штатная численность рассмотренных в работе 16 отделов администраций районов составляла 2711 человек).

В основу исследования была положена типовая методика расчета нормативов штатной численности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга и подведомственных им предприятий и учреждений, разработанная А. Горшковым и Н. Ховановым [2] и реализованная в автоматизированном режиме.

Данная методика является обобщением разработанных в Санкт-Петербурге отраслевых методик и содействует решению актуальных задач в сфере обеспечения эффективности государственного управления, прежде всего с точки зрения использования следующей исходной информации:

1. Перечень (реестр) государственных функций и государственных услуг, исполнение которых входит в обязанности данного структурного подразделения.

2. Перечни действий, реализующих административные процедуры выполнения каждой государственной функции и оказания каждой государственной услуги.

3. Оценки характеристик каждого действия: трудоемкость выполнения действия (в человеко-часах) и его повторяемость (число выполнения действий за календарный год).

4. Оценки среднего фонда рабочего времени одного специалиста данного структурного подразделения с учетом особенностей деятельности государственных служащих.

Кроме того, указанная методика и соответствующая методология ее применения универсальны для определения численности различных видов исполнительных органов государственной власти в силу ряда причин.

Методика основана на общепринятом едином понятии трудозатрат, необходимых для выполнения некоторой функции (работы) путем реализации соответствующей последовательности составляющих ее действий (операций). Этим обусловлена независимость процедуры применения методики от вида и уровня подразделения ИОГВ (отдел, сектор, территориальный орган, комитет Правительства и т. п.), а также от сферы (отрасли) их деятельности (образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство и т. д.).

Особенности внутренних и внешних условий деятельности подразделений ИОГВ (специфика района Санкт-Петербурга: количество жителей, социально-экономи-

ческая обстановка и т. п.) учитываются за счет ряда варьируемых параметров, к числу которых, прежде всего, относится состав возложенных на данное подразделение:

- 1) государственных функций (ГФ) и государственных услуг (ГУ);
- 2) трудоемкости;
- 3) повторяемости действий.

В соответствии с указанными исходными положениями *численность сотрудников структурного подразделения ИОГВ* вычисляется в методике как

$$NFS = \frac{TFS}{VFS},$$

где *TFS* — оценка объема общих годовых трудозатрат (в человеко-часах), необходимых данному подразделению для выполнения государственных функций и оказания государственных услуг; *VFS* — единая для всех сотрудников подразделения оценка индивидуального годового фонда рабочего времени сотрудника подразделения (в часах).

При этом оценка общих годовых трудозатрат подразделения определяется как сумма

$$NFS = \sum_{i=1}^N FS_i,$$

где *FS_i* — оценка (в человеко-часах) трудозатрат, необходимых данному подразделению в календарном году для выполнения / оказания *i*-й государственной функции / услуги,

$i = 1, \dots, N$; N — количество государственных функций и государственных услуг, возложенных на данное подразделение.

В свою очередь,

$$FS_i = \sum_{j=1}^{K_i} tf_{ij} \times rf_{ij},$$

где tf_{ij} — оценка (в человеко-часах) трудоемкости j -го действия при реализации i -й государственной функции / услуги; $i = 1, \dots, N$; rf_{ij} — оценка повторяемости j -го действия за календарный год (целого числа повторений действия за год) при реализации i -й государственной функции / услуги; $i = 1, \dots, N$; K_i — количество действий из сформированного для i -й функции / услуги перечня действий.

Универсальность такого подхода позволила применить методику в администрациях всех 18 районов Санкт-Петербурга для расчета численности персонала структурных подразделений ИОГВ, выполняющих государственные функции и оказывающих государственные услуги с учетом их отраслевой специфики. Объектом исследования стали следующие структурные подразделения:

- жилищный отдел и отдел районного хозяйства;
- отдел образования;
- отдел экономического развития;
- отдел социальной защиты населения;
- отдел здравоохранения;

- общий отдел;
- отдел бухгалтерского учета и отчетности;
- юридический отдел;
- отдел по вопросам государственной службы и кадров;
- отдел потребительского рынка;
- отдел информатизации и связи;
- отдел культуры;
- отдел физической культуры и спорта;
- отдел молодежной политики и взаимодействия с общественными организациями;
- отдел по вопросам законности, правопорядка и безопасности;
- отдел государственного заказа.

Опыт, приобретенный в ходе данных исследований, свидетельствует о том, что получение с помощью данной методики корректных результатов и эффективное их использование требует решения ряда методологических вопросов.

В первую очередь это связано с необходимостью применения исходной информации, процедура получения которой находится в рамках данной методики расчета. Указанная процедура была разработана и применена при непосредственном участии авторов данной статьи в процессе выполнения указанных выше работ по расчету нормативов численности подразделений администраций районов Санкт-Петербурга.

Как указано выше, первоосновой для проведения расчетов явля-

ются перечни (отраслевые реестры) государственных функций и государственных услуг каждого структурного подразделения ИОГВ. Создание отраслевых реестров в данной работе осуществляется путем распределения в администрациях районов Санкт-Петербурга между отраслевыми подразделениями ГФ и ГУ содержащихся в Реестре государственных функций и государственных услуг, выполняемых и предоставляемых органами исполнительной власти Санкт-Петербурга. Данный Реестр разработан органами власти Санкт-Петербурга в 2008 г., представлен для публичного обсуждения на официальном сайте администрации Санкт-Петербурга в рубрике «Административная реформа в Санкт-Петербурге» [14] и содержит 29 общих ГФ, 2 общие ГУ, 213 специальных ГФ и 111 специальных ГУ, возлагаемых на администрации районов Санкт-Петербурга в соответствии с их полномочиями [8]. При этом выявлено, что реальный состав функций и услуг подразделений, осуществляющих государственное управление в пределах даже одной сферы, существенно различается в администрациях районов города. Во многом это обусловлено тем, что структуры администраций разнятся по составу подразделений, и свидетельствует о различии в условиях функционирования подразделений администраций районов Санкт-Петербурга.

Вместе с тем, к настоящему времени нормативно-правовая база применения указанного выше Реестра не полностью сформирована, а состав и содержание вошедших в него государственных функций и государственных услуг требуют проведения научно-прикладных работ в целях их оптимизации.

Второй составляющей необходимой исходной информации для применения методики являются перечни действий, последовательность выполнения которых определяет административную процедуру исполнения каждой ГФ и оказания каждой ГУ сотрудниками подразделений ИОГВ. Указанные административные процедуры являются составной частью административных регламентов исполнения ГФ и предоставления ГУ [13], которые на момент выполнения данной работы отсутствовали. В этой связи в процессе выполнения работы для каждого отраслевого реестра были разработаны процедуры реализации ГФ и предоставления ГУ указанными выше отделами администраций в виде перечней действий, обеспечивающих эту реализацию.

В настоящее время разработано и утверждено 36 административных регламентов¹ предоставления государственных услуг сотрудниками

¹ Количество административных регламентов указано на момент написания статьи.

подразделений администраций районов Санкт-Петербурга. Следует отметить, что полученный авторами статьи опыт свидетельствует о достаточно высокой сложности разработки административных процедур в сфере государственного управления в силу отсутствия научно обоснованных рекомендаций по их оптимальному построению.

На сегодняшний день разработка административных процедур исполнения ГФ и предоставления ГУ осуществляется на основе существующего опыта работы государственных служащих и их представления о том, как нужно работать. Следствием этого явилось полученное в ходе исследований существенное расхождение в составе и количестве действий в разработанных перечнях действий для одних и тех же ГФ и ГУ администраций районов Санкт-Петербурга.

Наилучшие результаты, с точки зрения типизации процедур предоставления ГУ, получены в сфере социальной защиты населения, в том числе на основе организации коллегиальной работы специалистов администраций различных районов. В настоящее время утвержденные административные регламенты предоставления ГУ в сфере социальной защиты населения содержат административные процедуры (перечни типовых действий) [3, с. 73–260], разработанные в наших исследованиях [10–12].

Окончательное формирование исходной информации для проведения расчетов состоит в получении оценок трудоемкости и повторяемости действий, последовательность реализации которых обеспечивает исполнение каждой ГФ и предоставление каждой ГУ.

При этом, если получение оценок повторяемости действий (число выполнения действий за календарный год) может быть осуществлено как экспертным путем, так и на основе статистики предыдущих лет и анализа развития социально-экономической обстановки в районе, то, как показано в работе [4], конструктивным путем получения оценок трудоемкостей действий (в человеко-часах) является процедура экспертной оценки. При этом в качестве экспертов выступают специалисты соответствующих подразделений ИОГВ.

Необходимо отметить, что в настоящее время в исполнительных органах государственной власти отсутствует достаточный опыт нормирования труда. Этим обусловлена необходимость внешней экспертизы получаемых первичных экспертных оценок. Кроме того, потребовалось методологическое сопровождение первичной экспертизы, в частности, при обеспечении единого формата представления данных, а также при определении оценок трудоемкости и повторяемости действий различного харак-

тера: выполнение индивидуальных работ сотрудников и коллективных мероприятий.

В результате такой процедуры оценки трудоемкости и повторяемости каждого j -го действия при реализации i -й государственной функции / услуги ($i = 1, \dots, N; j = 1, \dots, K_i$) в общем случае представляют собой наборы интервальных оценок нескольких экспертов, статистическая обработка которых позволяет получить усредненные интервальные оценки характеристик каждого действия [4]:

- Atf_{ij}^- – «оптимистическая» оценка (минимальное значение) трудоемкости действия;
- Atf_{ij}^+ – «пессимистическая» оценка (максимальное значение) трудоемкости действия;
- Arf_{ij}^- – «оптимистическая» оценка (минимальное значение) повторяемости действия;
- Arf_{ij}^+ – «пессимистическая» (максимальное значение) оценка трудоемкости действия.

При этом оценка повторяемости действий может быть получена не только на основе выводов экспертов, но и на основании данных предыдущих лет.

Результирующие оценки общих годовых трудозатрат подразделения в этом случае имеют аналогичный интервальный вид, определяемый минимальным и максимальным значениями необходимых трудозатрат:

$$TFS^- = \sum_{i=1}^N FS_i^- \text{ и } TFS^+ = \sum_{i=1}^N FS_i^+,$$

$$\text{где } FS_i^- = \sum_{j=1}^{K_i} Atf_{ij}^- \times Arf_{ij}^-,$$

$$FS_i^+ = \sum_{j=1}^{K_i} Atf_{ij}^+ \times Arf_{ij}^+.$$

Кроме того, оценка среднего фонда рабочего времени одного специалиста данного структурного подразделения, непосредственно участвующего в выполнении государственных функций и / или предоставлении государственных услуг, определяется в методике с учетом специфики деятельности государственных служащих. При этом предусмотрен учет сокращения годового фонда рабочего времени не только за счет отпусков и нетрудоспособности по причине болезни сотрудников, но и с учетом затрат времени на периодическое и обязательное прохождение государственными служащими обучения по программам профессиональной переподготовки и повышения квалификации, а также (при наличии соответствующего учета) на выполнение внеплановых мероприятий и заданий вышестоящих ИОГВ и т. п.

Оценки минимального и максимального значений индивидуально-го фонда времени сотрудников подразделений на календарный год вычисляются в методике с учетом показателя среднего квадратического отклонения $QVFS$ от среднего значения оценок индивидуального

фонда времени сотрудников рассматриваемых подразделений VFS .

Указанные статистические характеристики VFS и $QVFS$ индивидуального фонда времени сотрудников подразделений вычислены в данной работе на основе информации за 2008 г., представленной администрациями районов Санкт-Петербурга в количестве 306 измерений по каждой из следующих категорий времени:

- очередные и дополнительные отпуска;
- учебные отпуска;
- болезни.

При этом единая для всех сотрудников подразделений районных администраций оценка среднего значения индивидуального фонда времени сотрудника на календарный год (в часах) составила $VFS = 1625$ часов, а оценка среднего квадратического отклонения (стандартного отклонения) объемов индивидуальных фондов рабочего времени (в часах) на календарный год сотрудников структурных подразделений районных администраций равна $QVFS = 70,38$ часа.

Таким образом, в условиях описанной выше процедуры получения исходной информации итоговые результаты расчетов штатной численности сотрудников подразделений ИОГВ, обеспечивающих выполнение государственных функций и оказание государственных услуг, определяются следующими видами оценок:

- оценка минимальной штатной численности структурного подразделения, равная

$$NFS^{-} = \frac{TFS^{-}}{VFS + QVFS};$$

- оценка максимальной штатной численности структурного подразделения, равная

$$NFS^{+} = \frac{TFS^{+}}{VFS + QVFS};$$

- оценка среднего значения (норматив) штатной численности структурного подразделения

$$NFS^0 = \frac{TFS^0}{VFS},$$

$$\text{где } NFS^0 = \frac{TFS^{-} + TFS^{+}}{2}.$$

Вычисленные три оценки необходимой штатной численности сотрудников структурного подразделения, обеспечивающих выполнение государственных функций и оказание государственных услуг, удовлетворяют неравенству $NFS^{-} \leq NFS^0 \leq NFS^{+}$.

В качестве примера на рис. 1 приведены результаты апробации методики в отделах социальной защиты населения администраций районов Санкт-Петербурга.

Результаты расчета оценки среднего значения штатной численности отделов социальной защиты населения администраций районов Санкт-Петербурга представлены на рис. 2.

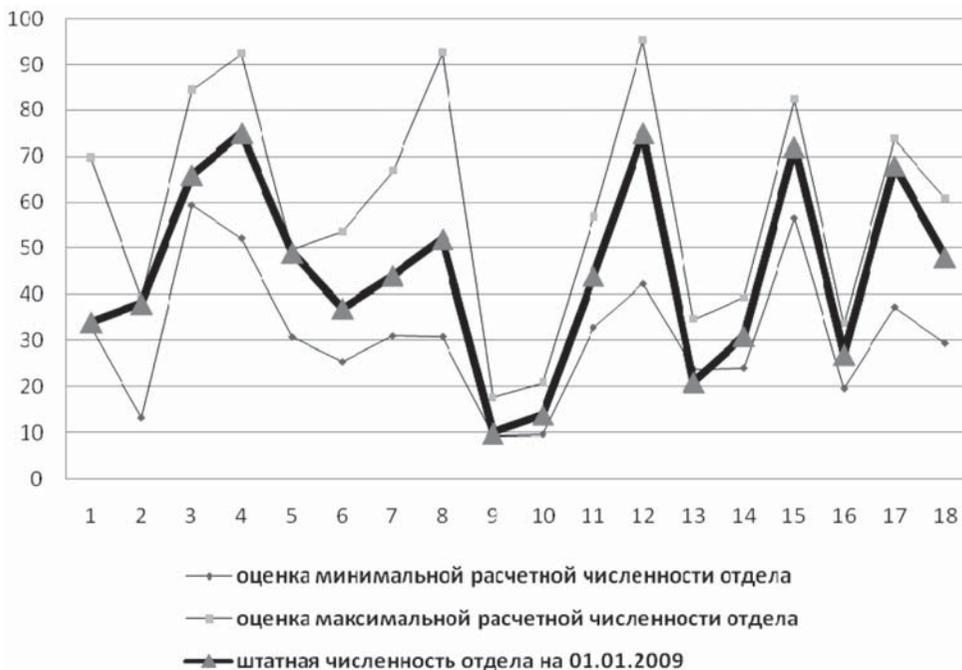


Рис. 1. Результаты апробации методики для отделов социальной защиты населения

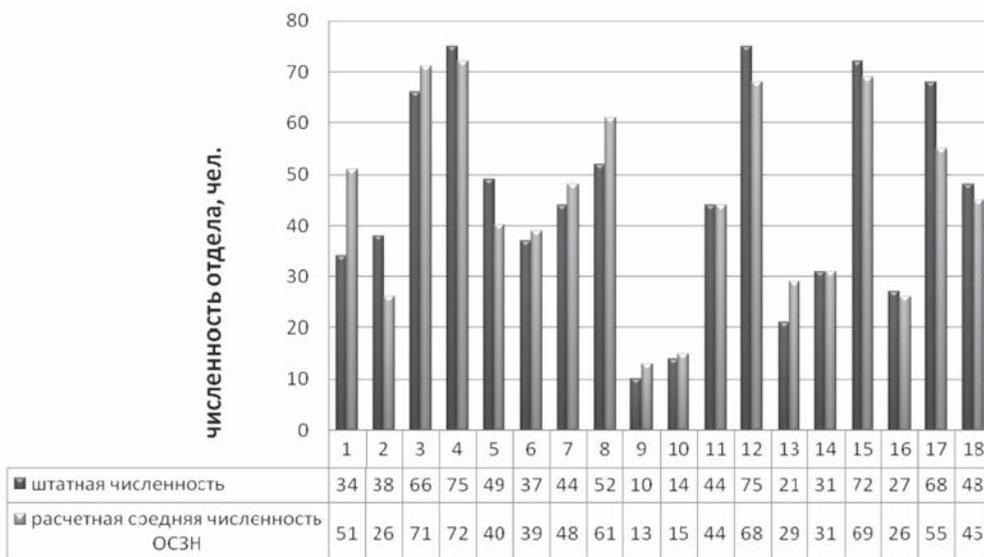


Рис. 2. Результаты расчета средней штатной численности отделов социальной защиты населения администраций Санкт-Петербурга

Цифрами на рисунках обозначены отделы социальной защиты следующих районов администрации Санкт-Петербурга:

1. Адмиралтейского района.
2. Василеостровского района.
3. Выборгского района.
4. Калининского района.
5. Кировского района.
6. Колпинского района.
7. Красногвардейского района.
8. Красносельского района.
9. Кронштадтского района.
10. Курортного района.
11. Московского района.
12. Невского района.
13. Петроградского района.
14. Петродворцового района.
15. Приморского района.
16. Пушкинского района.
17. Фрунзенского района.
18. Центрального района.

При практическом использовании получаемых с помощью данной методологии расчетов необходимо учитывать следующее.

Расчетные минимальные значения штатной численности структурного подразделения соответствуют наилучшим условиям деятельности сотрудников, наилучшей их квалификации и технологии их работы, наименьшим потерям рабочего времени и наименьшей интенсивности труда, определяемой факторами, связанными с внешними условиями — районом функционирования подразделения. Соответственно расчетные максимальные значения

штатной численности структурного подразделения соответствуют противоположным условиям.

При сравнении результатов расчетов необходимо учитывать особенности структур ИОГВ и их подразделений, различие во внешних и внутренних условиях функционирования ИОГВ, отражаемых в составе исполняемых функций и предоставляемых услуг, применяемых процедурах их реализации, а также в характеристиках действий этих процедур.

Наилучшими условиями применения методики является принятие единых типовых административных процедур и административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг сотрудниками подразделений администраций районов Санкт-Петербурга.

При наличии вышеупомянутых условий возможен выход на более детерминированные значения нормативов численности, однако это требует продолжения исследований.

Подтверждением этого является принципиальная возможность получения с помощью используемой методики нормативов трудозатрат функций и услуг при условии общепринятой, предусмотренной административным регламентом единой процедуры их реализации.

Апробация соответствующих расчетов произведена авторами

данной статьи применительно к расчету нормативов трудозатрат, необходимых сотрудникам отделов социальной защиты населения для оказания специальной государ-

ственной услуги, определенной в Приложении 1 к распоряжению Администрации Санкт-Петербурга от 28 апреля 2003 г. № 809-ра: «Назначать государственную социаль-

Таблица 1

Норматив трудозатрат на реализацию специальной государственной услуги ¹ : <i>«Назначать государственную социальную помощь малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам»</i>			
Норматив трудоемкости специальной государственной услуги № 2.35.1 составляет 2,89 часа (173 минуты)			
Район	Минимальные трудозатраты (в год), чел.-час	Максимальные трудозатраты (в год), чел.-час	Норматив трудозатрат (в год), чел.-час
Адмиралтейский	2368,47	4475,43	3421,95
Василеостровский	520,29	1130,06	825,17
Выборгский	3224,11	7106,99	5165,55
Калининский	4620,04	8962,99	6291,52
Кировский	2611,19	4483,74	3547,46
Колпинский	1075,65	2021,50	1548,58
Красногвардейский	2329,15	8908,06	5618,61
Красносельский	205,37	463,16	334,27
Кронштадтский	460,89	870,87	665,88
Курортный	327,20	658,13	492,67
Московский	2435,84	4385,52	3410,68
Невский	1917,82	4789,52	3353,67
Петроградский	149,57	304,05	226,81
Петродворцовый	1183,44	2102,25	1642,85
Приморский	1507,72	3018,03	2262,87
Пушкинский	1084,70	2070,86	1577,78
Фрунзенский	1611,74	3047,17	2329,45
Центральный	2426,40	5073,77	3750,08

¹ Государственная услуга № 2.35.1: п. 5.1 Приложения 1 к Распоряжению Администрации Санкт-Петербурга от 28.04.2003 г. № 809-ра [14].

ную помощь малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам» [14]. Основанием для выполнения таких расчетов явилось принятие специалистами отделов социальной защиты населения администраций всех районов Санкт-Петербурга единой процедуры реализации данной услуги.

Результаты расчетов приведены в табл. 1. Нормативы трудозатрат на оказание данной услуги определяются единой для всех районов оценкой трудоемкости процедуры ее реализации, приведенной в табл. 2, и различными для разных районов значениями повторяемостями соответствующих действий.

Таблица 2

Административная процедура предоставления государственной услуги отделом социальной защиты населения: <i>«Назначать государственную социальную помощь малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам»</i>		
Действия	Трудоемкость	
	min	max
1. Написание заявления	9 мин.	10 мин.
2. Проверка наличия документов	5 мин.	7 мин.
3. Регистрация заявления в журнале	3 мин.	5 мин.
4. Проверка данных по АИС ЭСРН	9 мин.	14 мин.
5. Расчет среднедушевого дохода семьи	11 мин.	18 мин.
6. Проверка расчета	12 мин.	20 мин.
7. Подготовка документов на комиссию	8 мин.	14 мин.
8. Заседание комиссии	20 мин.	37 мин.
9. Написание протокола	12 мин.	18 мин.
10. Написание уведомления заявителю о принятом решении	10 мин.	44 мин.
11. Регистрация уведомления и отправка	8 мин.	11 мин.
12. Внесение данных о назначении ГСП	5 мин.	7 мин.
13. Оформление списков на выплату	10 мин.	20 мин.
ИТОГО	122 мин.	225 мин.
Норматив трудоемкости	$\frac{122 + 225}{2} = 173$ мин.	

Одним из важных результатов проведенных работ по внедрению методики является разработка соот-

ветствующей автоматизированной программы и ее применение на практике.

В целом результаты, полученные на основе применения методики, адекватны реальной загрузке подразделений по исполнению возложенных на них государственных функций и предоставлению государственных услуг. Следует отметить также, что эти данные являются научно обоснованным и практическим основанием для проведения серьезной организационно-методической работы в администрациях районов Санкт-Петербурга в целях более глубокого анализа и

проведения мероприятий по оптимизации реестров ГФ и ГУ, рационализации структуры и регламентации деятельности подразделений администраций районов, а также использования трудовых ресурсов в ИОГВ Санкт-Петербурга. При этом представленная в данной статье методология работ, методика и автоматизированная программа расчетов являются одним из основных конструктивных инструментов реализации указанных мероприятий.

1. *Бажин И.* Методика оценки деятельности исполнительных органов государственной власти // Государственная служба. 2009. № 1. С. 77–83.
2. *Горшков А. С.* О едином подходе к определению численности государственных служащих исполнительных органов власти: методика расчета // Управленческое консультирование. 2009. № 3. № 4. С. 5–13.
3. Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. 2009. № 43 (644).
4. *Кириллов А. Л., Башкеева Н. В., Прасолова В. В.* Персонал государственной службы: методы определения численного состава // Управленческое консультирование. 2010. № 2. С. 58–71.
5. О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах и плане мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах: распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (ред. от 10.03.2009 г.). [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант плюс».
6. О Плане мероприятий по проведению административной реформы в Санкт-Петербурге в 2006–2008 годах: постановление Правительства Санкт-Петербурга от 29.08.2006 г. № 1055. [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант плюс».
7. О Плане мероприятий по проведению административной реформы в Санкт-Петербурге в 2009–2010 годах: постановление Правительства Санкт-Петербурга от 14.04.2009 г. № 381. [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант плюс».
8. Об администрациях районов Санкт-Петербурга: постановление Правительства Санкт-Петербурга от 26 августа 2008 г. № 1078 (с изменениями на 3 марта 2010 г.). [Электронный ресурс] // Инвест-совет. URL: http://www.invest-sovet.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=225:---1078--28082008-q---q&catid=2:2009-08-04-12-52-18&Itemid=23 (дата обращения: 30.08.2010).
9. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ от 28.06.2007 г. № 825 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 27. Ст. 3256.
10. Оказание услуг для государственных нужд Санкт-Петербурга по обобщению отраслевых методик расчета нормативов численности сотрудников исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга и подведомственных предприятий и учреждений. Гос. контракт № 270/1 от 18.07.2008 г. Выписка из Реестра государственных контрактов. [Электронный ресурс] // Государственный заказ Санкт-Петербурга. URL: http://www.gz-spb.ru/pls/ceip/advanced_search_old.zk?p_id=4718614 (дата обращения: 30.08.2010).

11. Оказание услуг по расчету нормативов численности сотрудников исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга для государственных нужд Санкт-Петербурга. Гос. контракт № 104/нч от 28.05.2009 г. Выписка из Реестра государственных контрактов. [Электронный ресурс] // Государственный заказ Санкт-Петербурга. URL: http://www.gz-spb.ru/pls/ceip/advanced_search_old.zk?p_id=6126760 (дата обращения: 30.08.2010).
12. Оказание услуг по расчету нормативов численности сотрудников исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга для государственных нужд Санкт-Петербурга. Гос. контракт № 182/нч от 31.08.2009 г. Выписка из Реестра государственных контрактов. [Электронный ресурс] // Государственный заказ Санкт-Петербурга. URL: http://www.gz-spb.ru/pls/ceip/advanced_search_old.zk?p_id=6436649 (дата обращения: 30.08.2010).
13. Порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг: постановление Правительства РФ от 11.11.2005 г. № 679. [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант плюс».
14. Реестр государственных функций и государственных услуг, выполняемых и предоставляемых исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга. [Электронный ресурс] // Государственные функции и услуги. URL: <http://rgs.gov.spb.ru/reestr/main.html> (дата обращения: 30.08.2010).

Т. Е. ЗЕРЧАНИНОВА

СОЦИАЛЬНАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ

Ключевые слова:

муниципальная власть, население городов, социальная эффективность

Key words:

municipal power, urban population, social effectiveness

Статья посвящена проблеме взаимоотношений органов местного самоуправления и населения городов. В работе приводятся результаты социологических опросов населения различных городов, посвященных оценке социальной эффективности и качества работы органов местного самоуправления. Анализ полученных данных позволяет выявить причины низкой социальной эффективности их деятельности.

The article is concerned with interrelation problem between local governments and urban population. Survey results from various cities, devoted to estimation of social effectiveness and performance quality of local governments, are presented. Analysis of the obtained data allows revealing reasons for low social effectiveness of their activity.

Трудности, с которыми сталкиваются современные российские города, заставляют ученых уделять особое внимание социологическому изучению проблем муниципального управления. Состояние и развитие города во многом зависят от того, насколько эффективно организовано в нем управление. Эффективное управление предполагает, что результаты деятельности должны соответствовать социальным ожиданиям людей: работа органов местного самоуправления должна быть направлена на обеспечение устойчивости и развития территориальной общности, на удовлетворение потребностей населения. Современная концепция

управления городом должна базироваться на интересах и потребностях горожан и быть направлена на активизацию их гражданской позиции. Поэтому в муниципальном управлении особое значение имеет не только получение объективной информации о состоянии городского социума и тенденциях его развития, но и формирование понимания отношения самих людей к жизнедеятельности города. В связи с этим важно осуществлять комплексную социальную диагностику состояния жизнедеятельности городского социума. Проведение таких исследований позволяет выбрать наиболее оптимальную модель управления городом, адекватную

ватную современным потребностям его развития.

На сегодняшний день в России создана нормативная база оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов [8]. При данной оценке учитываются не только статистические показатели, но и предусмотрено измерение параметров, связанных с удовлетворенностью населения качеством услуг в сфере образования, здравоохранения и культуры. В связи с этим возникает потребность в методике социологической диагностики и оценки социальной эффективности деятельности местных администраций. Для этих целей необходимо осуществлять теоретический анализ проблемы социальной эффективности деятельности органов местного самоуправления, разработку показателей и способов ее измерения, определение критериев оценки социальной эффективности муниципального управления.

Социологи не оставляют попыток разработки системы эмпирических показателей для измерения социальной эффективности управленческой деятельности. Приведем примеры некоторых эмпирических социологических исследований, проведенных в различных регионах и муниципальных образованиях. Целью исследования, проводившегося в Пермской области в 2001 г., было выяснение отношения граждан

к институту местного самоуправления и к проблемам его развития. Всего было опрошено 477 человек. Основными причинами, снижающими эффективность местного самоуправления, респонденты назвали: пассивность населения в решении местных проблем (40,5%), низкий уровень профессионализма работников органов местного самоуправления (38,6%), плохая осведомленность граждан о сути местного самоуправления (38,4%) [1, с. 85].

По мнению Е. И. Ткаченко, особую актуальность приобретает явление и операционализация некоего обобщающего показателя, который, с одной стороны, выступал бы индикатором правильности и эффективности осуществляемых властными структурами управленческих мер, с другой — служил бы ориентиром для органов управления в определении приоритетов развития города. Таким интегральным показателем является социальное самочувствие. «Именно социальное самочувствие в конечном итоге определяет характер отношения людей к происходящим в обществе изменениям, влияет на отношение к властным структурам и политическим деятелям, воздействует на процессы адаптации населения к трансформирующимся жизненным условиям» [9, с. 730].

Действительно, общественное мнение является важным ориентиром определения направленности

социальной политики. Оно фиксируется при помощи разных методов социологических исследований (мониторинги, опросы, анкетирование, наблюдение и т. д.). «Городская среда не может изучаться и моделироваться без учета тех представлений о ней, которые существуют в сознании рядовых обитателей этой среды, их субъективные мнения, симпатии, оценки составляют не менее важный фактор средообразования, чем факторы чисто объективные — санитарно-гигиенические, географические, социально-экономические и т. д.» [8, с. 728].

Особое значение для социологов имеет то обстоятельство, что опрос граждан закреплен в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ [7] как форма участия населения в местном самоуправлении.

Однако социологические исследования свидетельствуют о том, что опрос населения проводится в муниципальных образованиях не регулярно. Например, опрос руководителей высшего и среднего звена местного самоуправления Санкт-Петербурга и Ленинградской области, проведенный кафедрой социологии и социальной работы СЗАГС в 2008 г., показал следующее. «На вопрос о том, как часто органы государственной власти и местного самоуправления МО изучают мнение

людей, только 6,0% респондентов избрали вариант “постоянно изучают”, а 16,9% — иногда. Остальные же (72,3%) ответили, что общественное мнение населения МО изучается редко (34,9%) или что оно совсем не изучалось (37,4%)» [5].

Под руководством автора статьи также была предпринята попытка разработки методики для оценки социальной эффективности деятельности органов местного самоуправления. Она основана на интеграции таких методов исследования, как опрос населения города об уровне удовлетворенности решением вопросов местного значения, фокус-группа, анализ официальных документов, характеризующих деятельность администрации города, опрос работников администрации и Главы города, а также анализ статистических показателей уровня социально-экономического развития субъекта. Оценка осуществляется в соответствии с системой критериев, предложенной Г. В. Атаманчуком для определения социальной эффективности деятельности органов власти [2]. Для каждого критерия эффективности разработана система эмпирических показателей. Оценка по каждой группе показателей производится по шкале: высокий уровень, выше среднего, средний, ниже среднего, низкий уровень. Затем рассчитывается сводный индекс эффективности деятельности местной администрации.

Методика прошла апробацию в нескольких малых и крупных городах: Екатеринбург, Нижняя Салда Свердловской области, Магнитогорск Челябинской области. Объем выборки в каждом городе – 400 человек. Выборки репрезентативны по полу и возрасту, ошибки выборки не превышают 5%.

Один из блоков показателей позволил измерить степень удовлетворенности населения работой местных администраций по 5-балльной системе (табл. 1).

Анализ мнения горожан определил, что наибольшую неудовлетворенность населения обследованных городов вызывает состояние авто-

мобильных дорог, услуги ЖКХ и охрана окружающей среды.

Население города Екатеринбурга ниже всего оценивает работу местной администрации. Вместе с тем, анализ ответов на другие вопросы показал, что 64% горожан считают социально-экономическое положение города в целом благополучным, 60% выразили удовлетворенность условиями жизни в Екатеринбурге. Объяснение низкой оценки работы администрации может быть дано на основе анализа показателей, измеряющих уровень доверия горожан к органам местного самоуправления (табл. 2; приводится по [10, с. 333]). Скорее всего,

Таблица 1

Степень удовлетворенности населения работой местных администраций

Город	Средний балл
Нижняя Салда (Свердловская область)	2,78
Магнитогорск (Челябинская область)	3,19
Екатеринбург	2,77

Таблица 2

Доверяете вы или нет следующим органам местного самоуправления? (% от числа ответивших)

Варианты ответа	Главе города Екатеринбурга	Администрации города	Екатеринбургской городской Думе
Доверяю полностью	7,1	5,5	3,4
Скорее доверяю	31,8	38,3	29,8
Скорее не доверяю	35,8	30,9	36,7
Совершенно не доверяю	20,0	16,4	19,0
Затрудняюсь ответить	5,3	9,0	11,1
Итого:	100,0	100,0	100,0

низкие оценки можно объяснить невысоким уровнем доверия населения. Таким образом, доминирование недоверия к органам власти в общественном мнении приводит к заниженным показателям оценки результатов их деятельности.

Для сравнения приведем результаты исследования на тему «Исполнительная власть в мнениях и оценках горожан», которое было проведено в апреле 2002 г. в городе Перми методом анкетирования. Данные, полученные в результате этого исследования, говорят о низком уровне доверия к общественно-политическим институтам. «В частности, недоверие к администрации города испытывают 60% опрошенных...

Одним из факторов распространения атмосферы недоверия является отсутствие полноценного диалога, взаимодействия между политической элитой и широкими слоями общественности...

Власть в целом и отдельные ее представители воспринимаются крайне негативно. Подавляющее большинство (53,7%) уверено, что главная цель представителей властных структур — улучшить свое материальное положение, только 5,4% думают, что представители власти заботятся о благе народа. Действующая власть представляется нашим гражданам непрофессиональной, несправедливой, нерешительной, непоследовательной, лживой, кор-

рупированной и безличной к своему народу» [10, с. 333].

Предлагаемая нами социологическая методика предполагает использование такого метода исследования, как фокус-группа. Он позволяет получить глубинную качественную информацию и установить причины низкой оценки социальной эффективности деятельности органов местного самоуправления. Особенно интересные данные были получены при проведении фокус-групп в Нижней Салде, когда обсуждались проблемы социальной сферы [3]. По результатам фокус-групп были выявлены наиболее острые проблемы города в социальной сфере.

1. Здравоохранение. Существуют острые проблемы в работе городской больницы; халатность, некомпетентность врачей, пренебрежительное отношение к пожилым людям.

«Врач придет участковый, всего посещаемость составляет 5–7 минут. Напишет какую-то отписочку и уйдет».

«Сват умер, 9 дней будет скоро — у него в карточке не оказалось ни одной записи».

«Не выдают справку и вообще в больницу старых не берут. Это отжившие уже люди, говорят, как только 70 лет, и лечить вас никто не будет».

2. Образование. Качество начального и среднего общего образо-

вания у респондентов не вызвало негативных оценок. Исключение составило дополнительное образование детей.

«Кружки, наверно, скорей всего, стали более оплачиваемыми, то есть сейчас в основном дети ходят в платные кружки. У нас единственные бесплатные кружки — это Дом детского творчества для малышей, а для старшеклассников, то есть которые взрослые, как раз подростки 13–15 лет, для них уже кружков практически нет. Для них есть спортивная секция какая-то, а, например, умственные способности если где-то развивать, таких кружков у нас нет».

3. Культура. Вопросы, связанные с уровнем развития культуры в городе, вызвали у участников фокус-групп бурное обсуждение. Респонденты отметили проблемы пополнения библиотечного фонда, нецелевого использования основного объекта культуры Нижней Салды — Дворца культуры.

«Никакой, по-моему, у нас и культуры нет, спорта нет, ничего нет...»

«Библиотеки на хорошем уровне, но не пополняются».

«Самый главный центр культуры — Дворец культуры — превратили в торговый центр, доходное место. Вот, 25-го будут оренбургские платки».

4. Физическая культура и спорт. По мнению респондентов, они раз-

виваются, но этот процесс не носит комплексного характера, что в значительной степени ограничивает ожидаемый эффект. Отмечена проблема недостаточного разнообразия спортивных секций по видам спорта.

«Я заметила, что за последние годы спорт начал развиваться в Нижней Салде. Но почему-то на сегодняшний день мы берем количеством, а не качеством. Деньги, оказывается, есть, но они растаскиваются в разные стороны. Если бы это было централизованным и занялись каким-то одним хорошим объектом, все было бы по-другому».

«Сегодня, например, пользуется спросом хоккейная секция. Но пользуется не потому, что она хорошая, а потому что детям больше пойти некуда. Моя дочь ходила в эту секцию».

5. Работа с детьми и молодежью. Проблема качества работы с детьми и молодежью была отмечена участниками фокус-групп как одна из наиболее актуальных в городе. Основной причиной существующего положения в данной сфере респонденты считают отсутствие возможности у молодежи участия в современных кружках и секциях, интересных для них и развивающих не только спортивный, но и интеллектуальный потенциал.

«Есть проблема при работе с молодежью однозначно. Наша молодежь — она в буквальном смысле не

занята. Ну, допустим, возьмем тот же Советский Союз, то есть молодежь была более занята, было больше кружков там, ими больше занимались там. Допустим, у нас сейчас нет кинотеатра, то есть куда ходила молодежь, на дискотеки там, кружки там. А сейчас этого меньше стало, молодежь вынуждена больше гулять на улице».

«Никаких кружков, секций, молодежь нигде не увлечена. Только немного танцевальных... Детского хора нет».

Отдельный блок показателей характеризует отношение населения к представительному органу местного самоуправления.

Опрос населения города Екатеринбурга показал, что разную степень доверия выражают 31% респондентов, недоверия — 58%, не могут определить свое отношение 11%. Таким образом, можно сделать вывод, что на институциональном уровне преобладает такой тип отношений, как недоверие [4].

Одной из причин выраженного недоверия является то, что население города плохо информировано о деятельности городской Думы. На это указало 77% респондентов. В основном население черпает сведения о деятельности городской Думы из средств массовой информации, только 13% респондентов обращались к депутатам городской Думы со своими проблемами за период с 2005 по 2009 гг.

Население города плохо знает состав городской Думы, даже на вопрос «Кто является председателем Екатеринбургской городской Думы?» правильно ответили только 28% респондентов, остальные сказали, что не знают, или неверно указали фамилию.

Все это затрудняет формирование персонального доверия. На открытый вопрос «Кому из депутатов городской Думы вы доверяете?» только 13% респондентов назвали фамилии депутатов, 30% опрошенных ответили «ни одному», 57% не дали ответа на этот вопрос. На вопрос «Кому из депутатов вы не доверяете?» 5% назвали фамилии депутатов, 18% — не доверяют всем депутатам, 77% не дали ответа. Таким образом, в случае с персональным отношением к конкретным депутатам, из которых состоит городская Дума, преобладает такой тип отношения, как безверие: когда отсутствует и доверие, и недоверие.

Только 16% респондентов дали ответы на открытый вопрос о причинах недоверия. Среди них такие мнения: «ставят свои интересы выше других», «им всем в отдельности до нас нет дела», «обманывают население», «воры», «мало компетентны», «демагоги», «бюрократы», «не было личных контактов с депутатом», «плохо их знаю». Однако основной причиной, на наш взгляд, является то, что депутаты не выполняют, по мнению респонден-

тов, основную свою функцию: они не представляют интересы населения. 70% респондентов считают, что депутаты защищают в основном свои собственные интересы и интересы коммерческих структур, не учитывая нужды населения города.

На выборах в представительный орган, голосуя за какого-нибудь кандидата в депутаты, избиратели тем самым оказывают ему определенное доверие. Однако в процессе деятельности выборного органа депутаты не оправдывают надежд избирателей и оказанного доверия. Население редко взаимодействует с депутатами, в большинстве своем не интересуется их деятельностью. Отсюда формируется персональное безверие. Недоверие же к институту власти в целом, и представительной в том числе, объясняется традиционным противостоянием власти и народа, нерешенностью многих экономических и социальных проблем, невниманием органов власти к нуждам и интересам населения.

В статье представлены только отдельные результаты проведенных

исследований. Вместе с тем сведения, полученные в ходе апробации методики комплексной социологической оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления позволяют выявить ряд ее преимуществ: методологическая обоснованность в связи с использованием положений теории социальной эффективности, комплексный характер, применение статистических и социологических показателей, а также количественных и неколичественных методов, позволяющих получить достоверные данные. Ограничения применения данной методики связаны с затратностью диагностических исследований в масштабе города или района. В местных бюджетах, особенно в дотационных муниципальных образованиях, не предусмотрены средства на проведение социологических мониторингов. Поэтому местные администрации вынуждены проводить такие опросы собственными силами, зачастую нарушая методику и процедуру исследования.

1. *Антипьев К. А.* Местное самоуправление в современном российском обществе. Пермь, 2002.
2. *Атаманчук Г. В.* Государственное управление (организационно-функциональные вопросы). М.: Экономика, 2000.
3. *Зерчанинова Т. Е., Самков К. Н.* Методика анализа и оценки социальной эффективности деятельности местной администрации в социальной сфере // Русская философия и российская государственность: сборн. научн. трудов. Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2009.
4. *Зерчанинова Т. Е., Фамиев Н. А.* Социологическое исследование факторов недоверия населения к городской Думе // Проблемы эффективности государственного и муниципального управления в условиях преодоления экономического кризиса: возможен ли инновационный шаг в развитии России: материалы Седьмой всероссийской научно-практической конференции (Челябинск, 30 октября 2009 г.). Челябинск: Центр анализа и прогнозирования, 2009.

5. *Клюев А. В., Урсу И. С.* Муниципальная власть и население: проблема обратной связи // Управленческое консультирование. 2010. № 1. С. 50–58.
6. *Конина О. В.* Интегральная характеристика городской среды // Тезисы докладов и выступлений на II Всероссийском социологическом конгрессе «Российское общество и социология в XXI веке: социальные вызовы и альтернативы»: в 3 т. М., 2003. Т. 2. С. 727–729.
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант плюс».
8. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: указ Президента Рос. Федерации № 607 от 28 апреля 2008 г. [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант плюс».
9. *Ткаченко Е. И.* Социальное самочувствие населения крупного города // Тезисы докладов и выступлений на II Всероссийском социологическом конгрессе «Российское общество и социология в XXI веке: социальные вызовы и альтернативы»: в 3 т. М.: Альфа-М, 2003. Т. 2. С. 729–730.
10. *Трегубова Н. В.* Исполнительная власть в мнениях и оценках горожан // Современное общество: вопросы теории, методологии, методы социальных исследований: материалы VI Всероссийской научной конференции, посвященной 80-летию профессора З. И. Файнбурга. Пермь, 2002. С. 332–334.

А. А. КОЗЫРЕВ

СИСТЕМА МОТИВАЦИИ ТРУДОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Ключевые слова

мотивация трудовой деятельности, государственный служащий, мотивационная система

Key words:

motivation of labor activity, civil administrator, motivation system

Автор исследует проблему мотивации труда государственных служащих, используя в качестве методологической основы концепцию основных мотивационных систем. Утверждается, что такой подход позволит повысить эффективность труда государственных служащих, а также внедрить на государственной службе современные кадровые, информационные, образовательные и управленческие технологии.

The author investigates the problem of motivation of labor activity of civil administrators using the concept of motivation systems as a methodological base. It is stated that such approach allow to improve the effectiveness of civil administrators and to introduce contemporary professional, information, educational and managerial technologies in public administration.

Изучение проблем мотивации труда государственных служащих актуально в силу целого ряда причин. В первую очередь, это продиктовано необходимостью преобразования современной системы государственной службы для ее максимально эффективной работы. В федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации» (2009–2013 гг.) определяется, что предусмотренные законодательством механизмы стимулирования государственных служащих к исполнению обязанностей государственной службы на высоком профессиональном уровне не реализуются в полной мере; данное обстоятельство снижает мотивацию

государственных служащих [2]. Таким образом, особую актуальность приобретают разработка и внедрение современных механизмов стимулирования государственных служащих, что порождает, в свою очередь, необходимость теоретической разработки вопросов формирования системы мотивации и стимулирования труда государственных служащих.

Отметим, что проблема мотивации труда не является принципиально новой для науки, поскольку она была одной из наиболее распространенных тем исследований в советской социологии труда. Так, в 1960-х гг. советскими учеными были проведены крупномасштабные социологические исследования

трудовой деятельности. В качестве примера можно назвать коллективное исследование на тему «Человек и его работа» группы ленинградских социологов под руководством А. Г. Здравомыслова и В. А. Ядова. Свой вклад в изучение мотивации труда внесли исследования трудовой деятельности 1970–1980-х гг., проведенные в Ленинграде, Горьком, Одессе. В период перестройки мотивация труда стала рассматриваться в качестве ключевого вопроса социологии труда, в частности, изучались взаимосвязи между мотивацией труда и эффективностью трудового поведения. После временного снижения интереса к данной проблеме со второй половины 1990-х гг. наблюдался видимый рост числа публикаций на эту тему.

В этот период были проведены масштабные эмпирические исследования проблем мотивации труда промышленных рабочих. В частности, предметом изучения стало место труда в системе жизненных ценностей человека. Специалисты отмечали, что в 1990-е гг. значимость труда среди важнейших ценностей жизни существенно снизилась, а разница в оценке таких ценностей, как семья и работа, увеличилась. Стабильно в ядро ценностей труда входит заработок. Для значительного числа рабочих среди основных ценностей труда по-прежнему остается общение. Для другой части в состав ключевых ценностей

вошла гарантия занятости и утратила свои позиции такая ценность, как польза людям. Содержательные (реализация способностей) и достигательные (повышение квалификации) ценности труда входят в ядро ценностей лишь у незначительного числа рабочих. Совершенно очевидно, что на структуру ценностей труда рабочих определенное влияние оказали кардинальные изменения социально-экономической ситуации в стране, поскольку появилась гарантия занятости. Однако с большей вероятностью можно утверждать, что выдвигание на первый план ценностей семьи и здоровья, материального благополучия — свидетельство девальвации советских идеологием, представлений о самооценности труда и оценки последнего в контексте общественных интересов [3].

Кроме того, значительно обогатили теорию мотивации труда новые подходы к проведению исследования, позволившие рассматривать изменения системы мотивации работающих на российских предприятиях за последние три десятилетия. Исследователи выделили три основных этапа подобных изменений.

Первый этап связан с периодом конца 1980-х гг., длившимся приблизительно до 1993 г. Исследователи называют его этапом кризисной мотивации труда, основными проявлениями которого стали массовая по-

теря интереса к работе и отчуждение работников от процессов трудовой деятельности на предприятиях при ориентации одновременно на рыночные факторы. Основу кризиса трудовой мотивации составила существовавшая в то время система оплаты труда, базировавшаяся на принципах уравнительности. Так, при несущественных различиях в трудовых доходах абсолютного большинства работающих преобладающим типом трудовой мотивации является принцип гарантированного дохода ценой минимума труда. Методы организации и оплаты труда, такие как бригадный подряд, при достижении определенного оптимума в уровне заработной платы приводили к сознательному ограничению выработки, затормаживанию роста в производительности труда, т. е. модифицировались под влиянием реально складывающихся отношений руководства-подчинения. Эти факты позволяли говорить о сформировавшемся устойчивом и широко распространенном люмпенизированном типе личности работника, отчужденного от собственного труда, типичными чертами поведения которого являлись невысокая квалификация и отсутствие нацеленности на ее повышение; низкая ответственность и ярко выраженное стремление уклониться от любого дела, требующего личной ответственности; отсутствие инициативы и негативное отношение к активности

других; устремленность на минимизацию своих трудовых усилий и т. д.

При появлении первых частных предприятий, снижения отчуждения труда за счет участия работающих в собственности предприятий, можно было констатировать начало следующего этапа, называемого этапом адаптивной гибкости. Он характерен неформальными патерналистскими отношениями с руководством во внутрипроизводственных делах предприятия, объективной необходимостью для всех работающих обрести новый подлинный статус наемных работников. Подобные тенденции наблюдались примерно с 1994 по 2000 гг.

Третий этап в развитии мотивации труда связан с периодом, начавшимся с 2001 г. Это этап перехода от адаптационной модели к моделям интенсификации и достижения на основе повышения значимости высококвалифицированного труда, больших возможностей для формирования продуктивных партнерских отношений рабочих с руководством и администрацией предприятий. Мотивация интенсивного высокопроизводительного труда в реальности еще не сложилась, но поиск ее предпосылок, действенных и эффективных как для рабочего, так и для предприятия, актуален и в свете стоящей перед страной национальной по масштабам задачи радикального повышения производительности труда до 2020 г. как

минимум в 4 раза. Анализируя изменения в мотивации труда за 1990-е гг., исследователи приходят к выводу, что значимого усиления трудовой мотивации рабочих не произошло. Устойчивую мотивационную структуру приобрели ориентации рабочих, основанные на патерналистских ожиданиях. Удельный вес работников с такой мотивацией не только не снизился, но даже несколько увеличился. К числу основных тенденций в мотивации труда рабочих относят гипертрофированный рост мотива заработка, а также появление и устойчивое закрепление на втором месте нового мотива — гарантии занятости [7].

Кроме того, следует констатировать изменения, произошедшие в системе ценностей работников. Исследователи отмечают, что «люди не хотят заниматься промышленным трудом, не хотят работать на производстве, они ищут более “чистую” и выгодную работу» [5].

Таким образом, на сегодняшний день наиболее исследованными являются проблемы мотивации труда рабочих промышленного предприятия.

Как нам представляется, методологическим основанием для изучения проблем мотивации труда государственных служащих может служить концепция основных мотивационных систем Д. Макклелланда. Согласно данному подходу

выделяется четыре мотивационные системы: достижения, власти, аффилиации и избегания.

Рассмотрим действие указанных мотивационных систем на примере деятельности менеджера. Начнем с важнейшего деятельностного мотива — достижения. Изучение этого мотива в науке ведется довольно давно, накоплен значительный банк данных как теоретических, так и эмпирических исследований. Так, к примеру, экспериментальные исследования показали, что люди с выраженной потребностью в реализации мотива достижения предпочитают и лучше выполняют задачи умеренной трудности, берут на себя ответственность за результаты своей деятельности, стремятся получить обратную связь относительно ее успешности и пытаются изобрести или освоить новые, более эффективные способы выполнения различных задач. Было установлено, что в социальном плане мотив достижения является ключевым фактором в экономическом росте. Исследования Д. Макклелланда [1, с. 288] показали, что выраженная потребность в достижении значительно повышает интерес и способность человека к занятию бизнесом, поскольку последний предполагает умеренные риски, личную ответственность за успешность деятельности, пристальное внимание к обратной связи с точки зрения за-

трат и прибыли, а также поиск способов создания нового продукта или новой услуги.

Люди с ярко выраженной лидерской мотивацией, выбирающие виды деятельности, которые позволяют ее реализовать, как правило, добиваются определенных высот в должностном росте. Так, изучение профессионального пути менеджеров с высокими «стартовыми» показателями лидерской мотивации (мониторинг в течение 16 лет) показывает, что им удалось достичь более высокого уровня руководства. В их деятельности проявились такие качества, как уважение к институциональной власти, дисциплинированность и самоконтроль, забота о других, стремление к справедливому вознаграждению. Как утверждают психологи, фактически им нравится работать. Этот факт представляет особый интерес: было бы логично предположить, что любить работу должны люди с выраженной потребностью в достижении результата, но данная гипотеза не подтверждается в исследованиях. Оказалось, что людям с выраженной потребностью в достижении результата нравится преуспевать на работе, добиваясь большей эффективности. Людям с четко выраженной лидерской мотивацией (синдромом контролируемого мотива власти) нравится сам процесс работы, поскольку это позволяет им управлять чем-либо или кем-либо.

Кроме того, как показывают опросы, проведенные американскими психологами, люди с выраженной потребностью во власти чаще остальных испытывали побуждение к агрессии, но были способны ее подавить.

Третий вид мотивов — аффилиативные мотивы, они также могут давать весьма существенные практические преимущества в некоторых профессиях. Так, сотрудники, наделенные повышенной потребностью в аффилиации, становятся более восприимчивыми к аффилиативным сигналам, приобретают способность быстрее формировать аффилиативные ассоциации. Исследования Д. Макклелланда показывают, что ни высокие показатели потребности во власти, ни высокая степень реализации мотива достижения не заставляют быстрее осваивать и запоминать информацию о социальных связях, как это происходит с аффилиационной потребностью. Хотя следует оговориться, что здесь мотив облегчает освоение только того материала, который необходим для удовлетворения данной потребности [1, с. 387].

Четвертая группа мотивационных систем — мотивы избегания. Позитивное влияние проявлений мотивов избегания можно констатировать на основе анализа результатов психофизиологических исследований. Например, на основе исследований показателя тревож-

ности можно сделать вывод о том, что люди с повышенной тревожностью способны гораздо быстрее обучаться тому, что снижает их тревожность. Далее, успешное выполнение простых заданий приводят к стремлению быстро исполнить работу и, таким образом, снизить тревожность.

Все это можно отнести к положительной стороне мотива. Однако в случае каждой мотивационной системы имеются свои особенности и феномены, действующие на процесс труда отрицательно.

Так, чрезмерная мотивация (мотив достижения) способна негативно отражаться на успешности деятельности. Несмотря на недоказанность теории об обратной зависимости между потребностью в достижении и успешностью деятельности, были произведены определенные эксперименты, подтверждающие данный вывод. Например, в тех случаях, когда на фоне проявления мотивов достижения и аффилиации показатель реализации мотива достижения связан со значительной потребностью в аффилиации, следует отметить меньшую успешность деятельности. При данных условиях лица с умеренным сочетанием мотивов и побудителей способны достигать более высоких результатов.

Мотивы избегания также имеют ряд негативных проявлений с точки зрения менеджмента. К примеру,

сотрудники с высокой тревожностью сталкиваются со значительными проблемами при выполнении сложных поручений и стремятся избегать такой работы.

Практическое использование современных разработок из области рассмотренных мотивационных систем способно дать двойной эффект. Во-первых, вооружившись знаниями о мотивации своих подчиненных, руководители могут принимать рациональные управленческие решения, проводить тренинги и создавать соответствующий микроклимат организации для повышения эффективности труда. Во-вторых, работник способен осуществить сознательный выбор своей принадлежности к определенной категории управленческих кадров, в зависимости от собственных психофизиологических характеристик.

Изучение мотивационных систем имеет особое значение для повышения эффективности труда государственных служащих. На наш взгляд, в качестве методологической основы исследования таких процессов можно использовать подход, предусматривающий выделение трех типов стратегий жизни государственных служащих.

Подход, изначально предложенный Э. Фроммом, положен в основу исследований Ю. М. Резника и Е. А. Смирнова, которые выделяют три разные, хотя и взаимосвязанные,

позиции человека по отношению к своей собственной жизни: «иметь» (рецептивная активность), «достигать» («достиженческая» активность) и «быть» (творческая, или «экзистенциальная» активность). При этом рецептивная активность может стать основой стратегии жизненного благополучия, достиженческая активность — основой стратегии жизненного успеха и, наконец, экзистенциальная активность — стратегии жизненной самореализации. Стратегия жизненного благополучия проявляется как рецептивная («приобретательская») активность и референтная (соотносительная) направленность потребления, преобладание установки на получение (а не создание) жизненных благ, стремление к комфорту и максимально полной обеспеченности жизни, доминирование образа стабильной и размеренной жизни. Стратегия жизненного успеха проявляется в «достиженческой» активности и активной жизненной позиции, преобразовательской направленности деятельности и ее нацеленность на высокие результаты, способность жить и работать в условиях неопределенности и риска. Самореализация в жизни — тип жизненной стратегии, характеризующийся осознанной и практической установкой личности на творческое изменение и преобразование собственной жизни, на личное самосовершенствование и саморазвитие [4].

В научной литературе последних лет неоднократно ставилась проблема возможности использования групповых стимулов труда. Однако, как свидетельствуют результаты масштабного эмпирического исследования, проведенного на отечественных промышленных предприятиях в 1986–2008 гг., культурные традиции взаимопомощи и коллективной ответственности за использование рабочего времени существуют сегодня скорее «по инерции», а не под влиянием новых менеджеральных технологий [6].

Проблема мотивации трудовой деятельности государственных служащих сложна и многогранна. Нам представляется, что последовательная реализация федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации» (2009–2013 гг.) позволит завершить качественное преобразование системы государственной службы, оптимизировать ее организацию и функционирование на основе установленных законодательством Российской Федерации принципов, обеспечить применение современных кадровых, информационных, образовательных и управленческих технологий. Последние, прежде всего, должны способствовать осуществлению управления по результатам, на это направлена разработка сбалансированной системы показателей служебной деятельности,

основанных на принципе результативности, предусматривающих усиление мотивов и стимулов к над-

лежащему исполнению труда и способствующих решению задач, стоящих перед органами власти.

1. Макклелланд Д. Мотивация человека. СПб., 2007.
2. О Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации»: указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 11. Ст. 1277.
3. Попова И. М., Бессокирная Г. П. Изменилась ли мотивация труда рабочих в 1990-е годы? Методология и методы изучения, результаты и перспективы исследований // Мир России. 2005. № 4. Т. XIV. С. 105–137.
4. Резник Ю. М., Смирнов Е. А. Жизненные стратегии личности (опыт комплексного анализа) М., 2002.
5. Рывкина Р. В., Коленникова О. А. Кадровый кризис на промышленных предприятиях России // Социологические исследования. 2007. № 8. С. 52–57.
6. Темницкий А. Л. Коллективистские организации и практики трудового поведения // Социологические исследования. 2008. № 12. С. 62–72.
7. Темницкий А. Л., Максимова О. Н. Мотивация интенсивного труда рабочих промышленного предприятия // Социологические исследования. 2008. № 11. С. 13–23.

Д. В. ТЮТИН

ДЕЛОВЫЕ ПРОЦЕССЫ В СТРУКТУРЕ АДМИНИСТРАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ АНАЛИЗА

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

муниципальное управление, административная структура управления, распределение полномочий и ответственности в административных структурах

KEY WORDS:

municipal administration, administrative structure of management, distribution of authorities and responsibilities in administrative structures

В статье рассмотрены методические подходы, позволяющие оценить степень соответствия существующих структур исполнительных органов местного самоуправления приоритетам территориального развития, а также описаны процедуры организационного реинжиниринга, необходимые для достижения данного соответствия.

In the article the various methodical approaches, allowing estimating degree of conformity of existing structures of executive powers of local government to priorities of territorial development, are considered. Also the procedures of the organizational re-engineering necessary for achievement of given conformity are described.

Анализ структуры управления администрации муниципального образования, с точки зрения характера реализации деловых процессов, распределения полномочий и ответственности в субструктурах и по иерархическим уровням управления, позволяет формировать условия организационного реинжиниринга и развития организационного капитала исполнительно-распорядительных органов [1; 2]. Для целей анализа применен методический подход [5] к оценке сложившейся структуры управления администрации одного из муниципальных районов Калужской области¹.

Структура управления выступает как устойчивое в пространстве и во времени распределение решений и обеспечивающих их ресурсов, выраженное в обособлении и взаимодействии распорядительных центров. Условия функционирования структур управления определены их ресурсами.

¹ По соглашению с администрацией муниципального образования, по которому было проведено исследование, название муниципального образования в работе не приводится.

Сотрудники администрации муниципального образования выступают в качестве распорядителей части выделенных для подразделения ресурсов. Тем самым распорядители структурно обособлены друг от друга. Отсюда вытекает понятие первичного элемента структуры. Таким первичным элементом выступает распорядительный центр (РЦ), выделяемый как обособленное и устойчивое объединение ресурсов и их распорядителя. Внутри такого первичного элемента осуществляется функция распоряжения. В ходе реализации знания, носителем которых является распорядитель, ресурсы в их структурной определенности включаются в общий процесс функционирования, в осуществление основной функции. Двойственность процесса реализации основной функции — через ресурсы и через распорядителей в обособленных РЦ — необходимо учитывать при анализе структуры управления [5].

В таком представлении возможен расчет специального индекса свободы (ИС) выбора. Речь идет о свободе выбора, доступной распорядителю в рамках комплекса операций, характеризующих его деятельность. Максимальный ИС возникает у того распорядителя, который сам определяет последовательность всех операций, может менять их продолжительность, перераспределяя ресурсы, и в каждом цикле своей деятельности — полностью обновлять ее по составу операций. В этом случае неопределенность равна единице. Уровень свободы выбора отдельных РЦ системы характеризует ее динамизм. Распределение этой свободы по подразделениям организации отражается тремя вычисленными параметрами и сводной оценкой, определяемой формулой:

$$v = \sqrt{\frac{v_1^2 + v_2^2 + v_3^2}{2}}, \quad (1)$$

где v_1 — неопределенность деятельности РЦ по параметру последовательности; v_2 — неопределенность деятельности РЦ по параметру продолжительности; v_3 — неопределенность деятельности РЦ по параметру повторяемости.

В табл. 1 представлены индивидуальные оценки неопределенности деятельности по подразделениям и подсчитана сводная оценка. Для характеристики существующей структуры, позволяющей различать действующие субструктуры по этому параметру, достаточно иметь три градации оценки v :

- а) низкая, когда $0 \leq v < 0,40$;
- б) средняя, когда $0,40 \leq v < 0,65$;
- в) высокая, когда $0,65 \leq v < 1,0$.

Оценка неопределенности деятельности подразделений субструктур администрации муниципального образования

Название подразделения – субструктура	Оценка неопределенности по параметрам			Общая оценка неопределенности деятельности подразделений
	продолжительности	повторяемости	последовательности	
1. Управление аппарата администрации	0,33	0,61	0,67	0,56
2. Управление имуществом	0,78	0,40	0,73	0,66
3. Управление экономики	0,73	0,27	0,62	0,57
4. Управление финансов	0,73	0,62	0,73	0,70
5. Управление социальными вопросами	0,72	0,72	0,83	0,76

Анализ свободы выбора внутри субструктур позволяет выявить типичные условия деятельности подразделений на основе индивидуальных значений ИС по параметрам.

Из табл. 1 видно, что для субструктуры «Управление аппарата администрации» проявляется основное ограничение свободы выбора в составе операций. Повторяемость операций оказывается навязанной извне тем больше, чем однообразнее условия деятельности РЦ. Подразделения данной субструктуры в наибольшей мере приближены к регламентированным и стандартным процедурам деятельности (организационно-контрольная работа, архивные функции, материально-техническое обеспечение органов местного самоуправления, ведение бухгалтерского учета), поэтому свобода выбора по составу работ имеет низкую оценку. Возможности маневра для этих подразделений, связанные с последовательностью решаемых задач, также ограничены – ИС находится в интервале близком к средним значениям (0,67). Это также связано с технологической спецификой выполняемых субструктурой функций, которые определяют небольшое разнообразие входа, условий деятельности. По параметру продолжительности подразделения данной субструктуры обладают также небольшой степенью свободы выбора, что обусловлено «закрытым» набором функций. Для подразделений с низким значением ИС по продолжительности должны быть определены условия планирования рабочего времени распорядителей и регламентированы их процессы.

Субструктура «Управление экономики» характеризуется открытым входом, т. е. высокой степенью свободы в выборе последовательности операций, однако их состав (повторяемость) мало подвержен изменениям, что говорит об однообразии выхода. При этом следует отметить незначительную степень свободы по продолжительности выполняемых операций, означающую, что данное подразделение «зажато» специализированными технологическими условиями деятельности, разнообразием входа и ограниченностью выхода по связям. Данное подразделение не в состоянии решать круг возложенных на него задач в силу сложившегося распределения ресурсов и связей структуры. В данном случае решение проблемы «нагрузки» административных процессов субструктуры «Управление экономики» возможно одним из альтернативных путей:

- 1) уменьшить разнообразие входа по связям;
- 2) совершенствовать технологическую (инструментально-методическую) основу деятельности, т. е. фактически увеличить действительно используемую свободу входа.

Учитывая специфику деятельности и требования федерального законодательства, связанные с разработкой комплексных программ и планов социально-экономического развития муниципальных образований, первый вариант решения — уменьшить разнообразие входа по связям, — по сути связанный с «разгрузкой» функционала подразделений субструктуры «Управление экономики», не представляется возможным. Соответственно, альтернативным решением может стать совершенствование деятельности подразделений субструктуры, в том числе не исключая возможности их «разгрузки» посредством передачи части функций на аутсорсинг.

Субструктуры «Управление финансов» и «Управление имуществом» имеют основное ограничение свободы выбора — в составе операций. В этих подразделениях сложился существенный разрыв данного параметра и двух других. В значительной степени это связано с динамично изменяющимся нормативным и методическим обеспечением функционирования подразделений данных субструктур, регламентирующим финансовые и имущественные основы деятельности органов местного самоуправления. Таким образом, имеет место несоответствие регулируемого разнообразия выхода и менее регламентированных возможностей выбора, открытого входа (последовательности) и технологического оснащения (продолжительности). Действительные возможности участия данного подразделения в динамических изменениях функции системы используется явно недостаточно, внешнее влияние избыточно. Подразделения данных субструктур способны

обеспечивать больший объем результатов. Следовательно, задача состоит в изменении внешних связей подразделений на выходе, включении результатов их деятельности в реализацию функций других смежных подразделений и субструктур.

Высокая зарегулированность списка задач с преобладающим выбором по последовательности является признаком достаточно сбалансированных условий деятельности в том случае, когда совокупная оценка ИС приближается к оценке неопределенности по продолжительности, а разрывы между оценками невелики. Таким подразделением является субструктура «Управление по социальным вопросам». Оно выполняет нерутинные операции, технологически жестко не связанные друг с другом, при этом применяются специальные средства труда, что определяет ситуацию, при которой свобода выбора порядка деятельности может использоваться полностью. Субструктура «Управление по социальным вопросам» имеет равное ограничение свободы выбора по продолжительности и повторяемости с общим высоким значением ИС. При наличии значительного маневра в последовательности для данного подразделения развязка динамических возможностей структуры зависит от эффективного использования технологических средств и «обогащения» выходного звена.

Результаты первого этапа анализа, таким образом, показали, что наименее удовлетворительными условиями располагают субструктуры «Управление экономики», «Управление финансов» и «Управление имуществом». Общая логика организационного проектирования структур управления муниципальных администраций предполагает, что отмеченные подразделения ориентированы на комплексное обеспечение функции социально-экономического развития муниципального образования, в том числе в долгосрочной перспективе. Однако проведенный анализ показал, что первое подразделение «перегружено» функциями, а два последних — напротив, нацелены на решение потенциально более узкого круга задач.

В данном анализе представляется необходимым оценить характер распределения экономической ответственности в субструктуре «Управление экономики», поскольку полученные ранее результаты указывают на несоответствие круга поставленных задач потенциальным возможностям их решения данным подразделением.

Решая систему алгебраических линейных уравнений, получаем искомое распределение фактически реализуемой экономической ответственности по уровням иерархии системы. Получаемые таким образом распределения экономической ответственности и заработной платы используются для того, чтобы оценить соответствие между распределением задач и закрепле-

нием ресурсов по уровням системы распоряжительста в производственной организации:

$$(1 - \alpha_{i,i+1} - (\kappa_{i,i+1} / I_i) \gamma_{i,i-1}) q_i + (\kappa_{i,i-1} / I_i) \alpha_{i,i-1} q_{i,i-1} + \gamma_{i,i+1} q_{i+1} = l_i \quad (2)$$

где q_i — средняя экономическая ответственность на одно структурное звено i -го уровня; I_i — количество структурных звеньев (позиций) на i -м уровне; κ_i — размах контроля (количество связей) на i -м уровне; α_i — параметр контроля на i -м уровне; γ_i — параметр сотрудничества на i -м уровне; l_i — заработная плата на i -м уровне.

Конечный результат решения данной системы уравнений будет представлять формальное исследование степени соответствия фактического распределения ответственности и заработной платы, и его можно интерпретировать как оценку «качества» распределения экономической ответственности.

В представленном исследовании заработная плата рассматривается как эквивалент квалификации и полномочий сотрудника. В соответствии с законодательством Калужской области [3] установлен общий предельный размер средств, направляемых на оплату труда лиц, замещающих муниципальные должности, и муниципальных служащих, замещающих муниципальные должности муниципальной службы. Применительно к исследуемому муниципальному району предельные нормативы размеров должностных окладов муниципальных служащих, замещающих муниципальные должности муниципальной службы, представлен в табл. 2.

Таблица 2

Предельные нормативы размеров должностных окладов муниципальных служащих, замещающих муниципальные должности муниципальной службы (по муниципальным образованиям со статусом муниципального района) [4]

Иерархический уровень управления ¹	Наименование должности	Размер должностных окладов, руб.
7	Глава местной администрации	10 450
6	Заместитель главы местной администрации	9405
5	Заместитель главы местной администрации — заведующий отделом	8360
4	Заместитель заведующего отделом	6690
3	Главный специалист	4180
2	Ведущий специалист	3765
1	Ведущий специалист 1 разряда	3500

¹ Установлен для целей анализа в отношении исследуемого муниципального района.

Распределение экономической ответственности в структуре распорядительства в расчете на один РЦ уровня i имеет вид:

$$(1 - \alpha_i - \gamma_i)q_i + \kappa_i q_{i-1} \alpha_{i-1} + \gamma_{i+1} q_{i+1} / \kappa_i = l_i, i = 1, 2, \dots, n, \quad (3)$$

где n — число уровней в регулярной структуре.

В этой системе образующие ее параметры распадаются на две группы:

- видимые и административно выбираемые: κ, n, l_i ;
- «невидимые», складывающиеся под воздействием выбора первой группы и деятельности распорядителей всех РЦ структуры: α и γ .

По показателям первой группы для их определения никаких специальных приемов не требуется, а для фиксации эмпирических значений α и γ применяется метод организационной самооценки. Полученные значения используются в расчетах значений q_i :

$$q_i = (l_i - \kappa_i q_{i-1} \alpha_{i-1} - \gamma_{i+1} q_{i+1} / \kappa_i) / (1 - \alpha_i - \gamma_i). \quad (4)$$

Поскольку у работников первого уровня нет подчиненных ($\kappa_1 = 0$), исходное уравнение принимает вид: $q_1 = l_1 / (1 - \alpha_1 - \gamma_1)$. Для последнего (верхнего) уровня иерархии распределение ответственности описывается уравнением $q_7 = (l_7 - \kappa_7 q_6 \alpha_6) / (1 - \alpha_7 - \gamma_7)$, поскольку исходная форма предполагает циклическую ссылку на уравнение описывающее ответственность уровня $i + 1$. Таким образом, распределение экономической ответственности в изучаемой подсистеме по уровням иерархии описано системой уравнений:

$$\begin{aligned} q_1 &= l_1 / (1 - \alpha_1 - \gamma_1); \\ q_2 &= (l_2 - \kappa_2 q_1 \alpha_1 - \gamma_3 q_3 / \kappa_2) / (1 - \alpha_2 - \gamma_2); \\ q_3 &= (l_3 - \kappa_3 q_2 \alpha_2 - \gamma_4 q_4 / \kappa_3) / (1 - \alpha_3 - \gamma_3); \\ q_4 &= (l_4 - \kappa_4 q_3 \alpha_3 - \gamma_5 q_5 / \kappa_4) / (1 - \alpha_4 - \gamma_4); \\ q_5 &= (l_5 - \kappa_5 q_4 \alpha_4 - \gamma_6 q_6 / \kappa_5) / (1 - \alpha_5 - \gamma_5); \\ q_6 &= (l_6 - \kappa_6 q_5 \alpha_5 - \gamma_7 q_7 / \kappa_6) / (1 - \alpha_6 - \gamma_6); \\ q_7 &= (l_7 - \kappa_7 q_6 \alpha_6) / (1 - \alpha_7 - \gamma_7). \end{aligned} \quad (5)$$

Подставляя в данную систему параметры первой группы (κ, n, l), получается система уравнений:

$$\begin{aligned} q_1 &= 3500 / (1 - \alpha_1 - \gamma_1); \\ q_2 &= (3765 - 1q_1 \alpha_1 - \gamma_3 q_3 / \kappa_2) / (1 - \alpha_2 - \gamma_2); \\ q_3 &= (4180 - 2q_2 \alpha_2 - \gamma_4 q_4 / \kappa_3) / (1 - \alpha_3 - \gamma_3); \\ q_4 &= (6690 - 3q_3 \alpha_3 - \gamma_5 q_5 / \kappa_4) / (1 - \alpha_4 - \gamma_4); \\ q_5 &= (8360 - 5q_4 \alpha_4 - \gamma_6 q_6 / \kappa_5) / (1 - \alpha_5 - \gamma_5); \\ q_6 &= (9405 - 7q_5 \alpha_5 - \gamma_7 q_7 / \kappa_6) / (1 - \alpha_6 - \gamma_6); \\ q_7 &= (10450 - 8q_6 \alpha_6) / (1 - \alpha_7 - \gamma_7). \end{aligned} \quad (6)$$

Законченное выражение данная система уравнений приобретает при определенных значениях α и γ , которые получаются в результате обработки данных экспертных листов. Конечные значения экономической ответственности распределяемой по уровням иерархии определяются решением системы в среде табличного редактора Microsoft Excel (табл. 3).

Таблица 3

Оценка параметров контроля, сотрудничества и экономической ответственности по уровням иерархии в структуре администрации муниципального образования

Иерархический уровень управления ¹	Параметр контроля	Параметр сотрудничества	Экономическая ответственность
1	$\alpha_1 = 0,09$	$\gamma_1 = 0,12$	$q_1 = 4424,78$
2	$\alpha_2 = 0,08$	$\gamma_2 = 0,29$	$q_2 = 3484,94$
3	$\alpha_3 = 0,08$	$\gamma_3 = 0,36$	$q_3 = 4347,62$
4	$\alpha_4 = 0,06$	$\gamma_4 = 0,39$	$q_4 = 8974,88$
5	$\alpha_5 = 0,06$	$\gamma_5 = 0,40$	$q_5 = 13\ 155,16$
6	$\alpha_6 = 0,05$	$\gamma_6 = 0,43$	$q_6 = 15\ 136,42$
7	$\alpha_7 = 0,05$	$\gamma_7 = 0,48$	$q_7 = 22\ 186,84$

На основании количественной оценки распределения экономической ответственности и заработной платы по иерархическим уровням можно провести визуальную оценку графиков распределения по соотношению участков линии ответственности, проходящей над линией оплаты труда и под ней (рис. 1). Из графика видно, что на верхних иерархических уровнях (начиная с заместителя заведующего отделом экономики и далее вверх по иерархии) имеет место существенное превышение экономической ответственности над полномочиями (заработной платой). Если разница ответственности и заработной платы складывается в пользу ответственности, то это в любом случае означает ухудшение условий использования реально доступной свободы выбора на соответствующем уровне распорядительства. Данное замечание является прямым подтверждением правильности ранее сделанного вывода о том, что субструктура «Управление экономики» имеет ограничения свободы выбора (по значениям ИС), а спектр задач для данного подразделения превышает потенциальные возможности их решения.

¹ Установлен для целей анализа в отношении исследуемого муниципального района.

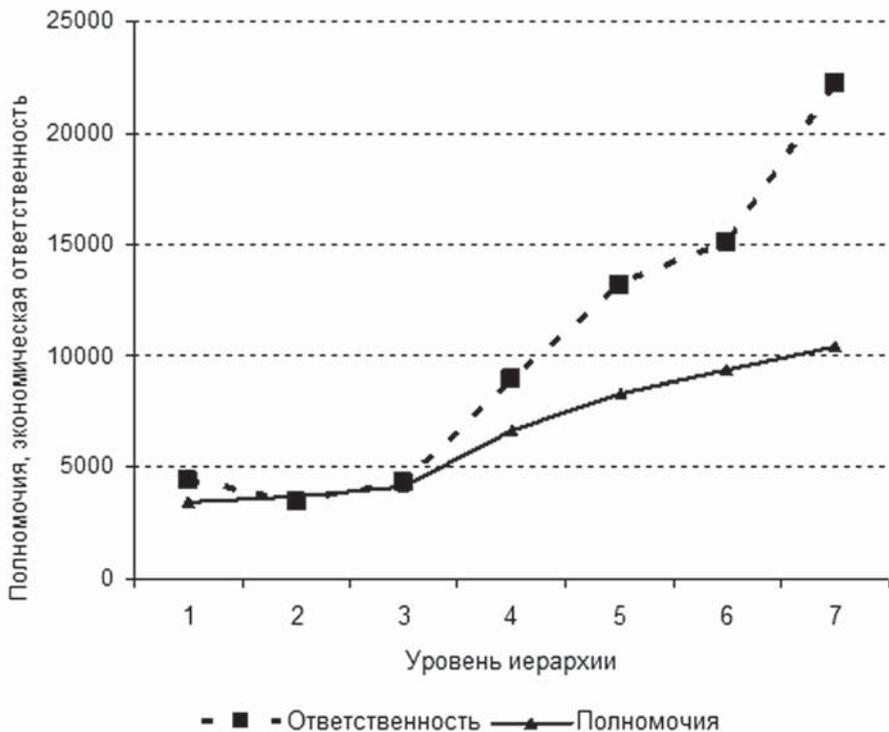


Рис. 1. Характер распределения экономической ответственности и полномочий по уровням иерархии в субструктуре «Управление экономики» администрации муниципального района

Зарплата в данном случае рассматривается как величина, отражающая мобилизуемую квалификацию распорядителей и соответственно их полномочия. Под квалификацией понимается не уровень фактической подготовленности специалистов, их способность решать профессиональные задачи определенного уровня сложности, а наличный запас мобилизуемой квалификации (профессиональных компетенций) распорядителей, которым располагает подразделение в рамках заданных структурой штатного расписания ограничений. Преобладающее положение точек ответственности над точками оплаты труда свидетельствует о том, что масса квалификации, необходимая для решения задач, поставленных перед соответствующим звеном, оказывается значительно выше квалификационного потенциала. Следует сделать вывод о том, что имеющаяся система администрирования и наличная структура квалификации работников не соответствуют составу задач, которые должно решать подразделение.

1. *Елфимов Г. М., Лобко В. Н.* Местное самоуправление как субъект публичного управления // Управленческое консультирование. 2009. № 3. С. 20–27.
2. *Овчинников В. А., Космина И. А.* Органы местного самоуправления: проблемы формирования // Управленческое консультирование. 2009. № 3. С. 46–54.
3. О реестре муниципальных должностей и муниципальных должностей муниципальной службы и отдельных вопросах регулирования оплаты труда лиц, замещающих муниципальные должности, муниципальные должности муниципальной службы в Калужской области: закон Калужской области от 27 декабря 2006 г. № 276-03 (с изменениями от 3 апреля, 28 июня 2007 г., 28 февраля 2008 г.) // Весть. 2008. 29 февраля.
4. О реестре муниципальных должностей и муниципальных должностей муниципальной службы и отдельных вопросах регулирования оплаты труда лиц, замещающих муниципальные должности, муниципальные должности муниципальной службы в Калужской области: приложение № 3 к Закону Калужской области от 27 декабря 2006 г. № 276-03 (с изменениями от 3 апреля, 28 июня 2007 г., 28 февраля 2008 г.) // Весть. 2008. 29 февраля.
5. *Сыроежин И. М., Соколов Д. В., Плакунов М. К.* [и др.]. Методы структурной настройки систем управления производством. М., 1976.

Ю. В. ИЛЬИНА

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

Ключевые слова:

правовое регулирование, правовые отношения, дополнительное профессиональное образование, государственный гражданский служащий

Key words:

legal regulation, legal relations, additional professional education, state civil servant

Система переподготовки и повышения квалификации государственных служащих рассматривается в статье как целостное явление, с позиции системного подхода. Автор приходит к выводу, что правоотношения, возникающие в сфере переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, являются особым видом правовых отношений. Нормы, регулирующие эти отношения, могут рассматриваться в качестве самостоятельного межотраслевого правового института.

Нормы права затрагивают существенные стороны кадровых отношений в государстве и обществе. Особую роль эти нормы играют в регулировании вопросов переподготовки и повышения квалификации государственных служащих в период становления отечественной государственной службы, их следует рассматривать как часть стратегии государства, направленной на правовое обеспечение эффективного функционирования института государственной службы.

Их первостепенное значение обусловлено тем, что именно в си-

The system of retraining and improvement of professional skills of civil servants is considered in the article as the complete phenomenon, from the position of the system approach. The author concludes that legal relations appeared in the sphere of retraining and improvement of professional skills of civil servants is a special form of legal relations. The legal rules, regulating the relations may be considered as an independent interdisciplinary legal institution.

стеме государственной службы сосредоточен основной управленческий потенциал общества. Это предопределяет характер и направление нормативного правового регулирования вопросов профессионального образования государственных служащих.

Правовое регулирование (от лат. *regulare* — упорядочивать, подчинять определенному правилу) представляет собой целенаправленное воздействие на поведение людей и общественные отношения с помощью правовых (юридических) средств [1, с. 145]. С учетом нашего

предмета рассмотрения это будет означать приведение в соответствие с требованиями и дозволениями, содержащимися в нормах права, отношений в сфере переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, их поддержание, воздействие государства на эти отношения с помощью норм права.

Следует отметить, что в данном случае в качестве объекта правового регулирования выступают:

- 1) государственные служащие;
- 2) государственные органы (их структурные подразделения и иные субъекты правоотношений);
- 3) образовательные учреждения;
- 4) профессорско-преподавательский и учебно-вспомогательный составы образовательных учреждений.

Исходя из этого следует выделить следующие правовые нормы, определяющие отношения в сфере переподготовки и повышения квалификации государственных служащих:

1) нормы, регулирующие отношения между государством (государственными органами) и государственными служащими (например, право государственного служащего на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку за счет средств соответствующего бюджета). Эти отношения возникают так-

же в связи с направлением государственных служащих на обучение, что влечет возникновение других правоотношений между этими сторонами;

2) нормы, регулирующие отношения между органами государственной власти в связи с изданием вышестоящими органами нормативно-правовых актов, устанавливающих порядок организации переподготовки и повышения квалификации государственных служащих (формы, виды, сроки обучения, требования по образовательным программам и т. п.), а также условия направления на обучение. Данная группа норм регулирует также координацию работы органов государственной власти в этой области, методическое руководство и контроль за осуществлением дополнительного профессионального образования государственных служащих;

3) нормы, регулирующие отношения между органами государственной власти в связи с совместной организацией работы по профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных служащих, координацией и согласованием этой деятельности (например, в части реализации государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку гражданских служащих);

4) нормы, регулирующие отношения между органами государственной власти и учебными учреждениями. В данном случае следует выделить два вида отношений:

- по поводу их организации, руководства ими и контроля за деятельностью учебных учреждений;
- по направлению государственных служащих на обучение, по расчету расходов, связанных с обучением и пр.;

5) нормы, регулирующие отношения между учебными учреждениями, осуществляющими переподготовку и повышение квалификации государственных служащих, а также между учебными учреждениями и их структурными подразделениями (например, филиалами). В данном случае также следует рассматривать два вида отношений:

- координацию, согласование деятельности неподчиненных друг другу учебных учреждений;
- руководство и контроль за работой подчиненных структур;

6) нормы, регулирующие отношения между учебными учреждениями и государственными служащими (слушателями). Эти отношения обусловлены наличием определенных прав и обязанностей сторон в процессе обучения;

7) нормы, регулирующие отношения между учебными учреждениями и профессорско-преподава-

тельским, учебно-вспомогательным составами.

Очевидна возможность дальнейшей классификации правовых норм и нормативных актов в сфере профессионального образования государственных служащих и по другим основаниям: юридической силе, назначению в механизме правового регулирования, территории и времени действия, степени универсальности и т. д.

Ряд основополагающих элементов правового регулирования установлен Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [11]. Так, организация профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки гражданских служащих определяется как составляющая часть кадровой работы (п. 13 ч. 1 ст. 44).

Так, например, правовая норма определяет право государственных гражданских служащих на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку в порядке, установленном Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (п. 11 ч. 1 ст. 14) и другими федеральными законами.

В числе дополнительных гарантий государственным гражданским служащим, согласно п. 1 ст. 53, может предоставляться право (при определенных условиях, предусмотр-

ренных Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» или иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами или иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации) на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку с сохранением на этот период замещаемой должности гражданской службы и денежного содержания.

А. Ф. Ноздрачев отмечает, что право на переподготовку следует понимать широко [6, с. 56]. То есть это право принадлежит всем государственным служащим независимо от занимаемых должностей и присвоенных классов чинов. Вместе с тем профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка гражданских служащих относится не только к числу их прав, но является и юридической обязанностью. В соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» государственный служащий обязан поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей, т. е. иметь профессиональную подготовку, знать соответствующее законодательство, следить за изменениями фактических и правовых аспектов своей служебной деятельности.

Следует также иметь в виду, что поступление на государственную службу, как правило, не связывается с перспективой выполнения одной и той же работы (вида деятельности). В то же время содержание одних и тех же профессий претерпевает изменения. Поэтому переподготовка и повышение квалификации становятся одной из основных обязанностей государственного служащего [7].

Обязанность профессионального обучения государственных служащих нередко влечет за собой обязательства оставаться на государственной службе в течение определенного срока. В частности, п. 4 ст. 40.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» устанавливает, что лица, обучающиеся по юридической специальности в образовательных учреждениях высшего профессионального образования с оплатой обучения Генеральной прокуратурой Российской Федерации, а также прокурорские работники, обучающиеся в очной аспирантуре с сохранением денежного содержания, обязаны в соответствии с заключенными с ними договорами проработать в органах или учреждениях прокуратуры не менее 5 лет [9]. Той же статьей определены также обстоятельства увольнения, при которых указанные лица обязаны полностью возместить затраты на обучение.

Аналогичная норма предусмотрена ч. 5 ст. 38 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» [10], определяющей, что военнослужащий, проходивший военную службу по контракту и поступивший в военное образовательное учреждение высшего профессионального образования, в адъюнктуру или военную докторантуру, заключает контракт о прохождении военной службы на время обучения в указанном образовательном учреждении, в адъюнктуре или военной докторантуре, а также в течение 5 лет после окончания учебы.

Принимая во внимание принцип субсидиарности в регулировании государственно-служебных отношений, следует обратить внимание на ст. 249 Трудового кодекса Российской Федерации, которая определяет возмещение затрат, связанных с обучением работника: в случае увольнения без уважительных причин до истечения срока, установленного трудовым договором или соглашением об обучении за счет средств работодателя, работник обязан возместить затраты, понесенные работодателем на его обучение, пропорционально не отработанному после окончания обучения времени, если иное не предусмотрено трудовым договором или соглашением об обучении [16].

Важным шагом в формировании организационно-правового механизма эффективного использова-

ния подготовленных специалистов для государственной гражданской службы стало Положение о порядке заключения договора на обучение между федеральным государственным органом и гражданином Российской Федерации с обязательством последующего прохождения федеральной государственной гражданской службы, утвержденное Указом Президента РФ «О подготовке кадров для федеральной государственной гражданской службы по договорам на обучение» от 21 декабря 2009 г. № 1456 [13]¹.

В течение прохождения службы государственные служащие, как правило, исполняют в рамках одного и того же государственного органа различные по своей значимости и профессиональным требованиям функции. Государственный служащий повышается в должности, ему приходится выполнять более сложные служебные обязанности. С другой стороны, происходит эволюция самих профессий, претерпевает изменения их содержание. Следовательно, возникает необходимость в постоянном обновлении профессиональных знаний, а переподготовка и повышение квалификации государственных служащих становится их обязанностью.

Отсутствие образования, опыта и соответствующей квалификации, как правило, является фактором,

¹ Подробнее см.: [4].

свидетельствующим о невозможности исполнения либо ненадлежащем исполнении обязанностей по службе. В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» служебный контракт может быть расторгнут представителем нанимателя, а гражданский служащий — освобожден от замещаемой должности и уволен с гражданской службы в случае несоответствия замещаемой должности гражданской службы вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации [11].

Важный аспект обязанности государственного служащего поддерживать соответствующий уровень своей квалификации подчеркивает Ю. Н. Стариков: замещение гражданином государственной должности предполагает, что субъективно этот гражданин имеет моральное право занимать данную должность, т. е. он не только обладает профессиональными качествами, но и имеет определенные личностные характеристики (развитое чувство долга, честность, ответственность) [15]. Поэтому требование соблюдения государственным служащим норм служебной этики (в том числе установленных ст. 18 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [11], а также Указом Президента РФ от 12 авгу-

ста 2002 г. № 885 (в ред. Указов Президента РФ от 20 марта 2007 г. № 372, от 16 июля 2009 г. № 814) [8]) и действующего в государственном органе служебного распорядка также является исключительно важным.

Поскольку государственный служащий обязан поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения своих должностных обязанностей, это, на наш взгляд, свидетельствует о целесообразности установить кадровым службам органов государственной власти правообязанность не только планировать и организовывать профессиональное развитие государственных служащих, но и требовать от них прохождения запланированной учебы, а также осуществлять (при прочих удовлетворяющих обстоятельствах) соответствующие должностные перемещения, являющиеся следствием повышения образовательного уровня.

Объективно возникает необходимость установления правовых последствий для государственных служащих, прошедших определенную переподготовку или повысивших свою квалификацию. Эти правовые последствия должны стимулировать замещение соответствующей государственной должности (продвижение по службе) и / или присвоение очередного классного чина, увеличение размера денежного содержания и т. п.

При продвижении по службе необходимо учитывать действие, в частности, следующих нормативно закреплённых факторов:

1) право государственного служащего на продвижение, обусловленное прохождением соответствующего обучения;

2) обязанность руководителей органа государственной власти учитывать этот фактор как одно из оснований определения соответствия государственного служащего требованиям, предъявляемым к государственным служащим при замещении конкретной должности государственной службы, и как его преимущественное право по сравнению с прочими возможными кандидатами на такое продвижение.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в п. 10 ч. 1 ст. 14 прямо устанавливает, что гражданский служащий имеет право на должностной рост на конкурсной основе. Несколько видоизменена и конкретизирована данная норма в ст. 43 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» [10], которая определяет, что военнослужащий, проходящий военную службу по контракту, вправе предложить на рассмотрение соответствующей аттестационной комиссии свою кандидатуру для назначения на освобождающуюся или вакантную воинскую должность. Федеральный

закон «О статусе военнослужащих» конкретизирует данное положение, устанавливая, что государство гарантирует военнослужащим, проходящим военную службу по контракту: назначение на высшие воинские должности с учетом условий заключенного ими контракта в соответствии с полученной квалификацией, достигнутыми в служебной деятельности результатами и на конкурсной основе; повышение квалификации с учетом интересов военной службы и их собственного выбора; увеличение количества льгот, гарантий и размера компенсаций в соответствии с полученной квалификацией и со сроком военной службы (ч. 2 ст. 10) [14].

В последнее десятилетие принят ряд нормативных правовых актов, которые регулируют дополнительное профессиональное образование государственных служащих. В то же время соответствующая правоприменительная практика еще только формируется и в этой связи требует наблюдения и осмысления ее результатов. Необходимо принятие нормативных актов, направленных на определение основных направлений политики кадровых служб органов государственной власти, обеспечивающих повышение правового, социального и организационного статуса государственного служащего в соответствии с ростом его профессионализма, с результатами обучения [3].

Следует отметить, что в сфере правового регулирования дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих реализуется в основном административное нормотворчество, административное распорядительство и контроль. Вместе с тем, для решения почти всех проблем, связанных с переподготовкой и повышением квалификации государственных служащих, необходимо установление определенного порядка и правил организации этой деятельности, прав и обязанностей участвующих в данном процессе государственных служащих, государственных органов и учреждений, определение сроков, ресурсов, что в совокупности при-суще механизму административно-правового воздействия.

Рассматривая систему переподготовки и повышения квалификации государственных служащих как целостное явление, с позиции системного подхода, следует прийти к выводу, что правоотношения, возникающие в сфере переподготовки

и повышения квалификации государственных служащих, являются особым видом правовых отношений. Нормы, регулирующие эти отношения, могут рассматриваться в качестве самостоятельного межотраслевого правового института. Главное назначение этого правового института состоит в обеспечении комплексного правового регулирования общественных отношений в области переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Дальнейшее развитие нормативно-правовой базы предполагает введение новых норм права. Особое значение при этом имеет интеграция норм конституционного, административного, трудового и образовательного права [см.: 2, с. 4–9] в единые нормы служебного права. Вопросы переподготовки и повышения квалификации государственных служащих необходимо выделить в качестве одного из важных направлений развития законодательства Российской Федерации о государственной службе.

1. *Алексеев С. С.* Теория государства и права. М., 2005.
2. *Апоницкий С. В.* Источники правового обеспечения высшего профессионального образования. М., 2009.
3. *Горшков А. С.* О дополнительном профессиональном образовании государственных служащих в Северо-Западном федеральном округе // Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2010. № 1. С. 25–39.
4. *Ильина Ю. В.* Продвижение по службе и повышение квалификации государственных гражданских служащих // Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе

- ле Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2010. № 2. С. 47–52.
5. *Кананыкина Е. С.* Источники образовательного права в системе источников права // Юридическое образование и наука. 2007. № 2. С. 4–9.
 6. Комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» и законодательству о государственной службе зарубежных государств. М., 1998.
 7. *Нестеров А. Г.* О практике применения кадровых технологий в системе государственной гражданской службы // Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2010. № 1. С. 4–13.
 8. Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих: указ Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 (в ред. указов Президента РФ от 20 марта 2007 г. № 372, от 16 июля 2009 г. № 814) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 33. Ст. 3196.
 9. О внесении изменений и дополнений в закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации»: федер. закон Рос. Федерации от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.
 10. О воинской обязанности и военной службе: федер. закон Рос. Федерации от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 13. Ст. 1475.
 11. О государственной гражданской службе: федер. закон Рос. Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.
 12. О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов: указ Президента РФ от 3 марта 2009 г. № 269 // Российская газета. 2007. 7 марта.
 13. О подготовке кадров для федеральной государственной гражданской службы по договорам на обучение: указ Президента РФ от 21 декабря 2009 г. № 1456 // Российская газета. 2009. 25 декабря.
 14. О статусе военнослужащих: федер. закон Рос. Федерации от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 22. Ст. 2331.
 15. *Стариков Ю. Н.* Служебное право. М., 1996.
 16. Трудовой кодекс Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 27. Ст. 2878.

С. Н. ПШИЗОВА

ОБЩЕСТВЕННОЕ МНЕНИЕ В МЕХАНИЗМЕ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Ключевые слова:

общественное мнение, государственная политика, взаимодействие политических сил, группы интересов, гражданское общество

В статье анализируется роль общественного мнения в процессе формирования государственной политики. Автор рассматривает различные определения понятия «общественное мнение», а также параметры и условия, характеризующие характер его влияния на государственную политику, а также и способы расширения этого влияния. Особое внимание уделяется проблемам формирования и функционирования института общественного мнения в современной России.

Вопрос о взаимосвязи управляющих и управляемых — центральный для политической науки. Насколько реально приближено государственное управление к теоретической модели, согласно которой народ или представители, действующие от его имени, определяют направления деятельности правительства? В странах, стремящихся к осуществлению демократической модели управления, с одной стороны, широко распространено мнение об обязательной прочности такой взаимосвязи. С другой, — не прекращаются дискуссии о природе политического представительства,

Key words:

public opinion, state policy, interaction of political forces, groups of interests, a civil society

In the article the public opinion role in process of state policy formation is analyzed. The author considers various definitions of concept “public opinion”, and also parameters and the conditions defining both character of its influence on a state policy, and ways of expansion of this influence. The special attention is paid to problems of formation and functioning of institute of public opinion in contemporary Russia.

вызванные в том числе и скептицизмом в отношении возможностей рядовых граждан влиять на формирование государственной политики.

Проведение всякой государственной политики, в свою очередь, также предполагает определенный уровень признания ее со стороны граждан. Только решения, признаваемые управляемыми правомочными, могут быть восприняты и успешно реализованы. Поэтому вопросы о легитимности государственной власти и эффективности государственной политики напрямую связаны между собой. Даже

в самых репрессивных системах откровенное насилие и приказной характер осуществления власти не обеспечивают исполнения государственных решений, противоречащих интересам населения. Тем более обязательным условием эффективности политического курса является опора на общественное мнение при демократических формах политической организации. Ведь само возникновение феномена общественности как субъекта современного политического процесса, обладающего определенной позицией и правом на ее выражение, происходило одновременно и в непосредственной связи с генезисом демократических институтов. Идея массового и равноправного участия граждан в принятии государственных решений, рожденная европейским Просвещением, поставила перед режимами, претендующими на звание демократических, проблему соответствия государственной политики настроениям общественности. А поиск механизмов выявления и трансляции общественного мнения в институты власти оказался в центре внимания политической теории.

Некоторые сторонники модели демократии видят государственную политику как результирующий вектор взаимодействия различных политических сил, своего рода продукт агрегирования влиятельных социальных установок. Большин-

ство сторонников демократического правления считают аксиомой тезис о том, что граждане современного государства должны иметь возможность сформировать и выразить свое отношение к вопросам, актуальным для общества, определить, какой вариант решения насущных проблем государственной жизни отвечает их интересам, и сделать осознанный выбор. Такие коллективные решения и должны составлять основу государственной политики. Для воплощения этой модели в политическую практику необходимо обеспечить функционирование широких общественных форумов самого разного формата и уровня: от деятельности структур гражданского общества в виде различных комитетов, ассоциаций, согласительных конференций, средств массовой информации — до проведения представительных опросов общественного мнения и общенациональных референдумов [см.: 40, р. 3–35]. На всех этих площадках могут вестись дискуссии по актуальным проблемам жизни общества, сталкиваться разные точки зрения. Позиции, конкурирующие между собой за завоевание поддержки большинства граждан, образуют пространство «рынка общественного мнения». Успех в конкурентной борьбе на этом рынке приносит победителю символический капитал, который может быть впоследствии конвертирован в любой другой вид

капитала (административный, политический, экономический и т. д.) [9]. Это значит, что при определенных условиях общественное мнение может стать влиятельной силой и серьезным ресурсом, используемым в социально-политической жизни. Фундаментальным свойством общественного мнения, предопределяющим внимание к нему со стороны различных участников социально-политического взаимодействия, включая представителей государственной власти, является способность влиять на поведение больших масс людей.

Между тем понятие «общественное мнение» нельзя считать теоретически четко и однозначно определенным. В литературе можно найти множество дефиниций, акцентирующих различные стороны этого явления, имеющего достаточно сложную структуру. К примеру, в обществе всегда есть сторонники разных точек зрения, составляющие большинство и меньшинство, либо несколько меньшинств, вплоть до ситуации, когда ни одна точка зрения не является преобладающей. Какую же из них считать выражением общественного мнения? Среди носителей всех этих точек зрения могут быть лидеры, те или иные группы элиты и массы рядовых граждан. Чье мнение является определяющим? Общественное мнение может иметь различные формы проявления. Одни группы заявляют о своих

позициях какими-то публичными акциями, привлекая к себе внимание, другие — напротив, предпочитают отмалчиваться, либо действовать косвенными методами, открыто не выражая свое отношение к обсуждаемым вопросам. Является ли мнение участников шумных политических акций (митингов, демонстраций и т. д.), всегда собирающих меньшую часть населения, проекцией точки зрения большинства или всего лишь мнением маргиналов? Кроме того, процесс формирования общественного мнения предполагает развитие, столкновение и изменение позиций. Комбинация, пропорциональное соотношение численности сторонников тех или иных мнений могут меняться во времени и под воздействием разных факторов.

Не вдаваясь в детали дискуссии, которая ведется между специалистами по поводу интерпретации понятия «общественное мнение» [см., напр.: 2; 3; 4; 6], сошлемся на авторитет одного из крупнейших современных социологов Э. Гидденса, определившего его как «общие взгляды членов общества на текущие вопросы» [5, с. 687]. В этом простом определении, как представляется, учтена и многосложность, и результирующий характер данного явления. Взгляды представителей всех сегментов общественности в совокупности и по отдельности могут рассматриваться в качестве

общественного мнения и привлекаться для анализа отношения населения к тем или иным проблемам или действиям властей. Но для этого они должны быть по крайней мере выявлены, а для оказания воздействия на формирование государственной политики — в той или иной форме представлены органам власти.

Опросы общественного мнения являются одним из основных способов выявления общественного мнения. Их преимущество состоит в том, что полученные данные приводятся в конкретных цифрах. Это, кстати говоря, придает им в глазах общественности особенно убедительный, «научный» вид. Публикации результатов работы авторитетных независимых социологических служб, проводящих опросы общественного мнения, оказывают влияние не только на представления политиков и рядовых граждан о доминирующих умонастроениях, но и на оформление общественной повестки дня, на ход дебатов по ключевым вопросам социальной жизни. Таким образом, они одновременно и отражают, и формируют «дух времени». Однако для того чтобы стать фактором формирования государственной политики, общественное мнение должно быть, во-первых, доведено до сведения властей, а во-вторых, — воспринято ими.

Среди каналов репрезентации общественного мнения государ-

ственным институтам можно назвать деятельность средств массовой информации и групп интересов, выборы в органы власти, референдумы, непосредственные политические акции — митинги, демонстрации, стачки, организуемые политическими партиями, движениями и т. п. Российские исследователи В. В. Лапкин и В. И. Пантин резонно указывают: «Ключевой проблемой во взаимоотношениях общественного мнения и существующих в данной стране политических институтов является “прозрачность” этих каналов, т. е. способность адекватно передавать запросы общественного мнения к политическим институтам, не искажая их и не подменяя узкогрупповыми запросами» [7, с. 103]. Это означает, в первую очередь, что должны существовать условия для свободного функционирования всех этих социальных институтов.

Вопрос о роли общественного мнения в формировании государственной политики напрямую связан с вопросом о деятельности групп интересов и шире — о функционировании гражданского общества в рамках той или иной политической системы. Группы интересов, политические партии и элитные группировки, среди которых традиционно особое место занимает экономическая элита, являются основными силами, формирующими общественное мнение, актором, определяющим госу-

дарственную политику. Ресурсы, которыми располагают группы интересов и некоторые части элиты, позволяют им влиять на процесс принятия политических решений нередко в обход и даже вопреки общественному мнению. Политические партии, попадая в структуры власти, также получают возможность продвигать решения, отвечающие интересам их близких сторонников или спонсоров, но совсем не всегда совпадающие с мнением большинства населения. Но даже тогда, когда это мнение и государственная политика вроде бы коррелируют между собой, нередко можно говорить скорее о видимости, чем о реальной власти общественного мнения. Граждане, убежденные политиками в том, что они получают именно то, что хотят, могут не знать, что в действительности решения принимаются под влиянием совсем иных сил и факторов. Тем более что на сегодня накоплен достаточно внушительный опыт формирования массовых настроений и управления ими. В той или иной степени применение такого рода практик признается сегодня учеными практически повсеместно. Однако возможности, ограничения и масштаб распространения их разнятся от страны к стране и зависят от политического контекста, прежде всего — режима функционирования власти.

Например, при демократическом режиме отдельные группы ин-

тересов, даже самые могущественные, не могут монопольно влиять на власть, а политики — полностью игнорировать мнение рядовых граждан, поскольку рискуют при этом лишиться поддержки большинства избирателей. В этой ситуации действия даже самых влиятельных организаций могут быть эффективны только в том случае, если они согласуются с общественным мнением [31; 27]. Более того, развитые структуры гражданского общества в виде разного рода организованных групп часто не только не мешают, но, напротив, усиливают ответственность органов власти и управления перед гражданами [20]. Структурируя общественность, формируя конкретных акторов, представляющих различные сегменты населения, они тем самым облегчают диалог между властью и обществом. Именно группы интересов формируют массовые настроения, придавая им форму, пригодную для восприятия органами управления. Через них значительная часть информации о потребностях отдельных социальных категорий попадает как в законодательные, так и в исполнительные органы власти. Конечно, в качестве посредников одни организованные группы действуют более эффективно, чем другие. Однако все они, безусловно, являются инструментом доведения до сведения властей требований отдельных сегментов общества. В том случае, если отлаже-

ны каналы и механизмы взаимодействия различных групп интересов с представителями различных властных структур, если можно говорить о действительно плюралистическом представительстве, деятельность групп интересов можно рассматривать как один из факторов воздействия общественного мнения на государственную политику.

Сходные аргументы можно привести и в отношении политических партий. В условиях реальной конкурентной борьбы за власть они неизбежно вынуждены считаться с мажоритарными настроениями, даже если они не совпадают с интересами более узких групп партийных приверженцев или людей, способных оказать партиям материальную поддержку. Очевидно, что идеологическая природа и организационная специфика той или иной политической партии во многом определяют уровень ее восприимчивости и способность адаптироваться к требованиям общественного мнения. Но межпартийная конкуренция сама по себе, безусловно, усиливает возможности влияния общественного мнения на процесс выработки государственной политики [14].

Однако дело не только в том, чтобы обеспечить возможности для выражения общественного мнения и доведения его до сведения управляющих. Даже при наличии обоюд-

ного стремления со стороны управляющих и управляемых учитывать общественное мнение при формировании государственной политики возникают некоторые труднопреодолимые проблемы. Процесс выработки политики очень специфичен, требует высокой информированности, проникновения во множество специальных вопросов и деталей. Между тем большинство граждан склонно лишь к поверхностному ознакомлению с работой государственных органов. Имея некоторые общие предпочтения в отношении путей развития страны, способов решения каких-то значимых для них вопросов, многие рядовые граждане не хотят или не имеют возможности вникать в подробности процесса принятия государственных решений. Большая часть этих подробностей остается им просто неведомой. А вот тем, кто разрабатывает и осуществляет эти решения, приходится четко определяться не только в общих направлениях, но и по множеству конкретных вопросов и на разных управленческих уровнях. Поэтому часто бывает нелегко выяснить, насколько коррелируют принимаемые решения с общественным мнением, поскольку последнее по поводу многих решений просто отсутствует [15].

По мнению многих исследователей, сама сложность современной политики делает проблематичной

ее зависимость от общественного мнения. Такая взаимосвязь более вероятна по вопросам действительно принципиальным, либо сравнительно простым, либо решаемым непосредственно законодателями. Но не они составляют рутинное большинство сюжетов, по которым принимаются государственные решения. Когнитивные и институциональные ограничения приводят к тому, что в каждый конкретный период времени лишь небольшая часть решаемых органами власти проблем оказывается под общественным контролем. Кроме того, по многим вопросам у публики может просто не быть доминирующего мнения, следовательно, в этом случае решения будут приниматься под влиянием иных факторов и сил. Таким образом, сложность многих проблем и закрытость процессов принятия решений, особенно характерная для стран с авторитарными тенденциями управления, не позволяют гражданам оценить, насколько проводимая государственная политика реально соответствует их интересам.

С другой стороны, даже если предположить, что государственная политика формируется людьми озабоченными исключительно достижением общего блага, вряд можно считать идеалом ситуацию, когда все их решения соответствуют требованиям общественного мнения. Ведь общественное мнение — это не

мнение экспертов. Оно не обязательно логично и рационально. Оно может быть противоречивым и нереалистичным. Общественное мнение может отражать массовые предрассудки и мифы, основываться на недостаточной, ложной или искаженной информации. Конечно, опросы общественного мнения отражают предпочтения и пожелания людей. Но эти предпочтения совсем не обязательно учитывают стоимость, риски и возможности реализации потенциального решения, т. е. как раз все то, что необходимо иметь в виду лицам, принимающим решения. Кроме того, в общественном мнении, как правило, преобладает консервативный настрой. Безоговорочное следование ему практически исключает возможность серьезных изменений, реформ, социальных новаций [41].

Поэтому общественным мнением нельзя пользоваться как руководством к действию. Однако его стоит учитывать хотя бы потому, что оно не только определяет отношение больших групп людей к тем или иным явлениям, но и регулирует их поведение и практическую деятельность. Не обязывая управляющих действовать тем или иным образом, общественное мнение может в тоже время выступать в качестве морально-этического ориентира работы государственных структур. В этом случае оно выполняет *консультативную функцию*, позволяя

носителям власти учитывать общественные настроения и прогнозировать потенциальную реакцию общественности на принимаемые решения.

Вообще проблема мнения большинства издавна беспокоит теоретиков демократии не только в плане осуществления общей воли, но и с точки зрения опасности «тирании большинства», которое (большинство) далеко не всегда достаточно компетентно и разумно. Перед демократическими режимами постоянно стоит сложнейшая задача поддержания равновесия между правительственной властью и правительственной ответственностью. Требование легитимности демократической власти, предполагающее согласие управляемых с действиями управляющих, сочетается с пожеланием известной самостоятельности и достаточной полномочности правителей. «Чтобы элиты были сильными и принимали властные решения, следует ограничивать участие, активность и влияние обычного гражданина. Он должен передать власть элитам и позволить им управлять», — пишут Г. Алмонд и С. Верба в своей классической работе о политической культуре [1]. Баланс между властью и ответственностью элит достигается прежде всего через механизмы электорального конфликта.

Граждане могут голосовать (или не голосовать) за своих представи-

телей, которые призваны донести общие предпочтения населения до органов государственной власти. Если впоследствии эти представители участвуют в формировании и осуществлении государственной политики согласно данным гражданам обещаниям, можно говорить о функционировании механизма представительства и об ответственной политике. Судить об этом, однако, можно только в том случае, если во время выборов были продекларированы какие-то конкретные альтернативы, одобренные или отвергнутые гражданами. Если же, как это часто бывает в авторитарных системах или неконсолидированных новых демократиях, граждане голосуют за общие популистские лозунги или некие визуальные образы будущей политики, воплощенные в личностях лидеров, многие из которых не связаны ни с какой политико-идеологической традицией, говорить о представительности органов власти довольно сложно. Причина — в отсутствии индикаторов для контроля. Отчасти эта проблема присуща всем режимам, где проводятся более-менее свободные выборы. Активизацию избираемых политиков накануне выборов, стремящихся угодить общественному мнению, в том числе прибегая к откровенно популистской риторике, можно наблюдать практически везде. Отсутствие или слабость других каналов постоян-

ного контроля общества за деятельностью органов управления, будь то в виде массовых автономных гражданских ассоциаций или независимых от государства СМИ, стимулирует разрыв между предвыборными декларациями и реальной государственной политикой, проводимой должностными лицами между выборами. Однако в целом необходимость регулярного переизбрания, подтверждения легитимности власти через выборы не позволяет политикам слишком далеко отрываться в их деятельности от представлений масс, препятствует критическому расширению дистанции между провозглашаемым и реально осуществляемым политическим курсом. Таким образом, выборы представляют собой один из важнейших механизмов воздействия общественного мнения на процесс выработки государственной политики.

Вопросы, касающиеся жизни большинства граждан, обычно вызывают повышенный интерес публики и во время избирательных кампаний оказываются в центре внимания основных политических сил. По ним ведется активная полемика, результатом которой становится выбор гражданами тех или иных вариантов решения. Среди таких вопросов, кстати, могут оказаться самые разные, в том числе и касающиеся внешней политики (обороны, иммиграции, например) или экономики. Считается, что из-

бранные политики особенно внимательны в своей деятельности к такого рода принципиальным позициям, поскольку следующая избирательная кампания неизбежно поставит их перед необходимостью отчитаться перед избирателями. Непосредственно участвуя в формировании субъекта государственного управления, граждане тем самым влияют и на определение политического курса. Именно в ходе выборов как процедуры легитимации власти реализуется *директивная функция* общественного мнения. Так же напрямую она осуществляется во время референдумов, когда все граждане непосредственно участвуют в принятии государственных решений.

В целом вопрос о влиянии общественного мнения на государственную политику не получил пока однозначного теоретического решения. Некоторые ученые, прежде всего те, кто настаивает на так называемой экономической модели голосования, полагают, что уровень соответствия государственной политики требованиям общественного мнения достаточно высок. Другие, главным образом те, кто акцентирует внимание на влиянии групп интересов, отрицают существенное значение общественного мнения, которое может быть заблокировано давлением хорошо организованного бизнеса или профессиональных сообществ. Дело в том, что продвиге-

ние в органах власти определенных интересов связано со значительными расходами или требует хорошей организации. По мнению многих ученых, в современных демократиях экономическое неравенство, создающее для некоторых групп населения преимущества, в том числе и в возможностях информирования политических структур о своих предпочтениях, сочетается с обострением проблемы фрирайдерства¹, затрудняющего организационное оформление диффузных общественных интересов [17; 32]. Поэтому в отличие от некоторых групповых, порой даже достаточно узких интересов, общественное мнение часто не превращается в действительную силу, способную влиять на формирование государственной политики.

Эмпирические данные позволяют подкрепить доказательствами обе точки зрения. С одной стороны, в истории практически любой страны можно сослаться на ситуации, когда изменения массовых общественных настроений действительно вызывали изменения в государственной политике. С другой, как указывают авторы классической работы на эту тему, «было бы нера-

¹ В результате ослабления коллективных идентификаций (идеологических, классовых и т. д.) снижается уровень политической активности и все большее число граждан избегает участия в коллективных действиях, стремясь переложить бремя производства общих благ на других.

зумно делать точные выводы об объеме демократической ответственности в процессе выработки политики» [35, р. 189]. В литературе можно найти немало попыток эмпирически оценить уровень влияния общественного мнения на принятие государственных решений по конкретным типам вопросов, сравнить данные по определенным сферам государственной политики (оборона, здравоохранение, образование и др.), проследить колебания показателей конгруэнтности того и другого в различные исторические периоды. Есть работы, сопоставляющие соответствие общественным настроениям политики различных институтов власти — законодательных, исполнительных, судебных [см., напр.: 42; 33]. Однако все эти попытки наталкиваются на проблему индикаторов измерения [11].

В этой связи особенно важно указать некоторые параметры, определяющие характер влияния общественного мнения на государственную политику. По мнению многих исследователей, среди факторов, формирующих отношение государственных структур к требованиям общественного мнения, выделяется значимость тех или иных проблем в глазах общества. Чем большее внимание граждан привлекает вопрос, тем выше вероятность положительной реакции политиков на требования общественности [30]. Например, вопросы внешней поли-

тики традиционно вызывают меньшую озабоченность граждан, если только интерес населения к ним не стимулируется органами власти целенаправленно, с целью отвлечения внимания от внутренних противоречий. К тому же, как правило, граждане в массе хуже информированы о существе внешнеполитических проблем. В результате принято считать, что внешняя политика государств в меньшей степени подвержена влиянию общественного мнения [23; 36].

Кроме того, по ключевым вопросам политической повестки дня можно судить не только об отзывчивости органов власти на конкретные запросы общества, но и об уровне ответственности политической системы в целом. В некоторых странах только самые критические ситуации заставляют представителей власти откликаться на общественное беспокойство, а менее интенсивные и локальные настроения не получают отражения в политических решениях. Однако практически во всех современных государствах, независимо от политического режима, число вопросов, оказывающихся в центре общественной дискуссии и активизирующих общественное мнение, сравнительно невелико. По тем или иным причинам значительная часть решений, принимаемых государственными и политическими деятелями, остается вне поля зрения большинства граждан.

Это обстоятельство, само по себе нередко не являющееся результатом сознательной политики властей, приводит к тому, что реальные рамки демократической ответственности серьезно сужаются. Однако, как полагают ученые, при демократии регулярная избираемость политиков удерживает их от слишком откровенного пренебрежения общественным мнением также и по менее значимым вопросам, поскольку предполагается, что со временем они могут актуализироваться.

Хотя в целом считается, что чем более значим вопрос для публики, тем более проявляется взаимосвязь государственной политики и общественного мнения, однако некоторые обстоятельства могут серьезно влиять на прочность этой связи. Как уже указывалось, она оказывается под угрозой, когда в процесс вмешиваются другие влиятельные заинтересованные силы, будь то организованные группы или какие-то общественные движения, политические партии или экономические элиты [38; 37]. Например, при решении вопросов, серьезно затрагивающих интересы экономической элиты, общественное мнение нередко оказывается неконкурентоспособным. Для оказания влияния на органы власти в нужном для себя направлении бизнес формирует группы давления, снабжая их всем необходимым, финансирует разного рода акции, в том числе и целе-

направленно воздействующие на общественные настроения. Как правило, прослеживается и обратная зависимость: отсутствие тесной связи принимаемых решений с интересами экономических элит является одной из предпосылок беспрепятственного воплощения общественного мнения в политике. Однако разные страны демонстрируют достаточно большой разброс коэффициентов отзывчивости государственной политики на требования большинства и по этим вопросам. В том числе в зависимости от наличия или отсутствия разветвленной инфраструктуры гражданского общества в виде независимых СМИ, автономных гражданских ассоциаций, действенной многопартийности и т. д.

В демократических системах доминирует мнение об обязательном соответствии государственной политики настроениям большинства населения. Считается, что граждане формируют спрос, а их представители отвечают своими действиями в органах власти на этот спрос соответствующим предложением. В действительности граждане часто пассивны, никак не демонстрируют своих предпочтений. Хотя на самом деле предпочтения у «молчаливого электората» есть, и они могут выявляться в ситуации, когда действия правительства не соответствуют подспудным ожиданиям граждан. В этом случае общие представления находят свое выражение в отноше-

нии к сугубо конкретным решениям органов власти и могут провоцировать открытую реакцию масс. Таким образом, видимая индифферентность населения по отношению к проводимой политике может обернуться накоплением скрытого недовольства. Измерить это «потенциальное общественное мнение» довольно сложно. Большую часть времени оно остается не задействованным [39]. Тем не менее, в своей рутинной активности власти, безусловно, должны иметь его в виду. Знание общественных настроений в целом позволяет властям принимать правильные решения по отдельным вопросам, даже если общественное мнение по ним не выявлено или вообще не сформировалось. Проведение успешного политического курса предполагает выявление отношения людей не только к конкретным управленческим решениям, но и к более общим вопросам, к тому, что можно назвать «духом» государственной политики. Ответственная политика предполагает отслеживание изменений этого общего настроения общества. Таким образом, можно говорить об *экспрессивной* и *контролирующей функции* общественного мнения.

В отношении существующих государств даже с самой устойчивой демократической репутацией очень мало кто всерьез полагает, что общественное мнение всегда и по всем вопросам определяет государствен-

ную политику. Столь же непопулярным является тезис о том, что общественное мнение вообще не обладает никаким влиянием даже в самых жестких диктатурах. Сколь угодно преданные защитники демократической теории не могут отрицать, что демократические правительства иногда игнорируют общественное мнение [35]. В свою очередь те, кто не склонен преувеличивать роль рядовых граждан в государственном управлении, полагают, что все правительства все же иногда следуют в своей политике за общественным мнением [12, р. 66; 18, р. 301; 28, р. 313].

Можно сказать, что большинство исследователей убеждены в том, что общественное мнение в той или иной мере влияет на государственную политику. Разногласия фактически сводятся к уровню влияния. Это довольно старые разногласия, существующие в литературе, однако за последние десятилетия они не сгладились, а напротив, усилились.

В отношении практически любой страны среди наблюдателей существует достаточно большой разброс мнений: от утверждений о более-менее полном соответствии государственной политики требованиям общественности до обвинений в откровенной невосприимчивости властей к массовым запросам граждан. Это характерно как для стран с устоявшимися демократическими

системами, так и для так называемых «молодых демократий».

Особого внимания заслуживает вопрос о том, какие условия способствуют расширению влияния общественного мнения на государственную политику. В странах Запада в последнее время отмечаются попытки проведения институциональных реформ, направленных на повышение ответственности органов управления. Среди наиболее важных тем обсуждаются избирательное законодательство, правила, регулирующие финансирование избирательных кампаний и номинирование кандидатов, проведение референдумов и внесение законодательных инициатив [21]. В то же время ряд исследователей указывают на то, что взаимодействие между управляющими и управляемыми в значительной степени зависит от неполитических факторов, таких как развитие транспорта, средств информации и в целом коммуникационной инфраструктуры общества [22]. В последние годы улучшение качества и доступности средств коммуникации, вызванное революционными технологическими изменениями в этой области, как полагают многие, создают возможности для демократизации системы принятия политических решений через внедрение элементов непосредственной демократии, интерактивные практики взаимодействия граждан с избираемыми и назначае-

мыми политиками, радикальное расширение круга участников политического процесса. В свою очередь, опросы общественного мнения, превратившиеся из технологически сложной процедуры в рутинную практику, позволяют профессиональным политикам осуществлять мониторинг общественных предпочтений и получать более точную картину общественного мнения по актуальным проблемам государственной политики.

Однако потенциальные возможности, созданные современными средствами массовой коммуникации, отнюдь не всегда приводят к положительным для демократии результатам. По мнению многих ученых, сегодня, напротив, политики стали менее ответственными, чем их исторические предшественники, а влияние общественного мнения на политику правительств снизилось. Причина в том, что политики научились избегать ответственности, манипулируя массовыми настроениями. Делают они это с помощью различных средств коммуникации, прежде всего телевидения, а также политических технологий, появившихся на их основе.

Такого рода практики актуализируют вопрос о том, что является причиной, а что следствием. Ведь наблюдаемое нами соответствие общественного мнения проводимой государственной политике может быть как следствием влияния пер-

вого на вторую, так и наоборот: общественное мнение, поддерживаемое проводимый политический курс, может быть продуктом, целенаправленно формируемым манипулятивными методами [34].

Посредниками между органами управления и обществом теперь нередко выступают так называемые политтехнологи и политконсультанты — профессионалы, специализирующиеся на организации политических кампаний, создании имиджей лидеров, организаций и государственных структур, на разного рода PR-акциях в сфере политики и политическом менеджменте в целом [см., напр.: 29; 26; 19]. С их помощью органы государственной власти порой стремятся избежать ответственности перед избирателями за проводимый политический курс. Несмотря на видимые успехи в деле манипулирования общественным сознанием, на очевидные краткосрочные преимущества и выгоды, извлекаемые отдельными политиками и чиновниками с помощью политических консультантов, в долгосрочной перспективе исследователи отмечают серьезные опасности последствий применения подобного рода технологий. Прежде всего, речь идет о падении доверия граждан не только к отдельным политикам и правительствам, но и к государственным институтам в целом.

Сегодня общественное мнение западных стран настроено как ни-

когда критически в отношении деятельности своих правительств и проводимой ими государственной политики. Значительная доля граждан не верит, что органы государственной власти в состоянии выполнять обещания, публично провозглашаемые как основные цели и задачи их деятельности. Правительства, призванные разрешать социальные проблемы, все чаще стали сами восприниматься населением как проблема. Причина в том, что все большие сомнения вызывает мотивация деятельности политиков и государственных чиновников самого высокого ранга: руководствуются ли они в своей работе достижением общего блага или служат чьим-то частным интересам [25]? Но, несмотря на скепсис в отношении конкретных политиков и политических партий, уровень доверия граждан к системе демократического представительства в целом по-прежнему достаточно высок [см. подробнее: 7, с. 105–117]. Собственно, во многом именно благодаря критическому настрою населения в отношении действующих партий и правительств не только осуществляется определенный контроль управляемых над управляющими и сохраняется представительность органов власти, но и поддерживается легитимность существующих демократических режимов [10].

А вот по поводу реального соотношения между общественным мнени-

ем и государственной политикой точки зрения ученых расходятся. Одни полагают, что сегодня имеет место упадок влияния общественности на принимаемые решения, другие — что принципиальных изменений за последние годы не произошло: по разным вопросам можно отметить разный уровень влияния, но в целом демократическая ответственность осталась на прежнем уровне [13, р. 36–37]. К примеру, С. Хантингтон, описывая тенденции формирования новой космополитической элиты глобализирующегося мира, отмечает «снижение соответствия реальной политики США изменениям общественного мнения американцев». Констатируя «растущий разрыв между предпочтениями общественности и политическими решениями, закрепляемыми федеральным законодательством», он приводит данные исследований: в 1970-х гг. правительственная политика на 75% совпадала с доминирующими настроениями, в середине 1990-х — лишь на 37%. По мнению известного ученого, «в конце XX века правительственная политика США все больше и больше отклонялась от предпочтений американского населения» [24].

В России в последние годы, напротив, опросы общественного мнения демонстрируют чрезвычайно высокий, абсолютно недостижимый для западных политиков уровень доверия граждан по отношению

к действующим руководителям страны. Одновременно фиксируется вполне положительное отношение населения к работе высших органов государственной власти. В тоже время институты демократического представительства как таковые занимают низшие строчки в рейтингах доверия россиян.

Согласно опросу Gallup International, проведенному в 2007 г., демократической форме правления привержены 85% опрошенных в Северной Америке и 84% в Западной Европе. Среди них 93% граждан Норвегии и Швеции, 91% Испании и Швейцарии, 90% Дании и Греции. В России сторонников демократии оказалось 32%.

Интересно при этом, что в российском общественном мнении наблюдается низкий уровень корреляции между отношением к конкретным политикам и партиям — к тем, кто вырабатывает и реализует государственную политику, — и оценкой результатов их деятельности, т. е. собственно того, как государственная политика влияет на жизнь людей. На протяжении постсоветской истории России рейтинги руководителей государства колебались, то низко падая, то достигая небывалых для продвинутых демократических стран высот. Одновременно общественная оценка государственной политики в сфере здравоохранения, образования, сельского хозяйства, жилищного строи-

тельства и т. д. на протяжении многих лет неизменно находится на низком уровне. Эти данные отражают дистанцию, которая в общественном сознании отделяет образ государственной власти от практических результатов ее деятельности. Наличие такой дистанции создает предпосылки для политической бесконтрольности правителей, целенаправленно культивирующих имиджевые технологии поддержания массовой лояльности. Политическая культура, порождающая общественное мнение, в котором мирно уживаются столь противоречивые суждения, отличается низким уровнем веры в потенциальную влияние обычного человека. Представление о том, что «от нас (простых граждан) ничего не зависит», доминирующее как среди управляемых, так и среди элит, является условием действительного отсутствия влияния общественности на тех, кто принимает решения. С другой стороны, именно «демократический миф о компетентности гражданина» (Г. Алмонд), если в него верят и рядовые граждане, и представители власти, превращает общественное мнение в действенную силу, источник влияния и инструмент сдерживания управляющих. Ведь значительная часть гражданского воздействия на правительственные элиты осуществляется без активных действий, согласно закону «ожидаемых реакций»: «Элиты действуют ответственно не потому,

что граждане активно выдвигают свои требования, а для того, чтобы удержать их от активности» [1].

Надо сказать, что институт общественного мнения для России — достаточно новое явление. В СССР на разных этапах его существования осуществлялся более или менее тотальный контроль над общественными настроениями. В период расцвета тоталитаризма государство пыталось не только следить за поведением всех граждан, но и формировать общественное сознание с помощью массивной пропаганды, одновременно жестоко наказывая даже за предполагаемые нелояльные намерения, еще не выразившиеся в поступках. На более поздних, авторитарных этапах развития советского общества ослабление режима не привело, однако, к возникновению общественного мнения как самостоятельного института, способного оказывать действенное влияние на государственную политику. Большая часть советских граждан либо с энтузиазмом, абсолютно некритически одобряла все, что делало государство во главе с КПСС, либо находилась в апатии и вообще никак не относилась к деятельности партии-государства. Во всяком случае, о влиянии общественного мнения на формирование государственной политики в тот период говорить не приходится.

Не проводились и регулярные опросы общественного мнения. Как

резонно замечает руководитель одной из крупнейших российских социологических служб А. Ослон, «в советские времена не было нужды выявлять мнения людей, так как всем полагалось думать “как-надо”, а тех, кто думал “не-так-как-надо”, выявляли без помощи опросов и совсем не из интереса к их мнениям» [9].

В постсоветской России появились независимые от государства социологические службы, осуществляющие замеры общественного мнения. Государство утратило монополию на эту деятельность. Опросы общественного мнения стали проводиться и публиковаться достаточно регулярно. Причем заказывать информацию об отношении граждан к тому или иному вопросу могут теперь не только государственные структуры, но и частные лица и организации. Таким образом, сформировался рынок социологических услуг, состоящий из множества заказчиков и исполнителей опросов общественного мнения. Они стали рутинной частью политической жизни.

Но можно ли утверждать, что общественное мнение стало важным фактором формирования государственной политики? В значительной степени власть общественного мнения и сегодня призрачна. Во-первых, опросы не имеют никакой легальной силы. Формально они вообще могут полностью игнориро-

ваться властями. Хотя в действительности так происходит далеко не всегда. Мудрые и гибкие политики и должностные лица учитывают общественное мнение в своей работе. Ведь оно отражает болевые точки социальной жизни и отношение к ним населения. Однако и полное несоответствие принимаемых решений настроениям общества не ведет автоматически ни к отставке соответствующих руководителей, ни к наложению вето на их действия.

Во-вторых, как уже отмечалось, на общественные настроения можно целенаправленно воздействовать, активизируя или, напротив, сглаживая различные позиции. В условиях отсутствия развитых структур гражданского общества, действенной многопартийности и ограниченной свободы массовой информации это делать особенно легко. Нередко власти используют маркетинговые технологии распознавания доминирующих настроений, чтобы предложить людям самую популярную политическую программу, в действительности не предполагая строго следовать обещаниям при разработке государственной политики. В этом случае замеры общественного мнения в виде маркетинговых исследований сочетаются с технологиями манипулирования массовым сознанием, призванными скрыть истинное содержание проводимого курса.

Признание влияния общественного мнения на политические процессы, в значительной степени воздействующие на процессы принятия государственных решений, остро ставит вопрос о достоверности данных опросов общественного мнения. В данном случае речь идет не о методах и инструментах исследований. Споры о репрезентативности тех или иных методик велись, ведутся и будут вестись впредь, стимулируя совершенствование способов работы социологов. Но одновременно с этим происходит падение общественного доверия к данным, публикуемым в качестве результатов опросов. Причина — в ставших достоянием гласности случаях использования опросов в качестве инструментов воздействия, как на само общественное мнение, так и на лиц, принимающих решения. Есть примеры фальсификации данных опросов общественного мнения с целью оказания давления на какую-либо из сторон социально-политического взаимодействия. Ведь одно дело, когда опрос заказывается для того, чтобы выяснить реально существующее отношение общества к той или иной проблеме. Другое — когда с помощью результатов опроса предполагается влиять на власти или общество в определенном направлении. В этом случае «социологам» заказывается исследование с заранее известным результатом, для

чего требуется не профессиональная объективность, а лояльность к заказчику. Проблема оказалась особенно острой в связи с тем, что было доказано, что сама публикация опросов общественного мнения может служить фактором, влияющим на изменение общественных настроений. Например, согласно данным Е. Ноэль-Нойман, публикация опросов накануне выборов может серьезно сказаться на голосовании значимой части электората [8]. Этим стали пользоваться заинтересованные политические силы. В результате во многих странах появились правила, регулирующие процессы обнародования социологических данных в период избирательных кампаний.

В контексте свободного функционирования институтов гражданского общества, состоящего из независимых, автономных ассоциаций, представляющих различные групповые интересы, в том числе научные союзы и сообщества, такого рода опасности до некоторой степени элиминируются. Конкуренция на рынке социологических услуг, контроль со стороны гражданского общества и, прежде всего, СМИ заставляют опросные службы заботиться о своей репутации.

Появились и другие фальсифицированные формы проявления общественного мнения, например, заказное стимулирование якобы спонтанных общественных выступ-

лений, когда состоятельные группы интересов оплачивают услуги политехнологов, организующих данный процесс [27, р. 79]. Являются ли такого рода сфабрикованные настроения выражением общественного мнения? Однозначного ответа на этот вопрос, видимо, нет. Но совершенно ясно, что функционирование демократических институтов в контексте современных массовых коммуникаций и технологических возможностей воздействия на массовые настроения ставит серьезные проблемы перед теоретиками. В странах, где демократические традиции, а с ними и демократическая мифология не имеют серьезного влияния на поведение политических акторов, возможности для манипулирования политическими процессами многократно усиливаются. Например, если в странах Запада к услугам консалтинговых фирм по организации массовых кампаний в поддержку каких-либо решений прибегают в основном частные корпорации, то в России этими дорогостоящими технологиями пользуются преимущественно власти. В противоположность настоящей низовой активности граждан кампании, организованные политконсультантами, западные журналисты именуют «искусственным газоном» или «демократией по найму» [подробнее см.: 16]. Для нашей страны эти определения нередко звучат как диагноз.

1. Алмонд Г. А., Верба С. Гражданская культура и стабильная демократия // Политические исследования. 1992. № 4.
2. Бурдьё П. Социология политики. М., 1993.
3. Гавра Д. П. Общественное мнение как социологическая категория и социальный институт. СПб., 1995.
4. Герасимов В. М. Формирование и функционирование общественного мнения в политической сфере. М., 1999.
5. Гидденс Э. Социология. М., 1999.
6. Горшков М. С. Общественное мнение. М., 1988
7. Лапкин В. В., Пантин В. И. Общественное мнение и изменение политических институтов в России и на Западе // Политические институты на рубеже тысячелетий. Дубна, 2001. С. 100–135.
8. Нозль-Нойман Е. Общественное мнение. Открытие спирали молчания. М., 1996.
9. Ослон А. Путешествие в мир общественного мнения. [Электронный ресурс] // База данных Фонда «Общественное мнение». 2005. URL: http://bd.fom.ru/report/cat/journ_socrea/number_05_01/gur050108 (дата обращения: 29.10.2010).
10. Патнэм Р. Чтобы демократия сработала: гражданские традиции в современной Италии. М., 1996.
11. Achen C. Measuring Representation // American Journal of Political Science. 1978. Vol. 22. № 36. P. 475–510.
12. Block F. The Ruling Class Does Not Rule // Revising State Theory. Philadelphia: Temple University Press, 1987. P. 1–68.
13. Burstein P. The Impact of Public Opinion on Public Policy: A Review and an Agenda // Political Research Quarterly. 2003. Vol. 56. № 1. P. 29–40.
14. Burstein P., Linton A. The Impact of Political Parties, Interest Groups and Social Movement Organizations on Public Policy // Social Forces. 2002. № 81. P. 380–408.
15. Carpini M., Keeter S. What Americans Know about Politics and Why It Matters? // New Haven: Yale University Press, 1996.
16. Center for Media & Democracy. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.sourcewatch.org/index.php?title=Astroturf> (дата обращения: 29.10.2010).
17. Downs A. An Economic Theory of Democracy. N. Y., 1957.
18. Domhoff G. W. Who Rules America: Power and Politics in the Year 2000. L.: Mayfield, 1998.
19. Esser F., Reinemann C., Fan D. Spin-Doctors in the United States, Great Britain, and Germany: Meta-communication about Media Manipulation // Harvard International Journal of Press / Politics. 2001. Vol. 6. № 1. P. 16–45
20. Hansen J. Individuals, Institutions and Public Preferences over Public Finance // American Political Science Review. 1998. № 92. P. 513–531.
21. Haskell J. Direct Democracy or Representative Government? Boulder; Colorado: Westview, 2001.
22. Hill K., Hinton-Anderson A. Pathways of Representation: A Causal Analysis of Public Opinion-Policy Linkages // American Journal of Political Science. 1995. № 39. P. 924–935.
23. Hinckley R. People, Polls, and Policy Makers: American Public Opinion and National Security. N. Y.: Lexington, 1992.
24. Huntington S. Dead Souls: The Denationalization of the American Elite. [Электронный ресурс] // The National Interest. Spring, 2004. URL: <http://www.nationalinterest.org/General.aspx?id=92&id2=10938> (дата обращения: 29.10.2010).
25. Jacobs L., Shapiro R. Issue Framing and Public Opinion on Government Spending // American Journal of Political Science. 2000. № 44. P. 750–767.
26. Johnson D. No Place for Amateurs. How Political Consultants Are Reshaping American Democracy. L.; N. Y., 2001.
27. Kollman K. Outside Lobbying: Public Opinion and Interest Group Strategies. Princeton: Princeton University Press, 1998.

28. *Korpi W.* Power, Politics and State Autonomy in the Development of Social Citizenship // *American Sociological Review*. 1989. № 54. P. 309–328.
29. *Lathrop D.* The Campaign Continues: How Political Consultants and Campaign Tactics Affect Public Policy. N. Y., 2003.
30. *Lindaman K., Haider-Markel D.* Issue Evolution, Political Parties and the Culture Wars // *Political Research Quarterly*. 2002. № 55. P. 91–110.
31. *Lohman S.* A Signaling Model of Informative and Manipulative Political Action // *American Political Science Review*. 1993. № 87. P. 319–333.
32. *Olson M.* The Logic of Collective Action. Cambridge: Harvard University Press, 1965.
33. *Navigating Public Opinion* / J. Manza, F. Cook, B. Page (eds). Oxford: Oxford University Press, 2002.
34. *Page B.* Democratic Responsiveness? Untangling the Links between Public Opinion and Policy // *PS: Political Science and Politics*. 1994. Vol. 27. № 1. P. 25–29.
35. *Page B., Shapiro R.* Effects of Public Opinion on Policy // *American Political Science Review*. 1983. № 77. P. 175–190.
36. *Public Opinion in U. S. Foreign Policy: The Controversy over Contra Aid* / R. Sobel (ed.). Lanham, 1993.
37. *Smith M.* American Business and Political Power. Chicago: University of Chicago Press, 2000.
38. *Stimson J., MacKuen M., Erikson R.* Opinion and Policy: A Global View // *PS: Political Science and Politics*. 1994. Vol. 27. № 1. P. 29–35.
39. *Stimson J., MacKuen M., Erikson R.* Dynamic Representation // *American Political Science Review*. 1995. № 89. P. 543–565.
40. *The Oxford Handbook of Public Policy* / M. Moran, M. Rein, R. Goodin (eds). Oxford: Oxford University Press, 2006.
41. *Waissberg R.* Why Policymakers Should Ignore Public Opinion Polls // *Policy Analysis*. 2001. May. № 402. P. 1–16.
42. *Wlezien C.* Patterns of Representation: Dynamics of Public Preferences and Policy // *The Journal of Politics*. 2004. Vol. 66. № 1. P. 1–24.

С. Н. ГАВРОВ

МОДЕРНИЗАЦИЯ И РОССИЙСКИЙ ТРАДИЦИОНАЛИЗМ

Ключевые слова:

модернизация, империя, СССР, традиционализм, геополитика, духовные ценности

Key words:

modernization, empire, the USSR, traditionalism, geopolitics, spiritual values

Автор очерчивает широкий круг вопросов, связанных с тем, что представляет собой сегодняшняя Россия, каковы ее духовные корни и какова роль народов, ее населяющих. Ответы на эти вопросы позволят определить, что нужно для успеха очередной российской модернизации и возможна ли модернизация в ее консервативном варианте.

The author defines a wide range of questions concerning the state of contemporary Russia, nature of its spiritual origins and role of nations inhabiting it. The answers of the questions will allow to find out what is necessary for success of latest Russian modernization and to define possibility of modernization in its conservative variant.

Историческая пауза, которой можно было бы охарактеризовать современный этап развития России, сегодня завершается. Заканчивается советское социальное, техническое, инфраструктурное наследие. После социалистического семидесятилетнего «рывка» народу нужен был отдых. Двадцать лет — вполне достаточный срок для жизни под старым бухаринским лозунгом «обогащайтесь», позволившим обогатиться одним и остро выявившим ненужность государству и производящей экономике других.

Уже почти 20 лет тому назад случилась великая историческая катастрофа — распад тысячелетнего Российского государства, принявшего в XX в. ипостась СССР. Как выйти из исторического тупика,

в котором оказалась страна? Где найти отвечающий коллективному бессознательному, архетипам нации действенный ответ на тотальное историческое поражение? Это главный вопрос для сегодняшней России.

Искать объяснение и решение следует не в прикладной сфере социальных технологий, но в сфере идей. Необходимо понять, почему, несмотря на все срывы и социальные катастрофы, надо вновь воспроизвести сильную имперскую Россию в истории. Затем можно переводить найденный ответ на язык практических решений.

Важнейшая задача на сегодня: определиться с тем, зачем нам вообще нужно сохранение России в истории, осознание того особого, что

страна несет себе и миру. Когда мы несем что-то свое, мы интересны миру и себе тоже. Осознание своей особенности не означает изоляцию от мира, но гарантию неразстворимости в нем. Нельзя забывать о том, что в истории большинство народов и этнических групп сохранились как мемориальные, исчезнув, не найдя сил дать ответ на те или иные вызовы своего времени. Вызов — ответ. Не находишь адекватного ответа на новый сильный вызов — оказываешься вне исторического развития.

Россия из истории пока не ушла, но угроза наступления такого этапа не уменьшается. Мы, в отличие от Китая, Японии, Индии, даже Бразилии, забыли: кто мы, откуда и куда идем, сначала отказавшись от ценностей царской России, а затем и от коммунитарных ценностей СССР. Все постсоветское двадцатилетие мы живем без собственных органичных и аутентичных ценностей, утверждая, что придерживаемся ценностей общечеловеческих, национальных [1, с. 151–159].

Сегодня надо вспомнить, кто мы, откуда и куда идем. Мы родом из Византийской империи и империи Чингизидов, культурно-историческое наследие которых до сих пор присутствует в нашем мироощущении и практической политике.

Формирующееся при Иване IV Российское имперское государство

вполне осознавало вступление в права «татарского наследия» империи Чингизидов. Именно опыт жизни в «улусе Джучи» дал русским представление о том, какого размера должно быть сильное государство, как управлять подданными, как организовать таможенную и ямщицкую службу, собирать налоги, каким образом выстраивать отношения с другими странами.

Мы до сих пор пользуемся этим наследием, оно живет в нас и наших социальных институтах, удерживая страну от поглощения «цивилизованным» евро-американским Западом. Историко-культурное наследие империи Чингизидов, благодаря приспособившему его для нужд народной жизни православию, стало основным содержанием народного бытия и рефлекторных действий власти. Следует осознать, что разрушить это животворящее православно-имперское наследие без разрушения России невозможно.

Мы сохраняем себя в истории ровно до тех пор, пока под всеми модернистскими и постмодернистскими упаковками живет неразрушимое ядро российского традиционализма. После отказа от него жизнь страны в ее нынешних границах будет совсем короткой.

Ведь следование православно-имперской традиции предполагает не только служение, но и жертвоприношение многих во имя России. Страна до сих пор не разрушилась

до конца потому, что стоит на фундаменте коллективного народного подвига и языческих жертвоприношений молоху государства в войнах, революциях, голоде и репрессиях. Этот фундамент можно разрушать, да нельзя разрушить, ведь толща его уходит в сохранившие энергии исторического земного служения трансцендентные сферы.

Молоху российского государства по-своему, в меру таланта и понимания, служили Ломоносов и Радищев, Пушкин и Достоевский, Булгаков и Шолохов, Ахматова и ее гонитель Жданов... В меру своих человеческих способностей миллионы людей, поколение за поколением жили и умирали за Россию, как могли и умели, как кого расставляла на важных или не очень важных местах история.

Вспомнить все. Активация программы «человек советский»

Молоху имперского государства в его красной, коммунистической ипостаси служил «человек советский».

В каждом из нас, кто жил в СССР, даже совсем немного, в детстве, в глубине дремлет заложенная в те времена программа советского человека. Он — не предатель и не низкопоклонник Запада. Он — наследник великой русской культуры, отечественных войн и революций. Он — последний человек в истории,

герой, удерживающий мировое зло, сметающий его с лика земли.

У него тысячи лиц. Он тот, кто жег танки Вермахта и рос на фильмах о Великой Отечественной войне. Он тот, кто жив и сегодня. Надо только вспомнить все: «Мы не рабы. Рабы не мы».

Российскому обществу нужна своя перезагрузка — активация спящей до поры программы «человек советский».

Вспомним старые советские плакаты, образ боязливой, но наглой и коварной врага. Переведем его образ, выраженный изобразительными средствами, в слово: сегодня враг торжествует. Он украл у нас результаты великой победы в великой войне, разрушил наш общий дом — СССР, созданную ценой страшных лишений 1930–1950-х гг. экономику.

Сегодня враг празднует победу, добывает традиционалистскую в своих глубинных основаниях русско-советскую культуру. Разбудить в себе советского человека — значит отбросить врага, провести новую модернизацию во имя России.

Российский традиционалист как субъект модернизации

Не человек мира, но чуть современнейший российский традиционалист проведет новую модернизацию во имя России. Очаговая модернизация, которую сегодня пытаются

развернуть в Сколково и Новосибирске, полезна. Но это не означает, что данные научные центры вытянут страну, станут инструментом модернизационного прорыва.

Велика вероятность того, что в отсутствии четкого понимания необходимости модернизации на ценностном уровне, эти центры будут работать преимущественно на глобальный мир, а не на Россию. Потому важно сформулировать необходимость модернизации на ценностном уровне.

Модернизация по-российски означает переоформление традиционалистского ядра российской цивилизации [2, с. 25]. Наша модернизация — не конечный процесс, но возобновляющаяся задача каждого нового поколения россиян в истории. Модернизация по-российски состоит не столько в освоении новых технологических укладов и приемов, но в регулярном внешнем переоформлении традиционного социокультурного содержания, «сохранения старого вина в новых мехах». И вино это, как вино Пилата, хранится сколь угодно долго. Оно одновременно яд и лекарство, спасающее того, кого еще можно спасти, и убивающее тех, кого спасти уже невозможно.

«Старое вино» российского традиционализма долго хранилось в драгоценных сосудах великих империй — Российской и СССР. Се-

годня стоит задача выковать для него новый сосуд-вместилище, приступить к новому маркетинговому апгрейду российского традиционализма.

Примером исторической аналогии может послужить успешная российская модернизация при Петре Великом, яростно принимавшем чужое, бывшим чуть ли не главным западником в истории России, принявшим в народной мифологии образ антихриста. Но и он думал об укреплении оснований российского бытия — нашей имперской особости, полагая, что «Европа (в сегодняшних условиях евро-атлантический Запад — С. Г.) нужна нам лишь на несколько десятков лет, после чего мы повернемся к ней задом».

Сегодня Запад опять смотрит на Россию как на потенциального традиционно «одноразового» союзника, обреченного на «заклание», как было в годы мировых войн. Того, кто оплачивает все счета, платит огромными человеческими жертвами, и кого в случае возможной победы надо опять загнать во все более мелкую геополитическую клетку. Сейчас надо сделать все возможное и невозможное, чтобы вывести Россию из-под нового геополитического удара.

Сегодня нас тянут в «Новую Антанту». Но это слишком дорогой способ возвращения в мировую политику, неподъемный по демографическим возможностям страны.

Опыт прошлого и геополитические теории западных ученых показывают, что нет для России более экзотических, циничных и временных союзников, чем США и Великобритания.

Союзы с ними могут быть только вынужденными, от крайнего, почти безысходного положения, каким оно было после нападения Германии на СССР в 1941 г. Как только смертельная угроза миновала, национал-социалистическая Германия и ее союзник Япония были разгромлены, этот противоестественный по геополитическим причинам союз распался.

Запад, объявив Советскому Союзу холодную войну, через 40 лет разгромил противника. И противник этот не ситуационный, победив которого можно успокоиться и завершить войну. Противник этот не коммунизм, он лишь частность, а сильное, централизованное, обширное, неподконтрольное Западу российское государство.

Сегодня настало время исполнить завет великого императора — уйти из Европы, в очередной раз в русской истории перерешить отношение к Западу — мы не вы, и мы не с вами.

Модернизация России: поворот на Восток

Уйти к себе значит уйти на Восток, перевернуть мировую геополитику

в пользу России и одновременно решить задачи модернизации в ее технико-технологической ипостаси. Уйти на Восток означает стратегический союз с Китаем.

Схватка нового века за мировое первенство начинается между Западным миром, его лидером США и Китаем. От России во многом зависят результаты и временные сроки этого соперничества за мировое лидерство.

Стратегически все уже почти predetermined, Китай рано или поздно все равно одолеет вырождающийся Запад, геополитически довершит «Закат Европы», Запада вообще, наметившийся как тенденция еще в конце XIX в.

Уже сегодня можно подводить предварительные итоги, готовясь к прощанию с цивилизацией, давшей миру Канта и Моцарта. Это печально и больно, Божий мир хорош своим разнообразием, но Запад сам выбрал свой путь, столетия назад встав на путь секуляризации. Но цивилизация без религии, без Бога жить не может, ее жизнь превращается в исчезающий инерционный след в истории. Сегодня телеология этого пути близится к историческому завершению.

И нам жизненно важно быть союзником будущего победителя, союзником Поднебесной. В страшных войнах XX в. мы потеряли половину населения и четверть территорий, в том числе тех, на которых

зародилось российское государство. Выбор в пользу стратегического геополитического союза с Китаем позволит дать на это запредельное унижение и великую боль соответствующий ответ.

Вместе с Китаем, Украиной и Средней Азией мы будем, выражаясь терминами геополитики, близки к «Мировому острову». Как известно из геополитических построений Маккиндера, изучаемых политиками Запада еще в колледжах и университетах, тот, кто контролирует «Мировой остров», может претендовать на мировое первенство. В сегодняшних российских реалиях — на выход из-под прямого и опосредованного контроля океанических государств, США и Великобритании.

Мы должны быть вместе с Китаем и никогда — против, всегда отстаивать национальные интересы, а не интересы Запада. С помощью союзного Китая мы сможем замкнуть, изжить, исчерпать губительный круг — цикл Уробороса — участия в совместной политике с Западом, игры в европейских квартетах...

В этом геополитическом контексте очень удачными кажутся решения об экономическом сотрудничестве с Китаем, прежде всего заключенные контракты на долгосрочные поставки нашему геополитическому союзнику нефти и газа по фиксированным ценам. Это решение снимает и возможные терри-

ториальные претензии к России: зачем стремится к территориальному контролю над территорией, ресурсы которой и так направляются в Китай по приемлемым ценам?

Важно и то, что англосаксонские политики смертельно боятся стратегического союза двух великих континентальных государств — России и Китая. Можно спорить о том, насколько такой союз может быть эффективным конкурентом морским западным державам. Здесь важно другое: вне зависимости от степени реальной конкурентоспособности союзнического «антизападного» проекта любая ситуация, воспринимаемая нами как реальная, имеет реальные последствия. Это по меньшей мере означает, что с Западом можно торговаться, прежде всего, в открытом или молчаливом признании зоны российских интересов в СНГ, новой реинкарнации Российской империи.

Модернизация как восстановление империи

Не преодолев распад внутренних, не остановим и внешний, постепенно исчезая, растворяясь на бескрайних просторах Евразии. Для физического выживания огромного государства, простирающегося от Калининграда до Камчатки, сохранения российского мира нужна новая объединяющая и мобилизующая коллективная мечта, заволажива-

ющее культурное притяжение нового имперского проекта.

В своем нынешнем промежуточном периоде, Российское государство нетрансформируемо, оно так и будет до конца дрейфовать между империей и национальным государством, демократией и авторитаризмом. Необходимо определиться с тем: кто мы — империя или национальное государство, в каком качестве мы можем эффективно развиваться и воспроизводить российское государство в историческом времени. На этот риторический вопрос можно ответить уже сейчас. Россия сегодня является не национальным государством, но усеченным вариантом российской / советской империи.

Проблема в том, что империи де-юре или де-факто управляются при помощи значительно более высокого и масштабного уровня государственного насилия, чем национальные государства. При существенных экономических или геополитических кризисах, крупных войнах они имеют тенденцию распадаться на более локальные национальные образования. Национальные государства такой угрозы не испытывают (как, например, Польша) или испытывают в значительно меньшей степени и масштабах.

Именно в этом противоречии между внутренне имперским характером российского государства

и его демократическим национальным обрамлением заключается причина недоговоренностей и удивительных компромиссов в текущей российской политике и государственном строительстве: выстраивание формальных и неформальных вертикалей власти, изобретение суверенной, управляемой демократии. Осознав, что мы по-прежнему остаемся империей, пусть и в эпоху упадка, мы автоматически снимаем эти противоречия, получаем карт-бланш для проведения эффективной имперской политики. Более того, мы можем перейти от имперского упадка к имперскому возрождению, периоду духовного становления, предшествующему новому собиранию имперских земель и народов.

Для российского государства, решившего, что оно государство сугубо национальное, многочисленные народы империи не нужны. Такое государство может только постепенно проваливаться в географию прошлого, сузив свои границы до территории, которое оно занимало при Иване Грозном, возможно, и при Иване Калите. Но даже такое маленькое русское европейское государство с успешными гедонистами-потребителями не сможет существовать долго. В лучшем случае ему достанется небольшая, на несколько десятилетий передышка истории, спокойное время, пока не пришли и не разрушили потреби-

тельский «рай» новые варвары. Пауза гедонистического потребительского «рая» заведомо будет короткой.

В исторических и социальных катаклизмах XX в. мы потеряли тысячелетиями складывавшееся государство, люди русского языка и культуры стали разделенным народом. Но за распадом, как уже не раз бывало в нашей истории, последует воссоединение. Восстановление всероссийского имперского государства — невероятно сложный и болезненный процесс, но большая история всегда сложна и трагична [3, с. 88–93].

Перед нами стоит задача наполнения современной жизни духовными и культурными основами тысячелетнего славянского, тюркского, финно-угорского наследия. Это живые традиции, каждое последующее поколение дает им свою интерпретацию, делает их эффектив-

ными и жизнеспособными здесь и сейчас. Сегодня пришел наш черед для такой современной, рабочей, побеждающей в соревновании культурного притяжения Запада и Востока, интерпретации нашего исторического и культурного наследия. Меняется время, оформление и используемый социальный инструментарий российского мира, но его традиционное содержание продолжает жить своей отдельной, воспроизводящейся в вечности жизнью.

Новому имперскому проекту нужны не только граждане России, но и все народы российского имперского мира. Ведь империя — универсум, вбирающий в себя народы, традиции, религии. Каждый народ приносит в общую имперскую симфонию что-то свое, давая синергию усилий и буйство красок жизни, все то, что питает имперскую пассионарность, стремление к общему делу и общей судьбе.

1. Гавров С. Н. Модернизация России: постимперский транзит. М.: МГУДТ, 2010.
2. Гавров С. Н., Никандров Н. Д. Образование в процессе социализации личности // Вестник УРАО. 2008. № 5 (43). С. 21–30.
3. Гавров С. Н. Россия после кризиса: возрождение всероссийского имперского мира // Управленческое консультирование. 2009. № 4. С. 88–95.

А. К. СОЛОВЬЕВА

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНЫЕ НОРМЫ В СИСТЕМЕ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ключевые слова:

*административно-процедурные нормы,
антикоррупционное законодательство,
государственные услуги,
административный регламент*

Key words:

*administrative and procedural norms,
anti-corruption legislation,
government services,
administrative regulation*

В статье приводится анализ роли административно-процедурных норм в системе антикоррупционного законодательства России. Автор отмечает, что точное нормативное установление всех административных действий и процедур будет являться важнейшей гарантией законности и некоррупционности государственного аппарата. Особое внимание уделяется разработке новых административных регламентов, которые должны стать основными нормативными источниками административных процедур.

В настоящее время в России формируется новая отрасль законодательства — законодательство о противодействии коррупции. Основу новой законодательной сферы составили федеральные законы «О ратификации Конвенции ООН против коррупции» [11], «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» [12], «О противодействии коррупции» [13] и другие нормативные правовые акты [6; 5; 8; 4].

Антикоррупционное законодательство носит сложный комплекс-

The role of administrative and procedural norms in the system of anti-corruption legislation of Russia is analyzed in the article. The author states that precise normative establishment of the all administrative actions and procedures will be major guarantee of the legality and incorruptness of state machinery. Special attention is paid to development of the new administrative regulations, which should become the main legislative sources of administrative procedures.

ный характер и включает в себя нормы различных отраслей российского права. В зависимости от цели правового регулирования нормы антикоррупционного законодательства можно разделить на несколько групп:

1. Принципы и общие концептуальные положения деятельности по противодействию коррупции.
2. Нормы, регулирующие противодействие коррупции в сфере публичной (государственной и муниципальной) службы.
3. Административно-процедурные нормы, регулирующие положи-

тельную и юрисдикционную деятельность органов исполнительной власти и муниципальных исполнительных органов в различных сферах государственного управления.

4. Уголовно-правовые нормы, устанавливающие уголовную ответственность за коррупционные преступления, и административно-правовые нормы, определяющие административную ответственность за коррупционные правонарушения.

5. Нормы, регулирующие противодействие коррупции в частном секторе.

Не отрицая значение каждой составляющей антикоррупционного законодательства, нельзя не отметить, что административно-процедурный блок является наиболее объемным по количеству образующих его нормативно-правовых актов. Это объясняется тем, что административные процедуры пронизывают всю государственно-управленческую деятельность органов исполнительной власти и местного самоуправления, являются первичным элементом этой деятельности, ее «кирпичиками».

В законодательстве термины «процедура» и «административная процедура» широко применяются [7; 9], однако какого-либо специального законодательного акта, содержащего определение данного понятия, до настоящего времени не принято. В административно-правовой

литературе сложился широкий подход к понятию «административные процедуры», чаще всего их рассматривают как «всю сумму управленческих действий, совершаемых публичной администрацией, системой органов государственной власти и местного самоуправления» [15, с. 7; 20].

Таким образом, административная процедура — элемент административного процесса, отдельное действие или совокупность нескольких действий уполномоченного субъекта государственного управления, осуществляемых в рамках одной стадии административного процесса. Особое внимание административным процедурам уделено в Порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) [10], где к административным процедурам предъявляются следующие организационные требования: логическая последовательность и обособленность административных действий, необходимость определения их конечного результата. Данный нормативно-правовой акт определяет и обязательные элементы каждого административного действия.

Точное нормативное установление всех административных действий и процедур может служить важнейшей гарантией законности и некоррупционности государ-

ственного аппарата. Основными нормативными источниками административных процедур должны стать административные регламенты органов исполнительной власти¹, а в будущем — и органов местного самоуправления.

В соответствии с положениями Федерального закона «О противодействии коррупции» регламентацию административно-процедурной деятельности по целевому назначению следует отнести к профилактическим формам противодействия коррупции. В этой связи можно выделить ряд крупных блоков антикоррупционных административных процедур и проблем, возникающих при их регулировании.

Первое — организационные административные процедуры, которые связаны с совершенствованием системы и организационной структуры государственных и муниципальных органов власти, обеспечением их взаимодействия между собой, с гражданами организациями и со структурами гражданского общества.

На федеральном уровне вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти регулируются четырьмя указами Президента Российской Федерации, которые в общей сложности изменялись уже 37 раз [14; 3; 2; 1]². В этой связи с 1993 г. актуальным остается вопрос о принятии Федерального закона «О системе федеральных органов исполнительной власти».

Второе — нормотворческие административные процедуры, проблемы их реализации связаны с внедрением нового обязательного этапа нормотворческого процесса — антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов. Соответствующие постановления Правительства Российской Федерации [17; 16] были приняты в марте

Указа Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. № 314 изменялся 10 раз; Указ Президента Российской Федерации «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» от 20 мая 2004 г. № 649 изменялся 15 раз; Указ Президента Российской Федерации «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» от 24 сентября 2007 г. № 1274 изменялся 4 раза; Указ Президента Российской Федерации «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» от 12 мая 2008 г. № 724 изменялся 8 раз.

¹ Под административным регламентом исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. понимается нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти или органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, определяющий последовательность действий органа исполнительной власти (административные процедуры), обеспечивающих исполнение государственных функций, включая предоставление государственных услуг, эффективную работу структурных подразделений и должностных лиц, реализацию прав граждан и организаций [см.: 7].

² Указ Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. № 314 изменялся 10 раз; Указ Президента Российской Федерации «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» от 20 мая 2004 г. № 649 изменялся 15 раз; Указ Президента Российской Федерации «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» от 24 сентября 2007 г. № 1274 изменялся 4 раза; Указ Президента Российской Федерации «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» от 12 мая 2008 г. № 724 изменялся 8 раз.

2009 г. Цель такой экспертизы — предупреждение и выявление коррупционных факторов и коррупционных норм при подготовке и принятии документов. Однако необходимо оценить возможность проведения экспертизы и ее полноты при таком огромном количестве правовых актов, регистрируемых и учитываемых Министерством юстиции Российской Федерации. Так, например, количество зарегистрированных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти превысило в мае 2009 г. 13 900 [см.: 20]. Еще более показательным является нормотворческая активность субъектов Российской Федерации, правовая база «Федеральный регистр» [см.: 19] постоянно пополняется: в 2006 г. в ней было зафиксировано 277 572 акта, в 2007 г. — 325 000 актов, в 2008 г. — 379 149, а на апрель 2009 г. — 400 546 актов.

Третье — юрисдикционные административные процедуры, направленные на разрешение споров в сфере государственного управления. Особо остро данная проблема проявляется в сфере разрешения споров, связанных с осуществлением государственных функций, в том числе контрольно-надзорных, и предоставлением гражданам и организациям государственных (муниципальных) услуг.

Отсутствие федеральных законов об административных регла-

ментах и о государственных услугах только усугубляет проблему взаимоотношений граждан и государства, создавая условия, способствующие возникновению коррупции.

Публично-правовой характер правоотношений, возникающих при оказании государственных услуг, обуславливает и необходимость развития особой системы публично-правовых способов их защиты. При нарушении порядка организации, обеспечения и предоставления государственных услуг, а также при предоставлении услуг не в соответствии с установленным стандартом возникает не гражданско-правовой, а административно-правовой спор.

В соответствии с Концепцией административной реформы предполагается «совершенствование существующих и создание новых эффективных механизмов досудебного обжалования гражданами и организациями нарушающих их права и законные интересы решений и действий (бездействия) государственных органов и должностных лиц. В законодательстве Российской Федерации должны быть предусмотрены порядок досудебного обжалования действий и решений органов исполнительной власти и должностных лиц в связи с нарушениями стандартов государственных услуг и административных регламентов, а также условия и порядок возмещения гражданам и организа-

циям нанесенного в результате этого ущерба» [7]. Данные предложения заслуживают безусловной поддержки.

Однако полноты реализации этих положений Концепции на практике пока еще нет. В утвержденных административных регламентах органов исполнительной власти устанавливается обычный инстанционный порядок административного обжалования нарушений при выполнении государственной функции или оказании государственной услуги.

В существующей в настоящее время литературе, посвященной вопросам правоотношений, возникающих при оказании государственных услуг, следует выделить два полярных подхода к решению данной проблемы.

Так, Председатель Высшего Арбитражного Суда А. А. Иванов предлагает создать Федеральную административную службу. Создание такой службы, безусловно, не вызовет никаких затруднений, для этого не требуется принятие федерального закона, достаточно указа Президента Российской Федерации о создании нового органа исполнительной власти. Вместе с тем, всеохватность его компетенции, концентрация большого количества надзорных и административно-юрисдикционных полномочий у одного органа требует дополнительной аргументации.

Представляется необходимым вновь вернуться к предложению М. С. Студеникиной о развитии системы квазисудебных органов, которые могут быть созданы «в сферах здравоохранения, социальной защиты населения, налогообложения, ... занятости, управления имуществом, охраны окружающей среды». [21]. Формирование квазисудебных органов является наиболее эффективным и оперативным способом защиты прав граждан и организаций в случае их нарушения в сфере оказания услуг. Такую роль могли бы выполнять инспекции при соответствующих органах исполнительной власти. Процессуальный порядок разрешения споров квазисудебными органами можно установить в Кодексе государственных услуг.

Особого обсуждения требует предложение о введении обязательных процедур досудебного рассмотрения споров, связанных с оказанием государственных услуг. Такое предложение видится весьма целесообразным, т. к. значительно снизит нагрузку на судей общей и арбитражной юрисдикции.

Четвертое — административные процедуры, направленные на реализацию прав граждан и организаций на доступ к информации о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Пятое — административные процедуры, связанные с управлением государственным и муниципальным имуществом, размещением заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд.

Шестое — административные процедуры по передаче части функций государственных органов саморегулируемым организациям, а также иным негосударственным организациям.

Дальнейшее решение антикоррупционных задач невозможно без

комплексного целостного подхода к формированию административно-процедурного законодательства. С 1960-х гг. до настоящего момента нерешена основная проблема в области обеспечения законности в публичном управлении — речь идет о создании единого законодательного акта об административном процессе — Административно-процессуального кодекса Российской Федерации, в котором могли бы найти закрепление четкие правовые границы административно-процедурной деятельности органов публичного управления.

1. Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти: указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 (с изменениями на 31 декабря 2008 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 20. Ст. 2290.
2. Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти: указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 г. № 649 (с изменениями на 25 декабря 2008 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 21. Ст. 2023.
3. Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти: указ Президента Российской Федерации от 24 сентября 2007 г. № 1274 (с изменениями на 12 мая 2008 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 40. Ст. 4717.
4. Национальный план противодействия коррупции, утвержденный письмом Президента Российской Федерации от 31 июля 2008 г. № Пр-1568 // Российская газета. 2008. 5 августа.
5. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»: федер. закон Рос. Федерации от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6235.
6. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»: федер. закон Рос. Федерации от 25 декабря 2008 г. № 274-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6229.
7. О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах и плане мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах: распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (с изменениями на 10 марта 2009 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 46. Ст. 4720.
8. О мерах по противодействию коррупции: указ Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 г. № 815 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 21. Ст. 2429.

9. О несостоятельности (банкротстве): федер. закон Рос. Федерации от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ (с изменениями на 30 декабря 2008 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 43. Ст.4190.
10. О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг): постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 (с изменениями на 4 мая 2008 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 47. Ст. 4933.
11. О ратификации Конвенции ООН против коррупции: федер. закон Рос. Федерации от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 12. Ст. 1231.
12. О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию: федер. закон Рос. Федерации от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3424.
13. О противодействии коррупции: федер. закон Рос. Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6228.
14. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента Рос. Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 (с изменениями на 25 декабря 2008 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 11. Ст. 945.
15. Об административных процедурах: федер. закон Рос. Федерации: Инициативный проект с комментариями разработчиков. М.: Комплекс-Прогресс, 2001.
16. Об утверждении методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции: постановление Правительства Рос. Федерации от 05 марта 2009 г. № 196 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 10. Ст.1241.
17. Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции: постановление Правительства Рос. Федерации от 05 марта 2009 г. № 195 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 10. Ст.1240
18. Официальный сайт министерства юстиции Российской Федерации. URL: <http://www.minjust.ru/ru/activity/>.
19. Официальный сайт министерства юстиции Российской Федерации. URL: <http://www.minjust.ru/ru/activity/statistic>.
20. Словарь административного права / отв. ред. И. Л. Бачило, Н. Г. Салищева, М. С. Студеникина, Н. Ю. Хаманева. М.: Фонд «Правовая культура», 1999. С. 10.
21. Студеникина М. С. Административная юстиция нуждается в четком правовом регулировании // Журнал российского права. 1997. № 5. С. 19.

А. Я. ЗАПОРОЖАН

НЕЗАВИСИМЫЕ ДИРЕКТОРА И ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ ПОВЕРЕННЫЕ В ОРГАНАХ УПРАВЛЕНИЯ АКЦИОНЕРНЫХ ОБЩЕСТВ С ДОЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Ключевые слова:

профессиональные поверенные, независимые директора, реестр независимых директоров, акционерные общества с государственным участием, корпоративное управление, агентские проблемы, функциональные обязанности, совет директоров

Статья посвящена рассмотрению одного из механизмов представления интересов государства в акционерных обществах с долей государственной собственности в уставном капитале через деятельность в органах управления акционерных обществ профессиональных поверенных и независимых директоров. Автор исследует содержание терминов профессиональных поверенных и независимых директоров и соотношение данных понятий; анализирует цели их деятельности, функциональные обязанности и возможные сферы их использования; рассматривает вопросы их отбора, подготовки и выдвижения на должность, варианты взаимодействия с государством.

На 1 января 2007 г. в Российской Федерации было зарегистрировано 3997 акционерных обществ (АО) с федеральным участием, из которых 1702 со 100% федеральным участием и 181 — имеет специальное право «золотая акция» [1, с. 135].

Key words:

professional solicitors, non-executive directors, list of non-executive directors, joint-stock companies with state participation, corporate governance, agency problems, spheres of action, board of management

The article is devoted to investigation of the one of mechanisms of state interest presentation in joint-stock companies with a share of state property in charter capital via activity of professional solicitors and non-executive directors in administrations of stock companies. Content of the terms professional solicitors, non-executive directors as well as their relationship are investigated in the article, aims of their activity, spheres of action and possible spheres of their use are analyzed, issues concerning their selection, education and promotion as well as variants of relationship with state are considered.

В соответствии с Бюджетным посланием Президента РФ Федеральному Собранию от 23 июня 2008 г. предлагалось расширить практику представления интересов государства в органах управления акционерных обществ с государ-

ственным участием *профессиональными поверенными*, а также привлекать в органы управления АО *независимых директоров*.

Первый раунд массового выбора *независимых директоров* прошел в июле 2008 г. Охваченными оказались пока только крупные компании со значительным, в большинстве случаев 100% участием государства [2, с. 113]. Насколько улучшит эта мера ситуацию представления интересов государства в акционерных обществах с государственным участием, сказать сложно.

В первую очередь надо разобраться с содержанием термина *независимый директор*. Для этого целесообразно ответить на ряд вопросов:

- от кого должен быть независим независимый директор и может ли независимый директор, представляя интересы государства, быть от него независимым?
- независимый директор — это профессия, должность, звание, статус?
- какова должна быть цель деятельности независимого директора?

Чтобы ответить на эти вопросы, надо прибегнуть к опыту западных стран, откуда идея независимого директора была позаимствована. Критерии деятельности независимого директора в различных странах разные. Но просматривается общий подход к выявлению главной

функциональной обязанности независимого директора — решение агентских проблем двух типов: между собственниками, а также между контролирующими и миноритарными акционерами. Однако решение данных проблем, на наш взгляд, является не столько конечной целью, сколько средством достижения иной, более глобальной цели — максимизации стоимости компании, что в принципе невозможно при наличии конфликта интересов внутри компании. Поэтому можно предположить, что главной функциональной обязанностью независимого директора является максимизация стоимости компании.

В национальном докладе по корпоративному управлению дается следующее понятие независимого директора: «Независимый директор — член совета директоров, не имеющий аффилированности с менеджментом и собственником (акционерами) компании, работающий на благо и в интересах компании в целом» [1, с. 80]. Однако в докладе приводится расширительный, на наш взгляд, перечень функциональных обязанностей независимого директора.

- контроль за менеджментом;
- соблюдение в совете директоров баланса интересов акционеров, в том числе государства;
- стратегическое консультирование и оказание поддержки менеджменту в развитии бизнеса;

– посредничество в разрешении конфликтов интересов при возникновении их в компании [там же, с. 81].

Анализируя данный перечень функциональных обязанностей независимого директора, следует отметить два момента.

1. Перечень функциональных обязанностей независимого директора идеализирован и усложнен. Каким авторитетом, опытом, квалификацией должен обладать независимый директор, чтобы осуществлять стратегическое управленческое консультирование, быть посредником в разрешении конфликтов, соблюдать баланс интересов в компании? И откуда взять такое число столь авторитетных и квалифицированных независимых директоров, чтобы закрыть потребность в них всех акционерных обществ с государственным участием?

2. Сформулированный в национальном докладе по корпоративному управлению перечень функциональных обязанностей независимого директора не только не противоречит обозначенной выше главной функциональной обязанности независимого директора (максимизации стоимости компании), а является ее детализацией и конкретизацией. Отсюда логически следует, что нет никакой разницы в формулировании одной (главной) обязанности или набора функций независимого директора.

Однако разница в наличии одной или нескольких функций независимого директора все же есть, и она заключается в контроле и оценке его деятельности. В одном случае – это отслеживание динамики роста стоимости компании. Во втором случае, учитывая российский менталитет, будет разрабатываться система (методика) оценочных показателей: насколько успешно независимый директор разрешал конфликты, осуществлял стратегическое управленческое консультирование и т. д.

Если взять за основу утверждение, что главной функциональной обязанностью независимого директора является максимизация стоимости компании, то возникает вопрос: при каких условиях целесообразно использовать институт независимых директоров в акционерных обществах с государственным участием?

По мнению А. Шастико и С. Авдашевой, независимые директора необходимы во всех АО с государственным участием. Объясняя целесообразность дифференциации представительства государства в совете директоров акционерных обществ с государственным участием на независимых директоров и профессиональных поверенных, они пишут, что государство как собственник заинтересован в максимизации стоимости компании и эту цель реализуют независимые ди-

ректора; в то же время у государства по отношению к данному АО могут быть иные цели, которые должны реализовываться уже профессиональные поверенные [2, с. 121]. Трудно согласиться с данной позицией по двум причинам.

Во-первых, не всегда целью государства как собственника является максимизация стоимости компании, особенно если вспомнить, что исторически исходной целью вмешательства государства в экономику не являлась коммерция. Поэтому далеко не во всех АО с государственным участием необходимы независимые директора.

Во-вторых, цель изначально должна быть одна, на то она и цель. А если целей несколько, к тому же они противоречат друг другу, то как реализовать их на практике? Например, в условиях экономического кризиса для реализации коммерческой цели необходимо замораживать зарплату, закрывать нерентабельные производства, сокращать работников. Эту цель смогут осуществлять независимые директора. Им будут противостоять профессиональные поверенные, ибо коммерческая цель вступит в противоречие с социальной политикой государства. И что даст противостояние независимых директоров и профессиональных поверенных?

У государства по отношению к акционерным обществам с государственным участием возможен

спектр целей. Однако в отношении конкретного АО в определенный период времени цель должна быть одна. И одной из таких возможных целей может быть рост стоимости компании. В этом случае в состав совета директоров нужно вводить независимого директора как представителя государства. Еще одной экономической нишей ввода независимых директоров в совет директоров, на наш взгляд, являются акционерные общества со 100% государственным участием, где они могут решать агентскую проблему между менеджерами и собственником (государством).

Далее возникает следующий перечень вопросов. Каким критериям должны соответствовать независимые директора? Кто их должен выдвигать в совет директоров АО? Кто и как их готовит?

Независимые директора должны не только обладать знаниями в области экономики, финансов, бизнес администрирования, корпоративного управления, права, но и иметь успешный опыт решения системных вопросов организации и развития бизнеса. Поэтому наилучшим вариантом является привлечение независимых директоров в акционерные общества с государственным участием из частного бизнеса. Такая практика наблюдается в Австрии, Германии, Нидерландах, Новой Зеландии, Скандинавских странах. Назначение на должность

в советы директоров осуществляют в этих странах правительственные органы [2, с. 116]. Из этого следует, что независимый директор — это не профессия, не звание и даже не должность, а статус. Менеджер назначается правительственным органом на должность члена совета директоров со статусом независимого директора.

Практику привлечения независимых директоров из частного бизнеса могут себе позволить страны с развитой рыночной экономикой, в которых имеется достаточное количество квалифицированных и опытных менеджеров. Сложнее странам с развивающейся рыночной экономикой. В этом плане интересен опыт Польши, где казначейство осуществляет профессиональную подготовку специалистов для представления интересов государства в советах директоров АО с государственным участием. Успешно сдавшие экзамены получают диплом, и только после этого их имя заносится в специальную базу данных претендентов на пост независимого директора [2, с. 119].

В России пока нет четкой системы подготовки, подбора и обучения независимых директоров для акционерных обществ с государственным участием. Есть только практика назначения представителей интересов государства в органы управления АО с государственным участием. Функции управления государ-

ственными пакетами акций возложены на Федеральное агентство по управлению федеральной собственностью, которое и осуществляет эту процедуру. Правда, на практике оно должно согласовывать свое решение: в одном случае с отраслевыми министерствами, в другом — на уровне правительства, и только в некоторых случаях может принимать его самостоятельно.

Сложнее обстоит дело с формированием института независимых директоров. В России в настоящее время существует несколько реестров независимых директоров: национальный реестр Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП), реестр Ассоциации независимых директоров, что уже само по себе не нормально. По поводу первого реестра независимых директоров можно сказать, что РСПП вполне мог бы отбирать и готовить независимых директоров для государства. Наличие второго реестра вызывает недоумение. Из названия организации (Ассоциация независимых директоров) следует, что независимый директор — это *звание*, которое члены ассоциации присваивают сами себе или друг другу. В целом остается немало вопросов по поводу действующих реестров независимых директоров.

В качестве независимых директоров практически не привлекаются профессиональные менедже-

ры, а приглашаются бывшие и настоящие государственные служащие. Государственные служащие могут, конечно, обладать высокой квалификацией, но не в сфере бизнеса. И они, как правило, не обладают набором знаний, необходимых для профессионального выполнения своих обязанностей. Сегодня отсутствует четкая и прозрачная система отбора независимых директоров, включаемых в соответствующие реестры. «Пока непонятны критерии включения кандидатов в состав независимых директоров, рекомендуемых к занятию соответствующих должностей, в первую очередь, формирование требований к их квалификации» [2, с. 119].

Ничего удивительного в этой ситуации нет, т. к. откуда в России взять столько потенциально готовых (профессионально подготовленных) менеджеров для выполнения функций независимых директоров? Частный бизнес сам испытывает нехватку профессиональных менеджеров высокого уровня. Поэтому, на наш взгляд, надо использовать опыт Польши — готовить независимых директоров, а именно — отбирать потенциальных кандидатов, профессионально их обучать, присваивать квалификацию, включать в реестр независимых директоров и назначать на должность. При этом от государства должен быть единый заказчик и единый реестр независимых дирек-

торов. Готовить независимых директоров могут разные структуры, а критерии их квалификации и отбора в реестр независимых директоров должен быть едиными в соответствии с государственным стандартом.

Следующий перечень вопросов относится к профессиональным поверенным: кто они такие, какова их функциональная обязанность, как они соотносятся с независимыми директорами, кто и как их должен готовить и выдвигать на должность?

Профессиональные поверенные представляют интересы государства как представителя общества, а независимые директора — интересы акционеров. Отсюда следует, что государству нужны независимые директора, когда его позиция совпадает с интересами акционеров, а когда не совпадает, нужны профессиональные поверенные. Главной функциональной обязанностью независимого директора, как отмечалось выше, является максимизация стоимости компании. Цели деятельности профессиональных поверенных отличаются большим разнообразием, что определяется многогранностью целей государства как акционера по отношению к разным акционерным обществам с долей государства в уставном капитале. Дело в том, что цели государства как акционера носят гораздо более сложный и комплексный характер по сравнению

с целями собственника и не всегда связаны с финансовыми результатами деятельности акционерных обществ.

Независимые директора должны быть независимы от государства в смысле отсутствия давления на них, ибо перед ними стоит конкретная цель — рост стоимости компании, и по достижению этой цели можно судить об эффективности их деятельности. Независимых директоров государство при желании может брать «в готовом виде» из бизнеса в лице действующих менеджеров коммерческих компаний, ибо ничего принципиально нового в их деятельности по отношению к прежней работе не потребуется. С ними государство заключает контракт, в соответствии с которым они должны будут представлять интересы государства как независимые директора.

Профессиональные поверенные должны быть в большей степени зависимы от государства как собственника, ибо по отношению к каждому акционерному обществу с государственной долей в уставном капитале государство должно определять цель, задачи и критерии оценки их деятельности. Из этого следует, что, во-первых, государство должно достаточно подробно описать характер взаимоотношений с профессиональными поверенными в заключаемом с ними договоре, во-вторых, профессиональных пове-

ренных «в готовом виде» из бизнеса взять нельзя, ибо цели их деятельности не совсем совпадают с целями деятельности действующих менеджеров коммерческих компаний.

Профессиональные поверенные как представители интересов государства для профессионального и эффективного выполнения своих обязанностей должны обладать свободой действий, знаниями в соответствующих областях и иметь материальную мотивацию. Всего этого не наблюдается на практике, чем и объясняется крайне низкая эффективность их деятельности. В национальном докладе по корпоративному управлению констатируется: «Действующий институт государственных представителей, при котором чиновники голосуют в органах акционерных обществ на основе полученных директив, характеризуется крайне низким материальным стимулом для принятия эффективных решений, слабой ответственностью и пассивностью государственных представителей» [1, с. 140]. И проблема здесь не только в том, что согласно законодательной норме представители интересов государства при голосовании на заседании совета директоров должны следовать детализированным директивам вышестоящих инстанций. При желании эту норму можно отменить. Основное противоречие состоит в том, что государственные служащие в принципе не могут быть

свободными в принятии ими решений, какими бы профессионалами они ни были. В национальном докладе по корпоративному управлению отмечается: «Поведение государственных служащих регулируется не только корпоративным законодательством, но и законодательством о государственной службе, в том числе в части выполнения директив» [1, с. 137]. Во многих странах — участницах Организации экономического сотрудничества и развития в связи с этим появилась практика назначения независимых директоров вместо государственных служащих [1, с. 137]. Таким образом, представлять интересы государства в акционерных обществах с долей государства в уставном капитале, т. е. быть профессиональными поверенными, вместо государственных служащих должны профессиональные менеджеры. Постановка вопроса, конечно, интересная. Только в процессе реализации этой идеи возникнут два вопроса: во-первых, где взять в России столько профессиональных менеджеров, а, во-вторых, окажется ли возможным профессиональным менеджерам платить соответствующую заработную плату?

«Если представители государства должны только голосовать согласно полученным директивам, то необходимость выплаты им вознаграждения нет. Однако если ожидается, что они должны эффективно контролировать менеджеров и спо-

собствовать достижению высоких результатов компаний, то они должны быть финансово мотивированы» [1, с. 139]. Следует отметить, что по вопросу оплаты труда представителей интересов государства в акционерных обществах с долей государства в уставном капитале (профессиональных поверенных) имеются принципиальные возражения:

1. Государственные служащие, представляющие интересы государства, получают зарплату по основному месту работы.

2. Государство должно платить представителям своих интересов за выполнение функций, не имеющих отношение к государственному управлению [2, с. 112].

3. Они имеют небольшую загруженность в качестве членов совета директоров.

4. Государственные служащие в соответствии с законодательством не могут получать материальное вознаграждение и компенсировать свои расходы за счет акционерного общества, в котором они представляют интересы государства.

Следует также подчеркнуть, что бесплатно функции по представлению интересов государства выполняют чиновники среднего и низшего звена. А высокопоставленные чиновники и политики эту деятельность осуществляют платно, причем за очень хорошие деньги. «Все острее ставится критика в адрес политиков, получающих дополнительный

доход от участия в советах (директоров). Финансовая заинтересованность подталкивает политиков и государственных служащих к членству во многих советах, работе в которых они не уделяют должного внимания» [1, с. 138]. Итак, дилемма «платить или не платить» определяется на практике не объективными причинами, а рангом чиновника.

Как отмечалось выше, представлять интересы государства должны не государственные служащие. Выполнение данных функций должно стать для профессиональных поверенных и независимых директоров основным видом деятельности, за которую они должны будут получать заработную плату. Для отработки положенной им по рангу высокой заработной платы они могут представлять интересы государства не в одном, а в нескольких акционерных обществах. Для стран с развитой рыночной экономикой распространена практика, когда высококвалифицированные менеджеры занимают должности члена совета директоров в нескольких акционерных обществах.

Профессиональным поверенным как членам совета директоров положено денежное вознаграждение. Непрямую получение ими денежного вознаграждения в акционерных обществах действительно не целесообразно, чтобы они не попали в материальную зависимость от компании. Но почему бы эти деньги не перечис-

лять в специально созданный, например, при Федеральном агентстве по управлению федеральной собственностью фонд. А из этого фонда можно было бы официально платить профессиональным поверенным заработную плату. Таким образом, зарплата профессиональных поверенных хотя бы частично могла бы выплачиваться за счет акционерных обществ, в которых они представляют интересы государства.

Профессиональные поверенные для эффективного выполнения своих обязанностей должны обладать профессиональными знаниями в области финансов, финансового менеджмента, корпоративного управления и т. д., а также определенной квалификацией и опытом профессиональной деятельности. Идеальным вариантом для государства явилось бы приглашение на эти должности профессиональных менеджеров. Для того чтобы обеспечить акционерные общества с государственным участием такими специалистами, следует готовить их, как это делается в Польше. Можно предложить следующий алгоритм их подготовки:

1. Выделить профессию с условным названием «корпоративное управление» и не включать ее в реестр профессий государственной службы.

2. Проводить предварительный отбор кандидатов на предстоящее обучение и последующее исполне-

ний функций профессиональных поверенных и независимых директоров с учетом базового образования, опыта работы и моральной чистоплотности. На последний аспект следует обратить особое внимание, т. к. специальности профессиональных поверенных и независимых директоров будут очень востребованы вследствие высокого статуса и оклада лиц, которые будут назначены на соответствующие должности.

3. Профессиональное обучение с последующим присвоением квалификации «корпоративный управляющий».

4. Ставить дипломированных специалистов в резерв на выдвижение и с течением времени назначать их на должности в акционерных обществах с долей государства в уставном капитале со статусом профессиональных поверенных или независимых директоров.

В национальном докладе по корпоративному управлению предлагается при заключении договора с профессиональными поверенными включать в договор пункт, в соответствии с которым профессиональные поверенные страхуют свою гражданскую ответственность за эффективность исполнения своих функций [1, с. 149]. Понять логику этого предложения нетрудно. Но

такой механизм материальной ответственности профессиональных поверенных, на наш взгляд, является неэффективным, т. к. не станет помехой для участия в этой деятельности лиц, не отличающихся моральной чистоплотностью. Можно предложить другой вариант.

Во Франции в корпорациях с долей государства в уставном капитале действует механизм «государственных контролеров». Ими являются государственные чиновники, которые не входят в состав органов управления корпораций с правом голоса, а их функцией является информационная связь между государством и менеджерами корпораций. Использовать опыт Франции можно следующим образом.

По окончании обучения и присвоении квалификации «корпоративное управление» выпускники первоначально могут назначаться на должности государственных контролеров и одновременно являться стажерами для выполнения в будущем функций профессиональных поверенных и независимых директоров. При таком положении дел интересы государства в эффективном выполнении профессиональными поверенными и независимыми директорами своих обязанностей будут соблюдены в полном объеме.

1. Национальный доклад по корпоративному управлению. М., 2008. Вып. 1.
2. Шастико А., Авдашева С. Независимый директор в компаниях с государственным участием: Кассандра или Ариадна? // Вопросы экономики. 2009. № 6. С. 111–121.

С. А. ИСАЕВА

ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ

Ключевые слова:

государство, управление, экономика, качество государственного аппарата, институты, качество работника, качество работы

Key words:

state, administration, economy, quality governmental institution, institutions, employee quality, performance quality

Статья посвящена проблемам совершенствования качества государственного управления экономикой. Особое внимание в исследовании уделено вопросам повышения качества работы сотрудников государственного аппарата и развитию соответствующих институтов. Автор приходит к выводу, что эффективность государственного управления экономикой зависит сейчас не столько от применяемых форм и методов, сколько от способности работников государственного аппарата реализовывать поставленные перед ними задачи.

В научных дискуссиях о роли и месте государства в экономическом процессе речь нередко идет об абстрактной целесообразности проведения государственной экономической политики. В традиционном варианте дискуссий, например, в свете неоклассического и кейнсианского направлений экономической мысли, в первую очередь ставится вопрос о возможности или невозможности государственного влияния на стихийные рыночные механизмы. В случае, если в ходе дискуссий их участники приходят к мнению, что рыночные механизмы не в состоянии самостоятельно ре-

The article is concerned with the problems of quality improvement of state management of economy. Special attention is paid to quality improvement of state institutions employees' labor as well as to development of corresponding institutions. The author concludes that effectiveness of state management of economy is dependent now not so much on applied forms and methods as on abilities of state institutions employees to realize assigned tasks.

шить все стоящие перед экономической проблемы, встает вопрос о допустимой глубине и наилучших методах этого вмешательства. Способность конкретного государства решать проблемы регулирования экономики часто остается за кадром, хотя с точки зрения практики она имеет ключевое значение.

Для нашей страны актуальность этой проблемы очевидна, поскольку ее решение связано даже не с перестройкой механизмов государственного регулирования экономики, а с созданием в некоторых случаях этих механизмов заново. Существовавшие до последних реформ меха-

низмы функционировали на принципиально иной основе. Дело в том, что в недавнем прошлом государство не вмешивалось в рыночные отношения, а подменяло их, не давая проявляться стихийным механизмам регулирования экономики. Эти процессы всегда были вторичны по отношению к государственному директивному планированию. И происходило это не только в советское время, а на протяжении всей истории российского государства.

Деятельность российских предпринимателей всегда подвергалась строгой государственной регламентации. Повелось это еще со времен создателя отечественной промышленности — Петра I. Создавая в стране промышленность, Петр держал ее под постоянным строжайшим контролем, требуя жесткого соблюдения технологических параметров производства, вплоть до централизованного установления ассортимента и цены производимой продукции. О Петре мы вспоминаем потому, что при нем в России начинают складываться макроэкономические отношения, возникает промышленность, которая в период становления государства потенциально могла стать материальной основой капиталистических экономических отношений. Но объективные предпосылки для появления командной экономики возникли много раньше, и они оказались сильнее.

Можно еще достаточно долго говорить об исторической специфике взаимоотношений российского государства и рынка, но сейчас речь идет не о необходимости или недопустимости вмешательства в экономические процессы, а о принципиальной возможности изменения существовавших до сих пор отношений, формирования новых институтов, гарантирующих эффективность государственного регулирования экономики. Не забывая о прошлом, нужно двигаться вперед, не отменяя веками складывавшиеся общественные институты, сохраняя их рациональное зерно, добавляя в их деятельность лучшие достижения человеческой цивилизации.

В противном случае может сложиться ситуация, о возникновении которой предупреждает Е. Гурвич: «В стратегических отраслях формируется гибрид советской системы с диким капитализмом. Советская бесхозяйственность соединяется с полной закрытостью и бесконтрольностью. Так что у нас создается новый класс — “неэффективных полусобственников”. Результат сразу же проявился в замедлении экономического роста и инвестиций. Видимо, новый класс считает, что главное — отдать управление в правильные руки. Мол, это поможет избежать повторения советского опыта. Хотя на самом деле главное — создать правильную систему» [3]. То есть возможен вариант, когда

будут соединены не лучшие стороны двух систем (капиталистической и командной), а худшие. Вопрос о полном устранении элементов одной из них выглядит утопично.

Изменение форм государственного воздействия на экономику ни в коей мере не наносит ущерба становлению цивилизованного рынка. Наоборот, замена существующего государственного произвола на научно обоснованные методы регулирования позволит укрепить конкурентные механизмы. Побеждать в противоборстве должны те, кто экономически эффективнее, а не те, кто через своих ставленников имеет больше властных полномочий, а потому получает возможность побеждать неэкономическими методами.

В отечественной экономической литературе эта тема освещена на уровне постановки вопроса, но и это исключительно важно. В. Мау пишет: «Некоторые из предложений об усилении государственного вмешательства обусловлены реальными проблемами, с которыми сталкивается современная российская экономика. Однако именно в современной российской экономике существуют и фундаментальные препятствия для практической реализации дирижистских идей: во-первых, характерные для нынешнего этапа технологического развития крайне ограниченные возможности прогнозирования отраслевых и структурных приоритетов; во-вто-

рых, недостаточное развитие политических и правовых институтов (что само по себе является барьером для использования инструментов госрегулирования, поскольку отсутствие эффективной системы исполнения законодательства препятствует выработке и отбору государством действительно эффективных проектов); в-третьих, отсутствие доверия между всеми участниками хозяйственной жизни — домохозяйствами, фирмами и государством. Иными словами, пока неэффективны институты, обеспечивающие правопорядок, пока решения власти продолжают пугать или изумлять предпринимателей, пока недофинансированным остается развитие человека, неэффективным будет и прямое государственное вмешательство в экономику (и прежде всего госинвестиции)» [7, с. 21–22].

Дело не в количественных характеристиках государственного вмешательства в экономику, а в качественных. В этой связи прежде всего возникает вопрос о качестве государственного аппарата, хотя и количественные параметры нуждаются в серьезном анализе. Дело в том, что традиционно сложилось однозначно отрицательное отношение к количественному росту государственных служащих.

Проведем анализ численности государственных служащих. По данным Росстата, число лиц, заме-

щающих государственные должности, выросло с 1999 г. до октября 2008 г. в 1,7 раза (с 485 566 до 846 307 человек). Если сложить эти цифры с числом работников органов государственной власти, которые формально не считаются госслужащими, получится, что численность аппарата выросла с 1 млн до 1,8 млн человек и превысила аналогичные показатели позднего СССР.

Госаппарат обходился стране все дороже. Расходы по статье «общегосударственные вопросы», ключевые пункты которой посвящены содержанию органов власти, росли быстрее, чем общие расходы бюджета, быстрее, чем расходы на национальную оборону, на образование, на здравоохранение. В 2000 г. смета расходов на решение «общегосударственных вопросов» не превышала 10% расходов бюджета, а в 2008 г. достигла 15% (что составило 1 трлн рублей), превысив таким образом аналогичные показатели Франции и Германии, где в число госслужащих входят учителя и преподаватели государственных вузов.

Если считать государство неким сервисом по управлению страной, то чем больше в этом сервисе работников и чем дороже он обходится стране, тем ниже эффективность. Правда, привлекательность работы в этом сервисе растет [4].

С цифрами не поспоришь, но почему рост работников однозначно должен приводить к снижению

эффективности работы сервиса? В ходе структурной перестройки количество государственных служащих может увеличиваться в связи с ростом выполняемых функций. В этом смысле интересен опыт США. В связи с новым этапом научно-технической революции в этой стране происходят серьезные структурные сдвиги. В 2007–2009 гг. число рабочих мест в сфере деловых услуг, включая финансы, по данным министерства труда США, сократилось на 848 тыс., в торговле — на 570 тыс., но еще больше — почти на 2 млн — уменьшилось число занятых в промышленности и строительстве. Выросло лишь число государственных служащих (на 170 тыс.), а также занятых в образовании и здравоохранении (на 573 тыс.), финансирование деятельности которых также в значительной мере производится из бюджета [2].

В ситуации, сложившейся в России, проблема заключается не столько в количестве государственных служащих, сколько в формировании дееспособных институтов, обеспечивающих эффективное государственное вмешательство [1]. В противном случае некомпетентные и немотивированные, а тем более коррумпированные государственные органы могут осуществлять такое регулирование экономики, которое пойдет не на пользу, а во вред обществу.

Нельзя не согласиться с Ф. Шамхаловым: «К одному из важнейших факторов успеха социальных и политических реформ относится наличие сильных и эффективно действующих государственно-политических институтов. Слабая властная система создает благоприятную почву для произвола со стороны государственных органов и чиновников, соответственно для коррупции и мздоимства» [13, с. 375].

Вот как видится данная проблема со стороны. Член палаты лордов британского парламента, профессор Уорвикского университета Р. Скидельский пишет: «Недавно я попросил известного российского предпринимателя объяснить мне, почему в России за последние пять благоприятных лет экономика в среднем росла на 6,8% в год, а в Китае — почти на 10%? Он ответил мгновенно: “Федеральное правительство”. По мнению бизнесмена, правительство обходится стране в 3% упущенного роста ВВП каждый год» [11].

Если российский ВВП будет расти на 10% в год в ближайшие 25 лет, то к 2030 г. размер экономики достигнет 6,5 трлн долларов (с 1600 млрд в 2004 г.), а если на 7% в год, то за тот же период можно достичь лишь 3,2 трлн долларов. Разница есть. Напомним, что китайская экономика за последние 25 лет в среднем ежегодно прирастала на 9,3%.

За счет чего такой ущерб? В основном за счет коррупции и некомпетентности. В России чиновничья служба по-прежнему воспринимается как средство личного обогащения. На наш взгляд, российскому политическому классу недостает государственного духа — в особенности на фоне чиновников Китая, где то ли партийная дисциплина, то ли страх народного возмущения держит клептократию под контролем.

Многие говорят о предпринимательской энергии китайских чиновников на всех уровнях — от деревенских кооперативов до огромных инфраструктурных проектов. У российских чиновников тоже нет недостатка в предпринимательской энергии, но направлена она преимущественно на извлечение личной выгоды. В Китае доходы от продажи участков городской земли идут в основном на предоставление социальных услуг, а чиновники оставляют себе небольшую часть. В России чаще бывает наоборот: львиная доля оседает в личных карманах, а небольшая часть идет на общественные нужды [11].

В Китае был реализован тщательно проработанный проект под названием «Вертушка», согласно которому на каждом предприятии отбирались самые энергичные, морально стойкие и инициативные молодые люди, которых направляли на учебу: кого в США, кого в Европу, кого на курсы у себя. Из

отобранных и обученных молодых людей вырос кадровый корпус для малых и средних предприятий, а впоследствии — и крупных компаний.

Кроме того, с переходом к новой экономике в Китае в целом возродился жесткий отбор претендентов на роль чиновников, что означало определенный возврат к традициям конфуцианства. И тут опять-таки был получен впечатляющий результат, о чем легендарный премьер Сингапура Ли Куан Ю в книге «Сингапурская история» написал, что в современном Китае «каждый высший чиновник даже провинциального уровня не имеет себе в мире равных». Это, равно как и многое другое, тоже представляет следствие ценностного ренессанса [9, с. 38].

В Китае «ценностный ренессанс» дополняется самыми жесткими репрессивными мерами. Жертвами борьбы с коррупцией становится до 45 000 госслужащих и до 20 000 работников силовых структур в год (в РФ за январь–сентябрь 2009 г. осуждено соответственно 532 и 764 человека). Большое внимание уделяется и постоянному обновлению государственного аппарата. Из членов политбюро ЦК КПК и правительства КНР образца 2003 г. сегодня посты аналогичного уровня занимает менее 1/4 чиновников. Обновление элит происходит постоянно и затрагивает все этажи и эшелоны власти [6].

Последнее имеет особое значение. По мнению специалистов, причиной серьезных потрясений является старение элиты. По этому поводу Ю. Ольсевич пишет: «Маркс полагал, что социально-экономическую систему разрушают “низы”. Так, капитализм якобы возвращает своего “могильщика” в лице пролетариата. Веблен предсказывал, что таким “могильщиком” станет инженерно-технический класс. Парето же считал, что всякий строй рухнет вследствие “дряхления” правящей элиты.

Опираясь на почти столетний опыт России, мы можем утверждать, что неизбежность крушения социально-экономического строя обусловлена формированием такой системы институтов, которая “выталкивает наверх” и концентрирует в правящей элите людей с психологией, неадекватной задачам общественного развития. В России в 1917 г. такую элиту составляли дворяне; в СССР в 1970–1980-х гг. — безынициативная бюрократия, враждебная новаторству во всех областях, за исключением связанных с гонкой вооружений и государственным престижем.

В современных США опасность для системы создает возникшая в условиях дерегулирования институциональная структура, которая “выталкивает наверх” особенно агрессивных, алчных и изощренных предпринимателей, готовых на

неоправданный риск и обход законов. Вместе с аналогичного типа политиками они угрожают крахом не только мировому хозяйству, но и международному миру. Угроза эта тем более реальна, что и в других странах (в том числе в России) в унисон с американскими «ястребами» действуют группы столь же хищных и неразборчивых в средствах предпринимателей» [8, с. 43].

Поучителен опыт перестройки бюрократического аппарата в послевоенной Японии [5]. Долгое время этот аппарат являлся объектом жесткой критики общественности за свою неповоротливость, медлительность и крайнюю «бюрократичность». Описывая положение, сложившееся в разгар экономического бума — в середине 1950-х гг., исследователи приводили такой факт: для получения подписи премьер-министра Японии документ должны были завизировать более 50 чиновников. Обследование министерства сельского и лесного хозяйства Японии показало, что в среднем каждый чиновник ежедневно ставил свою печать на 250 документов. Достаточно высокого уровня достигала и коррупция в государственном аппарате.

Для создания эффективных форм взаимодействия власти и бизнеса были использованы модернизированные традиционные институты, которые обеспечивали необходимую мотивацию чиновников

к рациональному, с точки зрения общества, поведению. В качестве механизма контроля над чиновничьим аппаратом в Японии используется институт группизма. При этом речь идет не об официальных инструкциях и законах, а о неформальных институтах, определяющих модель реального повседневного поведения индивида, нарушение которых не наказуемо официально, но вызывает резкое порицание со стороны коллектива, от которого чиновник зависит как материально, так и нравственно.

Описываемый институт также защищает государственного служащего от попыток агрессивного воздействия извне. Принятие наиболее значимых решений основано на участии в данном процессе всех заинтересованных лиц с непременным сведением воедино всех точек зрения. Этот принцип называется «нэмаваси» и означает улаживание разногласий, ослабление противоречий, отсечение противоположных точек зрения. Принятое в коллективе решение практически невозможно изменить подкупом или шантажом одного из членов группы.

Мотивационную функцию выполняет институт амакудари (дословно «спуск с небес»), представляющий собой перемещение уходящих в отставку высокопоставленных государственных управленцев на ответственные посты в аффилированных компаниях или в частном

бизнесе, а также в политической сфере. Принцип ротации кадров из бизнеса во власть и обратно используется практически во всех странах. Но в Японии он имеет свою специфику. Кадровые перемещения направлены в одну сторону: чиновники уходят после отставки в бизнес и другие сферы общественной жизни, но не наоборот. Это правило не является формальным, где-либо зафиксированным в официальных документах, но оно стало строго обязательным процессом, которому не свойственны случайность или изменчивость.

Описанная схема повышения эффективности деятельности государственного аппарата не может быть непосредственно позаимствована для российской практики, поскольку традиционные неформальные институты в нашей стране носят иной характер. Пример поучителен с другой точки зрения: традиционные неформальные институты нужно не разрушать, а модернизировать.

В нашей стране, как и во всех странах мира, существует тесная связь властных структур и бизнеса. Ее невозможно в современных условиях устранить, и не следует предпринимать бесполезных попыток в этом направлении. Важно придавать этим отношениям цивилизованные формы, по крайней мере, применять меры, направленные на то, чтобы молодые специалисты

стремились попасть на государственную службу, были соответствующим образом мотивированы.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации (2008–2020 гг.), подготовленной министерством экономического развития РФ, важнейшей мерой развития экономики является преодоление отставания государственных органов и бюджетной сферы по квалификации и мотивированности кадров от корпоративного сектора: «Для этого необходимо в короткие сроки сократить разрыв в оплате труда между секторами, одновременно повышая требования к сотрудникам государственных и муниципальных органов и учреждений и усиливая стимулирование качества и результативности. Необходимо создать условия и стимулы для повышения квалификации государственных служащих и менеджеров бюджетной сферы в ведущих университетах и бизнес-школах, в том числе на базе программ, сопоставимым по содержанию и качеству с лучшими западноевропейскими магистерскими программами в области публичного менеджмента (МРА)» [10].

В Японии министерство внешней торговли и промышленности имеет полномочия в проведении промышленной политики, которые не сравнимы с полномочиями аналогичных государственных органов

других развитых стран. Специалисты считают, что эффективная деятельность этого органа в решающей степени связана с проводимой им кадровой политикой, высоким профессиональным уровнем его работников. Каждый год министерство принимает на работу 20–30 человек, представляющих собой «самые выдающиеся умы» Японии. Большинство из них — наиболее талантливые выпускники юридического либо экономического факультетов Токийского университета. Причем идет ожесточенная конкурентная борьба между государственными органами по привлечению наиболее одаренных выпускников японских университетов.

Тот факт, что наши министерства не стоят в очереди за выпускниками престижных вузов, наводит на мысль, что теоретические знания — далеко не главный критерий отбора на государственную службу в России. И это далеко не безобидный вывод, поскольку мы живем на стадии развития, которую называют «экономикой знаний». Можно обучать чиновников в ведущих университетах и бизнес-школах, как этого требует Концепция долгосрочного развития, и это обязательно даст положительный результат, но не решит полностью проблему высокого качества работы.

Явно не соответствует современным потребностям механизм мотивации государственных служащих.

В лобовом варианте часто говорят о недостаточном уровне материального поощрения. В приведенной выдержке из Концепции вопрос об усилении стимулирования также ставится, но в общих чертах. На самом деле эта проблема нуждается в серьезной теоретической проработке. Ведь дело не в том, что чиновники получают недостаточно, чтобы обеспечить себе достойную жизнь. Правда, у низшего звена управленцев проблема относительно невысокой заработной платы существует, но с определенного уровня ставить вопрос о несоответствующем материальном поощрении не корректно.

Газета «Ведомости» подсчитала официальные доходы федеральных служащих. Зарплаты выглядят на первый взгляд низкими: Президент и премьер получают 232 861 и 186 289 рублей в месяц соответственно, у вице-преьера оклад составляет всего 30 890 рублей, а у министра — 28 514 рублей. Однако низкое жалование компенсируется надбавками и гарантированными поощрениями, увеличивающими его в 5–14 раз. С их учетом вице-премьер получает уже 161 657 рублей, министр — 149 221 рублей. А размер негарантированных поощрений за выполнение особо важных и сложных заданий вообще не ограничен. Лишены надбавок и поощрений только президент и премьер.

Но разговор должен идти не о том, много это или мало, а о том, как привязана зарплата госслужащих к результатам их работы. По утверждению аналитиков газеты — никак. Формально такая привязка существует, но реально денежное поощрение выплачивается всем и всегда вне зависимости от результатов [11].

Недостаточная или неправильная реализация обособленного интереса государственных служащих, а тем более игнорирование его все-

гда оборачивается множеством негативных последствий, крайним из которых является высокий уровень коррупции, полное пренебрежение общенародными интересами. Возникают так называемые административные барьеры, которые тормозят развитие всех сторон общественной жизни. Повышение профессионализма работника и качества его работы являются центральными проблемами в модернизации государственного аппарата.

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. *Бляхман Л. С.* От глобального кризиса к новому экономическому порядку // Проблемы современной экономики. 2009. № 1.
3. Вопрос дня: Восстанавливаем советскую экономику? // Ведомости. 2005. 6 октября.
4. Государство — это мы // Ведомости. 2009. 20 марта.
5. *Дружинин Н. Л., Мисько О. Н.* Японская бюрократия и генезис института амакудари // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 5. Экономика. 2009. Вып. 2. С. 60–69.
6. *Иноземцев В.* Учиться у Китая // Ведомости. 2009. 19 октября.
7. *Мау В.* Экономическая политика в 2004 г.: поиск модели консолидированного роста // Вопросы экономики. 2005. № 1. С. 4–27.
8. *Ольсевич Ю.* Психологические аспекты современного экономического кризиса // Вопросы экономики. 2009. № 3. С. 39–53.
9. *Пахомов Ю., Пахомов Н.* Мировой финансовый кризис: цивилизационные истоки // Экономист. 2009 № 2. С. 37–42.
10. Проект Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации. [Электронный ресурс] // Экономика и жизнь. Новости. URL: http://www.eg-online.ru/upload/id_news/kdr2020_sent.doc (дата обращения: 10.09.2010).
11. *Резник И.* Сколько платят в госкорпорациях // Ведомости. 2008. 7 мая.
12. *Скидельский Р.* Цена компетентности // Ведомости. 2005. 18 августа.
13. *Шамхалов Ф.* Собственность и власть. М., 2007.

Л. Г. СЕРЕБРЯКОВ, В. В. ЯНОВСКИЙ

СОВРЕМЕННАЯ ИНФРАСТРУКТУРА И УСТОЙЧИВОЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНА

Ключевые слова:

регион, стратегическое планирование, современная инфраструктура, устойчивое развитие

Key words:

region, strategic planning, contemporary infrastructure, sustainable development

В статье обосновывается необходимость разработки организационно-экономического механизма формирования устойчивого развития современной инфраструктуры, способствующей росту конкурентоспособности региона в целом.

Авторы утверждают, что отсутствие современной инфраструктуры в регионах РФ, а также единых правил ее формирования и функционирования противоречит принципу стратегического единства социально-экономического и инфраструктурного планирования, очевидному с точки зрения обеспечения конкурентоспособности региона.

Сегодня уже ясно, что существует прямая зависимость между социально-экономическим развитием страны и уровнем развития ее инфраструктуры. Причем для устойчивого социально-экономического развития страны необходима не только структурная перестройка экономики, но и территориальная трансформация. В этой связи ключевым становится вопрос о том, как государственная политика способствует процессам доступа к базовым благам и социальным

In the article reasons for necessity of development of organizational and economical control mechanism of sustainable development formation of contemporary infrastructure, resulted in concurrency growth of a region as a whole are given. The authors state that absence of contemporary infrastructure in the regions of Russian Federation as well as absence of uniform rules of its formation and functioning contradicts the principle of strategic unity of social and economical and infrastructural planning evident from the view of regional concurrency providing.

услугам на всей огромной территории Российской Федерации. Подчеркнем, что Россия – самая большая страна в мире, протяженностью 11 часовых поясов. Поэтому локализация экономической деятельности и уровень развития современной инфраструктуры имеют определяющее значение: в силу значительных расстояний доступ к внутренним и международным рынкам затруднен. Не создав доступную всем хозяйствующим субъектам инфраструктуру современно-

го уровня и не обеспечив ее функционирование, органы власти и управления регионов не могут решить проблему конкурентоспособности производимой продукции.

Под инфраструктурой понимают комплекс рыночных институтов, реализующих взаимосвязь основных макроэкономических потоков. В широком смысле к инфраструктуре относят всю систему институтов локальных рынков. В более узком смысле это материальные объекты инфраструктуры — «товары общественного потребления» или другими словами общественные блага, производство и использование которых контролируется обычно государством (городские транспортные системы, муниципальные системы канализации, водо- и газоснабжения и т. п.) [3]. Напомним, что отрасли хозяйства, обеспечивающие производство и использование такого рода общественных благ неконкурентны, т. к. предельные издержки для дополнительного потребителя равны нулю. Иначе говоря, инфраструктура — это комплекс отраслей хозяйства, обслуживающих производство и создающих условия для жизни и деятельности граждан. Она включает дороги, каналы, порты, мосты, аэродромы, складские помещения и территории, системы энерго и тепло обеспечения, транспорт, связь, образование, информационное обеспечение, здравоохранение и т. п.

Процесс территориального экономического развития идет наиболее интенсивно там, где транспортные, энергетические, телекоммуникационные и другие сети по используемым в них технологиям соответствуют наивысшим технологическим укладам, т. е. где создана современная инфраструктура. Таким образом, анализируя перспективы развития российских регионов, оставаться только в экономической плоскости нельзя. Сегодня необходим многомерный анализ, включающий состояние инфраструктуры, поскольку территориальные дисфункции инфраструктуры практически блокируют усилия по реализации программ формирования устойчивого социально-экономического развития.

Роль инфраструктуры как организатора экономического и социального пространства определена и установками нынешней экономической программы правительства России [12]. Укажем основные элементы инфраструктуры, соответствующие становлению технологических укладов (табл. 1 и 2 [18]).

Влияние инфраструктуры на региональное развитие предложено называть территориальными функциями [15], соответственно неразвитость инфраструктуры конкретного региона, ее неспособность выполнять необходимые функции обслуживания региональной экономики можно назвать территориаль-

Технологические уклады и доминирующие элементы инфраструктуры

Технологические уклады	Элементы инфраструктуры
Первый	Оросительные каналы, проезжие дороги
Второй	Железные дороги, мировое судоходство
Третий	Электростанции, электрические распределительные сети, телефон, телеграф, радио
Четвертый	Скоростные автомобильные дороги, воздушное сообщение, аэропорты
Пятый	Средства телекоммуникации, компьютерные технологии, навигационные спутниковые системы, Интернет
Шестой	Системы искусственного интеллекта, глобальные информационные сети, интегрированные высокоскоростные транспортные системы, атомная энергетика, возобновляемые источники энергии

ными дисфункциями инфраструктуры. Основными социально-экономическими и пространственными функциями инфраструктуры являются, по мнению Н. Т. Агафонова и Р. А. Исляева [1], функции, представленные на рис. 1.

Анализируя данные, представленные в табл. 1 и 2, на рис. 1, можно прийти к выводу, что инфраструктура в России не соответствует современным требованиям. В частности, не до конца еще решены задачи формирования инфраструктуры, адекватной третьему технологическому укладу. Международный союз электросвязи (International Telecommunication Union, ITU) опубликовал в феврале 2010 г. исследование, в котором сравнил уровень развития инфокоммуникационных технологий

(ИКТ) в 159 странах мира за 2008 г. В общем рейтинге развития ИКТ Россия заняла 48 место в мире, опустившись за год на две позиции: в 2007 г. она занимала 46 место. Между тем особенность пятого технологического уклада состоит в том, что в его рамках разделение труда становится тождественным работе в едином информационном пространстве, в единой инновационной среде.

В рамках нашего исследования мы понимаем инновационную среду как *сочетание внутренней и внешней сред участника инновационного процесса*. Дальнее (макросреда) и ближнее (микросреда) окружение составляют внешнюю среду любого участника инновационного процесса, оказывают либо косвенное (макросреда), либо прямое (микросреда)

Таблица 2

Хронология и характеристика технологических укладов*

	Номер технологического уклада				
	Первый	Второй	Третий	Четвертый	Пятый
Период доминирования	1770–1830 гг.	1830–1880 гг.	1880–1930 гг.	1930–1980 гг.	от 1980–1990 гг. до 2030–2040 (?) гг.
Технологические лидеры	Великобритания, Франция, Бельгия	Великобритания, Франция, Бельгия, Германия, США	Германия, США, Великобритания, Франция, Бельгия, Швейцария, Нидерланды	США, страны Западной Европы, СССР, Канада, Австралия, Япония, Швеция, Швейцария	Япония, США, страны ЕС
Развитые страны	Германские государства, Нидерланды	Италия, Нидерланды, Швейцария, Австро-Венгрия, Россия	Россия, Италия, Дания, Австро-Венгрия, Канада, Япония, Испания, Швеция	Бразилия, Мексика, Китай, Тайвань, Индия	Бразилия, Мексика, Аргентина, Венесуэла, Китай, Индия, Индонезия, Турция, Восточная Европа, Канада, Австралия, Тайвань, Корея
Ядро технологического уклада	Текстильная промышленность и машиностроение, выплавка чугуна, обработка железа, строительство каналов, водяной двигатель	Паровой двигатель, железнодорожный транспорт, черная металлургия	Электротехническое, тяжелое машиностроение, производство и прокат стали, линии электропередач, неорганическая химия	Автомобильное и тракторостроение, цветная металлургия, синтетические материалы, нефтепереработка	Электронная промышленность, вычислительная, оптоволоконная техника, ПО, телекоммуникации, роботостроение, производство и переработка газа, ИТ

Номер технологического уклада					
	Первый	Второй	Третий	Четвертый	Пятый
Период доминирования	1770–1830 гг.	1830–1880 гг.	1880–1930 гг.	1930–1980 гг.	от 1980–1990 гг. до 2030–2040 (?) гг.
Ключевой фактор	Текстильные машины	Паровой двигатель, станки	Электродвигатель, сталь	Двигатель внутреннего сгорания, нефтехимия	Микроэлектронные компоненты
Формирующееся ядро нового уклада	Паровые двигатели, машиностроение	Сталь, электроэнергетика, тяжелое машиностроение, неорганическая химия	Автомобилестроение, органическая химия, производство и переработка нефти, цветная металлургия, автомобильное строительство	Радары, строительство трубопроводов, авиационная промышленность, производство и переработка газа	Биотехнологии, космическая техника, тонкая химия, нанотехнологии.
Преимущества по сравнению с предыдущим	Механизация и концентрация производства на фабриках	Рост масштабов и концентрация производства на основе использования парового двигателя	Повышение гибкости производства на основе электродвигателя, стандартизация, урбанизация	Массовое и серийное производство	Индивидуализация производства и потребления, повышение гибкости производства, преодоление экологических ограничений по энерго- и материалопотреблению, дезурбанизация на основе ИТ технологий

влияние на условия инновационной деятельности и ее результат. В качестве компонентов макросреды выступают социальная, технологическая, экономическая и политическая сферы. Компонентами микросреды принято считать определенные стратегические зоны хозяйствования: рынок новшеств, рынок чистой конкуренции нововведений (инноваций), рынок капитала (инновационных инвестиций),

элементы административной системы, с которыми непосредственно связаны участники инновационного процесса, звенья инновационной инфраструктуры, обслуживающие инновационный процесс. Под внутренней инновационной средой понимают внутренние отношения компонентов фирмы, связи, образуемые состоянием элементов системы фирмы, влияющих на ее инновационную деятельность.



Рис. 1. Система территориальных функций инфраструктуры в социально-экономическом и пространственном развитии регионов

Задача государства в этой ситуации — создать режим наибольшего благоприятствования для инвестиций в инновационный сектор, что стратегически важно для модернизации России и обеспечения конкурентоспособности отечественной экономики в целом. Наряду с развитием инфраструктуры пятого технологического уклада насущная проблема — формирование элементов региональной инфраструктуры, соответствующих четвертому укладу, что создаст импульс устойчивости социально-экономического развития страны в целом. В контексте данного исследования устойчивое развитие — это сбалансированное развитие, способность социально-экономической системы региона успешно адаптироваться к изменениям в окружающей среде на основе рационального использования всех видов эндогенных ресурсов без предельных нагрузок на экосистему. Критерии и показатели устойчивого развития, специфика управления инновационным процессом в мегаполисе подробно рассмотрены в ряде работ [6; 7].

Постиндустриальные тренды в экономике уже изменили характер связи между расселением и размещением экономических видов деятельности — сегодня новые отрасли возникают там, где для этого есть необходимый уровень качества жизни населения, устойчиво развивается социально-экономическая

система. Концепция устойчивого развития — результат объединения экономической, социальной и экологической точек зрения. В соответствии с этим можно говорить о трех целях устойчивого развития: экономической эффективности, социальной справедливости и экологической целостности. Специфика понятия «устойчивое развитие» в значительной степени проявляется при рассмотрении отличия экономического развития от экономического роста. Рост направлен на количественное увеличение масштаба экономики, что предполагает увеличение объема и скорости материальных и энергетических потоков, а также численности народонаселения и запасов продуктов человеческого труда. Развитие же подразумевает качественные усовершенствования в структуре, конструкции и композиции физических объемов и потоков.

При переходе к инновационной экономике главной целью развития регионов следует признать обеспечение их устойчивого экономического роста, который базируется на фундаментальных слагаемых (рис. 2).

Цели, обеспечивающие устойчивое развитие социально-экономической системы региона, должны, по нашему мнению, обладать рядом свойств:

— формулировка цели должна предусматривать возможность количественной оценки дости-

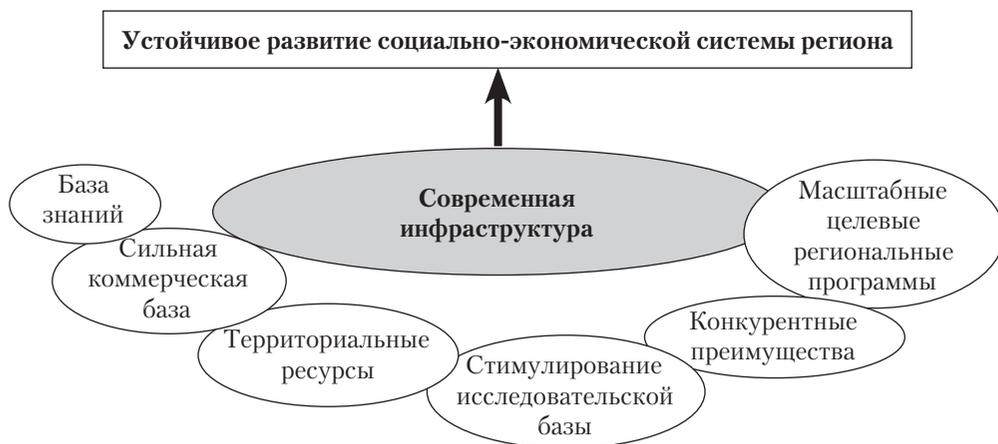


Рис. 2. Основные фундаментальные слагаемые устойчивого развития социально-экономической системы региона

жимости, исключаяющей манипулирование неэкономическими факторами;

- по каждой цели должна быть определена потребность в ресурсах;
- множество целей должно обеспечивать все потребности общества, необходимые для его расширенного воспроизводства.

Устойчивое развитие социально-экономической системы региона определим как сбалансированное социально-экономическое развитие на основе рационального использования всех ресурсов территориальной подсистемы, включая геолого-географические, трудовые, экономику, промышленность, инфраструктуру без предельных нагрузок на окружающую среду (городские экосистемы).

Понятие конкурентоспособности региона достаточно широко об-

суждается в литературе [13; 8]. Например, данное понятие рассматривается как способность обеспечить высокий уровень и качество жизни населения региона, соответствующие национальным и мировым стандартам, на основе инновационного подхода к использованию ресурсного потенциала, адекватного современной экономике, а также эффективной реализации с помощью современных рыночных механизмов для создания устойчивых долгосрочных конкурентных преимуществ во всех сферах деятельности. Считается, что региональные конкурентные преимущества обеспечиваются за счет конкурентных ресурсов, к которым в современных условиях необходимо отнести не столько традиционные экономические ресурсы, сколько материальные и нематериальные элементы региона, обладающие рыночной ценностью или спо-

способствующие повышению спроса на другие элементы региона. В качестве примера «нетрадиционных» ресурсов региона приводится научно-образовательный комплекс (на рис. 1 — базы знаний), народные промыслы, развитая транспортная инфраструктура.

Необходимо добавить, что высокие затраты на транспортировку — один из основных факторов неконкурентоспособности российских предприятий. Транспортные расходы на единицу продукции в России, по экспертным оценкам, в 6 раз выше, чем в США, и в 4,5 раза — чем в Китае. На основном виде транспорта в России — железнодорожном — плотность железнодорожных сетей недостаточна. До сих пор ряд крупных территориальных образований страны выхода к железной дороге не имеют. При этом средняя скорость на российских железных дорогах в 4 раза ниже, чем в развитых государствах. Низкая степень механизации погрузочно-разгрузочных работ дополнительно удорожает перевозку грузов.

Общей тенденцией для всех развитых стран в транспортировке грузов является переход к автомобильному транспорту. Для России такая тенденция осложнена неразвитостью дорожной сети: наибольшая плотность автодорог на единицу площади в США составляет 22,5 км / 1000 км², наибольшая плотность из расчета на 1000 жите-

лей в Германии — 1,8 км / 1000 жителей. В России данные показатели составляют 5,5 км / 1000 км² и 0,06 км / 1000 жителей соответственно [8]. Даже если считать, что до 35% российской территории остается вне какой-либо хозяйственной деятельности, то указанные выше цифры достаточно ясно указывают на направление усилий федерального центра и органов власти и управления регионов.

Такие элементы, как природные ресурсы, климатические условия, географическое положение не зависят от деятельности человека и дают конкурентные преимущества, как правило, неустойчивые, зависящие от многих рыночных факторов. Ряд региональных составляющих формируются в процессе хозяйственной деятельности человека. Это, прежде всего, современная инфраструктура, включая инновационную и телекоммуникационную, кадры высокой квалификации. Для получения конкурентных преимуществ высокого порядка имеет значение наличие в регионе предприятий и производств, использующих инновационные технологии. Причем для развития этих факторов конкурентоспособности требуются значительные и продолжительные вложения капитала в человека.

Под конкурентоспособностью региона следует понимать его способность обеспечить достаточный

уровень жизни населения и высокую степень реализации имеющегося экономического потенциала (финансового, производственного, трудового, инновационного, ресурсно-сырьевого и др.). Потенциал региона формируется в результате функционирования регионального рынка, вовлекающего в воспроизводственный процесс все имеющиеся в регионе ресурсы и эффективно их использующего [16]. Конкурентные преимущества региона — это интегральный показатель, образующийся из преимуществ предприятий и организаций, производящих конкурентоспособные товары и услуги.

Стратегическое планирование — особый вид деятельности хозяйствующих субъектов, территориальных органов исполнительной и законодательной власти (муниципалитетов, отдельных регионов, региональных ассоциаций), субъектов Федерации, федеральных органов исполнительной и законодательной власти и государства в целом. Он состоит в подготовке проектов стратегических решений с представлением (в виде прогнозов на сроки от нескольких лет и более) программ и планов, предусматривающих выдвижение таких целей и стратегий развития соответствующих объектов управления, реализация которых обеспечивает их эффективное функционирование в долгосрочной перспективе с учетом

изменяющихся условий внешней среды.

Практически в каждом субъекте Российской Федерации ведутся разработки региональных стратегий устойчивого развития, аналогичная работа идет в органах местного самоуправления России. Вместе с тем разработанные стратегии, принятые программы и планы местного развития практически не реализуются. Местные органы власти стремятся прежде всего снять социально-экономическое напряжение на своих территориях, выплатить людям зарплату, наладить коммунальное обслуживание и обеспечить безопасность граждан. При этом многие проблемы, решение которых позволяет говорить о движении по пути устойчивого развития, уходят на второй план. Другой причиной, замедляющей переход на траекторию устойчивого развития, является непонимание сущности этого процесса и населением, и органами государственного управления [4]. Поэтому российские регионы и муниципальные образования сталкиваются с проблемой неопределенности ориентиров развития.

Сегодняшние реалии диктуют необходимость учитывать новые экономические условия, выдерживать конкурентную борьбу за рынки всех видов и выходить победителем в привлечении инвестиционных ресурсов. Администрациям приходится самостоятельно добиваться по-

вышения качества жизни населения. Во многих исследованиях подчеркивается, что именно отсутствие четкой стратегии социально-экономического развития еще более может усугубить имеющиеся проблемы и снизить уровень жизни населения. Однако вопросам стратегического планирования современной инфраструктуры в научной литературе не уделяется должного внимания. По-видимому, это связано с тем, что теория стратегического планирования на уровне отдельного города, региона, отражающая современные политические и экономические реалии, еще не сложилась. Отсутствует даже единое представление об основных терминологических характеристиках стратегического планирования [4; 11].

Однако все больше субъектов Федерации осознают потребность в стратегическом планировании своего развития, формировании современной инфраструктуры и устойчивой мотивации к проведению соответствующих прогнозно-аналитических работ на базе использования инноваций.

Вместе с тем любые изменения в реформировании управления региональными экономическими системами, связанные с достаточно крупными изменениями на уровнях субъектов Федерации и местного самоуправления, должны проводиться с учетом основополагающих факторов развития регионов:

- управляемости административно-территориальных образований;
- территориальных ресурсов и, прежде всего, человеческого потенциала;
- природно-географических факторов;
- национально-культурных факторов;
- качества жизни населения.

Качество жизни включает не только уровень потребления. Для обозначения интегрального показателя качества жизни часто используется индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП), методика подсчета которого предложена ООН [14] (рис. 3). Оценка ИРЧП строится на минимальном наборе показателей, количественно измеряющих качество жизни населения: долголетие, образованность и собственно уровень жизни.

По нашему мнению, сегодня структура ИРЧП в элементе «уровень жизни» не полно отражает состояние дел и сюда следует включить индекс развития инфраструктуры. Методике формирования индекса инфраструктуры для инновационной экономики следует уделить отдельное внимание, поскольку эта тема вне рамок данного исследования.

Существуют различные модели регионального развития. В общем виде можно сказать, что региональный рост базируется на внутренних



Рис. 3. Структура и состав индекса развития человеческого потенциала

немобильных ресурсах и привлечении мобильных ресурсов из других регионов. А эффект агломерации (транспортные издержки консервируют локализацию в определенных центрах) и личные предпочтения инвесторов выступают ключевыми элементами регионального роста.

Большое распространение в конце XX в. получила теории «полюсов роста», в развитие которой значительный вклад внес Ж.-Р. Будвиль [18]. Согласно его концепции (в современном виде), развитие произ-

водства не равномерно по отраслям хозяйства — всегда можно выделить динамичные, «пропульсивные» отрасли. Они являются стимулом развития всей экономики и представляют собой «полюса развития».

Через систему взаимосвязей типа «затраты — выпуск» нобелевского лауреата В. Леонтьева эффект нововведения передается на все хозяйство. Благодаря процессу концентрации производства пропульсивные отрасли сосредоточиваются в определенной точке (районе) —

«центре (полюсе) роста». Среди полюсов роста выделяются:

- мелкие и средние «классические» города, специализирующиеся на отраслях третичного сектора и обслуживающие прилегающую сельскую местность;
- промышленные города среднего размера с диверсифицированной структурой хозяйства, развивающегося за счет внешних влияний;
- городские агломерации с развитой структурой хозяйства, включающей пропульсивные отрасли, что обуславливает автономность роста;
- полюса интеграции, охватывающие несколько городских систем и определяющие всю эволюцию пространственных структур.

Для инновационной экономики эпохи глобализации теорию «полюсов роста» следует дополнить рядом моментов. Первый — пропульсивные отрасли не могут возникнуть в условиях отсутствия современной инфраструктуры, второй — барьерами для возникновения «полюсов роста» являются низкая эффективность регионального управления (в первую очередь — отсутствие стратегического видения у административного аппарата) и «рыхлое» правовое поле.

Современная глобальная экономика выдвигает проблему выбора источников устойчивого экономического развития. Социально-эко-

номическая система региона весьма сложна, однако понятно, что для устойчивого ее развития она должна быть конкурентоспособна и максимально открыта для экзогенного взаимодействия. Такое ее состояние может дать только современная инфраструктура, формируемая на основе стратегического планирования внедрения базисных технологических инноваций. Под инновациями (нововведениями) понимается обычно использование достижений человеческого ума (открытий, изобретений, научных и конструкторских разработок и т. п.) для повышения эффективности деятельности в той или иной сфере. Соответственно различают инновации технологические, экономические, экологические, управленческие, военные, политические, социокультурные, государственно-правовые и т. д. Базисные технологические инновации направлены на освоение новых поколений техники (технологий), новых технологических укладов.

Мировой опыт создания инфраструктуры, обеспечивающей функционирование хозяйствующих субъектов в регионе, свидетельствует о значительном резерве, который представляет собой управление процессом формирования современной инфраструктуры для роста конкурентоспособности региона. Без государственной поддержки (*устойчивое развитие открытой социаль-*

но-экономической системы региона с ограниченными ресурсами есть ряд последовательно сменяющихся неравновесных состояний) инновационная активность в любом центре затухает под воздействием присутствующих крупным социально-экономическим системам негативных факторов. Институциональное окружение может серьезно влиять на инновационное развитие, поэтому путь к устойчивому развитию социально-экономической системы региона в целом лежит в русле повышения скорости диффузии инноваций. Для повышения скорости диффузии инноваций необходимо обеспечение широкого информационного взаимодействия на базе современной инфраструктуры [16]. Кроме того, начиная с исследовательских этапов, инновации должны иметь адресный характер. Принцип адресности применим здесь не только по отношению к целевым программам различного уровня, но

и к потребительским товарам и услугам, сложным в технологическом отношении и рассчитанным на использование в единичных масштабах конкретными потребителями. Полезность адресных инноваций в том, что разработанные при этом технологии, как правило, находят применение в широких масштабах для изготовления другой продукции, рассчитанной на массового потребителя.

Инновационная активность в регионе характеризует готовность к обновлению основных элементов инновационной системы — знаний, технологического оснащения, информационно-коммуникационных технологий и условий их эффективного использования (структуры и культуры), а также восприимчивость ко всему новому. Существуют четыре самых важных фактора инновационного процесса, которые сводятся в так называемый «ромб инновационной активности» (рис. 4) [2].



Рис. 4. Ромб инновационной активности

Процессы диффузии инноваций позволяют новому технологическому укладу занять доминирующее положение в общественном производстве. При этом происходит структурная перестройка экономики за счет обновления большинства технологий производства промышленной продукции и оказания услуг. Новые технологии и технику, работающую на их основе, невозможно мгновенно включить в действующую систему производства. Обычно для этого требуется разработка новых методов работы, более высокая подготовка производственного персонала, модификация номенклатуры выпускаемой продукции, перепланировка территории и помещений предприятия и т. п. Нередко изменение, вносимое в один процесс, затрагивает всю систему производства в целом. Поэтому оно, как правило, на первых порах используется для достижения ограниченных целей. Наиболее значительный фактор, определяющий скорость диффузии — уровень спроса в социально-экономической системе на данный тип инноваций. И для обеспечения высокой скорости диффузии инноваций критически важна государственная поддержка инновационных компаний, действующих в сфере современной инфраструктуры региона, особенно на начальных стадиях их деятельности [17].

Вряд ли существует объективный механизм определения priori-

тетов структурного развития инфраструктуры региона, поскольку «научно обоснованного» механизма выявления потребностей в таких структурах общества и экономики не существует. С методологической точки зрения понятно, что в приоритеты развития следует включать направления, позволяющие сохранить конкурентные преимущества России и ее регионов как игроков глобального мирового рынка — в глобальной конкуренции имеет шанс выстоять через комбинацию инновационной экономики со старой, сырьевой направленности. Однако на ограниченных бюджетных вливаниях «современную» инфраструктуру не развернуть. Необходимо сформировать у сырьевых корпораций мотивацию к переливу капитала в высокотехнологичные сферы. Для этого и необходимы перспективные (с лагом на 10–15 лет) приоритетные направления развития техники, технологии и НИОКР применительно к народному хозяйству в целом, а в рамках этих направлений — указать актуальные проблемы, подлежащие решению с помощью бюджетных ресурсов.

Конкурентоспособность региональной постиндустриальной экономики скорее всего имеет не факторную конструкцию, как это присуще индустриальной, а синергетическую, включающую динамичный процесс наращивания конку-

рентоспособности по мере реализации элементов современной инфраструктуры, упомянутых выше. Кроме того, растут энергетические потребности субъектов экономики. Удовлетворение данных потребностей — задача современной инфраструктуры, также как и рост энергоэффективного производства товаров и услуг. Соответственно, для экономического роста характерно равновесие структурных уровней рынка (финансовых, денежных, региональных) не в смысле финансово-денежной стабильности, а в смысле стремления к предельному типу экономического роста как способу извлечения всех потенциальных ресурсов роста, заложенных рынком стратегических инвестиций. Если не будет формироваться стратегический тип экономического роста, то не будет работать и предельный тип экономического роста — это взаимообусловленные понятия [5].

Вместе с тем малоисследованными остаются объективные условия формирования и функционирования региональных систем инфраструктуры инновационной экономики, логика их построения, управления, их влияние на эффективность хозяйственной деятельности предприятий и организаций. Требуется переосмысления положения логистики как науки о системах товарно-материального движения, разработанные для индустриальной

экономики в применении к реалиям для российских условий. Эффективное управление регионом в современных условиях, таким образом, невозможно без создания стратегического механизма управления формированием и развитием современной региональной инфраструктуры для повышения конкурентоспособности региона в целом.

Переустройство региональных систем государственной власти и управления мы предлагаем вести по правилу «звезды» с учетом ряда принципов, приведенных на схеме (рис. 5). Ключевым аспектом реализации этих принципов совершенствования государственного регионального управления современной России, учитывающим специфику экономики регионов, является формирование современной системы региональной инфраструктуры на основе гармонизации государственных и региональных интересов, обеспечивающей эффективное государственное управление и не только высокий уровень жизни на территории, но и развитие человеческого потенциала региона.

Инновационный механизм формирования современной инфраструктуры предполагает благоприятную инновационную среду, высокую скорость диффузии инноваций и является доминантной составляющей инновационно ориентированного развития экономики стра-



Рис. 5. Правило «звезды»

ны в целом и ее отдельных хозяйствующих субъектов. От того, насколько эффективно организованы механизмы поддержки и активизации инновационной деятельности на макро- и мезоуровне, будет зависеть интенсивность инновационных процессов на уровне микроэкономических субъектов хозяйствования. Кроме того, активизация использования инновационного потенциала субъектов хозяйственной деятельности в регионе, направление их совокупного экономического потенциала в русло инновационных приоритетов мезоэкономики должны обеспечить эффективную реализацию федеральной и региональных инновационных стратегий, каче-

ственные изменения в инфраструктуре как национальной, так и региональной экономики. Инновационно ориентированное развитие инфраструктуры мезоуровня прямо коррелирует с повышением эффективности использования всех ресурсов региона и ростом конкурентоспособности участников инновационного процесса и региона в целом. Необходимость формирования современной инфраструктуры, адекватной запросам общества и экономики, требует от региональных органов власти и управления эффективных механизмов управленческих воздействий и поддержки в соответствии со стратегическими целями и приоритетами

региональной экономики посредством рационального сочетания экономических, правовых и административно-организационных способов, рычагов и методов воздействия.

1. Агафонов Н. Т., Исляев Р. А. Основные положения концепции перехода Российской Федерации на модель устойчивого развития. СПб., 1995.
2. Баранчев В. П. Измерение инновационной активности компании как ее конкурентной силы // Менеджмент сегодня. 2005. № 4.
3. Гальперин В. М., Игнатьев С. М., Моргунов В. И. Микроэкономика: в 3 т. СПб., 2007.
4. Гапоненко А. Л., Панкрухин А. П. Стратегическое управление. М., 2004.
5. Евстигнеева Л. П., Евстигнеев Р. Н. Методологические основы экономической синергетики (научный доклад). М., 2007.
6. Елисеев Е. А. Миллионный город — «прорыв в XXI век». Челябинск, 1999.
7. Ипатов Ю. М. Яновский В. В. Современный механизм управления инновационными процессами в мегаполисе // Управленческое консультирование. 2007. № 3. С. 107–122.
8. Конкурентоспособность регионов России (теоретические основы и методология) / отв. ред. И. П. Данилов. М., 2007.
9. Кушлин В. И., Фоломьев А. Н., Селезнев А. З., Смирницкий Е. К. Инновационность хозяйственных систем. М., 2000.
10. Мировая транспортная система. [Электронный ресурс]. URL: http://www.avtostatnews.ru/infrastructure/mirovaj_transportnaj_sistema/ (дата обращения: 20.11.2010).
11. Опыт западноевропейских городов по разработке стратегий развития в XXI веке: научн. материалы. СПб., 2000. Ч. 2.
12. Основные направления социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу (2000–2010 гг.). М., 2000.
13. Чайникова Л. Н. Методологические и практические аспекты оценки конкурентоспособности региона. Тамбов, 2008.
14. Человеческое развитие: новое измерение социально-экономического прогресса / под общ. ред. В. П. Колесова и Т. Маккинли. М., 2000.
15. Яковлева С. И. Функции инфраструктуры в территориальном развитии старопромышленных районов России // Известия РАН. Сер. географ. 2002. № 4. С. 58–64.
16. Яновский В. В. Инновационный процесс и конкурентоспособность региона // Личность. Культура. Общество. 2006. Т. VIII. Вып. 2. С. 331–348.
17. Яновский В. В. Туннельный эффект для барьеров инновационной экономики // Управленческое консультирование. 2008. № 4. С. 84–94.
18. Boudevill J.-R. Problems of Regional Economic Planning. Edinburgh, 1966.

С. А. КИРСАНОВ

О ПОВЫШЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЖИЛИЩНЫМ ФОНДОМ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА

Ключевые слова:

реформа ЖКХ, управляющие компании, жилищный фонд, эффективность управления многоквартирным домом

Ситуация с реформированием ЖКХ в Санкт-Петербурге рассмотрена на примере деятельности государственного учреждения «Жилищное агентство Красносельского района». В статье утверждается, что в системе управления жилищным фондом Санкт-Петербурга произошли существенные изменения, в частности, была ликвидирована монополия государственных управляющих организаций. Автор считает, что для эффективной деятельности жилищных агентств города в их устав необходимо внести изменения, учитывающие новый перечень функций, который они фактически выполняют.

За годы реализации реформы жилищно-коммунального хозяйства произошли существенные изменения в системе управления жилищным фондом мегаполиса: выполнена задача демополизации системы управления жилищным фондом, завершён процесс выбора способа управления многоквартирными домами, внедрены конкурентные отношения в сфере управления многоквартирными домами. Благодаря значительному финансированию капитального ремонта из

Key words:

housing and communal services reform, management companies, available housing, management effectiveness of tenement house

State of housing and communal services reform in St.-Petersburg is considered on the example of working of the state company "Housing Agency of the Krasnoselsky district". It is stated in the article that essential changes have taken place in the system of available housing management in Saint-Petersburg; in particular, monopoly of state management companies have been liquidated. The author states necessity of updating the housing agency charters, according to the new list of functions which the agencies fulfill in practice.

городского бюджета и Фонда содействия реформированию ЖКХ в значительной степени вырос уровень технического состояния многоквартирных домов в Санкт-Петербурге. Об этом свидетельствуют темпы роста объёмов капитального и текущего ремонта, снижение количества аварийных ситуаций и обращений граждан по вопросам неисправностей элементов общего имущества многоквартирных домов.

Основополагающим документом для решения задачи планомер-

ного преобразования системы жилищно-коммунального хозяйства, принятым в Санкт-Петербурге, является утвержденная в марте 2004 г. Концепция реформирования городского хозяйства Санкт-Петербурга на 2004–2010 гг. [1]. Кроме того, Правительством Санкт-Петербурга был разработан ряд нормативных документов и методических рекомендаций, регулирующих вопросы создания и обеспечения деятельности товариществ собственников жилья и управляющих компаний. В основу документов легло утверждение принципов реформирования городского хозяйства Санкт-Петербурга, предусматривающих такие новые подходы, как демонополизацию и развитие конкуренции, реформирование системы оплаты жилых помещений, создание товариществ собственников жилья (ТСЖ), развитие государственно-частного партнерства.

Следует отметить, что и сегодня происходят существенные преобразования в структуре управления и взаимоотношений, сложившихся в системе ЖКХ города.

Рассмотрим ситуацию с реформированием некоторых направлений деятельности на примере государственного учреждения «Жилищное агентство Красносельского района», осуществляющего организацию технической эксплуатации и текущего ремонта, а также капитального ремонта и реконструкции

объектов жилищного фонда с целью улучшения их эксплуатационных характеристик¹.

Жилищное агентство Красносельского района выполняет роль координатора между районной администрацией, Жилищным комитетом, ТСЖ, управляющими компаниями, жителями по следующим направлениям деятельности:

- Выполнение функций заказчика при проведении капитального ремонта и реконструкции находящихся на территории района объектов жилищного фонда, независимо от форм собственности, с целью улучшения их эксплуатационных характеристик; технический надзор за работами по капитальному ремонту и реконструкции.
- Представление интересов города Санкт-Петербурга как собственника жилых помещений в установленном порядке в товариществах собственников жилья, а также при осуществлении иных предусмотренных законодательством способов управления объектами жилищного фонда.
- Рассмотрение обращений и жалоб юридических и физических лиц по вопросам, находящимся в компетенции Жилищного

¹ На территории района находятся 1012 жилых зданий общей площадью 6 376 тыс. м², жилая площадь — 2 859,9 тыс. м², количество квартир — 88 445, население — 241,9 тыс. человек.

агентства Красносельского района.

- Регистрационный учет граждан по месту жительства и по месту пребывания в части, возложенной на жилищные организации.
- Передача государственного жилищного фонда по договорам найма, социального найма, аренды.
- Расчет платежей за жилье и коммунальные услуги в установленном законодательством порядке.

В целях обеспечения системного подхода к решению задач реформирования ЖКХ в городе сложилась следующая схема управления жилищным хозяйством: координирует и регулирует деятельность Жилищного агентства Красносельского района администрация района, а Жилищный комитет Санкт-Петербурга, осуществляющий проведение государственной политики в сфере содержания и ремонта жилищного фонда и реформирования

ЖКХ, оказывает организационно-методическую поддержку.

В Жилищном агентстве Красносельского района услуги по управлению и эксплуатации жилищного фонда в настоящее время оказывают 10 управляющих компаний, в числе которых 8 частных компаний, обслуживающих более 90% жилого фонда: ООО «Строитель», ООО «Жилкомсервис», ООО «Жилищник», ООО «Жилкомсервис № 4 Красное Село», ООО «Городской центр коммунального сервиса», ООО «Еврохрос», ООО «Городская служба коммунального сервиса», ООО «УК „Спирина-2“», а также 2 хозяйственных общества со стопроцентной долей участия государства в уставном капитале — ООО «Жилкомсервис № 1» и ООО «Жилкомсервис № 2». Сегодня в жилищно-коммунальном комплексе предприятия частной формы собственности являются полноценными партнерами на рынке предоставления жилищных услуг, что отражено на рис. 1.



Рис. 1. Обслуживающие компании по формам собственности ($S_{\text{общ.}}$, м²) (данные 2009 г.)

Интересно проследить динамику увеличения обслуживаемой площади жилищного фонда частными управляющими компаниями (рис. 2). Если в 2007 г. она составляла 51%, то в 2008 г. уже — 90%.

Таким образом, система управления жилищным фондом Красносельского района Санкт-Петербурга претерпела кардинальные изменения вследствие того, что была ликвидирована монополия государственных управляющих организаций. Сдерживание роста цен на рынке жилищных услуг и повышение их качества достижимо путем развития конкуренции в данном секторе и открытия его для эффективных управляющих и обслуживающих компаний.

Как известно, целью коммерческой организации является получе-

ние прибыли, предусматривающее превышение доходов над расходами. Особенность предприятий ЖКХ заключается в том, что предоставление жилищных услуг не может быть высокорентабельным, поскольку задача жизнеобеспечения населения в условиях минимальных цен на услуги входит в число социальных. В этой связи необходимо найти возможности для снижения затрат при производстве услуг, привлечения инвестиций на развитие предприятий и выполнение непрофильных рентабельных видов деятельности.

Управляющие компании, занятые вопросами управления и обслуживания общего имущества жилых домов существующей застройки, сегодня ориентируются на те тарифы за содержание и ремонт жилых по-

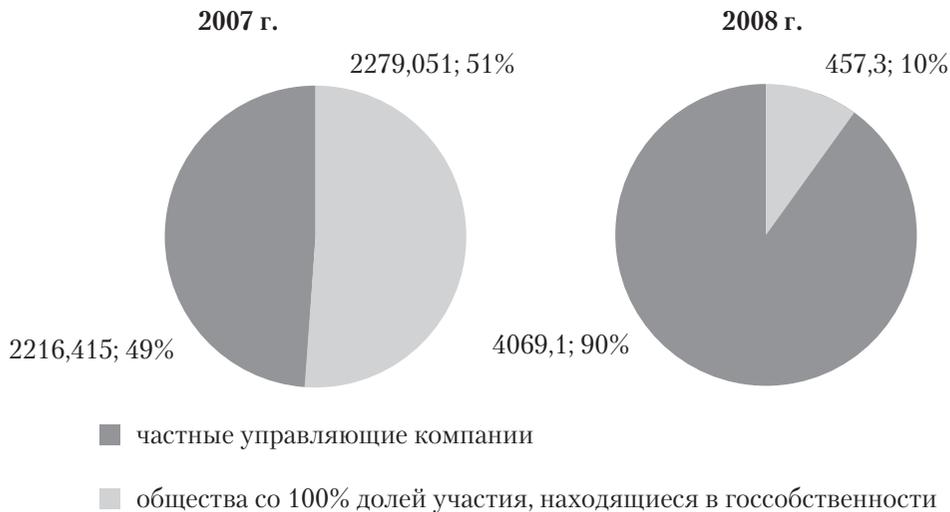


Рис. 2. Обслуживающие компании по формам собственности в 2007–2008 гг. ($S_{\text{общ}}$, м²)

мещений, которые установлены для нанимателей по договорам социального найма государственного жилищного фонда. При этом согласно действующему законодательству размер обязательных платежей для членов ТСЖ и собственников определяется органами управления товариществ собственников жилья, а там, где данная структура не была создана, определяется на общем собрании собственников помещений с учетом предложений управляющей компании. Таким образом, разночтений в размерах стоимости жилищных услуг пока не наблюдается. Но ведь есть и иные значимые для собственников помещений факторы, такие, например, как уровень качества предоставляемых услуг. Именно в этой сфере лидирующие позиции сегодня занимают управляющие компании. Согласно действующему законодательству, управляющая компания обязана:

- предоставлять уполномоченному представителю собственников жилья доступ к информации, связанной с деятельностью по управлению общим имуществом многоквартирных домов, проекты планов, плановые задания, отчеты и иную документацию по вопросам, затрагивающим материальные интересы собственников при получении услуг;
- информировать собственников помещений многоквартирного

дома о подрядных организациях и знакомить с перечнем выполняемых ими работ с расценками на их осуществление;

- рассматривать поступившие от собственников помещений жалобы и предложения и принимать необходимые меры в установленные сроки;
- ежегодно проводить отчетное собрание с жителями о выполнении договора управления.

Кроме того, управляющая компания обязана использовать полученные бюджетные средства, платежи за жилищно-коммунальные услуги только по целевому назначению.

При допущении одной из управляющих организаций отступлений от установленных нормативно-технических параметров, при нецелевом использовании средств либо при нарушении условий договора уполномоченный представитель собственников помещений в многоквартирном доме имеет право потребовать устранения допущенных нарушений, а при невыполнении данного требования — назначить общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме по выбору другой управляющей компании.

Сегодня около 35% площади жилых помещений в районе находится в собственности города. Наделенная правом в установленном порядке представлять интересы Санкт-Петербурга как собственника поме-

щений в многоквартирном доме через отдел районного хозяйства, через Жилищное агентство, районная администрация активно влияет на управленческие процессы в таких домах.

Представляя интересы собственника, в соответствии с Жилищным кодексом РФ, Правилами предоставления коммунальных услуг гражданам, Правилами содержания общего имущества в многоквартирном доме [5], Жилищное агентство имеет право:

- требовать от исполнителя предоставления жилищных и коммунальных услуг в необходимых объемах и надлежащего качества; параметры качества жилищных услуг устанавливаются договором управления, а также действующим законодательством;
- требовать от исполнителя уплаты неустоек при непредоставлении услуг или предоставлении услуг ненадлежащего качества в порядке, предусмотренном федеральными законами и договором управления;
- в соответствии с п. 40 Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме — получать не позднее, чем через 5 рабочих дней после обращения, информацию о перечнях, объемах, качестве и периодичности оказанных услуг [5];
- проверять объем, качество и периодичность оказания услуг;

— требовать от ответственных лиц полного и своевременного устранения выявленных дефектов и проверять выполнение требований.

При этом функции государственного контроля органами исполнительной власти за содержанием общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме осуществляют органы государственной жилищной инспекции. Выполнение договорных обязательств между управляющей компанией и представителем собственника регулируется применением системы контроля за содержанием и текущим ремонтом переданных объектов жилого фонда.

Если говорить о практике реализации контролирующей функции Красногвардейского района Санкт-Петербурга, то следует отметить, что только за 2008 г. силами Жилищного агентства была проведена 221 проверка выполнения требований к организации санитарного и технического содержания жилищного фонда, установленных постановлением Губернатора Санкт-Петербурга [2].

По результатам проверок составляются акты о выявленных замечаниях, в соответствии с которыми управляющие организации устраняют недостатки. Жилищное агентство осуществляет проверки технической эксплуатации и санитарного содержания жилищного

фонда, в ходе которых особое внимание уделяется «проблемным» вопросам, поступающим от населения (качество теплоснабжения в зимний период, состояние контейнерных площадок, техническая укрепленность чердачных и подвальных помещений, своевременное утепление жилищного фонда, бесперебойная подача электроэнергии и пр.), также проводятся и внеплановые проверки по поступившим обращениям граждан. В первую очередь проверяется достоверность сведений обслуживающих организаций о выполнении работ при ответе заявителям, обратившимся в вышестоящие организации и по повторным заявлениям. При поступлении информации от управляющей компании об устранении причин обращения сотрудники Жилищного агентства выезжают на место и с участием заявителя проверяют фактическое выполнение работ и оказание услуг.

Для улучшения качества работы с заявками населения постоянно проводятся совместные совещания руководителей Жилищного агентства и управляющей компании, где анализируются результаты проведенных мероприятий по контролю. Динамика показателя оценки качества обслуживания жилищного фонда представлена на рис. 3.

На основании проверок производится оценка деятельности организаций с применением системы единичных и комплексных показателей в соответствии с действующими правовыми и нормативными техническими актами, в том числе такими как: подготовка домов к зиме; улучшение качества работы по обращениям граждан в вышестоящие организации; средняя заработная плата одного работника; уровень поступления платежей от населения за жилищно-коммунальные услуги и др.

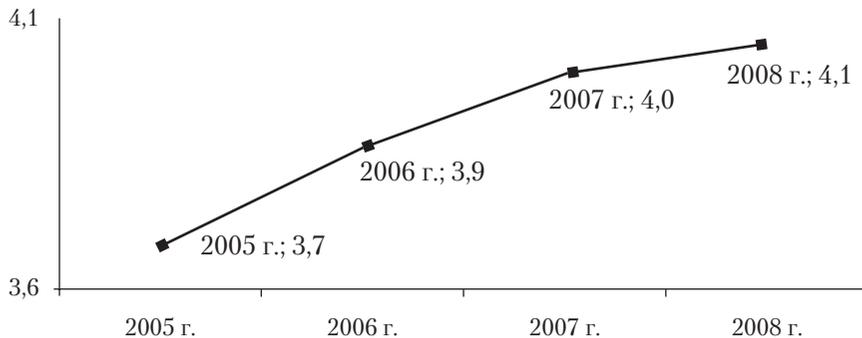


Рис. 3. Динамика показателя оценки качества обслуживания жилищного фонда Красносельского района

Для решения этих задач в Жилищном агентстве действует группа по работе с населением, которая:

- организует работу и учет создания товариществ собственников жилья в многоквартирных домах;
- участвует в комиссиях по передаче жилых домов государственного фонда в жилищный фонд ТСЖ;
- оформляет акты технического состояния инженерного оборудования, сетей и конструкций домов;
- формирует адресный список домов ТСЖ, где требуется выполнение капитального ремонта по основным видам работ;
- осуществляет представление интересов Санкт-Петербурга как собственника части помещений в многоквартирных домах на общих собраниях собственников помещений, проводимых по вопросу выполнения капитального ремонта (за счет средств фонда реформирования ЖКХ, субсидий из бюджета Санкт-Петербурга и 5% средств собственников помещений);
- обеспечивает своевременное рассмотрение жалоб и обращений граждан;
- ведет работу по взаимодействию со структурами земельного комитета по оформлению в собственность земельных участков,

на которых расположены многоквартирные дома;

- ведет работу «горячей линии» по приему обращений граждан и организаций в связи с коррупционными явлениями в сфере ЖКХ.

В результате деятельности группы в домах, где возможно было осуществить выбор способа управления (878 домов — без учета ведомственных, многоквартирных, аварийных), эта задача решена полностью:

- 653 многоквартирных дома переданы в управление управляющим организациям по решениям общих собраний собственников;
- 71 многоквартирный дом — по результатам открытых конкурсов по выбору управляющих организаций для управления многоквартирными домами;
- 78 домов ТСЖ и 76 домов ЖСК.

В домах существующей застройки управление как концептуальное направление реформирования сферы жилищного хозяйства решено в пользу профессионального управления: 99% собственников дома выбрали способ управления многоквартирным домом с помощью управляющей компании (724 дома); либо, создав товарищества собственников жилья, они также довели управление домом управляющей компании (14 домов); лишь 9 домов ТСЖ предпочли самообслуживание.

На сегодняшний день управление жилыми зданиями с помощью товарищества собственников жилья является перспективным направлением развития реформы ЖКХ, т. к. данная форма управления позволяет улучшить качество работы в сфере жилищно-коммунальных услуг и предоставляет большое количество новых возможностей и выгод собственникам квартир. Как показывает практика, ТСЖ в большинстве случаев способны более эффективно управлять многоквартирным домом, чем сторонние управляющие компании.

Тем не менее, сегодня товарищества собственников жилья остаются неразвитой сферой ЖКХ. Это происходит в значительной степени в связи с тем, что большинство граждан психологически не готово взять на себя ответственность за управление собственным жильем: только 10–15% всего жилого фонда в России охвачено ТСЖ, а сама форма управления жилыми зданиями пока воспринимается как «чужая», созданная для нужд государства. Нередко, несмотря на стремление собственников и избранного ими правления, качество управления товарищества собственников жилья остается на неудовлетворительном уровне.

Для того чтобы управление ТСЖ стало более эффективным, в первую очередь необходимо осу-

ществлять деятельность по следующим направлениям:

1. *Планирование.* Невозможно улучшить работу организации, если нет полного и детального представления о том, ради чего она работает, созданием какого именно продукта она занимается. В ТСЖ собственником и одновременно потребителем услуг становятся домовладельцы. Именно собственники, в конечном счете, определяют цели деятельности ТСЖ. Определение реальных целей и адекватных методов их достижения — важнейшая задача, которая должна быть решена при планировании финансово-хозяйственной деятельности товарищества собственников жилья.

2. *Информационная работа.* Участие собственников в работе ТСЖ — важнейший ресурс и залог успешности организации. К сожалению, жители многоквартирных домов в большинстве своем не готовы к активному участию в управлении собственной недвижимостью. Для того чтобы изменить эту ситуацию, необходимо полноценное информирование жителей о работе товариществ собственников жилья, как о возникающих в процессе работы трудностях, так и об успехах. Без такого рода информации практически невозможно привлечь собственников к решению таких важнейших задач, как, например, погашение просроченной задолжен-

ности и формирование бережного отношения к общему имуществу.

3. *Повышение квалификации.* Управление многоквартирными домами — задача, требующая специальных знаний. В то же время не в каждом доме имеется возможность избрать в правление ТСЖ профессионалов, имеющих опыт работы в жилищно-коммунальной сфере. Поэтому членам товарищества собственников жилья в смете на управление домом необходимо планировать средства для привлечения квалифицированных работников и повышение квалификации членов правления и работников ТСЖ.

4. *Внедрение новых методов управления.* Улучшению финансового состояния товарищества собственников жилья способствует освоение всех возможных методов привлечения денежных средств: получение кредитов, бюджетных субсидий, организация в ТСЖ предпринимательской деятельности. Но не менее важными являются действия по оптимизации расходов: поиск оптимальных решений на рынке жилищно-коммунальных услуг и осуществление мероприятий, способствующих ресурсосбережению.

Следует отметить, что главная цель реформирования ЖКХ города — повышение стандартов проживания граждан, устойчивое и надежное функционирование систем го-

родского хозяйства, рациональное использование ресурсов на основе структурной перестройки хозяйственных отношений и создание конкурентной среды.

Свою деятельность Жилищное агентство осуществляет на основании Устава, утвержденного распоряжением КУГИ Санкт-Петербурга в 2004 г. Однако в связи со вступлением в силу Жилищного кодекса РФ передачей всех многоквартирных домов, ранее находившихся в ведении Жилищного агентства, в управление организаций, уполномоченных собственниками, действующий Устав не отражает реальных целей и задач, стоящих перед учреждением.

С момента вступления в силу Жилищного кодекса РФ Жилищное агентство фактически лишено права применять какие-либо меры ответственности к организациям и гражданам, нарушающим правила содержания общего имущества в многоквартирных домах и правила пользования жилыми помещениями.

Полагаем, что жилищные агентства города могут действовать более эффективно при соответствующей доработке Уставов, предусматривающей введение нового перечня функций, фактически выполняемых данными учреждениями.

При этом с учетом изменения действующего законодательства необходимо развивать и новые меха-

низмы управления системой жилищно-коммунального хозяйства:

- повышать уровень участия представителей администрации района в финансово-хозяйственной деятельности товариществ собственников жилья, жилищно-строительных кооперативов, управляющих компаний, предусматривая в существующих договорах соответствующие полномочия;
- рационально распоряжаться объектами недвижимости, предназначенными для организации

управления жилищным фондом и находящимися в оперативном управлении жилищных агентств. Следует предусмотреть возможность предоставления управляющим организациям таких помещений на период действия договоров управления домами;

- осуществлять контроль за содержанием жилищного фонда, а также сбор информации в пределах компетенции жилищных агентств на основании новых договорных отношений.

1. Концепция реформирования городского хозяйства Санкт-Петербурга на 2004–2010 гг.: постановление Правительства Санкт-Петербурга от 23 марта 2004 г. № 431. [Электронный ресурс] // Юридическая Россия. Федеральный правовой портал. URL: <http://www.law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1297326> (дата обращения: 20.11.2010).
2. О нормативном уровне качества предоставления работ и услуг по содержанию и ремонту общего имущества жилых домов: постановление Губернатора Санкт-Петербурга от 27 сентября 2004 г. N 843-пг. [Электронный ресурс] // Правовая система «Референт». URL: <http://www.referent.ru/178/11112> (дата обращения: 20.11.2010).
3. О размещении заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: федер. закон Рос. Федерации от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ. [Электронный ресурс] // Гарант. Информационно-правовой портал. URL: <http://base.garant.ru/12141175/> (дата обращения: 20.11.2010).
4. О Региональной адресной программе по проведению капитального ремонта многоквартирных домов, расположенных на территории Санкт-Петербурга: постановление Правительства Санкт-Петербурга от 24 марта 2009 г. № 314. [Электронный ресурс] // Законодательное Собрание Санкт-Петербурга. Официальный сайт. URL: <http://www.assembly.spb.ru/manage/page?%20&nd=891808473> (дата обращения: 20.11.2010).
5. Об утверждении правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и правил изменения размера платы за содержание и ремонт жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме надлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность: постановление Правительства Рос. Федерации от 13 августа 2006 г. № 491 // Справочно-правовая система «Консультант плюс».

А. В. СКЛЯР, А. Н. ЦАЦУЛИН

АНАЛИЗ СТРУКТУРНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ НАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ БЮДЖЕТА РЕГИОНА

Ключевые слова:

мезо-, микроуровень экономики, налогообложение, налоговые и неналоговые доходы, группы налогов, фискальная политика, ставки налогообложения, налоговое бремя региона, социально-экономическое развитие региона

Key words:

economic meso-, microlevel of economy, taxation, tax and non tax revenues, taxes groups, fiscal policy, Tax Rates, region's burden, socio-economical development of region

В статье дан развернутый экономический анализ структурных изменений налоговых и неналоговых поступлений в бюджет Санкт-Петербурга в динамике по результатам предшествующих налоговых реформ и рыночных преобразований в России. Авторами исследования применен разнообразный статистический инструментарий для проведения анализа явлений со сложной структурой. Рекомендованы наиболее надежные методы и приемы исследования структурных изменений по совокупности групп налогов.

The article contains comprehensive over time economical analysis of the structural changes in tax and non tax revenues into Saint-Petersburg's budget resulted from the previous tax reforms and market transformations in Russia. Various statistical tools were applied for analyzing phenomena having a complex structure. The most valid methods and approaches are recommended for investigation of structural changes within tax group totality.

В настоящее время оперативный анализ структуры налоговых поступлений в бюджеты разных уровней представляется особенно важной задачей любого прикладного исследования, поскольку каждый год, месяц, день в экономике происходят существенные перемены, как правило, структурного характера. Проведение такого анализа сегодня возможно, т. к. уже накоплен разнообразный полезный, и что существенно, широко обсуждаемый отечественный опыт хозяйствования внепланово-административной мо-

дели управления экономикой. Имеется также информация о результатах проведения подобных работ в странах традиционной рыночной экономики периода стабильности их развития. Правда, желанная экономическая стабильность хозяйственной деятельности в сложившихся условиях квазирыночной российской экономики еще не наступила, но сегодня стали доступными опыт и знания ученых и практиков тех стран, которые не просто относятся к «экономически развитым», а демонстрируют подлинно

высокие показатели экономического роста и уровня жизни населения.

Количественные приемы и методы анализа структуры заключаются в их точном измерении и умелом сопоставлении, выявлении значимых пропорций, зависимостей и закономерностей экономической природы, оценке неравномерности распределения, например, регионов по величине налоговых поступлений или по их доле в региональном и национальном бюджетах. Большое внимание аналитики уделяют также способностям структуры меняться во времени, т. е. изучению структурных сдвигов, своевременному выявлению тенденций экономического развития и вариации учетных факторов.

Анализ структуры налоговых поступлений в средствах массовой информации освещается довольно скромно (по понятным причинам). Некоторые аспекты такого анализа можно увидеть только в специализированных исследованиях ученых-статистиков. Так, например, при изучении изменений в сложных структурах Т. Н. Агапова [1] особое внимание уделила проблеме оценки структуры доходной части бюджета в качестве одного из примеров расчета обобщающих показателей структуры. В данном исследовании сравнивалась структура доходов бюджета городов, экономических территорий, субъектов Федерации и, наконец, совокупного бюджета

страны в целом. При этом предлагалось оценить различие средних величин и коэффициентов вариации (V_{φ}) двух структур, сравнивая показатели вариации долей, скорректированные на число несопадающих групп в исследуемой структуре.

Чаще всего при статистическом изучении и моделировании экономических процессов анализ структуры ограничивается абсолютными и относительными приростами, иногда рассчитывается средний темп роста. В качестве примера может быть приведен метод корректировки портфеля облигаций, предложенный в свое время Т. Андерсоном [2, с. 271–278] и основанный на характеристике абсолютных приростов средней продолжительности платежей и рыночной стоимости ценных бумаг. Данная модель до сих пор позволяет корректировать структуру портфеля в зависимости от выбранных целей, например, повышения его доходности.

В некоторых более поздних расчетах стали использоваться и значительно более сложные методы исследования структуры. Приведем несколько примеров. В. Я. Кожин в работе, посвященной налоговому планированию [6, с. 223–231], рекомендует использовать для оценки надежности страховых компаний алгоритм структурной группировки, основанный на расчетах некоего коэффициента надежности и сравнении групповых средних показате-

лей за различные годы. Оценивая статистически такие данные, как наполняемость каждой из групп надежности, структурные сдвиги, произошедшие за анализируемый период, можно охарактеризовать развитие рынка страховых услуг в целом и принять в этой связи своевременное решение при планировании деятельности компании.

Например, рейтинговое агентство «Эксперт РА» при анализе рейтингов крупнейших компаний России использует: структурные группировки и их графическое изображение (гистограммы) как способ представления данных; показатели концентрации (децильное распределение объема реализации по 250 крупнейшим отечественным компаниям) — для характеристики состояния экономики в целом и важнейших отраслей реального сектора экономики отдельно; коэффициент ранговой корреляции между рейтингами отдельных лет — для оценки глубины структурных сдвигов за определенный период. Это же агентство при составлении рейтинга инвестиционной привлекательности регионов России в 2009 г. использовало для структурной группировки рейтинги инвестиционного риска за 2008–2009 гг.

Таким образом, совокупность показателей структуры является одним из самых эффективных аналитических инструментов, и их применение возможно в самых различ-

ных областях, в том числе и для анализа налоговых поступлений. При изучении структуры налоговых поступлений следует выделить два аспекта — изучение структурных особенностей на макроуровне (доходной части госбюджета, налоговых поступлений в бюджеты различных уровней) и на микроуровне (налоговых выплат предприятий и организаций).

Все показатели структуры по направлениям анализа можно объединить в три основные группы:

1. Относительные показатели структуры.

2. Показатели структурных сдвигов.

3. Показатели концентрации и централизации.

Расчет характеристик совокупности показателей структуры возможен только после завершения этапа группировки первичных данных на основании какого-либо существенного признака. Например, конечным результатом группировки государственных доходов и расходов является бюджет. Его доходная часть представляет собой группировку поступлений в бюджет по источникам поступления. Особенность такой структуры состоит в том, что группы сформированы путем объединения однородных статей, т. е. на основании качественного анализа, а не количественных критериев. При этом средний размер той или иной группы практи-

чески определен заранее, т. к. величина налоговых выплат закреплена законодательно. Поэтому структуру бюджета наиболее целесообразно изучать в следующих аспектах:

- в динамике;
- в соответствии с плановой структурой;
- при сравнении нескольких структур (например, доходов различных регионов).

Если рассматривать документ, в котором приведены фактические данные о доходах бюджета Санкт-Петербурга за период 2006–2009 гг., следует отметить, что налоговые доходы здесь объединены в однородные группы и рассчитаны их суммы. Группы, в которые объединены налоги, сформированы согласно нормативным актам министерства финансов России, в частности, инструкции «О порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» [7]:

- налоги на прибыль, доход, прирост капитала. Эта группа объединяет налог на прибыль предприятий и организаций, подоходный налог с физических лиц;
- налоги, взимаемые с размера фонда оплаты труда (ФОТ). Эта группа налоговых платежей включает в себя те налоги, основой для расчета которых служит ФОТ и численность персонала;

- налоги на товары и услуги, сюда входят НДС, акцизы, специальный налог, лицензионные и регистрационные сборы, налог на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте;
- налог на имущество, объединяющий поступления от физических и юридических лиц;
- платежи за пользование природными ресурсами, состоящие из налога на водопотребление, земельного налога и прочих ресурсных сборов;
- прочие налоги, пошлины и сборы, представленные госпошлиной, налогами субъектов Российской Федерации, местными налогами и сборами. К ним относятся, например, налог на рекламу, сбор на нужды образовательных учреждений, налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы.

На основании накопленной авторами статистической информации по Санкт-Петербургу можно сделать определенные выводы [10]:

- 1) доходы бюджета города каждый год возрастают;
- 2) коэффициент вариации налоговых доходов, несмотря на существенные различия, неуклонно снижается, т. к. увеличивается доля налогов с малыми ставками, что является свидетельством

- чрезвычайно высокой степени колеблемости численных значений исследуемых признаков (значения коэффициента приведены в табл. 1);
- 3) налоговые доходы значительно превышают неналоговые;
 - 4) самая весомая доходная статья — это налоги на прибыль, доход и прирост капитала.

При этом существует множество факторов, которые могут влиять на изменение абсолютных величин доходов бюджета. Это и уровень инфляции, и изменения в законодательстве страны, и рост размеров теневых доходов предприятий и населения. При анализе для получения информации об относительных изменениях изучаемого признака необходимо нивелировать некоторые из факторов и получить количественные характеристики изменений, происходящих в совокупности. Это позволяет осуществить структурный анализ.

Так как относительные показатели структуры рассчитываются путем соотнесения каждого значения в части совокупности со значением по всем наблюдениям в целом,

то в числителе и знаменателе взаимно погашается влияние некоторых факторов, например, инфляции. Затем относительные показатели (удельные веса и доли) могут сравниваться друг с другом и с предыдущим периодом. В этом случае сравнимы и показатели по разным структурам, в том числе обобщенные коэффициенты, рассчитанные по разному числу групп, на которые разбита исследуемая совокупность.

В табл. 2 представлено соотношение налоговых и неналоговых статей доходов бюджета города. Приняв за целое все доходы, определим, из каких источников преимущественно они были получены. Особый интерес представляет анализ динамики доли налоговых доходов в общей сумме поступлений, из которого следует, что с 2006 по 2009 г. доля налоговых доходов существенно, в 7–8 раз, превышала долю неналоговых поступлений и составляла не менее 79,84% всех доходов, а в 2007 г. достигала 91,59%. Отметим, что данная тенденция характерна и для Российской Федерации в целом. В 2008 г. общероссийский показатель доли налоговых

Таблица 1

**Значения коэффициента вариации налоговых доходов бюджета
Санкт-Петербурга в 2006–2009 гг., %**

Годы	2006	2007	2008	2009
Коэффициент вариации налоговых доходов (V_{ϕ})	141,5	116,8	91,1	88,9

**Доля различных групп доходов в объеме поступлений
в бюджет в 2006–2009 гг., %**

Показатели	2006	2007	2008	2009
Налоговые доходы ¹	79,84	91,59	89,50	87,88
Неналоговые доходы ²	20,16	8,41	10,50	12,12
Всего доходов	100,00	100,00	100,00	100,00

доходов в доходах консолидированного бюджета страны составил 78,2%, а в 2009 г. — уже 83,23%. При этом, как правило, в общей сумме доходов консолидированного бюджета не учитывается сумма финансовой помощи бюджетам других уровней из федерального бюджета.

И, хотя доля (φ_i) налоговых доходов начиная с 2007 г. несколько снизилась (абсолютные изменения отрицательны: $\Delta\varphi_{08/07} = -2,09\%$; $\Delta\varphi_{09/08} = -62\%$), она по-прежнему остается более значимой в процессе образования доходной части бюджета. Получается, что бюджет города, так же как и бюджет всей страны, носит преимущественно фискальный характер и мало использует иные источники привлечения средств пополнения бюджетов. Сле-

довательно, данное обстоятельство заметно увеличивает налоговую нагрузку (налоговое бремя) на население и хозяйствующие субъекты [8].

Следует отметить, что за 2008 и 2009 г., наблюдается сравнительно небольшое различие долей налоговых доходов. Это указывает на некоторую стабилизацию статей, формирующих доходы бюджета. Наиболее интересным представляется изучение самой большой группы доходов — налоговых поступлений. Относительные показатели структуры налоговых доходов представлены в табл. 3.

Сразу выделяются две группы налогов, имеющих наибольший удельный вес:

- первая группа — налоги на прибыль, доход, прирост капитала;
- вторая группа — налоги на товары и услуги.

В сумме эти две группы в 2006 г. составляли 88,68% налоговых поступлений, а в 2009 г. — 70,35%. Доля налогов на прибыль в объеме поступлений в бюджет за эти четыре года существенно снизилась:

¹ Налог на прибыль (доход) организаций, НДФЛ, НДС, акцизы, налоги на имущество, НДС, таможенные пошлины, другие налоги.

² Доходы от внешнеэкономической деятельности; доходы от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, или от деятельности; доходы целевых бюджетных фондов; ЕСН.

**Структура налоговых поступлений
в городской бюджет в 2006–2009 гг., %**

Группы налогов	2006	2007	2008	2009
1. Налоги на прибыль, доход, прирост капитала	67,13	57,24	46,80	44,83
2. Налоги, взимаемые от фонда оплаты труда (ФОТ)	1,81	1,46	2,81	3,19
3. Налоги на товары и услуги	21,55	23,19	24,22	25,52
4. Налог на имущество	4,41	8,21	11,92	15,52
5. Платежи за пользование природными ресурсами (НДПИ)	3,24	2,78	3,80	3,10
6. Прочие налоги, сборы, пошлины	1,86	7,12	10,45	7,84
Итого	100,00	100,00	100,00	100,00

$\mathfrak{S}_{09/06}^{(1)} = 0,67$, но осталась по-прежнему самой весомой. Второй по значению группой можно считать налоги на товары и услуги, группу косвенных налогов, роль которой в формировании доходов бюджета год от года неуклонно растет: $\mathfrak{S}_{09/06}^{(2)} = 1,18$.

Чтобы проанализировать изменения структуры во времени, недостаточно использовать только индивидуальные относительные показатели. На их основе рассчитывается целая группа показателей структурных сдвигов. Расчет и анализ этих показателей широко представлены в литературе, например, в трудах Л. С. Казинца [3; 4]. Изменения в доле отдельной j -й группы оцениваются с помощью абсолютных приростов удельного веса по i -м годам, рассчитываемых по формуле:

$$\Delta\varphi_{ii-1}^{(j)} = \Delta\varphi_i^{(j)} - \Delta\varphi_{i-1}^{(j)}. \quad (1)$$

Приросты $\Delta\varphi_{ii-1}^{(j)}$ из выражения (1) показывают, на сколько процентных пунктов (п. п.) изменился удельный вес данной j -й налоговой группы в совокупности налогов. Если абсолютный прирост имеет знак «+», то это означает рост удельного веса или доли, а если «-», — то снижение. Так как сумма частей целого всегда равна 1, то сумма абсолютных приростов всегда равна 0. Соответственно, роль одной из групп налогов, формирующих налоговые доходы, повышается только за счет снижения значимости другой группы.

В табл. 4 рассчитаны абсолютные приросты по 6 группам налоговых доходов, которые приведены в табл. 3 и которые формируют бюд-

Таблица 4

Абсолютные приросты удельных весов налоговых доходов ($\Delta\varphi_{ii-1}^{(j)}$) городского бюджета по годам, процентные пункты (п. п.)

Группы налогов $j = \overline{1, m}$	2007 / 2006	2008 / 2007	2009 / 2008
1	-9,89	-10,44	-1,97
2	-0,35	1,35	0,38
3	1,64	1,03	1,30
4	3,80	3,71	3,60
5	-0,46	1,02	-0,70
6	5,26	3,33	-2,61
Итого	0,00	0,00	0,00

жет города за последние четыре года. После построения этой группы показателей сравнение структур городского бюджета за изучаемый период дополнится следующей релевантной для всего исследования информацией:

- непрерывно снижается удельный вес 1-й группы прямых налогов (налоги на прибыль). Правда, в 2009 г., по сравнению с 2008 г., это снижение происходило не такими высокими темпами ($\Delta\varphi_{09/08} = 1,97$ п. п.), как в 2007–2008 гг. ($\Delta\varphi_{08/07} = 10,44$ п. п.);
- все эти годы возрастал удельный вес группы косвенных налогов на товары и услуги. Непрерывный прирост демонстрирует и группа налогов на имущество. Это не всегда является отражением позитивных процессов увеличения основного и оборотного капитала, а зачастую ока-

зывается просто результатом регулярно проводимых переоценок основных фондов;

- намечилось некоторое снижение удельного веса группы прочих налогов и сборов, что можно считать объективно позитивным изменением, т. к. рост этой группы означал бы, что пять основных групп не обеспечивают достаточного объема налоговых поступлений. Местные власти просто вынуждены дополнять и без того огромный перечень налогов еще дополнительными сборами.

Относительные приросты удельных весов по группам характеризуют те же экономические процессы, что и показатели абсолютных приростов, соответственно, они дают сходные результаты. Их значения по данным о налоговых доходах Санкт-Петербурга представлены в табл. 5.

Коэффициенты роста удельных весов ($\phi_i^{(j)}$) налоговых доходов городского бюджета ($\kappa_{\phi_i}^{(j)}$)

Группы налогов, $j = \overline{1, m}$	2007 / 2006	2008 / 2007	2009 / 2008
1	0,85	0,82	0,96
2	0,81	1,92	1,14
3	1,08	1,04	1,05
4	1,86	1,45	1,30
5	0,86	1,37	0,82
6	3,83	1,47	0,75

На основании индивидуальных относительных приростов, рассчитанных за ряд периодов, например, за несколько лет, можно рассчитать *средний темп роста удельного веса* данной j -й группы налогов в совокупности по формуле средней геометрической (0) величины:

$$\overline{\kappa_{\phi_i}^{(j)(0)}} = \sqrt[n]{\kappa_{\phi_1}^{(j)} \times \kappa_{\phi_2}^{(j)} \times \kappa_{\phi_n}^{(j)}}, \quad (2)$$

где $\kappa_{\phi_i}^{(j)}$ — индивидуальный коэффициент роста удельного веса j -й группы налогов в совокупности ($j = \overline{1, m}$) в анализируемом периоде каждого i -го текущего года по сравнению с предшествующим годом ($j = \overline{1, n}$); n — число цепных темпов роста.

Этот показатель $\kappa_i^{(0)}$ из выражения (2) позволяет получить сводную характеристику изменений размера доли отдельной группы за несколько периодов и при различных колебаниях увидеть общую тенденцию изменений роли этой

группы в совокупности. Например, если оценивать средний темп роста доли группы налогов на прибыль за период с 2006 по 2009 г., т. е. за три цепных периода, то по данным табл. 5 и в соответствии с формулой из выражения (3) получим:

$$\overline{\kappa_i^{(0)}} = \sqrt[3]{0,85 \times 0,82 \times 0,96} = 0,871 \sim 87,1\%.$$

Это означает, что в среднем за четыре года с 2006 по 2009 г. доля группы налогов на прибыль в налоговых доходах сократилась на 12,9%, последовательно убывая каждый год. При сравнении структур во времени данный показатель характеризует отрицательную тенденцию динамики структуры налоговых поступлений. Его применение возможно при характеристике пространственных особенностей структур, и в этом случае средний темп роста удельного веса будет характеризовать среднее изменение по совокупности.

Абсолютные и относительные приросты удельного веса, а также средние относительные приросты позволяют охарактеризовать каждую отдельно взятую часть совокупности. Существуют также методы оценки значимости изменения структуры в целом. В связи с тем, что структура совокупности представляет собой единое целое, а сумма долей ее частей равна 1,0 (или 100%), изменения в одной из групп неизбежно ведут к изменению в другой. Поэтому комплексная оценка всех групп обязательна.

Такую сводную характеристику позволяют получить обобщающие показатели структурных сдвигов, которые основаны на учете вариации приростов и темпов роста удельных весов рассматриваемых групп. Чем выше вариация этих показателей изменения налоговых поступлений, тем большие структурные сдвиги произошли за период. На этом и были основаны предложения Л. С. Казинца по построению абсолютных и относительных показателей структурных сдвигов [3, с. 184], которые в настоящее время уже вошли в учебную литературу и повседневную практику аналитических расчетов [9].

Структурные сдвиги в составе налоговых поступлений связаны с неравномерностью изменения абсолютной величины суммы поступлений в бюджет от отдельных налогов. Убедиться в этом можно на основе

расчета общего темпа роста всех налоговых доходов и темпов роста поступлений по отдельным группам налогов. За анализируемый период взаимосвязь этих темпов роста может быть представлена в виде следующей среднегеометрической взвешенной характеристики:

$$\bar{K}_{\text{общ}}^{(0)} = \sqrt[n]{\sum k_i^{(n)} \phi_{i_0}}, \quad (3)$$

где $\bar{K}_{\text{общ}}^{(0)}$ — средний коэффициент роста всех налоговых поступлений; \bar{k}_i — средний коэффициент роста отдельных сумм налогов; ϕ_{i_0} — доля отдельных видов налогов в общей сумме налоговых поступлений в базисном 2006 г.

Применительно к имеющимся отчетным данным может быть получена следующая сводная оценка структурных изменений в динамике согласно выражению (3):

$$1,6420 = \sqrt[3]{\frac{1,4352^3 \times 0,6713 + 1,9844^3 \times 0,0181 + 1,7371^3 \times 0,2155 + 2,4975^3 \times 0,1441 + 1,6181^3 \times 0,1324 + 2,655^3 \times 0,0186}{0,0186}}. \quad (4)$$

Как следует из расчета, произведенного в выражении (4), ежегодно сборы по налогу на прибыль возрастали в среднем на 43,52%. При этом данный коэффициент роста — самый низкий. Сумма налогов, взимаемых от размера ФОТ, в среднем ежегодно удваивалась. Сумма налогов на товары и услуги также возрастала исключительно высо-

кими темпами: ежегодный прирост, в среднем, составлял 73,7%. Практически суммы налоговых поступлений, включая налог на имущество, ежегодно возрастали в 2,5 раза.

Наконец, еще более высокими темпами роста характеризуются платежи по прочим налогам и сборам. Все это, естественно, не могло не отразиться на динамике структуры налоговых поступлений, как это видно из табл. 5. В ходе анализа целесообразно также рассмотреть группу обобщающих показателей, характеризующих скорость и интенсивность исследуемых структурных сдвигов. Рассчитанные характеристики фактических налоговых поступлений в бюджет города приведены в табл. 6.

Показатели абсолютных структурных сдвигов. Здесь в качестве варьирующего признака учитываются абсолютные приросты удельных весов групп сложившейся совокупности налогов. Среднее линейное отклонение k -й долей отчетного года от базисного года по модулю рассчитывается по формуле простой средней арифметической (1) величины

$$\Delta\phi_{1/0}^{(1)} = \frac{\sum_{j=1}^m |\phi_1^{(j)} - \phi_0^{(j)}|}{m}, \quad (5)$$

где m — число выделенных групп.

Линейное отклонение, приведенное в выражении (5), показывает, на сколько п. п. в среднем откло-

няются друг от друга удельные веса сравниваемых групповых структур. При отсутствии различий в сравниваемых структурах его величина равна 0; при двух группах максимальное значение может быть равно 1, или 100%. В остальных типах структур численного значения коэффициент верхней границы не имеет.

Из данных, приведенных в табл. 6 видно, что удельные веса групп налогов наименее всего различаются в паре лет — 2008 и 2009 гг., всего на 1,76 п. п. против 3,48 п. п. в паре — 2007 и 2008 гг. Аналогичный вывод можно сделать и на основании различий квадратов удельных весов, обычно более чутко реагирующих на происходящие структурные сдвиги в совокупности. Поэтому при структурном анализе чаще применяют более сенсильную характеристику — *квадратический коэффициент абсолютных структурных сдвигов*. В отличие от линейного коэффициента, основанного на расчете среднего линейного отклонения отчетных данных от базисных, квадратический коэффициент абсолютных структурных сдвигов строится на основании показателей среднеквадратического отклонения. Оценка этого коэффициента ведется следующим образом:

$$\sigma_{\phi_{1/0}} = \sqrt{\frac{\sum_{j=1}^m (\phi_1^{(j)} - \phi_0^{(j)})^2}{m}}. \quad (6)$$

Этот показатель также определяет, на сколько п. п. в среднем различаются удельные веса сравниваемых структур. При отсутствии реальных структурных сдвигов его величина также равна нулю. Она тем больше, чем заметнее абсолютные изменения долей. Наиболее резкие структурные изменения происходили в 2006 г. — 4,9 п. п., а для 2009 г. значение показателя составило лишь 2,1 п. п. По своей величине квадратический коэффициент абсолютных структурных сдвигов $\sigma(\varphi_1 - \varphi_0)$, естественно, больше среднего линейного отклонения (коэффициента) $\overline{\Delta^{(1)}}(\varphi_1 - \varphi_0)$, т. к. расчет его базируется на среднеквадратическом, а не на среднем линейном отклонении.

При расчете группы показателей относительных структурных сдвигов используются не приросты, а темпы роста удельных весов различных групп, как это показано в выражениях (7) и (8):

— формула для расчета среднего линейного показателя в связи со свойствами структуры, которые предопределяют значение средней арифметической взвешенной из темпов роста удельных весов на уровне 1, имеет вид:

$$k_{\varphi_{1/0}}^{(1)} = \sum_{j=1}^m |\varphi_1^{(j)} - \varphi_0^{(j)}|, \text{ где } 1 \geq \varphi_i \geq 0; \quad (7)$$

— квадратический коэффициент, расчет которого ведется по формуле из выражения (8):

$$\sigma_{\varphi_1/\varphi_0} = \sqrt{\sum_{j=1}^m \frac{(\varphi_1^{(j)} - \varphi_0^{(j)})^2}{\varphi_0^{(j)}}}, \quad (8)$$

где $0 \leq \varphi_i \leq 1$.

Показатели абсолютных структурных сдвигов применяются, если необходимо рассчитать скорость изменения удельных весов налоговых групп, а показатели относительных структурных сдвигов — если важна интенсивность данного изменения в терминах ускорения приростных характеристик.

Относительные коэффициенты структурных сдвигов показывают, что индексы удельных весов сумм отдельных налогов отличаются от своего среднего роста (равного 100%) на 14,4% в 2009 г., что значительно ниже, чем при сравнении структуры налоговых доходов в предыдущие годы. Подобным образом интерпретируется и линейный коэффициент относительных структурных сдвигов. Как и положено, их величины больше соответствующих значений квадратических коэффициентов структурных сдвигов.

Сводную оценку относительных структурных сдвигов обеспечивает также индекс различий $\mathfrak{S}_{\text{разл.}}$:

$$\mathfrak{S}_{\text{разл.}} = 1/2 \sum |\varphi_1^{(j)} - \varphi_0^{(j)}|. \quad (9)$$

Значения этого индекса находятся в пределах от 0 до 1, что позволяет сравнивать индексы по различным периодам. Ситуация, при

которой $\{S_{\text{разл.}}^{\max} = 1\}$, в выражении (9) возникает, когда вся исследуемая совокупность объектов сосредоточена в одной группе. Естественно, такой ситуации при анализе налоговых доходов бюджета быть не должно, равно как и равномерного распределения значений признака по всем группам, при котором индекс может принять свой $\{S_{\text{разл.}}^{\min} = 0\}$. Поэтому индекс различий при анализе внутрибюджетных процессов имеет ограниченное значение.

Интегральный коэффициент, предложенный К. Гатевым [5], и индекс различий оценивают значимость различий структур, т. е. показывают существенность изме-

нений, которые характеризуют абсолютные показатели вариации. При отсутствии различий эти показатели равны 0, при перестройке структуры совокупности на обратную ей (как матрицу) – 1,0. Максимальное значение, равное единице, возможно лишь при наличии двух групп.

Если же учтенных групп больше, то данный показатель никогда не достигнет этого значения. Коэффициент Гатева оценивает существенность структурных изменений, используя при этом суммы квадратов удельных весов обеих структур, т. е. взвешивается по средней величине из имеющихся структур:

Таблица 6

Результаты анализа структурных сдвигов налоговых поступлений в городской бюджет в 2006–2009 гг.

Группы показателей	Наименование показателя	2006–2007	2007–2008	2008–2009
1. Абсолютных структурных сдвигов	1.1. Линейный коэффициент	3,57	3,48	1,76
	1.2. Квадратический коэффициент	4,88	4,79	2,08
2. Относительных структурных сдвигов	2.1. Линейный коэффициент	21,4	20,88	10,56
	2.2. Квадратический коэффициент	44,6	26,1	14,4
3. Интегральные характеристики	3.1. Коэффициент различий Гатева	0,13	0,14	0,07
	3.2. Коэффициент корреляции рангов Спирмэна	0,94	1,00	0,94
4. Аналитические индексы	Индекс различий	0,11	0,10	0,05

$$K_{\Gamma}^{(2)} = \sqrt{\frac{\sum_{j=1}^m (\phi_1^{(j)} - \phi_0^{(j)})^2}{\sum_{j=1}^m \phi_1^{(j)2} + \sum_{j=1}^m \phi_0^{(j)2}}}. \quad (10)$$

В ситуации полностью тождественных групповых структур коэффициент из выражения (10) равен нулю. Верхняя граница изменения этого коэффициента ($K_{\Gamma}^{(2)} - 1$). Однако практически такого значения коэффициент Гатева никогда не достигает, ибо для этого должна произойти *полная сменяемость* значимости групп налогов при переходе от одного периода к другому, т. е. элементы структуры должны сменить свои ранги на противоположные значения. И только в означенном случае:

$$\sum (\phi_1 - \phi_0)^2 = \sum \phi_1^2 + \sum \phi_0^2 = 1 \text{ и } K_{\Gamma} = 1.$$

Необходимо также отметить, что индекс различий и коэффициент различий Гатева мало информативны при анализе структуры налоговых поступлений в бюджет, т. к. при практических расчетах их значения мало отличаются от нуля, что отражает особенность формирования структуры. В рассматриваемом случае — сохранение значимости практически каждой из групп налогов на протяжении всего анализируемого периода.

В этом же смысле мало информативным будет и нормированный

квадратический коэффициент абсолютных структурных сдвигов, который также был предложен Гатевым:

$$\sigma_{\text{норм}} = \sqrt{1/2 \sum_{j=1}^m (\phi_1^{(j)} - \phi_0^{(j)})^2}, \quad (11)$$

где $1 \geq \sigma \geq 0$.

При расчете принимается допущение — $\max \sum (\phi_1 - \phi_0)^2 = 2$, которое основано на предположении о том, что исследуемая совокупность состоит из двух частей. Это явно нереально при изучении структуры налоговых поступлений. Формулой из выражения (11) более целесообразно воспользоваться при анализе данных, представленных в табл. 2, в которой рассматривается структура доходов бюджета с выделением двух укрупненных классов — налоговых и неналоговых доходов. При анализе же структуры налоговых доходов значение этого коэффициента составило 0,084 за период с 2006 по 2009 г., что незначительно отличается от нуля, хотя визуально отличия структур достаточно весомы.

В данном случае тенденции, которые прослеживались на основании абсолютных и относительных коэффициентов, подтверждают и обобщающие показатели: наименьшие различия наблюдаются в структурах 2008 и 2009 г., например, коэффициент различий Гатева и индекс различий в два раза меньше, чем между 2007 и 2009 г., и, соответственно, менее значительны

сдвиги. Можно сделать вывод об относительной стабилизации бюджетного процесса в Санкт-Петербурге в 2008–2009 гг., выделении наиболее стабильных налогов — на товары и услуги. Здесь следует заметить, что, как свидетельствует опыт большинства развитых стран, лишь при условии стабильности системы сборов и отчислений и внятной налоговой политике в отношении физических и юридических лиц способна развиваться предпринимательская инициатива.

В случае анализа различий в структуре совокупности, состоящей из двух классов, например, налоговых и неналоговых доходов, индекс различий, коэффициент различий Гатева, нормированный коэффициент структурных сдвигов могут принимать свои максимальные значения, равные 1 (100%). Рассчитаем их по табл. 2, а результаты расчетов представим в табл. 7.

Отметим, что для доходов бюджета в целом, как и для налоговых

поступлений, в частности, не характерны большие значения вышеприведенных показателей, т. к. они тем более значимы, чем большая часть совокупности переместилась за рассматриваемый период из одной группы в другую, т. е. альтернативную. Очевидно, что налоговые доходы по своей величине значительно больше неналоговых, хотя их доля варьирует в известных пределах.

Добавим к сказанному, что при наличии двух выделенных групп индекс различий принимает те же значения, что и абсолютные приросты. Причем для того чтобы узнать величину индекса различий, достаточно рассчитать абсолютный прирост по любой из групп, т. к. сумма долей целого равна единице, и если доля одной группы уменьшилась на величину A_i , то доля другой группы возрастет на эту же величину A_j . Таким образом, формула расчета индекса различий примет вид:

Таблица 7

Структурные сдвиги в доходах городского бюджета, принимающие максимально возможные значения при двух группах, за период 2006–2009 гг.

Показатель	2007/2006	2008/2007	2009/2008
1. Индекс различий ($\mathfrak{S}_{\text{разл.}}$)	0,117500	0,020900	0,016200
2. Коэффициент различий Гатева (K_r)	0,018117	0,000528	0,000329
3. Нормированный квадратический коэффициент абсолютных структурных сдвигов ($\mathfrak{S}_{\text{норм.}}$)	0,006904	0,000219	0,000132

$$\mathfrak{S}_{\text{разл.}} = 1/2 \times 2|\varphi_1 - \varphi_0| = |\varphi_1 - \varphi_0|, \quad (12)$$

где $0 \leq \varphi_i \leq 1$.

То есть индекс различий для двух классов налогов в выражении (12) есть не что иное, как абсолютный прирост любой из групп, взятый по модулю.

Здесь полезно указать на еще одну сводную характеристику, которая учитывает структурные сдвиги не только за изучаемый период, но и за предшествующие анализируемому периоды, т. е. характеристику, содержащую, в известном смысле, параметр *лага времени*. Это так называемый *сводный индекс структурного сдвига* — $\mathfrak{S}_{\text{стр.}}$, предложенный Агаповой в указанной выше работе, посвященной теории структурного анализа [1]. Сводный индекс рассчитывается по следующей формуле:

$$\mathfrak{S}_{\text{стр.}} = \frac{\sum_{j=1}^m |\phi_i^{(j)} - \phi_{i-1}^{(j)}|}{\sum_{j=1}^m |\phi_{i-1}^{(j)} - \phi_{i-2}^{(j)}|}. \quad (13)$$

Значения данного показателя находятся в пределах от 0 до 1. Рассчитаем два значения индекса структуры:

$$(\mathfrak{S}_{\text{стр.}}): \mathfrak{S}_{08/06} = 0,9757, \\ \mathfrak{S}_{09/07} = 0,5057.$$

Это означает, что структурные сдвиги во втором периоде (с 2007 г. по 2009 г.) менее существенны, чем за период с 2006 по 2008 гг., т. е. год

от года происходит стабилизация соотношения групп налогов внутри раздела налоговых поступлений. Данный показатель из выражения (11) может использоваться только при анализе динамических изменений в структуре и, по сути, свидетельствует об устойчивости существующей тенденции. Особенностью показателя является использование информации за три года, что частично сглаживает случайные колебания долей.

Если же исследуемая структура налоговых поступлений нестабильна, при этом ранги отдельных групп налогов часто изменяются или значительно различается наполненность самой группы, то индекс структурных различий будет значительно отличаться от 0. При наличии стабилизационных процессов, как в анализируемом случае, значения индекса будут приближаться к 0, т. к. он является соотношением сумм модулей абсолютных приростов долей. Чем меньше отклонения, тем более стабильны доли отдельных групп и менее значительны собственно структурные сдвиги.

Учитывать динамику структурных сдвигов в налоговых поступлениях чрезвычайно важно в плановых расчетах на предстоящие периоды формирования бюджетов уже на стадии анализа прогнозных вариантов. При прогнозировании социально-экономических процессов и при решении ряда других при-

кладных задач широко применяют экспертные оценки. И методы ранговой корреляции в этой области являются едва ли не единственным количественным способом обобщения экспертных оценок. Поэтому целесообразно добавить к системе показателей структурных сдвигов коэффициент корреляции рангов Ч. Спирмэна [5], как это сделали в отношении инвестиционных рейтингов ряда предприятий аналитики агентства «Эксперт РА», что уже отмечалось выше.

Обычно коэффициент Спирмэна применяется для оценки устойчивости непосредственно тенденции динамики экономических процессов, хотя автор ввел этот показатель в научный оборот при исследованиях в области психологии. А так как структурные сдвиги отражают динамическое изменение упорядоченной структуры, то коэффициент может применяться и в качестве самостоятельной характеристики интенсивности сдвигов, тем более что он учитывает не только наличие структурных сдвигов, но и роль отдельных групп налогов при формировании структуры. Ведь структурные сдвиги проявляются более резко, когда изменению удельного веса сопутствует изменение места группы, ее значимости в общей статистической совокупности.

Для расчета коэффициента необходимо ранжировать j -е группы налогов, присвоить группе ранг

(численный рейтинг) по разным признакам — $p_x^{(j)}$, $p_y^{(j)}$, а затем определить разность этих рейтингов $d_{xy}^{(j)} = p_x^{(j)} - p_y^{(j)}$. В таких обозначениях коэффициент ранговой корреляции рассчитывается по формуле:

$$R_{xy} = 1 - \frac{6 \sum_{j=1}^m d_{xy}^{(j)2}}{m(m^2 - 1)}. \quad (14)$$

Чем ближе величина коэффициента к 0 и далее от 1, тем большие структурные сдвиги произошли в совокупности. При этом коэффициент корреляции рангов из выражения (14) может принимать значения меньше 0, но при любых значениях в интервале $[-1; 0]$ показатель характеризует значительные структурные сдвиги. Таким образом, значения коэффициентов с отрицательными (или тем более с разными) знаками сравнивать практически невозможно. Описание и доказательство данного свойства коэффициента Спирмэна подробно излагаются в работе [5, с. 145–156].

Существенным недостатком коэффициента корреляции рангов можно считать тот факт, что данный показатель учитывает только ранги, но не учитывает разности фактических значений признака в случае количественного признака. Поэтому его считают приближенной мерой тесноты статистической связи. Приведем значения коэффициента в табл. 7, что несколько добавит информации к имеющейся в резуль-

тате проведенного анализа. Так как ставки налогов закреплены законом, то ранги отдельных групп, в отличие от удельных весов, редко могут меняться, это возможно только в случае введения новых налогов или отмены уже существующих. Поэтому коэффициент практически всегда будет равен единице.

Значение 0,94 объясняется ростом доли группы «прочие налоги», куда входят все временные сборы, вводимые государством чтобы «залатать» бюджетные дыры, которые, например, для федерального бюджета достигают 40%. Рейтинги основных групп налоговых доходов на протяжении четырех лет оставались неизменными. Коэффициент корреляции рангов, как представляется, более целесообразно применять для изучения структуры налоговых доходов отрасли или региона, а не для характеристики собственно бюджетного строения. Такое же замечание можно сделать и в отношении как нормированных квадратических коэффициентов структурных сдвигов (обычного и скорректированного на число доминантных групп), так и коэффициента неравномерности распределения.

Во всех случаях необходимо определить критические значения приведенных выше показателей, поскольку для разных сфер оценки

влияние даже одинаково интенсивных структурных сдвигов может быть различным. Относительно групп налогов изменение удельных весов может быть вызвано как, например, изменением инвестиционного климата города (рост или потеря инвестиционной привлекательности экономической территории, создание особых условий для регистрации крупных хозяйствующих субъектов), так и повышением (понижением) эффективности использования природных и иных материальных, а также трудовых и финансовых ресурсов.

Изучение реальных структурных сдвигов, их механизма при плановом формировании городского бюджета чрезвычайно важно в условиях, когда налоги служат мощным стимулом перераспределения ресурсов разного рода, труда и капитала. Поэтому при решении конкретной экономической задачи, принятии ответственного управленческого решения и при разработке разумной налоговой политики региона необходимо, с учетом заданного целеполагания, определить, какие значения характеристик структурных сдвигов следует считать приемлемыми или допустимыми с точки зрения особенностей бюджетного процесса города [11], а какие — целесообразно исключить из рассмотрения вообще.

1. *Агапова Т. Н.* Статистические методы изучения структуры сложных систем и ее изменения. М., 1996.
2. *Андерсон Т.* Статистический анализ временных рядов. М. 1976.
3. *Казинец Л. С.* Измерение структурных сдвигов в экономике. М., 1972.
4. *Казинец Л. С.* Темпы роста и структурные сдвиги в экономике (показатели планирования и статистики). М., 1981.
5. *Кендэл М.* Ранговые корреляции. М., 1975.
6. *Кожин В. Я.* Налоговое планирование. Рекомендации бухгалтеру. М., 1998.
7. О внесении изменений в Инструкцию о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утвержденную приказом Министерства финансов Российской Федерации от 13 ноября 2008 г. № 128н: приказ Министерства финансов Рос. Федерации от 13 ноября 2008 г. № 128н. [Электронный ресурс] // Российская газета. Документы. 2010. 5 марта. URL: <http://www.rg.ru/2010/03/05/minfin-dok.html> (дата обращения: 11 октября 2010 г.)
8. *Пансков В. Г.* Налоги и налогообложение в Российской Федерации. М., 2002.
9. *Сигел Э. Ф.* Практическая бизнес-статистика. М., 2008.
10. *Скляр А. В., Цацулин А. Н.* Рациональная организация системы налогообложения как фактор эффективного функционирования национальной экономики // Государство и бизнес. Вопросы теории и практики: моделирование, менеджмент, финансы. СПб., 2009. С. 570–579.
11. *Славгородская М. Ю.* Организация финансирования крупных городов: есть ли стимулы к стратегическому развитию? // Управленческое консультирование. 2009. № 2. С. 141–152.

Л. Б. КАПУСТИНА

ГЛОБАЛИЗАЦИЯ И ГЛОБАЛЬНАЯ КУЛЬТУРА: ДВА ДЕСЯТИЛЕТИЯ ПОД ПРИЦЕЛОМ АНАЛИТИКОВ

Ключевые слова:

постинформационная эпоха, транснациональные сети, транскультурные потоки, глобализация, локализация

Key words:

post information epoch, transnational networks, transcultural streams, globalization, localization

Статья посвящена рассмотрению феноменов глобализации и глобальной культуры в их глубокой взаимосвязи. Автор подробно анализирует понятия «глобализация», «глобализм» и «глобальная культура», рассматривает наиболее значимые характеристики этих понятий, последствия их проявлений и вызовы, которые они бросают современному обществу.

The article is concerned with the phenomena of globalization and global culture taken in their strong interrelation. The author analyzes in detail concepts of “globalization”, “globalism” and “global culture”. The most significant characteristics of the concepts as well as consequences of their development and challenges they pose to modern society are considered.

Вне всякого сомнения, стремление к «всеобщей глобализации» является отличительной характеристикой постсовременной эпохи. Самыми очевидными ее «проявлениями» обычно считают свободное проникновение торговых марок тех потребительских товаров, которыми торгуют во всем мире, господство популярных культурных символов, одновременное освещение событий с помощью спутникового вещания для сотен миллионов людей на всех континентах и др. «Визитной карточкой» глобализации уже давно стали «Кока-кола», Мадонна и новости на «Си-Эн-Эн».

К наиболее общим ее последствиям относят: неравенство между

«золотым миллиардом» (С. Хантингтон) и остальным населением планеты, финансовые кризисы, разрушение природной среды, массовую миграцию населения из зон хронической нищеты и голода, рост числа безработных в странах «третьего мира» (в силу низкой грамотности и квалификации), усиление сепаратистских и фундаменталистских движений.

Сегодня, по сути, каждый из нас так или иначе втянут в процесс глобализации и имеет к нему свое собственное отношение. Круг актуальных проблем, которые решают современные экономика и политика, связан с интересами всего земного шара и задачами всемирного масштаба, поэтому и определяется че-

рез феномен культуры «планетарной» (термин А. Мелуччи), или глобальной.

Она формируется на наших глазах и находится в фокусе особого внимания современного человека: «Многое из того, что касается глобализации, спорно, кроме, возможно двух ее характеристик: ее невозможно остановить — даже левые силы сейчас смотрят на глобализацию как на нечто, что можно “несколько замедлить и ослабить”, но нельзя “изгнать” из современной жизни; глобализация создает новые, огромные богатства, обогащая человечество. В общем, глобализация потому и *неостановима*, что она соответствует интересам стран и кругов, непосредственно наблюдающих рост своего богатства и возможностей» [11, с. 34–35].

С другой стороны, авторы, исследующие ситуацию современного нам рубежа веков, например, И. Валлерстайн, говорят об «утрате привычного» [4]. Они не случайно пытаются всесторонне осмыслить эту «загадку», «тайну» поздней современности: чрезвычайную нестабильность мира и его институтов. Современный мир уже не выглядит целостным, скорее он похож на поле деятельности разрозненных и разнокалиберных сил, входящих в соприкосновение в самых неожиданных местах и набирающих инерцию, которую порой никто не знает, как остановить: «Воз-

можно, глобализация — другое название “нового мирового беспорядка”» [2, с. 86].

Вероятно, именно это «ощущение беспокойства» за судьбу мира и побуждает ученых наблюдать динамику глобальных трансформаций в постиндустриальном обществе в режиме реального исторического времени.

Размышления о глобализации, ее преимуществах и недостатках можно встретить в литературе технической, социологической, экономической, философской, антропологической, культурологической и художественной. А поскольку глобализация направлена в будущее человечества, уже сегодня претендуя на статус нового культурного движения, сродни постмодернизму, — эта проблема активно исследуется философами культуры и футурологами.

Глобализация также — одна из наиболее популярных тем для дискуссий в средствах массовой информации и Интернете и в то же время предмет для особого исследования в современном искусстве, которое, с одной стороны, программно противостоит нарастающей силе новых тенденций, с другой — активно порождается этими процессами.

Таким образом, понятия глобализации и глобальной культуры принадлежат разным дисциплинарным полям и они по определению

не могут быть однозначными, а стало быть — и устоявшимися. Именно это обстоятельство зачастую затрудняет их поиск в энциклопедических справочниках. Интересно отметить в этой связи, что самый подробный культурологический словарь не посвящает феномену глобализации отдельной словарной статьи [8].

Между тем термины «глобализация» и «глобализм», не различая их, ввели в научный оборот американские социологи: в 1981 г. — Дж. Маклин, в 1985 г. — Р. Робертсон, один из отцов теории «культурной глобализации», который использовал термин в названии своей книги и дал ему толкование [13].

Робертсон подчеркивает все возрастающую роль транснациональных контактов в сфере информации, промышленного производства, а также в отношениях между экономическими, политическими элитами и профессиональными странами. Исследователь обращает особое внимание на то, что мир входит в «период глобальной культурной политики». Иными словами — в эпоху глобалистов и глобализма. Именно этот «культурный поворот» (а так называется одна из глав книги Робертсона) и трактуется представителями теоретической мысли двух последних десятилетий как «грандиозная культурная революция» [5, с. 303].

Современная теория различает понятия «глобализации» (как явления), «глобализма» (как политики и идеологии) и «глобальной культуры» (как феномена, который стягивает эти тенденции в некое качественно иное целое и порождает новые культурные стандарты и образцы).

Под «глобализацией» в самом общем виде понимается закономерный, объективно развивающийся культурно-исторический процесс, свидетельствующий о переходе индустриального общества к постиндустриальному. А если мыслить более объемно — от широко понятой «современности» (модерна) — через «постсовременность» (постмодерн) как эпоху «кризиса социальной перспективы» (К. Агитон) — к новым рубежам мировой эволюции.

По мнению некоторых авторов, эпоха постмодернизма на Западе была весьма короткой (с конца 1970-х до начала 1990-х гг.): «Постмодернизм не мог ответить на вопросы, возникшие в результате epochальных мировых сдвигов 1989–1991 гг., нарушивших устоявшуюся картину мира, поставивших противостояние Россия — Запад в совершенно иную плоскость, а затем и ликвидировавших это противостояние. Оказалось, что пока постмодернисты питались своими сомнениями, мир совершил величайший революционный переворот. После феноменальных шагов

СССР навстречу Западу ослабла своеобразная изоляция СССР, и вместе с тем окрепли центробежные силы, которые привели, в конце концов, к его распаду. Сближение “первого” и “второго” миров дискредитировало постмодернистский нигилизм и потребовало нового осмысления сложившейся ситуации» [11, с. 49].

В результате победы Запада на смену постмодернизму приходит новое направление в объяснении хода мирового развития, которое получает определение *неомодернизма* (термин Э. Тирьякьяна и Дж. Александра). Другие теоретики — рыночники-либералы — предпочитают термин *«неолиберализм»*. Именно они на новом витке развития вновь заговорили о рынке как о силе, объединяющей страны: «Как 50, 100 и 300 лет назад, мир стал понятным, а его части соподчиненными: локомотив Запада тащит гигантский поезд, он — движущая сила. Отсюда ровно шаг до появления термина, который, в конечном счете, восторжествовал, т. е. термина *глобализация*» [11, с. 52].

Итак, суть явления глобализации, как правило, определяется через динамику преемственности социокультурных эпох и формирования всеобщего, планетарного, глобального социально-экономического, политического, правового, информационного и культурного

пространства — на основе все возрастающей интернационализации международных отношений.

Таким образом, в глобализации видят прежде всего объективный процесс, который «стягивает» мир в некое информационное и общекультурное целое, которое существует по определенным законам и в едином для всех ритме времени. Конечная цель — перерастание (путем преодоления противоречий мирового сообщества) в глобальное общество, в котором все народы найдут свой общий дом.

Следует выделить следующие наиболее значимые характеристики феномена глобализации, в том числе и для сферы культуры:

- процесс создания «всемирного общества», спаянного воедино свободным распространением информации, и формирования на этой основе глобальных финансовых, торговых, информационно-промышленных и других профессиональных страт;
- концентрация капитала, финансов и прочих ресурсов, позволяющих действовать более эффективно на основе новейших технологий, свободы передвижения, скорости и мобильности;
- быстрый рост влияния наднациональных организаций (Евросоюз, НАТО, всемирные банки, валютные фонды и т. д.), подчеркивающий стремление целого

ряда стран к надгосударственной интеграции;

- отделение (точнее, все большая независимость) экономики от политики;
- освобождение процесса наращивания капитала от связи с производством вещей, обработкой материалов, самим фактом необходимости создания рабочих мест и руководства людьми: на смену традиционному способу получения материальных благ приходят новые, транснациональные способы организации производства и менеджмент-технологии;
- трансформация посредством Интернета локальных культур в глобальные (сетевые) культурные потоки придает культуре постиндустриального общества качественно иную, транснациональную форму существования: для обозначения этих процессов, начиная с 1990-х гг. в общетеоретический оборот входит понятие «глобальной культуры».

В свою очередь, «глобализм» определяется как политика господства на мировом рынке и лежащая в ее основе идеология: «Более всего глобализация привлекает лидеров мировой экономической эффективности — тридцать государств — членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в которых живет чуть больше десятой доли человечества, но которые

владеют двумя третями мировой экономики, международной банковской системой, доминируют на рынке капиталов и лидируют в наиболее технически изощренном производстве. Они обладают возможностью реализовывать свой потенциал в практически любой точке земного шара; контролируют международные коммуникации, осуществляют наиболее сложные технологические разработки, определяют процесс технического обновления индустрии и образования населения» [11, с. 39].

Важно подчеркнуть, что, выражая интересы транснациональных корпораций и элит, идеология глобализма предполагает, по сути, полное освобождение экономики от власти национальных государств. Подобная установка разрушает господствующее представление эпохи модерна о том, что после распада великих империй общества могут существовать только в границах национальных государств. Ведь сегодня речь идет не столько об укреплении международных связей в торговле, сколько о создании новой — всемирной — системы экономических отношений, которая выходила бы за пределы национальных территорий и управлялась бы из центров, не подконтрольных правительствам и представительным органам власти этих государств.

В самом общем виде этот процесс можно было бы описать так:

«Капитал как бы “позабыл” о своей национальной принадлежности, в массовых объемах устремляясь туда, где, благодаря стабильности и высокой эффективности труда, достигается максимальная степень прибыли. Банки, трастовые фирмы, промышленные компании вышли из-под опеки национальных правительств, и выход капитала в регионы и сферы с высокой отдачей стал самодостаточным процессом. Новая “интернациональность” капитала стала способствовать его межнациональной концентрации» [11, с. 28].

К началу XXI в. между странами — лидерами глобализации было выработано Соглашение об информационной технологии, заключены многочисленные соглашения о телекоммуникациях и финансовых услугах, отработан механизм Всемирной торговой организации (ВТО). Стратегическая цель стран, создающих «мир глобализирующихся экономик», — снять все барьеры на путях перемещения капитала и торговых потоков.

Как известно, на предыдущем (столетней давности) этапе глобализации важную для этих процессов роль играла Британская империя с ее промышленной базой, финансовой системой и военно-морским флотом. Исследователи приводят в качестве примера изобретение англичанами телеграфа (1837 г.) и первую телекомму-

никационную сеть между Вашингтоном и Балтимором (1844 г.), а также подводную кабельную технологию: первую британско-индийскую подводную телеграфную систему (1870 г.), обеспечившую связь между метрополией и колонией [12].

На современном этапе аналитики отмечают наряду с распространением Интернета короткий период (с 1989 по 1991 г.), когда произошло много важных политических событий, радикально изменивших мир — от падения Берлинской стены до войны в Персидском заливе. Однако это также время формирования новой экономической политики, известной как «Вашингтонский консенсус», к установлению которого причастны Соединенные Штаты Америки, Европейский Союз и Япония [1, с. 13].

Одним из манифестов политики глобализма сегодня считается программный документ «Стратегия национальной безопасности США для нового столетия» (1998 г.), в котором обосновывается стремление этого государства к мировому лидерству. В идеологии глобализма ученые также видят продолжение философии постмодернизма, утратившей веру в универсальную мощь научного разума: «Глобализмом я называю понимание того, что мировой рынок вытесняет или подменяет политическую деятельность, для меня это идеология господства ми-

рового рынка, идеология неолиберализма» [3, с. 23].

Поскольку в данной статье рассматриваются феномены глобализации и глобальной культуры в их взаимосвязи, обратим внимание на источники, которые на сегодняшний день считаются хрестоматийными.

Интересно отметить, что среди авторов работ, посвященных вопросам глобализации можно найти «скептиков», которые считают, что глобализация — не что иное, как миф, и она только подчеркнет общечеловеческую составляющую той культуры, которая создавалась человечеством на протяжении тысячелетий, а вовсе не отменит ее. Однако среди ученых есть также и «радикалы», и «реалисты».

К числу первых обычно относят немецкого социолога У. Бека: «...глобализация есть, выражаясь старомодным языком, диалектический процесс, который создает транснациональные социальные связи и пространства, обесценивает локальные культуры и способствует возникновению третьих (транснациональных — Л. К.) культур. “Немного того, немного этого — вот путь, каким приходит в мир новое” (С. Рушди). В этой сложной системе отношений можно по-новому ставить вопросы о масштабах и границах глобализации, имея в виду прежде всего три параметра: во-первых, расширение

в пространстве, во-вторых, стабильность во времени, в-третьих, плотность транснациональных сетей связи, отношений и телевизионных потоков» [3, с. 28].

Бек подчеркивает связь между глобализацией и развитием информационного общества, благодаря которому первая и приобретает качество «вездесущности»: «Мировое сообщество — не мега-национальное сообщество, вбирающее в себя и ликвидирующее все национальные общества, а отмеченный многообразием и не поддающийся интеграции мировой горизонт, который открывается тогда, когда он создается в коммуникации и действии» [3, с. 28–29].

В ряду перечисленных Бекем оснований, фундирующих глобальные перемены в постиндустриальном обществе, на одном из первых мест по значимости — полномасштабная, не прекращающаяся по сию пору «информационная и коммуникационно-технологическая революция».

«Радикалы» согласны в одном: глобальный мир — транснациональное мировое сообщество; глобализация реальна, ее последствия ощущаются повсеместно; мировой рынок еще куда более развит, чем в 1960–1970-х гг., в период структурной перестройки экономики в развитых странах и в итоге — победы неолибералов-рыночников; национальные границы для такого рынка,

по сути, не существуют. Перспективу расщепления «нового дивного мира» З. Бауман обозначил в известной формуле: «Глобализованное богатство — локализованная бедность».

Любая радикальная позиция — своего рода вызов, и подобное утверждение можно отнести к числу самых распространенных в теории: «Глобализация — это не только создание единого мирового рынка капиталистического типа. Это также и игра интересов с большими ставками, игра рискованная и конфликтная. Некоторые народы и страны выйдут из нее с большим выигрышем, некоторые с меньшим, третьи могут почувствовать себя полностью проигравшими в этих великих преобразованиях излома тысячелетий. Речь поэтому идет не о поиске способа занять место в центре мира, а о том, чтобы не дать отодвинуть себя на периферию и не занять проигрышную позицию на краю глобальной деревни. И это является самым громким вызовом, брошенным нам на пороге XXI века» [7, с. 21–22].

К «реалистам» аналитики относят И. Валлерстайна, который исследует «тенденцию», действующую уже несколько столетий и направленную на достижение единства человечества путем взаимодействия стран, культур и государств в экономической, политической, культурной, технической и иных сферах.

Эта «тенденция» является отражением «эволюции современной миро-системы», или «капиталистического миро-хозяйства», которым управляет «стремление к безграничному накоплению капитала». Мировая система, о которой говорит Валлерстайн, сформировалась на протяжении XVI в., и сложившееся в ней разделение труда вовлекло в ее состав большую часть Европы (за исключением России и Османской империи), а также отдельные части (обеих) Америк. Имея тенденцию к расширению на протяжении ряда столетий, она присоединяла все новые регионы: в середине XIX в. — Восточную Азию, после чего «миро-систему модернизировать можно было счесть поистине всемирной, первой из миро-систем, которой удалось охватить весь земной шар» [4, с. 50].

Предрекая закономерный конец ее эволюции, исследователь обращает внимание, что начиная с 1970–1980-х гг. силовые линии взаимодействий внутри миро-системы получают качественно новое развитие. Неудивительно, ведь феномен глобализации отражает совершенно новый, не знакомый культуре вплоть до современного нам рубежа веков, круг проблем, связанный прежде всего с теми перспективами, которые открылись благодаря развитию новейшей техники и появлению такой глобальной системы коммуникации, как Интернет.

Более того, глобализация и глобализм в том виде, в каком они вызывают резонанс всемирной общест­венности сегодня, включая анти­глобальные движения, становятся возможными благодаря поистине революционным изменениям в технико-технологическом и информа­ционном потенциале современной экономики и постиндустриального общества в целом. Глобализация, вне всякого сомнения, и далеко не в последнюю очередь, — явление информационного общества: не найти исторического эквивалента глобальному проникновению современных телекоммуникаций, радиовещания и транспортных ин­фраструктур в повседневную жизнь современного человека.

Можно уточнить эту точку зре­ния: «“Глобально”, если перевести это слово на нормальный язык, озна­чает “во многих местах одновременно”, то есть транслокально» [3, с. 87]. У. Бек поясняет: «Слово “транслокальный” означает, что люди создают и поддерживают “не признающие расстояний” социаль­ные жизненные миры» [3, с. 62]. Транснациональные пространства социальной деятельности исследователь называет «третьими фор­мами жизни», а транснациональ­ные культурные пространства — «третьими культурами».

Другой важный для понимания сути глобализации аспект заключа­ется в осознании диалектического

единства тенденций, обеспечиваю­щих динамику развития глобали­зирующегося мира. Глобализация развивается на основе взаимодей­ствия двух тенденций: с одной сто­роны, взаимозависимости госу­дарств и народов, с другой — их локализации, дальнейшего самооп­ределения стран, отстаивания их геополитических интересов. «Гло­бально в буквальном смысле слова производить не может никто. Имен­но те фирмы, что производят и про­дают свою продукцию в глобальных масштабах, вынуждены развивать локальные связи, во-первых, про­изводя свой товар в конкретных локальных условиях, и, во-вторых, изымая сырье для своих глобальных символов из локальных культур, благодаря чему эти символы по­лучаются живыми, яркими и хоро­шо продаются... Концерны “Кока­кола” и “Сони” называют свою стра­тегию “глобальной локализацией” (курсив авт.), их руководители и менеджеры подчеркивают, что при­менительно к глобализации речь идет не о том, чтобы повсюду в мире строить фабрики, а о том, чтобы стать частью той или иной культу­ры» [3, с. 87].

Аналитики глобальных процес­сов современности не оставляют без внимания проблему метаморфоз в культурной жизни глобализирую­щихся стран. К. Робинс объясняет появление нового термина — «гло­бальная культура» — так: «Расши-

рение мирового рынка имеет далеко идущие последствия для культур, идентичностей и стилей жизни. Глобализация экономической активности сопровождается волнами трансформации в сфере культуры, процессом, который называют «культурной глобализацией»... Все больше и больше пробивает себе дорогу универсализация в смысле унификации стилей жизни, символов культуры и транснациональных норм поведения» [3, с. 81]. А в качестве примера подобной тенденции приводится следующий: в нижнебаварской деревне точно так же смотрят телесериал о жизни в Далласе, носят джинсы и курят сигареты «Мальборо», как в Калькутте, Сингапуре или окрестностях Рио-Жанейро.

Понятие «культурной глобализации», по мнению авторов популярного коллективного труда, предполагает наличие «трансрегиональных, трансквилизационных и транскультурных потоков и институтов». Именно они выступают сегодня в роли своеобразных «медиумов» передачи культурных идей и смыслов: «Новые технологии телекоммуникаций и появление международных корпораций, распоряжающихся средствами массовой информации, наряду с другими факторами, породили глобальные культурные потоки (сетевые потоки — Л. К.), чей размах, интенсивность, разнообразие и быстрое рас-

пространение превзошли все происходившее ранее. Соответственно брошен вызов центральному положению национальных культур, национальных идентичностей и их институтов» [12, с. 387].

Однако на сегодняшний день понятие «культурной глобализации» считается одним из самых неустоявшихся, и потому современная теория куда охотнее поднимает тему социальных и культурных последствий глобализации. Современный польско-американский социолог З. Бауман посвятил этой теме уже упоминавшееся нами исследование. Поскольку новый термин, по его мнению, сообщает прежде всего о «том, что со всеми нами происходит», нужно говорить не столько о глобальных инициативах и действиях, сколько о возможных и очевидных последствиях этих перемен. *Глобализация не только объединяет, но и разобщает, а усиление единообразия мира в то же самое время раскалывает этот мир на «глобалистов» и «местных» по принципу: «богатство глобально, нищета локальна».*

«Индустрия культуры», представленная элитой, свободно перемещающейся из страны в страну, рождает «глобтроттера» — человека с «профессией» путешественника по всему миру. Бауман описывает собирательный образ представительницы этой «культуры абсолютного настоящего»: «Везде она оста-

навливается в отеле “Хилтон”, съедает на обед один и тот же бутерброд с тунцом, пользуется одними и теми же моделями факсов, телефонов, компьютеров, смотрит одни и те же фильмы, обсуждает одни и те же проблемы с людьми одного и того же типа».

Вполне узнаваемый облик «глобализованного современника» репрезентирует принципиально иной тип человека: «У него нет дома, но нет и ощущения неприютности, поскольку он просто турист, соблазнившийся подлинными или воображаемыми удовольствиями жизни в поисках новых ощущений, маниакально одержимый единственной целью “смаковать” опыт пережитых состояний, он неотъемлемая составляющая процветающей экономики, превращенной в индустрию туризма» [2, с. 129].

Д. Сибрук считает, что главный секрет общества постиндустриального типа состоит в «формировании искусственно созданного и субъективного ощущения неудовлетворенности, поскольку самая страшная угроза его основополагающим принципам возникает, когда люди готовы довольствоваться тем, что у них есть. Поэтому то, что человек уже имеет, замалчивается, принижается, преуменьшается путем назойливой и чересчур наглядной демонстрации экстравагантных приключений зажиточных людей: объектом всеобщего восхищения

становятся богачи, точнее — само богатство, как индульгенция на самый изысканный и расточительный образ жизни» [2, с. 134–135].

Таким образом, в процессе эволюции глобализирующегося общества происходит «гибридизация» культуры, т. е. отсеивание тех норм и ценностей, которые свойственны глобальным элитам или сообществам людей, находящихся на вершине социальной пирамиды. Глобальная культура отвергает всех, кто выбирает альтернативный, «нетуристический», путь к счастью.

Глобальная, анклавная, кастовая, гибридно-культурная, элитарная сфера, связанная с международной политикой, наукой, СМИ и искусством, наполнена людьми, имеющими совершенно иной опыт существования в мире. И он прямо противоположен образу жизни вынесенного на задворки общества антиглобалистского большинства, представленного, например, городским гетто с бедным, этнически смешанным населением.

Существующие во всем мире «периферийные зоны», общепризнанной метафорой которых являются трущобы Мехико, являются неотъемлемой частью постсовременного пейзажа. Они демонстрируют как реальное, так и морально-этическое противостояние укрепленным анклавам новейших элит и, тем самым, ставят под сомнение саму направленность глобализации

как доминирующей стратегии постиндустриального социума.

Глобализация оборачивается «парадоксом»: «...принося огромную выгоду ничтожному меньшинству, она превращает в маргиналов две трети населения планеты» [2, с. 10]; «...то, что для одних представляется глобализацией, для других оборачивается локализацией; для одних — это предвестник новой свободы, для других — неожиданный и жестокий удар судьбы» [2, с. 103]. Современные исследователи все чаще задаются вопросом: насколько универсальна идея глобализации, если она учитывает интересы меньшинства?

Процессы глобализации ведут к игнорированию тех позиций и мнений, которые не вписываются в единую сетку общеобязательных стандартов и, тем самым, лишают общество креативного потенциала, творческой инициативы.

Примером может послужить единообразие городского пространства. Анализируя ситуацию в небольших городках Америки, аналитики обратили внимание на местные сообщества, наиболее стандартизированные и однородные по своему составу. Речь идет, прежде всего, о сегрегированных в расовом, этническом и классовом отношении зонах, отделяющих негров, равно как и других цветных народов, от белых.

Ученые обратили внимание на одну особенность, повторяющуюся

от одной местности к другой: подозрительность по отношению к другим, нетерпимость к отличиям, неприязнь к чужакам вкупе с озабоченностью «законностью и порядком». В отдельных случаях вплоть до требования, чтобы новичков «отделили» или вообще не допускали в город. Вполне узнаваемый образ городка «Догвилль» из одноименного фильма Ларса фон Триера, исследовавшего в своей знаменитой кинотрилогии обратные стороны американской модели демократии.

Фильм-метафора идеально сконструированного пространства, свободного от неожиданностей и конфликтов: в подобных поселениях «чувство общности поддерживается иллюзией равенства, монотонной одинаковостью всех окружающих. Залогом гарантированной безопасности считается отсутствие среди соседей тех, кто думает, действует и выглядит по-иному. Одинаковость порождает соответствие стандарту, а оборотной стороной такого соответствия является нетерпимость. В однородном обществе становится все труднее приобрести черты характера и навыки, необходимые при столкновении с различиями между людьми и неопределенными ситуациями; а при отсутствии таких навыков и качеств человек очень легко поддается страху перед другими просто потому, что их нельзя моментально понять, “разло-

жить по полочкам”, предсказать их поведение» [2, с. 70–71].

«Исчезновение индивидуальности» — именно такой диагноз обществу такого типа ставит Бауман в другой своей книге, где речь идет об устранении из постиндустриального социума зрелой и полноценной личности, с ее вполне естественной «потребностью в неизвестном» и способностью «ценить то, что мы все разные».

Кроме очевидных угроз для здоровья человека и окружающей среды, вызванных развитием новых технологий, существует опасность, связанная с защитой частной жизни и гражданских свобод: многие авторы считают, что информационное общество уже сегодня является «обществом надзора».

Используя спутниковые технологии, камеры наблюдения, сотовую связь, Интернет и прочие электронные новшества, правительственные организации, равно как любые другие институты, осуществляют самые разнообразные формы контроля за гражданами: «Это говорит о том, что в культуре информационного общества развиваются черты культуры тоталитарных обществ, которым свойственно контролировать каждый шаг своих граждан с целью сохранения традиционных систем иерархий, герметизирующих социальное неравенство.

Неявные формы контроля могут представлять собой сбор информа-

ции в социальных сетях или создание таких сетей с целью сбора информации и/или организации контролируемых дискуссий и выявления потенциально опасных с точки зрения государства граждан / групп / идей. Количество активных независимых и полунезависимых социальных сетей, в которых граждане хранят огромное количество персональной информации и личную переписку, в России исчисляется десятками.

По данным глобальной информационной и статистической компании “Alexa”, социальные сети “В контакте” и “Одноклассники” занимают второе и четвертое места соответственно по посещаемости из всех доступных веб-сайтов, включая крупнейшие поисковые веб-сайты. По оценкам экспертов медийной компании “SUP”, 65% пользователей Рунета являются пользователями социальных сетей. Такая ситуация предоставляет огромные возможности использования социальных сетей и как баз данных о гражданах, и как политического ресурса, потенциал которого достаточно велик и при сохранении современной динамики будет только возрастать» [10, с. 167].

Неравенство, которое раньше ассоциировалось с доступом к материальным благам, в быстро «информатизирующемся» обществе стало ассоциироваться еще и с доступом к информационным ресурсам.

«Электронное неравенство» является одним из базовых терминов ЮНЕСКО: сокращение цифрового разрыва является приоритетной задачей, если общественность хочет, чтобы новые технологии способствовали развитию и стимулированию расцвета подлинного «общества знания» [6, с. 35].

Проявляется элементарная психофизиологическая неспособность отдельно взятого человека переварить в полной мере тот объем информации, которые ежедневно и ежечасно предлагает постинформационная эпоха. Не удивительно, ведь врожденные возможности человеческого восприятия остаются неизменными как минимум со времен палеолита. В колоссальном потоке информации люди, пытаясь приспособиться к скорости, теряют способность анализировать, мысль поглощается лавиной информации, быстрая связь не питает и не уравнивает, а подавляет память, в результате чего человек становится «приложением» к технике.

Культурные последствия глобализации лишь подтверждают ее парадоксальное воздействие на мно-

гие сферы жизнедеятельности современного человека. Аналитики этого процесса согласны в одном: идет становление новой формы социального единства на планете, и этот новый мировой порядок формируется в результате столкновения самых противоречивых тенденций. Прогнозировать в этом текущем процессе даже на 25–30 лет вперед — значит попадать в интеллектуальные ловушки. Глобализация — вызов человечеству, и, возможно, оно заплатит высокую цену за адаптацию к новым реалиям своего общечеловеческого и культурного бытия.

На наш взгляд, следует согласиться с точкой зрения ряда авторов на глобализацию как некое новое явление, доминирующий вектор движения постиндустриального социума, концепцию, отражающую один из возможных путей будущей эволюции человечества, наконец, «тенденцию, определяющую историческое развитие», с мыслью о том, что «глобализация с начала 1990-х гг. является преобладающей теоретической схемой, господствует на современном мыслительном горизонте» [11, с. 53].

1. *Агитон К.* Альтернативный глобализм. Движения протеста. М., 2004.
2. *Бауман З.* Глобализация: последствия для человека и общества. М., 2004.
3. *Бек У.* Что такое глобализация? Ошибки глобализма — ответы на глобализацию. М., 2001.
4. *Валлерстайн И.* Конец знакомого мира. М., 2004.
5. *Каган М. С.* Введение в историю мировой культуры: кн. 2. СПб., 2003.
6. *К обществам знания.* Париж, 2005.
7. *Колодко Г. В.* Глобализация и перспективы развития постсоциалистических стран. Минск, 2002.

8. Культурология. XX век: в 2 т. СПб., 1998.
9. *Межуев В. М.* Глобальное и локальное в современном мире // Глобализм и цивилизационная идентичность. М., 2008.
10. *Соловьев А. В.* Динамика культуры информационной эпохи. Рязань, 2009.
11. *Уткин А.И.* Глобализация: процесс и осмысление. М., 2001.
12. *Хелд Д., Гольдблатт Д., Макгрю Э., Перратон Д.* Глобальные трансформации. Политика, экономика и культура. М., 2004.
13. *Robertson R.* Globalisation. L., 1992.

И. И. ГАНЧЕРЕНКО, А. Р. РАФИКОВА

ИДЕОЛОГИЧЕСКАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ КАЧЕСТВА ЗДОРОВЬЯ

Ключевые слова:

идеология, качество жизни, руководитель, государство, здоровьесбережение

В статье обосновывается актуализация формирования идеологической подготовки руководящих кадров, направленной на обеспечение качества здоровья их самих и их сотрудников. Авторы подчеркивают значимость формирования компетенции здоровьесбережения государственного служащего в контексте развития современного государства.

Термин «идеология», на наш взгляд, необоснованно относят к пережиткам социалистической истории нашего общего прошлого. В последнее время его использование актуализируется не только в Беларуси, но и в России, прежде всего в контексте стратегии построения сильного и независимого государства. По словам Президента РФ Д. А. Медведева, должно быть желание заниматься государственной службой. А это желание возникает в том случае, если человек разделяет идеологию государства. Еще в 1970-х гг. первый секретарь ЦК КПБ П. М. Машеров говорил о том, что работать творчески, с высокой самоотдачей могут люди, хорошо развитые интеллектуально и физически, с ясным умом, прочными

Key words:

ideology, life quality, administrator, state, health conservation

Actualization of ideological component in educational background of administrators which is directed to providing health quality to them and to their employees is founded in the article. Special emphasis is paid to significance of competence formation of health conservation for civil servants in the context of modern state development.

знаниями и крепким здоровьем, все это верно и сегодня.

На наш взгляд, сегодня особую актуальность приобретает проблема сохранения здоровья руководящих работников. Согласно концепции М. С. Гончаренко образовательная политика и управление будущим должны строиться по схеме: мировоззрение → установки → иерархия потребностей → иерархия действий → иерархия результатов [4].

Данная схема вписывается в контекст одного из определений идеологии как иерархии предпочтений, хотя, на наш взгляд, требует осмысления и, прежде всего, научного обоснования, которое мы планируем провести на основе идей синергетики, где предпочтения скорее следует ассоциировать с неустойчи-

востями, а иерархию понимать в хо- лархическом смысле [7].

Соответственно, говоря о ва- леологическом (здоровьесберега- ющем) образовании руководителей, мы будем исходить из системности подхода, при котором качество здо- ровья определяется не только так называемыми «горизонтальными» направлениями развития (физиче- ской и психической составляющих здоровья), но и «вертикальными» связями (духовная составляющая), что является необходимым усло- вием гармоничного развития чело- века.

Проводя исследования при изу- чении соматического (физическое и функциональное состояние), пси- хологического (социальная адап- тированность, медицинская актив- ность, стратегии поведения) аспек- тов здоровья руководителей, мы пришли к выводу, что в современ- ных условиях все больше актуали- зируется духовная составляющая здоровья. Деформации отношений сознания, как указывал крупней- ший русский психолог начала XX в. А. Ф. Лазурский, неизбежно ведут к дезинтеграции личности, даже если при этом особенности психи- ческих процессов остались в норме: личность деградирует или изменит- ся, если изменяется ее отношение к людям, труду или коллективу. Гар- моничное соединение всех состав- ляющих свойств личности обеспе- чивает уравновешенность, устойчи-

вость и способность к противостоя- нию негативным влияниям извне.

В связи с развитием высоких технологий, значительными дина- мическими изменениями в полити- ческой, экономической и социаль- ной жизни общества изменилось и представление о сензитивных пе- риодах развития личности; на смену большинству периодизаций, окан- чивающихся юношеским возрастом, пришло утверждение не только о возможности, но и о необходимости развития личности во взрослом пе- риоде [9]. Обществу требуются люди, готовые гибко реагировать на социальные перемены, способные к самореализации, творческому раз- витию своего потенциала. «Впер- вые современномассовоепроизвод- ство востребовало субъекта труда в статусе не “исполнительской”, а именно творческой личности. И само выступает основанием раз- вития такой личности» [1].

Президент Беларуси А. Г. Лука- шенко еще в 2003 г. подчеркивал, что руководитель — это первый идеолог. Таким образом, важно, чтобы руководитель имел контакт с глубинными ценностями, был го- тов к реальной ответственности, уважал собственные чувства и чув- ства других людей, обладал волей для принятия решений в кризисных ситуациях, отличался высокой духовностью, морально-волевы- ми принципами. Становление ду- ховного здоровья личности руково-

дителя мы рассматриваем как составляющую соответствующего образовательного процесса.

С одной стороны, руководитель сам должен являться духовно здоровой личностью, с другой — быть идеологом, продвигающим в массы идею о здоровье как национальном благе. Именно руководитель является катализатором *валеологической культуры* в обществе, иными словами — должен реализовывать на личностном уровне концепцию здоровья в различных доктринах и следовать индивидуальной программе здорового образа жизни, по возможности — быть примером для своих сотрудников в сфере здоровьесбережения. С точки зрения обучения здоровьесбережению, руководитель является наиболее значимой категорией персонала, который в масштабах глобальном (государство) и локальном (в каждом отдельно взятом органе госуправления или организации) должен оказывать воздействие на подчиненных, передавая им свои знания и активизируя их, поддерживать претворение в жизнь здоровьесберегающих программ, внедрение здоровьесберегающих технологий, мотивировать инновацию в сфере здоровьесбережения.

В основе модели формирования профессионального здоровья руководителя должен лежать компетентностный подход, который следует рассматривать как способ органи-

зации и творческого, осознанного и убежденного применения знаний по здоровьесбережению на практике.

В призме сложившейся демографической ситуации идеологический аспект приращения качества здоровья как составляющей сохранения и развития человеческого капитала государства, возрастает. В структуре человеческого капитала исследователи (Г. Беккер, М. Гроссман, А. Лирас-Мюни, Т. Шульц) выделяют капитал образования, капитал здоровья, капитал культуры, капитал подготовки на производстве, капитал мотивации и др. Начиная с 1990-х гг., активно исследуется влияние здоровья населения на экономическое развитие той или иной страны. В диссертационном исследовании Н. А. Морозова приводятся эволюционные этапы развития иерархической составляющей человеческого капитала, начиная с XVII в. [10]. При этом основополагающими составляющими практически на всех этапах являются: капитал здоровья и капитал образования. Именно эти показатели позволяют учитывать дифференцированность общества по социально-демографическим характеристикам и давать более точную оценку экономических потерь. Сегодня здоровье работающего человека, его профессиональное и творческое долголетие является стратегическим фактором, определяющим успешность разви-

тия общества. Закон Республики Беларусь «Об утверждении основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь» от 14 ноября 2005 г. № 60-З гласит: «Основными задачами внутренней политики Республики Беларусь являются... увеличение продолжительности жизни граждан и снижение смертности..., обеспечение безопасности жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности..., создание необходимых условий для формирования духовно богатого и физически здорового человека».

В сложившихся условиях мирового экономического кризиса поддержание качества жизни населения является приоритетной задачей любого государства. В современных западных концепциях под качеством жизни понимают комплексную характеристику социально-экономических, политических, образовательных, культурно-идеологических факторов и условий существования личности, положения человека в обществе. Кризисные ситуации, влекущие ухудшение качества жизни населения, ведут к росту социальных патологий (самоубийств, убийств, преступлений, заболеваний психическими расстройствами, смертности населения). Даже улучшение ситуации на рынке труда (снижение уровня безработицы, повышение доходов населения и др.) из-за эффекта «гис-

терезиса» не снижает число деструктивных последствий [3].

Закономерно, что политика улучшения качества жизни положена в основу главного проекта государственной власти: 2010 г. в Республике Беларусь был объявлен «годом качества». При этом управленческое регулирование качества жизни — это целенаправленное воздействие на политические, экономические, социальные и культурные процессы, его определяющие. Одновременно в современных общественно-экономических условиях качество жизни является приоритетом и каждого конкретного индивидуума, поскольку служит фактором формирования стабильности его социального и экономического положения в социуме. Качество жизни подразумевает также достаточный уровень развития совокупности свойств жизни человека, включающей его внутренние возможности осуществлять жизнедеятельность с той или иной интенсивностью и экстенсивностью (жизненный потенциал), иными словами — соответствие характеристик жизненных процессов индивидуально-социально-позитивным потребностям, интересам, ценностям и целям [14].

В настоящее время возникла острая необходимость формирования приоритета здоровья как национального общественного блага, обеспечивающего рост качества жизни в целом, что неотвратимо влечет за собой

замену модели охраны здоровья на модель обеспечения качества здоровья, рассматривая ее комплексно как систему с функциональной, институциональной, нравственной, духовной, другими составляющими и соответствующими преобразованиями в них.

Формирование здоровьесберегающих компетенций специалистов системы госуправления концептуально закладывается в структуру модели руководителя [5; 12] (см. табл. 1), предполагающую:

- достаточную степень компетентности в области здоровья, знание основных факторов риска и антириска, понимание роли здоровья в обеспечении эффективной жизнедеятельности и долголетия (на когнитивном уровне);
- оптимальный уровень тревожности по отношению к здоровью, умение наслаждаться состоянием здоровья (на эмоциональном уровне);
- высокую значимость здоровья в индивидуальной иерархии

Таблица 1

Компетентностная модель руководителя в сфере государственного управления

Качества, отражающие развитие следующих личностных потенциалов: <ul style="list-style-type: none"> • познавательный; • творческий; • морально-нравственный; • коммуникативный; • эстетический; • валеологический¹ 	Профессиональные знания, навыки, умения в следующих родах профессиональной деятельности: <ul style="list-style-type: none"> • внешнегосударственная; • государственная; • внутригосударственная; • внутриорганизационная 	Профессионально-важные качества, проявляемые в процессе: <ul style="list-style-type: none"> • управления; • профессиональной коммуникации; • взаимоотношений с гражданами и организациями 	Профессиональная готовность личности к эффективной и результативной деятельности (включая идеологическую работу), дальнейшему профессиональному развитию и самосовершенствованию
Лидерский потенциал личности, представленный в следующих способностях: <ul style="list-style-type: none"> • интеллектуальных; • креативных; • эмоционально-волевых 			

¹ В отличие от М. С. Гончаренко [4], валеологический потенциал руководителя мы понимаем шире, чем физическое здоровье и психологическую адекватность.

ценностей, сформированность мотивации к здоровьесбережению и здоровьесозиданию, высокую степень соответствия действий требованиям здорового поведения (на мотивационно-поведенческом уровне);

- соответствие самооценки физической, психической и социальной составляющих индивидуального здоровья (на интеллектуальном уровне);
- развитие организационной культуры в органе госуправления на основе валеологической доминанты как фактора, способствующего повышению эффективности профессионального взаимодействия сотрудников;
- признание культуры здоровьесозидания как результат развития личности государственного служащего и как способ его жизнедеятельности.

Представляется, что в настоящее время все более актуализируется направляющая роль руководителя в формировании современного мировоззрения общества, его морально-нравственного потенциала, представления о биосоциодуховной организации человека и его здоровье как дейторе уровня и качества жизни, духовного развития населения.

Приоритетность роли руководителя является значимой при рассмотрении человеческого капитала организации. Для успешного функ-

ционирования организации необходимо обеспечивать постоянное финансовое вложение во все составляющие человеческого капитала, в том числе и в профессиональное здоровье. В Рекомендациях Международной организации труда (МОТ) 2004 г. о развитии людских ресурсов подчеркивается, что государство обязано побуждать работодателей частного и государственного секторов к использованию передовых практических методов развития людских ресурсов [11]. Эффективность здоровьесберегающей стратегии организации определяется ее использованием на всех уровнях организационного устройства, доверием к ней со стороны персонала. В идеале модель защиты здоровья должна быть частью общей организационной системы и использоваться постоянно как персоналом, так и руководством. На наш взгляд, можно выделить следующие основные проблемы, ограничивающие активность здоровьесберегающих стратегий, применяемых в организациях.

1. Большинство руководителей занято ежедневными проблемами, требующими немедленного решения, и не уделяют достаточного внимания анализу вопросов здоровьесбережения либо рассматривают их в частности при возникновении соответствующих проблем.

2. Отсутствие в организациях системы сбора и анализа объектив-

ных данных о состоянии здоровья руководителя, сотрудников, которые должны собираться по накопительному принципу и представляться в динамике для проекции в полную картину здоровья организационной среды. При этом предпочтительным является использование автоматизированных современных технологий, которые не зависят от человеческого фактора во избежание потери данных, некорректностей при сборе и анализе информации и т. д.

3. Недостаточная компетентность руководства в вопросах здоровьесбережения. Эффективность модели здоровой организационной среды определяется грамотностью анализа и принятия управленческих решений. Процесс управления организацией с валеологической доминантой подразумевает:

а) принятие управленческих решений на основе адекватно точной информации о состоянии всех участников процесса управления (здоровье, развитие, работоспособность и др.) и организационной среды;

б) целеполагание с учетом принятых валеологических стандартов и организация их достижения;

в) управленческий контроль по темпам прироста различных показателей здоровья и физиологической стоимости работы;

г) коррекция отклонений от первоначального плана по результатам контроля.

4. Недостаточный уровень валеологической культуры руководителя, отсутствие понимания экономико-социальной значимости здоровьесберегающей деятельности либо «фабричный» подход к ее реализации без учета индивидуальных особенностей людей.

5. Искаженные модели здоровьесберегающей деятельности. В ряде организаций руководители используют односторонние искаженные модели здоровьесбережения, направленные либо на развитие медицинского обеспечения, либо физического влияния на организм (посредством проведения спортивно-массовых мероприятий). Игнорируется личностно-ориентированный подход, роль социальных взаимоотношений (привлечение социальной поддержки и поощрения (администрации, семьи, коллег)), используется только механический принцип воздействия.

6. Здоровьесберегающая среда требует финансовых затрат. Кроме необходимости осуществлять поиск источников финансирования, важно уметь соотносить затраты и выгоду. Финансирование должно быть соразмерно качеству здоровьесберегающей деятельности и отдаче персонала.

7. Модель здоровьесберегающей деятельности должна быть современной и индивидуальной для каждой организационной среды в зависимости от ее особенностей. Быст-

рота течения процессов, изменения персонала, собранных данных, организационной политики, технологий здоровьесбережения требует оперативности в построении модели здоровьесбережения (чем дольше она будет строиться в каждой организации, тем менее адекватной она будет). При этом инструментарий (здоровьесберегающая деятельность) должен подбираться не сам по себе, а только после построения модели и системы организационного здоровьесбережения.

Преодоление указанных проблем при растущем интересе со стороны руководящих органов к развитию системы здравоохранения позволит создать здоровьесберегающие стратегии, обладающие большим потенциалом для «оздоровления» конкретной организационной среды.

Таким образом, своевременность, успешность и грамотность реализации административных актов зависит, насколько сами управленцы открыты к решению этих проблем, насколько приоритетна для них ценность здоровья. Мотивированность повышается, если руководитель оценивает здоровье персонала через призму личных пристрастий к вопросам здоровья и здорового образа жизни.

Соответственно, под *валеологической компетентностью руководителя системы государственного управления* мы понимаем интегра-

тивную систему валеологических знаний, умений, навыков, опыта и культуры сохранения и созидания здоровья всех субъектов взаимодействия. Однако поведенческая культура невозможна без идеологической основы. Мы наблюдаем массовую культуру здоровьесбережения стран Востока: Китая, Японии и др. Распространенность духовных ценностей (дзен-буддизм, йога, цигун и др.), в том числе и в деловой этике, в подготовке менеджеров к управлению является, например, в Японии обычным делом. Подавляющее большинство населения использует эти средства для активизации резервов организма, стимулирования творчества.

По мнению ряда авторов, «культура — это образ жизни, передаваемый по наследству от поколения к поколению». Такое определение представляется удачным применительно к бытовой, повседневной, материально наблюдаемой и проявляющейся в поведении и общении людей культуре, поскольку формирование индивидуальной культуры члена общества определяется общественным сознанием.

Как известно, сознание имеет три основных уровня: бытийный, рефлексивный и духовный. Именно бытийный уровень сознания проявляется в общении и поведении людей и является наблюдаемым. По современным данным, бессознательное определяет до 92–98% по-

ведения человека; это базовый уровень, усваиваемый и соблюдаемый с детства. Рефлексивное сознание формируется в течение жизни путем изучения, обучения, передачи знаний, размышлений над действительностью, поведением окружающих и своим поведением. Духовный уровень сознания достигается в обществе единицами. Проблема заключается в том, что индивид и общество в целом могут иметь определенный уровень рефлексивного сознания, усвоить некоторые ценности на уровне рефлексии, обсуждать их, декларировать и приветствовать, но при этом сохранять прежнее традиционное бытийное сознание, прежнее поведение. Поэтому формирование культуры здоровья человека в любом возрасте как элемента культуры общества должно осуществляться на рефлексивной основе, начиная с бытийного уровня, но обязательно подкрепляться «организационными мероприятиями».

Следует отметить, что не приводит к достижению общественно значимого результата и разработка идеальных моделей здорового поведения, которым надо бы следовать, но почему-то не все следуют (в том числе преподаватели, воспитатели, родители и сами руководители). Все это по большому счету является лишь «протоколами о намерениях». На наш взгляд, надо разобраться в глубинных факторах сниженной здоровьесберегающей активности

населения, изучение которых в целом показывает, что для формирования культуры здоровьесбережения в настоящее время нужно определенное идеологическое убеждение и «управленческое принуждение», идеологический аспект предпринимаемых усилий. Идеологическая составляющая формирования общественного мнения в пользу провозглашения здоровья национальной ценностью, а стиль здорового поведения — культурной ценностью общества должна исходить со стороны руководящего звена системы государственного управления. Соответственно, целесообразно у самого руководителя (как интерлокера культуры здоровьесбережения в массы) воспитывать личную ответственность за качество здоровья, используя идеологическую подготовку.

Феномен социальной ответственности тесно соприкасается с личностным восприятием собственного качества жизни, своего положения в социальной среде в зависимости от системы ценностей, имеющихся целей, ожиданий, стандартов и забот. Российские ученые подробно исследовали явление взаимответственности личности и общества. Под личностной ответственностью понимается признание субъектом персональных поступков своими и признание себя самого причиной определенных событий [13]. В соответствии с этим пред-

ставляется, что развитие связи между воспитанием личностной ответственности человека за свое здоровье и политикой государства по улучшению качества жизни населения является принципиальным. Перспективным результатом такого общественно-личностного подхода может стать проект повышения качества здоровья населения, объединяющий население и государственную власть. Проект призван преодолевать противоречия (к примеру, нежелание индивида подчиниться интересам общества в здоровьесбережении, если это противоречит его предпочтениям: возникает опасность ограничения прав индивида (примером может служить неоднозначное отношение в обществе к новым нормативным актам, лимитирующим табакокурение и употребление алкогольных напитков)); декларативность здоровьесбережения; неэффективность обобщенных безадресных программ по формированию здорового образа жизни и др. Критериями результативности такого идеолого-культурологического проекта воспитания личностной ответственности за качество здоровья как общественного блага при помощи идеологического воспитания является смена личностных приоритетов, обуславливаемая степенью соответствия принятым в обществе нормам, стандартам, жизненным ценностям и одобряемым стратегиям поведения.

Это закономерно, поскольку качество здоровья и личностная ответственность за него каждого конкретного человека зависят от его ценностных ориентиров. Как указывают специалисты по психологии здоровья, одна из наиболее ярко выраженных закономерностей заключается в существовании обратной связи между возрастом и уровнем ответственности за сохранение своего здоровья. Так, например, в возрастной группе до 35 лет около 25% опрошенных связывают состояние своего здоровья преимущественно с внутренними (личностными) характеристиками [2; 14]. По мере увеличения возраста индекс ответственности снижается. Если в первой половине жизни (до 30 лет) ответственность за здоровье связана с потребностью в самосохранении, то во второй половине — с фактическим состоянием здоровья. После 30 лет забота о здоровье становится в большей степени вынужденной мерой. Следовательно, у лиц возрастной группы после 35–39 лет в наибольшей степени проявляется личностная ответственность в сохранении здоровья.

Тенденции, характерные для всего населения, проявляются и в среде руководителей: актуализация здоровьесбережения по мере его утраты, избирательное отношение к объективной информации о здоровье (при несовпадении информации со сложившимися пред-

ставлениями она не воспринимается или подвергается критике), пренебрежение факторами риска профессиональной деятельности, несоблюдение эргономических и гигиенических норм организации труда, отсутствие реализации здоровьесберегающих технологий (как в режиме трудового дня, так и в досуговое время), нелогичность поведения.

Так, понимая, что о здоровье необходимо заботиться, поскольку оно является одним из факторов конкурентоспособности на рынке труда, а с другой стороны — в целях поддержания перед работодателем (или вышестоящим руководством) определенного профессионального имиджа руководители резко ограничивают обращаемость за медицинской помощью, использование больничных листов по нетрудоспособности, время трудового отпуска. Доля лиц, в течение года пришедших как за профилактической, так и лечебной помощью в поликлиники и диспансеры уменьшилась — соответственно уменьшилось и число случаев регистрируемой временной нетрудоспособности населения. Причинами также могут являться и не всегда полностью достигаемые системой здравоохранения цели, возлагаемые на нее (улучшение здоровья населения; обеспечение финансовой защиты от расходов, связанных с нездоровьем), что влечет за собой возможную

неудовлетворенность ее работой (жалобы на ошибки, задержки, грубость, недружественное или безразличное отношение со стороны работников здравоохранения и т. п.) и как следствие — снижение здоровьесберегающей активности населения. Согласно результатам опроса, в случае заболевания или ухудшения самочувствия за профессиональной помощью (медицинской, психологической) обращаются не более 40% руководителей; не проводят никакие профилактические мероприятия 77%; скрывают информацию о состоянии своего здоровья 83%.

Это стимулирует решение в процессе профессиональной подготовки вопросов формирования личностной ответственности руководителей за качество собственного здоровья, а также за здоровье управляемого персонала. При этом нацеленность на содействие обеспечению качества здоровья всего населения во всех его аспектах (физическом, психическом, духовном) как общественного блага, также как и собственного, является частью идеологической подготовки каждого управленца. В конечном счете, продуманные и активные действия по улучшению качества здоровья — это работа по улучшению качества собственной жизни. За результаты этой деятельности каждый несет персональную ответственность. На наш взгляд, идеологическую и философскую [8]

обусловленность этого понимания развивать, но и интенсифицировать необходимо продолжать не просто вать.

1. Акмеология / под общ. ред. А. А. Деркача. М., 2002.
2. Браун Дж., Русина Н. Л. Социокультурные ориентации сознания и отношение к индивидуальной ответственности за здоровье, автономность пациента и медицинскому патернализму // Качество населения Санкт-Петербурга / отв. ред. Б. М. Фирсов. СПб., 1996.
3. Ванкевич Е. Демографические параметры рынка труда в Беларуси // Белорусская думка. 2008. № 7.
4. Гончаренко М. С. Валеологические аспекты духовности. Харьков, 2007.
5. Горб В. Компетентностный подход к аттестации и квалификационному экзамену государственных служащих // 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.
6. Качество жизни. Краткий словарь. М., 2009.
7. Князева Е. Н., Курдюмов С. П. Синергетика: нелинейность времени и ландшафты коэволюции. М., 2007.
8. Ларионова И. С. Философия здоровья. М., 2007.
9. Лукашова С. В. Особенности самоактуализации личности во взрослом возрасте // Психологический журнал. 2009. № 4. С.102–105.
10. Морозов Н. А. Здоровье населения как национальное общественное благо: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2009.
11. Мотин В. В. Развитие человеческого потенциала как инновационная составляющая повышения квалификации кадров в органах внутренних дел // Инновации в образовании. 2007. № 9.
12. Рафикова А. Р., Ганчеренок И. И., Лосева И. И. Профессиональное здоровье руководителя. Минск, 2009.
13. Психология здоровья / под ред. Г. С. Никифорова. СПб., 2006.
14. Психология профессионального здоровья / под ред. Г. С. Никифорова. СПб., 2006.

В. Б. ЗВОНОВСКИЙ

МОСКОВСКОЕ ВРЕМЯ И РОССИЙСКИЕ ПРОСТРАНСТВА

Ключевые слова:

часовой пояс, регионы, время, пространство, повседневность

Key words:

time zone, regions, time, space, everyday life

В статье обсуждаются вопросы отношения населения одного из ключевых российских регионов к смене часового пояса и переходу на так называемое московское время. Автор показывает устойчивость сформировавшегося отношения к этой проблеме на протяжении почти 20 лет. Исследователь обнаружил факторы, влияющие на оценку населением такого перехода: место проживания и тип поселения, степень индивидуальной мобильности и интенсивности межрегиональных контактов, а также уровень индивидуальной «жизненной успешности» и оптимизма.

The problems of public attitude to time zone changing and transition to so called Moscow time in the one of the key Russian regions are discussed in the article. Author shows the stability of attitude to the problem formed during almost twenty years. The researcher found out factors influencing a public estimation of the transition: place of living and type of settlement, degree of individual mobility and intensity of inter-regional contacts, also degree of individual «vital success» and optimism.

В ежегодном послании Федеральному собранию Российской Федерации Президент РФ Д. Медведев среди прочего предложил «рассмотреть возможность сокращения количества часовых поясов». Целью такого секвестра он назвал более эффективное управление страной [6].

Прежде всего, следует согласиться с президентом в том, что принятие той или иной системы исчисления времени является формой государственного управления. Приходя к власти, та или иная группа стремится сформировать новые фундаментальные обстоятельства

жизни «подведомственного» населения в трех основных сферах: лексике (например, приняв новые формы повседневного межличностного обращения: «гражданин», «товарищ»), организации пространства (переименование населенных пунктов, построение или снос памятников, зданий, стен, дорог и иных коммуникаций) и времени (введение нового календаря — например, после Французской революции). Новые обстоятельства формируют иную реальность повседневной жизни людей, в том числе в делении по-новому пространства и времени, и удерживают их от желания сме-

нить политическую власть, поскольку это трансформировало бы обстоятельства жизни, привычные границы бытия любого гражданина страны.

Не случайно, принятие того или иного поясного времени по российским законам находится целиком в компетенции Правительства РФ и мнение населения и даже органов местного самоуправления территорий может в данном случае никак не учитываться (см.: [5]).

Весной 2010 г. предложения президента обрели реальность. В день перехода на летнее время в некоторых регионах страны стрелки переведены не были, что привело эти регионы в другие часовые пояса. Исчезли двенадцатый (пояс сменили Чукотка и Камчатка) и четвертый (Удмуртия и Самарская область) пояса. Учитывая тенденцию и познакомившись с картой поясного времени в регионах России, можно предположить, что будут постепенно ликвидированы четные часовые пояса, которые приняты в небольшом числе регионов. Они исчезнут, а входящие туда регионы будут переведены в соседние пояса. Например, в четвертый часовой пояс (UTC +4) сейчас входят лишь Самарская область (3,2 млн жителей) и Удмуртия (1,6 млн), в шестой (UTC +6) — Омская (2,1 млн), Томская (1,0 млн), Новосибирская (2,7 млн) области и Алтайский (2,6 млн) край, в восьмой пояс — Иркутская

область (2,4 млн) и Бурятия (0,9 млн).

Судя по всему, предложения президента затронут население именно этих регионов. Всего в них проживает почти 17 млн человек. При кажущейся поверхностности и вторичности проблема исчисления времени представляет собой один из фундаментальных аспектов жизни, как отдельного индивида, так и общества в целом.

Так, произведенная в 1989–1991 гг. попытка перевести Самарскую область в третий часовой пояс закончилась неудачей: письма возмущенных граждан, недовольных этим шагом, заполнили страницы газет и эфир радио и телевидения. Тогда пришлось отказаться от идеи, находившей у другой части населения полное одобрение [1]. Причем идея перехода имела дополнительный стимул, т. к. предлагался переход не в какой-то абстрактный часовой пояс, а в тот, где находится Москва. В тот период на московское время перешли почти все регионы европейской части страны. В 1997–1998 и 2008 гг. идея перехода на московское время также обсуждалась, но поскольку доля лиц, не приемлющих такой переход, почти за 20 лет не уменьшилась, она и не была реализована.

Тема сокращения (как и изменения вообще) числа часовых поясов затрагивает вопросы экономической и политической целесообразности

ности перехода, в то время как основным вопросом является то, готово ли население к нему и считает ли предлагаемую систему исчисления более удобной и приемлемой для себя. Немаловажно и то, насколько целесообразным для региона, его экономики и отдельных сообществ представляется его жителям смена часового пояса.

Мы использовали два признака отношения к изменению исчисления времени в регионе: индивидуальную приемлемость и социальную оправданность. Первый признак учитывает отношение отдельного индивида к смене пояса, второй — то, как этот индивид оценивает целесообразность такого перехода в целом для региона. Очевидно, что эти признаки могут существенно отличаться друг от друга: пенсионеру лично может быть безразлична смена пояса, но он может считать ее полезной для региона. А домохозяйка может оценивать переход как вредный для себя, но не знать, как это скажется на обществе в целом.

В 2010 г. треть (33%) жителей Самарской области полагали, что переход на московское время будет благоприятным для региона в целом¹. Примерно четверть (24%)

¹ Опросы проводились Фондом социальных исследований (г. Самара) по репрезентирующей население Самарской области выборке. В период с 1991 по 2008 гг. исследования проводились по заказам различных органов региональной власти, в 2009–2010 гг. — по собственной инициативе.

жителей области считали, что этот шаг будет неоправданным для Самарской области. Остальные затруднялись с ответом. Как видим, на одного сторонника перехода приходился примерно один противник такого шага. При этом предполагается, что, в отличие от выборов или многих иных политических решений, поясное время меняется *навсегда*, что будет заставлять несогласные с этим группы действовать более активно, чем в любом другом случае. Наконец, в отличие от выборов, результаты которых затрагивают интересы далеко не всех избирателей, смена времени исчисления повлияет на всех без исключения жителей региона. Иначе говоря, способы реализации политических решений, принятые в современной России на электоральном уровне, не обязательно будут столь же эффективны в других сферах общественной жизни.

Основанием для таких сомнений является устойчивость отношения населения региона к смене часового пояса. В 1998 г. численность сторонников московского времени составила 35%, столько же было и в 1991 г. Как видим, доля сторонников смены часового пояса почти за два десятка лет, т. е. при разных губернаторах и президентах, осталась почти без изменений. А вот доля

Объем выборки в опросах колебался от 1000 до 3000 респондентов.

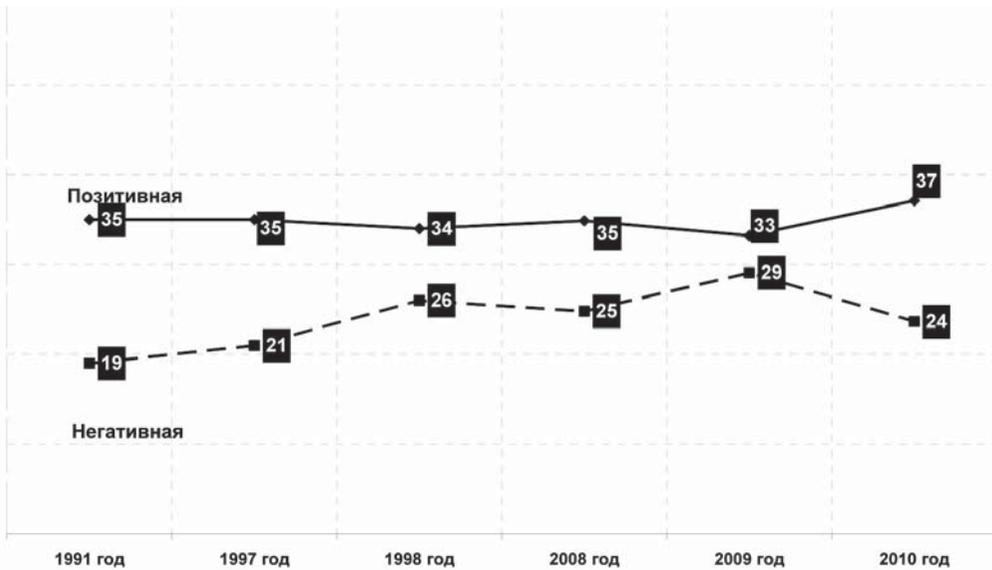


Рис. 1. Динамика социальной оправданности перехода на московское время (Самарская область, %, 1991–2010 гг.)

противников перехода в другой пояс растет: в 1991 г. она составила 19%, 1998 – 26%, сейчас – 30%.

Индивидуальная приемлемость также не отличается высокой изменчивостью. За 10 лет наблюдений численность сторонников смены часового пояса колебалась между 47 и 39%, а численность противников – между 24 и 29%. Таким образом, при общем доминировании сторонников перехода в московский часовой пояс доля противников остается весьма существенной, а их соотношение – очень устойчивым во времени. Напомним, в прошлом веке это заставило местные власти вернуться к прежнему времениисчислению.

Тогда с изменением режима светового дня связывали не только повышение аварийности на дорогах, увеличение затрат электроэнергии на освещение жилых и рабочих помещений, но и падение урожайности полей, яйценоскости кур, а также выдвигались иные слабо проверяемые и вовсе непроверяемые гипотезы – учащение головных болей у конкретного жителя области, протестующего против введения нового режима времени. В этой связи власть должна быть готова «взять на себя» всю ответственность за возможную активную оппозицию предлагаемой «оптимизации» управления страной.

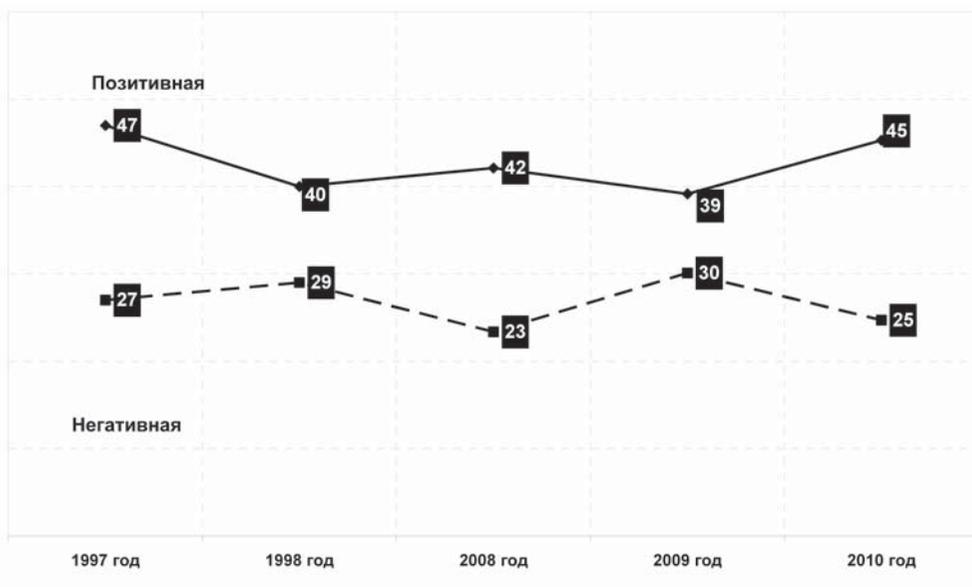


Рис. 2. Динамика индивидуальной приемлемости перехода на московское время (Самарская область, %, 1991–2010 гг.)

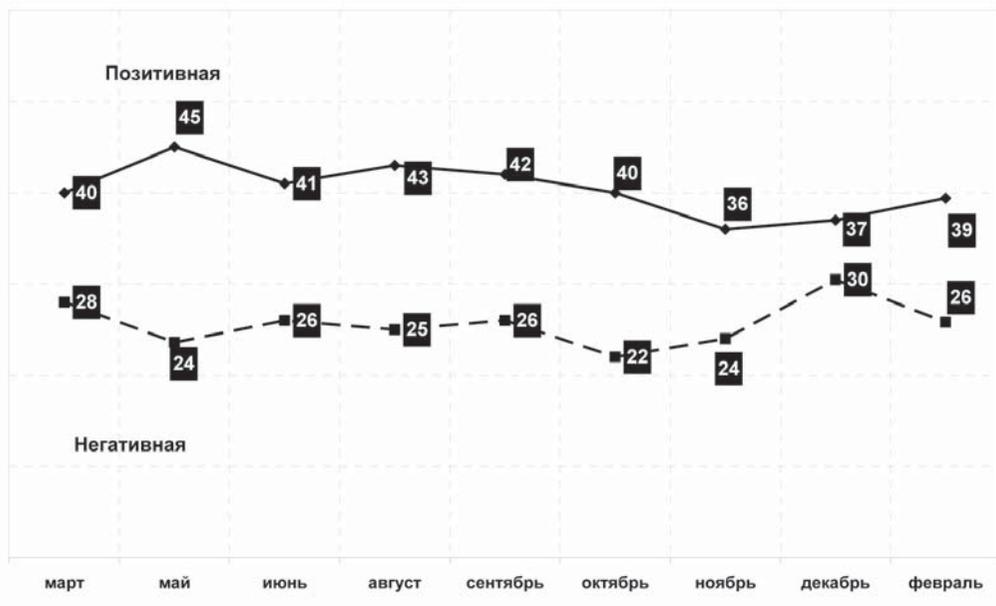


Рис. 3. Помесячная динамика индивидуальной приемлемости перехода на московское время (Самарская область, %)

Важной особенностью отношения общественного мнения к переходу на московское время является его сезонный характер. Оно реагирует на актуальную в момент опроса длительность светового дня. Поэтому наиболее благоприятное соотношение численности одобряющих и не одобряющих переход меняется в зависимости от того, когда перед жителями региона ставится выбор. Так, доля индивидуально приемлющих переход возрастает до 45% в мае и падает до 36% в ноябре.

Предложение президента, хотя и мотивировано технократически (упростить и удешевить управление страной), представляет собой очевидную попытку создать новую временную реальность для жизни более полутора десятков миллионов россиян в удаленных от Москвы регионах и поэтому будет встречать существенное сопротивление со стороны недовольного меньшинства (по крайней мере, в Самарской области)¹.

При этом, как показывает опыт Самарской области, основной пик недовольства принятым решением наступает не на следующий день после перехода на новый режим, а при-

мерно через год после него. Всякое негативное происшествие общественное мнение будет связывать с новым времяисчислением, и если власть не будет готова к этому, недовольство частным решением будет переноситься на власть в целом и на ее конкретных представителей.

Решение ввести московское время в Самарской области весной 2010 г. позволило проявить активную позицию некоторым кандидатам на выборах мэра города, которые состоялись осенью, накануне отмены летнего времени и скачкообразного уменьшения светового дня вечером. В момент острой политической дискуссии блог одного из депутатов областного Законодательного собрания и основного критика введения московского времени на территории региона стал пятым в общероссийском рейтинге интернет-ресурсов российских чиновников (по версии сайта goslyudi.ru). Кроме этого, получила поддержку инициатива одного из самарских интернет-пользователей на сайте girus.ru, где было размещено обращение к председателю Правительства РФ не вводить на территории области московское время к середине апреля 2010 г. (т. е. примерно через 2 месяца после принятия решения о переходе), под которым подписалось более 13 тыс. жителей области.

Непосредственно до и после перехода Самарской области на московское время жители региона вы-

¹ Согласно данным компании «Социосервис», 41% жителей Кемеровской области сочли социально оправданным переход региона из седьмого в шестой часовой пояс, 28% — нецелесообразным, 33% не имеют однозначной позиции (см.: [3]).

разили свое отношение к этому шагу непосредственно его инициатору — Президенту РФ Д. Медведеву, используя его блог. В период с 18 ноября 2009 г. по 8 апреля 2010 г. в видеоблоге Президента РФ было оставлено примерно 44 комментария от 27 жителей Самарского региона [2]. Внимание блогеров привлекли «Послание Президента Федеральному Собранию по сокращению часовых поясов» и переход Самарской области во второй часовой пояс — на московское время.

Естественно, блог главы государства в значительной степени модерируется и, вероятно, наиболее эмоциональные комментарии из него удаляются. Тем не менее, комментарии лишь 3 из 30 имеющихся блоггеров носят позитивный характер. Какие аргументы предъявило инициатору сокращения часовых поясов активное меньшинство противников перехода Самарской области на московское время? Начнем с того, что сама идея «сокращения часовых поясов» воспринимается как «безумие», а переход самарской области во второй часовой — как «абсурд».

Первым среди аргументов «против» следует отметить *«противоестественность»* перевода. Люди будут «лишены возможности жить по реальному солнечному времени». Сюда же можно отнести «странность» нового положения вещей, когда «наша область будет иметь одно время с регионами находящи-

мися за тысячу километров», в то время как «с соседями разница во времени будет составлять 2 часа».

Введение московского времени на территории самарского региона прежде всего означает *смещение световой части дня, более раннее наступление темноты* в вечернее время суток. Осознание населением того, что в связи с переходом в новый часовой пояс они будут терять «световые часы», уже само по себе является аргументом против перехода на московское время. Так, например, *«ранее плюсы самарского времени особенно ощущались на контрасте с Татарстаном, где зимой выходили из офиса по темноте»* [4].

Прямым следствием «жизни в темноте» является *рост потребления электроэнергии*, а, следовательно, и *рост расходов населения*. Об этом пишут и «беспокоятся» многие из участников блога и даже прогнозируют рост «потребления электроэнергии в Самарской области процентов на 10 минимум в летнее время». Таким образом, рост затрат на электроэнергию — еще один аргумент против введения московского времени.

Следующими факторами, определяющим неприятие введения московского времени, является *небезопасность на улицах города в темное время суток, обеспокоенность в этой связи «за детей, идущих в школы»*, рост числа дорожно-транспортных происшествий.

Кроме того, жизнь в новом часовом поясе означает, что у населения сократится время вечернего активного и комфортного досуга, под которым понимается выезд на природу, на дачи, прогулки в парках, посещение набережной и т. д. Отсутствие возможности иметь «полноценный досуг», с одной стороны, лишает население «естественного оздоровления», с другой стороны, «нарушает его конституционные права на полноценный отдых». «Ранний заход солнца» приведет к тому, что люди будут вынуждены более пассивно проводить свое свободное время: «темнеть будет рано, и люди будут сразу идти домой, сидеть перед телевизором».

История с введением московского времени на территории Самарской области в 1989–1991 гг. также стала аргументом против повторной попытки. Тот факт, что население самарского региона уже однажды «не захотело» жить по московскому времени, по мнению участников, является весомым аргументом против перехода во второй часовой пояс. Сегодня «политики» вновь «наступают на те же грабли», будоража и нервирова народ. «Неуточность прошлых ошибок при принятии решения о введении московского времени», да и сам факт принятие настолько «непопулярного» решения властями, в том числе вредит и им самим.

Приведенные выше возражения касались самого факта перехода.

Другая группа аргументов объединяет тех, кто не согласен с процедурой и условиями перевода региона в другой часовой пояс. Так, еще одной темой комментариев данного блога стали обвинения в адрес политиков Самарской области и представителей губернской Думы. Они обвиняются в «келейности» своего решения, в «*нарушении демократических принципов*». Также политикам вменяется в вину «*чинопоклонство*», стремление «угодить» и пойти самым простым путем — «изо всех тем, затронутых в Вашем послании, была выбрана самая *простая в решении* — о сокращении часовых поясов».

Нарушение очевидных для участников блога принципов принятия важных решений приводит их к утверждению, что данное решение является «*непродуманным*» и снижает доверие к властям. Самарцы называют его «*поспешным и носильным*», «*без обоснований необходимости такого перехода*», «*без широко общественного обсуждения*». По мнению противников перехода, решение данного вопроса должно быть всенародным и отсутствие референдума — еще один довод против перехода на московское время. Следует отметить, что доводы сторонников московского времени противниками не считаются вескими и обоснованными.

После того как регион был переведен в новый часовой пояс, его

жители получили возможность на своем личном опыте испытать положительное и отрицательное воздействие московского времяисчисления на свое самочувствие. В мае 2010 г., т. е. спустя месяц после перехода, большинство жителей Самары (58%) не заметили существенных воздействий на свое повседневное поведение и настроение. Лишь 15% почувствовали позитивные изменения своего физического и эмоционального самочувствия, 18%, напротив, сетуют на ухудшение самочувствия, а 6% заметили, что самочувствие в чем-то улучшилось, в чем-то ухудшилось. Как видим, несмотря на то что переход затронул реальную повседневную жизнь лишь трети жителей Самары, соотношение последствий перехода среди тех, кто почувствовал изменения, явно не в пользу этого перехода.

Это в целом подтверждает наши предположения, что негативно настроенное к переходу на новый ре-

жим времени меньшинство будет заметно более активно декларировать свое отношение к переходу. В то время как большинство горожан будет воспринимать переход нейтрально.

Таким образом, при доминировании позитивного отношения к смене часового пояса населения одного из ключевых российских регионов на протяжении почти двух десятков лет сохраняется значительная доля противников такого перехода. Причем, как показывает опыт двух попыток перехода на московское время в 1989–1991 гг. и в 2010 г., это меньшинство представляет собой активную социальную группу, способную в течение долгого времени сохранять актуальной данную тему обсуждения в общественном мнении. При этом одним из главных аргументов противников смены часового пояса и тогда, и сейчас стала поспешность принятого решения.

1. Аналитическая записка, по результатам анализа проблем, связанных с переходом на московское время // Информационный бюллетень Самарского областного совета народных депутатов. Самара. 1991. № 6. Ст. 112–120.
2. Videоблог президента России Дмитрия Медведева. [Электронный ресурс]. URL: <http://blog.kremlin.ru/> (дата обращения: 08.04.2010).
3. Изменение часового пояса для Кемеровской области // Франтоб. Новокузнецк — городской сайт Новокузнецка. Новости. 2009. 22 января. [Электронный ресурс]. URL: <http://news.frantob.ru/news/2009/01/22/106.htm> (дата обращения: 08.04.2010).
4. Комментарии по теме: Послание Президента Федеральному Собранию // Videоблог президента России Дмитрия Медведева. [Электронный ресурс]. URL: <http://blog.kremlin.ru/theme/56?page=2> (дата обращения: 08.04.2010).
5. О порядке исчисления времени на территории Российской Федерации: постановл. Правительства Рос. Федерации от 08 января 1992 г. № 23 // Российская газета. Федеральный выпуск. 1992. 13 февраля.
6. Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2009. 13 ноября.

В. В. ФОКИНА

ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ В РОССИЙСКОЙ ВЫСШЕЙ ШКОЛЕ

Ключевые слова:

управление качеством, высшее образование, образовательные услуги, оценка качества, конкурентоспособность

Key words:

quality management, higher education, education facility, quality estimation, competitiveness

Статья посвящена изучению проблем управления качеством высшего образования. Автор развивает комплексный подход к пониманию и измерению качества образовательного процесса. В статье уточняются и систематизируются различные подходы к оценке основных направлений управления качеством образовательных услуг для обеспечения конкурентоспособности в сфере высшего образования России.

The article is devoted to quality management problems in higher education sphere. The author develops an integrated approach to understanding and measuring of education process quality. Different approaches to estimation of main directions of quality management of educational services are determined and summarized in the article for providing competitiveness in higher education area in Russia.

В современных рыночных условиях залогом конкурентоспособности вуза является непрерывный процесс улучшения качества образовательных услуг. При этом для достижения успеха необходимо регулярно корректировать работу вуза в соответствии с рыночными потребностями, с желаниями клиентов.

ными бизнес-процессами, интегрирующими деятельность этих структурных элементов, пронизывает организационно-штатную структуру по горизонтали и предполагает различные версии процессов. Под бизнес-процессом понимается совокупность действий, производящих услугу, имеющую ценность для клиента.

Для разработки концепции управления качеством высшего учебного заведения следует обратиться к рассмотрению вуза на основе анализа его бизнес-процессов. При этом процессный подход основывается на управлении не отдельными структурными элементами, а сквоз-

Именно бизнес-процессы обеспечивают интегрированность вуза, а также являются основой анализа с точки зрения разных аспектов его функционирования (экономических, организационных, качественных, количественных и т. д.) для совершенствования деятельности по

принятию решений, контролю качества, координации, мониторингу, а также для достижения оптимального результата на «выходе».

Можно выделить следующие основные принципы управления образовательной системой для ее эффективного функционирования и улучшения качества внутренних параметров:

1. Принятие решений, основанных на фактах.

2. Оценка состояния системы на разных стадиях ее жизненного цикла:

- количественная;
- квалиметрическая и т. д.

3. Использование системного и процессного подходов.

4. Разработка моделей функционирования и выбора стратегии развития системы.

5. Внедрение информационных технологий для поддержки принятия и исполнения управленческих решений.

6. Моделирование алгоритмов и управления эффективностью, надежностью и качеством сложных систем.

Под управлением понимается конкретная организация тех или иных процессов для достижения намеченных целей. Управляемая система призвана обеспечить целенаправленное функционирование при изменяющихся внутренних или внешних условиях. В нашем случае управляемая система — это органи-

зация образовательного процесса в вузе.

В ходе оценивания качественных сторон деятельности вуза формируется оценочная система, отражающая основные характеристики процесса оценивания. Оценочная система формируется как для индивидуальных, так и для коллективных сравнительных оценок. В состав оценочной системы входят:

- критерии, характеризующие объект оценки;
- шкалы, с использованием которых оценивается объект по каждому из критериев;
- принципы выбора, по которым на основании выработанных критериев оценки объекта определяется общая оценка, либо производится сравнительная оценка предпочтительности альтернативных вариантов.

При решении задач оценки качества и реализуемости управленческих воздействий широкое применение находит построение матриц логического анализа. Матрицы логического анализа позволяют наглядно выявить наиболее узкие места реализуемых проектов, выделить возможные конфликтные ситуации и их носителей.

Для наглядности рассмотрим применение данной методики на примере оценки реализуемости управленческого решения, определяемого следующими критериями:

- достаточной мотивацией и стимулированием заинтересованных сторон (например, студентов, работодателей, профессорско-преподавательский состав);
- способностью не порождать конфликты высокой степени интенсивности.

Требуется провести логические оценки реализуемости управленческого решения о внедрении в процесс обучения принципов Болонского процесса.

Пусть номера строк соответствуют следующим управляющим факторам:

- полное копирование европейского опыта;
- частичное заимствование европейских образовательных стандартов;
- адаптация европейских принципов политики в области образования к российским реалиям;
- осуществление строгого отбора только тех принципов, которые могут быть успешно внедрены в российскую систему высшего образования.

Номера столбцов соответствуют гипотетической реакции:

- европейских образовательных учреждений и ассоциаций;
- министерства образования и науки РФ,
- российских работодателей;
- российского профессорско-преподавательского состава;
- студентов.

Для решения этой задачи построим таблицу логического анализа, в которой номера строк соответствуют номерам управленческих решений, а номера столбцов — номерам групп субъектов рынка, способных заблокировать выполнение соответствующих решений. На пересечении строки и столбца ставится при положительном ответе «+», при отрицательном «-», при нейтральном «0» (табл. 1).

Таблица 1

**Оценочная таблица
гипотетической логической
оценки**

№\№	1	2	3	4	5
1	0	+	+	-	+
2	0	+	+	-	+
3	0	+	+	-	+
4	0	+	+	0	+

Анализ логической таблицы по строкам позволяет сделать вывод о предпочтительности четвертого воздействия (т. е. осуществления строгого отбора только тех принципов, которые могут быть успешно внедрены в российскую систему высшего образования), т. к. принятие данного решения не вызывает ни одной отрицательной реакции, что, в свою очередь, могло бы породить конфликты высокой степени интенсивности. Индифферентная реакция предполагает невмешательство сторон в продвижение данного реше-

ния, а наличие положительных реакций позволяет ожидать активного лоббирования данного решения.

Обратимся к рассмотрению показателей эффективной деятельности вуза.

Здесь можно выделить следующие показатели:

- 1) востребованность услуг данного учебного заведения на рынке;
- 2) востребованность выпускников данного учебного заведения;
- 3) отношение доли вуза на рынке к доле ведущей конкурирующей организации системы высшего образования.

Рассмотрим данные показатели в качестве последовательности бизнес-процессов, первые два из которых являются основными, а последние шесть — обеспечивающими:

- формирование и актуализация стратегического распределенного бизнес-плана, включающего в себя как стратегический бизнес-план предприятия в целом, так и бизнес-планы отдельных бизнес-единиц, функциональных подразделений и отдельных сотрудников;
- формирование и удовлетворение потребностей клиентов;
- финансовое обеспечение процесса;
- кадровое обеспечение бизнес-процесса;
- оптимизация технологий — организационных, управленческих, информационных и т. д.;

- оптимизация рисков и потерь;
- обеспечение необходимыми знаниями;
- сопровождение учебного процесса необходимыми компьютерными средствами и технологиями.

В свою очередь, основной процесс «формирование и удовлетворение потребностей клиентов» в нашем случае разбивается на следующие подпроцессы:

- разработка и реализация портфеля образовательных услуг;
- материально-техническое, финансовое и кадровое обеспечение;
- получение оплаченного заказа на образовательные услуги;
- выполнение заказа, удовлетворяющее критериям заказчика.

Для выполнения большинства задач по совершенствованию деятельности вуза необходим этап моделирования его бизнес-процессов. При этом после осуществления каждого бизнес-процесса важным условием является сбор показателей качества и эффективности его воздействия. Для этого необходимо выработать систему критериев оценки качества управления деятельностью вуза.

Новая парадигма менеджмента согласно А. К. Соколовскому гласит: «Менеджмент существует ради результатов, которых учреждение достигает во внешней среде. Менеджмент должен определить, ка-

ких результатов необходимо достичь; менеджмент должен мобилизовать ресурсы организации для достижения этих результатов. Менеджмент предназначен для того, чтобы любая организация — коммерческое предприятие, университет или приют для женщин — имела возможность достичь запланированного результата во внешней среде, за пределами организации» [5, с. 124]. В то же время качественная продукция — это та, которая отвечает ожиданиям заказчика. При этом в отечественной высшей школе доминирующим становится именно компетентностный подход, направленный на постоянное совершенствование знаний, умений и навыков студентов [2].

В настоящее время сложились три основных подхода к оценке качества образования:

1. Оценка результатов образовательной деятельности учебного учреждения.

2. Оценка показателей, характеризующих состояние образовательной организации.

3. Оценка характеристик, отражающих потенциальные возможности образовательного учебного заведения.

Все три подхода достаточно интересны и могут взаимно дополнять друг друга.

Для наилучшего понимания сути рассматриваемой проблемы целесообразно обратиться к опреде-

лению понятия качества, которое достаточно многогранно и в данной связи не имеет однозначного толкования применительно к научной области.

В частности исследователь Р. Барнетт, анализируя определение понятия «качество», выделяет три основных подхода: *объективистский, релятивистский и концепцию развития* [7].

Согласно *объективистскому подходу* наиболее существенным для понимания качества является возможность объективных измерений и сравнимость результатов оценки качества деятельности различных вузов, профессорско-преподавательского состава, программ и т. п. Данные, полученные в ходе оценивания, применяются не только в качестве показателей одного учебного заведения, но дают возможность сравнить с аналогичными характеристиками других вузов.

Данный подход предполагает анализ качества на основании «ввода» и «вывода» информации об образовательной системе. Основными показателями «ввода» системы являются профессиональный уровень преподавателей, степень материально-технической оснащенности вуза, уровень знаний студентов и т. п. Индикаторами «вывода» являются: рейтинг студентов, востребованность выпускников, возможность получения дальнейшего образования и т. п.

Сущность *релятивистского подхода* заключается в отсутствии абсолютных критериев, с помощью которых становится возможным оценить действия основных акторов в сфере высшего профессионального образования. Реализация на практике релятивистского подхода связана с оцениванием по критерию «соответствия цели».

Следует отметить, что релятивистский и объективистский подходы относятся к процедурам внешней оценки качества образовательного процесса, в то время как *концепция развития* ориентирована, в первую очередь, на внутреннюю оценку деятельности высшего учебного заведения (преподавательского состава и студентов, обучающихся в данном вузе), что вместе с тем не исключает и внешнюю оценку качества.

При этом если предыдущие подходы оценивают прошлый опыт работы высшего учебного учреждения, то третий ориентирован на усовершенствование качества образовательного процесса в настоящий период времени [см.: 1].

По нашему мнению, обобщение данных подходов позволит выработать комплексное представление о природе качества и критериях оценки качества деятельности и управления высшим учебным заведением.

При этом оценивание качества образовательного пространства является коллективным и многофак-

торным процессом, цель которого — не только оценивание как таковое, но и контроль за соблюдением системы стандартов, отслеживание изменений и инноваций. Процесс оценивания должен быть очевидным, основанным на реальных явлениях и фактах, касающихся работы конкретных органов, институтов и образовательных учреждений [9, с. 300].

В свою очередь, исследователь П. Якобсон отмечает, что в основе современных подходов к определению качества лежат такие категории, как удовлетворение потребителей, пригодность для внедрения или лучшая практика. Определение понятия качества зависит также от того, кем оценивается, какие индикаторы и параметры выделяются, какие обозначаются перспективы и проблемы. При этом П. Якобсон включает в определение «качество» образовательного процесса несколько направлений: качество абитуриентов, качество процесса обучения, качество экзаменов, качество и уровень образовательного финансирования [11, с. 59–84].

Исследователи Л. Харви и Д. Грин выделяют пять подходов к пониманию системы качества высшего профессионального образования. Качество рассматривается как:

— специальный процесс, направленный на положительный результат на «выходе»;

- процесс усовершенствования в рамках образовательного процесса;
- соответствие целям, что обозначает выполнение запросов, требований и ожиданий потребителей;
- результат капиталовложений;
- трансформации, проявляющиеся в совершенствовании, предоставлении возможностей для студентов или в развитии новых знаний [10, с. 25].

При этом в европейских системах оценивания качества преобладает в первую очередь тенденция переноса акцентов с контроля и мониторинга на развитие, усовершенствование и саморегуляцию.

Основными процедурами оценивания являются показатели эффективности и экспертные проверки. Показатели эффективности ориентированы преимущественно на количественные оценки, к ним относятся эмпирические количественные или качественные данные, по которым можно фиксировать достижение целей [8, с. 29].

Экспертная оценка — авторитетное мнение эксперта по какой-либо проблеме, находящейся в сфере его компетенции. Использование как показателей эффективности, так и экспертных проверок сопряжено с рядом проблем и вопросов, в том числе: какие именно показатели эффективности могут служить показателями качества образования, кто

является экспертом, насколько достоверны те или иные оценки и т. д.

В системе высшего образования России более развита внешняя оценка качества, ориентированная на стандарты и показатели эффективности. Основными элементами этой системы являются стандартизация и процедуры лицензирования, аттестации и аккредитации, а также комплексное оценивание образовательных учреждений в целом и отдельных специальностей на основе рейтинговой системы. Все эти процедуры предусматривают проведение внутренней проверки.

В зарубежных работах, касающихся оценки качества, выделяют две группы методов его изучения — экспертные оценки и объективные показатели. При этом с помощью экспертных оценок могут также измеряться объективные показатели.

В настоящее время в центре внимания исследователей находится также рассмотрение систем, поддерживающих принятие решений посредством информационно-коммуникационных технологий [6].

Итак, в современных условиях конечной целью любой организации выступает удовлетворенность потребителя. От степени его удовлетворенности зависит рентабельность, конкурентоспособность и само существование организации.

Как раз на достижение этого результата и направлены требования международных стандартов качества

ИСО 9001:2000. Российские исследователи Ю. П. Похолков и А. И. Чуралин отмечают в данной связи, что основной целью вуза должно стать повышение удовлетворенности клиентов — личности, общества и государства в образовательных услугах, подготовке специалистов, научной продукции и т. д. [4].

При этом построение системы менеджмента качества в вузе должно предусматривать реализацию таких принципов, как ориентация всей деятельности вуза на потребителей, от удовлетворения требований которых зависит конкурентоспособность вуза, непрерывное улучшение качества всех процессов внутривузовской деятельности и, прежде всего, учебного процесса, обеспечение участия руководства и всего профессорско-преподавательского состава вуза в решении проблем качества и т. п. [3, с. 56].

Заказчики включаются в процесс потребления услуги на стадии ее производства и участвуют в этом производстве, что приводит к разным моделям поведения при потреблении услуг. Услуга частично производится и одновременно поставляется одними и теми же людьми во взаимодействии с заказчиком. В связи с этим можно сделать следующие заключения:

1) восприятие заказчиком качества услуги в значительной степени формируется за счет его непосредственного участия;

2) заказчик является сопроизводителем услуги, который влияет на ее качество не меньше, чем поставщик;

3) качество обслуживания не может существовать в отрыве от любой из функций фирмы-поставщика или изолированно от прямого контакта с заказчиком.

Таким образом, качество обучения должно рассматриваться не только как неотъемлемая часть управленческого процесса, но должно предусматривать взаимодействие с заказчиком как активным участником управления качеством. Качество обслуживания только частично обеспечивается поставщиком; оно создается совместными усилиями поставщика и заказчика. В данной связи возникает целесообразность вовлечения в образовательный процесс потенциальных потребителей услуг, а также в работе с поставщиками.

Тем самым интересным представляется квазифирменный подход к управлению деятельностью вуза. Данное понимание основывается на рассмотрении образовательного процесса как комплекса трех взаимосвязанных элементов: преподавания, усвоения и предъявления результатов обучения.

Наиболее важным в современных условиях обострения конкуренции является процесс постоянного улучшения качества предоставляемых услуг, что напрямую

связано с продуманностью и качеством управленческих решений. При этом происходит переход от оценивания внутренних параметров производимой услуги, предусматривающего применение заранее установленных нормативных критериев соответствия системе, от-

крытой для требований, предъявляемых потенциальными заказчиками, а также для поиска оптимальных форм и видов деятельности. Это, в конечном счете, должно привести к формированию конкурентоспособности образовательного учреждения.

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. Косов Ю. В. Методологические основы компетентного подхода // Материалы научно-методической конференции СЗАГС. 2009. Современное образование: опыт, проблемы, качество. СПб., 2009. С. 18–24.
3. Оценка и совершенствование систем менеджмента качества вузов. СПб., 2006.
4. Похолков Ю. П., Чучалин А. И. Управление качеством инженерного образования // Университетское управление: практика и анализ. 2004. № 5–6. С. 121–125.
5. Соколовский А. К. Особенности построения системы менеджмента качества для проектно-строительного предприятия // Инновации в науке, образовании и производстве. Организация инновационной деятельности: труды СПбГТУ № 495. СПб., 2006. С. 124–129.
6. Шарабаева Л. Ю. Теоретические основы и ключевые технологии построения системы управления знаниями вуза // Управленческое консультирование. 2008. № 2. С. 147–161.
7. Barnet R. Improving higher education: total quality care. SRHE and Open University Press, 1992.
8. Geodegebuure L. C. J., Maassen P. A. M., Westerheijden D. F. Quality assessment in higher education // Peer review and performance indicators: quality assessment in British and Dutch higher education / eds.: Leo C. J. Geodegebuure, Peter A. M. Maassen, Don F. Westerheijden. Utrecht: Lemma, 1990. P. 15–36.
9. Gordon G. Approaches to effective internal processes to quality management: an initial analysis // Tertiary Education and Management. Vol. 4. No. 4. 1998. P. 295–301.
10. Harvey L. External quality monitoring in the market place // Tertiary Education and Management. Vol. 3. No. 1. 1997. P. 25–35.
11. Jacobsson P. A Plea for more consistent definition of quality in education and research // Quality and communication for improvement: proceedings 12th European AIR Forum, Université Claude Bernard Ecole Normale Supérieure Lyon, France, September 9–12, 1990, Enschede: EAIR, a European Higher Education Society. Utrecht: Lemma, 1990. P. 59–84.

В. Г. ДОЛБНИН

ДИПЛОМАТИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ПЕТРОМ I И ВАТИКАНОМ

Ключевые слова:*Петр I, Ватикан, дипломатия*

В статье рассматривается вопрос проникновения католицизма в Россию времен Петра I, исследуются методы и приемы, используемые Ватиканом на фоне установления дипломатических отношений в разные периоды развития России. Автор рассматривает личность зодчего Н. Микетти как проводника политики папской курии.

В июне 1718 г. в Санкт-Петербург прибыл известный римский архитектор Никола Микетти. Казалось бы, что необычного в приезде еще иностранного архитектора на русскую службу? Тем более что к этому времени в новой столице уже трудились талантливые зодчие с мировым именем: Ж.-Б. А. Леблон, Б. К. Растрелли и десяток в той или иной степени известных мастеров из ряда европейских стран. На их фоне приезд Н. Микетти не выглядел чем-то необычным. И, тем не менее, в причинах согласия Н. Микетти поступить на российскую службу, в его странном отъезде на родину в 1723 г., за год до окончания контракта, в его настойчивом стремлении вернуться в Санкт-Петербург и в твердом нежелании некоего влиятельного лица видеть Н. Микетти в России много таин-

Key words:*Peter the First, Vatican, diplomacy*

The work presents an issue of the ways the Catholic Church came to Russia in Peter the Great's times. There are discussed those techniques and strategies Vatican applied through the establishment of diplomatic relations with Russia in different periods. The architect Nicola Michetti is viewed as a provider of policies of the Pope.

ственного и загадочного. Бытующую версию об отсутствии работы в Риме и расчете архитектора на получение большого заработка в России, на наш взгляд, рассматривать не имеет смысла.

Тогда что или, вернее, кто заставил его поступить на русскую службу? Ответ дают найденные нами и частично ранее известные документы при условии рассмотрения их с точки зрения дипломатических отношений между Петром I и Ватиканом.

Инициатива их установления исходила от царя Петра.

В январе 1707 г. князь Борис Иванович Куракин, доверенное лицо Петра I, был послан в Ватикан с личным тайным письмом «Его Царского Величества». Этому событию предшествовала расколовшая Польшу борьба двух претен-

дентов за шаткий трон: ставленника Швеции — Станислава Лещинского и поддерживаемого Россией будущего короля Августа II. В борьбе со Швецией, несмотря на одержанные незначительные победы и основание Санкт-Петербурга, Россия отчаянно нуждалась в Европейском союзнике, которым, на данный момент, могла стать только Польша во главе с дружественно настроенным королем.

Борьба за «своего» короля шла с переменным успехом при явном перевесе Швеции, чем и было вызвано тайное обращение к Ватикану, чье слово в католической Польше могло сыграть решающую роль.

Перед отъездом для тайного посла была составлена специальная «инструкция из Канцелярии Его Царского Величества урожденному господину князю Б. И. Куракину, данная в Жолкве 18 января 1707 г., по которой ему надлежит чинить, будучи в Риме при папском дворе» [1, с. 8]. В инструкции скрупулезно оговаривались все будущие действия посланника и особенно подчеркивались «приватность и конфиденциальность» возложенной на князя миссии: «Старание иметь как наискорее поспешить до Риму, куда приехав объявить о себе приватно министрам папиным, что прислан к нему, к папе он инкогнито от Его Царского Величества с грамотою, которою изволит он папе принять у него на приватной аудиенции, че-

рез которых приватную получа аудиенцию, подать папе посланную с ним Его Царского Величества грамоту. Ему же господину Куракину предложить (по-видимому, устно — В. Д.) особливую склонность и почтение Царского Величества, которую имеет к особе нынешняго отца святого и что рад и его государствах своих не токмо вольное отправление веры римской, строение костелов и кляшторов на столице особливо... капуцинов еще всякую свободно стать в пропуске миссионеров в Китай и Персию готов являть» [2, ч. II, кн. 36, с. 8].

Такие предложения о разрешении и даже поощрении католических миссионеров в православной России, действительно, можно было доносить до адресата только устно. Причем грамота от 18 января 1707 г. была, по-видимому, верительной. И уже в первых ее строках еще раз напоминалось, что переписка тайная, личная, через особо доверенного человека: «Посылаем к архирейству вашему инкогнито нашего компанатного и от гвардии подполковника Бориса Ивановича Куракина. Купно же прилежно просим, дабы оному, что именем нашим донесет архирейство ваше веру и благоприятное слушание дати изволил» [1, с. 10]. Далее в грамоте все время звучат обнадеживающие папу намеки на симпатии лично Петра I «римской вере». «При сем архирейство ваше Всемогущему в сохранение

придаем и счастливаго поведения желая, пребываем в непременной дружбе и любви склонный Петр» [1, с. 10].

За велеречивой мишурой звучала четко выраженная просьба — условие исполнения щедрых обещаний Петра I. «Мы уповаем, что вашему престолу из доношения, посланного к вам комнатного нашего и подполковника от гвардии князя Куракина именем нашим, при подании вашему престолу нашей верующей учиненном, известно желание наше, дабы ваш престол, видя явную погибель вольности польской, не изволил Станислава Лещинского силою и по правом королевства польского на престол польский от короля шведского ввергнутого за короля признати, кроме того, которого речь посполитая согласна, по обыкновению прав и вольностей своих на престол достойным образом изберет... Мы за благо рассуждаем, прилежно Ваш Папский престол прося о благоволительном того исполнении... на немедленном с таким письменным ответом отправление из которого бы мы о склонности вашей к нам удостоверены быти могли, за что взаимно вашему престолу всякими удобо возможными благоугождении воздавати, по желанию вашему подцимся». И собственноручная подпись Петра I: «Вашего папезского престола склонный приятель Петр». Наконец, на отчаянные письма царя

7 октября 1707 г. поступил ответ: «От папы Римскаго Климента XI царю Петру Алексеевичу». В нем неожиданно то, что Петр I предлагал устно и конфиденциально, опасаясь предсказуемой реакции православной церкви, знати, народа, Папа придал огласке. Это тоже было неслучайно. Устные обещания становились предметом обсуждения и договора. В такой ситуации проигрывал царь Петр, ибо становился публично связанным своим словом. Уже в первых строках письма упоминалось весьма уклончиво о польских делах, бывших причиной и сутью переговоров и весьма определенно и прагматично — о выполнении переданных на словах предложений Петра I. «Гораздо большее утешение от него¹ нам принесено, где нас уведомляет, что ты предложил вольный публичный католической римской религии ескерцицим во всем твоём широком государстве допустить, — також де и в городе твоём Москве построить конвент² ординам наших фратров святого Францышки капуцинам, тако ж де, чтоб построить церковь и дом духовным мужам и езуитам с гимназиями ради учения во христианских обученнях младости, который совет воистину твоим людям великую потребность принесет, потом великую радость присовокупил едва

¹ Князя Б. И. Куракина (В. Д.).

² Монастырь (В. Д.).

онный же в твоём имени нам обещал отпертый и вольный проезд через те же твои государства миссионерами посылаемых ради проповеди Христова Евангелия от сего святого престола до государства Китайского и иных королевств ориентальных» [1, с. 15]. И чтобы окончательно связать Петра I уже не только словом, но и официально подписанным документом, в письме говорилось: «...учиненному все сие... возбудило в нас похотение декларировать в публичных и совокупленных знаменствованиях умножения нашего веселия, которое тогда будет, когда знаки онаго до рук наших придут» [1, с. 15]. Так Папа Римский «отдекларировал публично» тайные и, вероятно, вряд ли выполнимые в действительности обещания Петра I. Положение царя было достаточно унижительным, но победа при Полтаве изменила политическое соотношение сил в Польше. Укрепилось положение Августа II, а Станислав Лещинский — ставленник шведов — бежал. Вмешательство Ватикана перестало быть необходимым. Опора на собственные силы принесла победу, и обещания Петра I, данные в 1707 г., оказались бессмысленными и ненужными.

Но Петр I не забыл того унижительного положения, в которое его поставило предложение Ватикана, и в 1722 г. нашел возможность отплатить римскому престолу той же монетой или, точнее, медалью.

«5 апреля был получен указ... в котором объявлено... надобно отдать вице-адмиралу Змеевичу для посылки в Рим к Папе и кардиналам разных сортов медали золотых и серебряных нынешних новых, которые деланы в Москве на монетном дворе о состоявшемся с Швецией мире. По одной золотой, серебряных по две, весом, чтоб были те медали: золотая — в 20 червонных или малым больше или меньше, серебряных — в рублевик или какие есть. Апрель 5 дня 1722 года» [3, ч. I, кн. 59, л. 1115].

В последующий период дипломатические отношения почти прекратились. Петр I был занят военными действиями, тем более что Полтавская победа не решила главной проблемы — обеспечения безопасности Санкт-Петербурга со стороны моря. Шведский флот был многочислен, а его адмиралы опытные и дерзки, к тому же в их распоряжении находились карты промеров глубин южного побережья Финского залива и реки Невы. И только Гангутская победа в июле 1714 г. закрепила успехи сухопутных войск и обезопасила границы России на Балтике.

Государство, обладающее мощным флотом и закаленной в боях победоносной армией, становилось весомым фактором в европейской политике. В Ватикане, внимательно наблюдавшем за изменениями в Европе, сочли своевременным реани-

мировать дипломатические связи с Россией, конечно применительно к перспективному плану папской курии. Отправлять для установления дружественных отношений посла, которого Петр I принял бы на дипломатическом приеме один или два раза, почитали банальным и бесперспективным. И тогда пришло неординарное решение — воспользоваться всепоглощающей страстью Петра I к строительству своего любимого города, «парадиза», Санкт-Петербурга и послать к царю зодчего.

Если рассматривать приезд Н. Микетти с точки зрения большой политики Ватикана, обнаруживаются неожиданные и весьма любопытные детали. Начиная с того факта, что Ю. И. Кологривову, посланному в Италию для поиска и приглашения в Россию мастеров, архитектора Н. Микетти как самую подходящую кандидатуру указал Савва Владиславович Рагузинский [2, ч. II, кн. 36, л. 566]. Ю. И. Кологривов, и С. В. Рагузинский — видные персоны в окружении Петра I. Испытанные государственные мужи и дипломаты, они были известны своими связями в Ватикане и нескрываемыми симпатиями к католицизму. По-видимому, С. В. Рагузинский чувствовал себя в Ватикане достаточно уверенно, называя кардинала Пьетро Оттобони не иначе, как «мой приятель» [2, ч. III, кн. 47, л. 550].

В письме из Венеции от 20 ноября 1719 г., рассказывая о перепитиях покупки и вывоза статуи Венеры, Рагузинский подчеркивал, «каким образом она была арестована, а ныне освобождена через споможение приятеля моего кардинала Оттобони, добрым споможением Его Святейшества Папы Римского до услуг Вашего Величества... хотя в том показать большую услугу Вашему Величеству или ожидая Вашего Величества письменного благодарения наипаче на ответ вам господина кардинала Оттобони и... непротивно не худо б велеть от себя написать два письма одно к папе в кратких терминах благодарствуя за добрую его инклинацию в отдаче вышеписанной статуи. Второе — господину кардиналу Оттобони, который во истину в том деле Вашему Величеству искал службу и имеет к российскому народу превеликую склонность, которую показал господам Нарышкиным в их бытность в Риме, при том же Юрию Кологривову в покупке и отпуске протчих статуй, а может и впредь в каких делах Ваше Величество к нему будет нужен. Господина ж Усова и Еропкина, которые преизрядно учась в Риме архитектуре... он, господин Оттобони показывает им склонение и протекцию несомненную, его ж Оттобони креатура и архитектор Микетти, который в службе Вашего Величества. Так же и агента Беклемишева принял ныне в Риме так

милостиво, как лутче нельзя... токмо за превеликий респект и почтение, которое имеет к Вашему Августейшеству и склонность к подданным Вашего Величества... а еще Ваше Величество не противно повелите к нему кардинала Оттобони писать, как советует и племянник папин господин кардинал Албани... О всех делах Вашего Величества с ним кардиналом Оттобони (советоваться — *В. Д.*)» [4, л. 450–452]. Рекомендации Н. Микетти с перечислением его «талантов» Ю. И. Кологривов получил также от кардиналов Сакрипанти и П. Оттобони [2, ч. III, кн. 41, л. 227] — двух влиятельнейших людей Рима. Но были ли в действительности настолько влиятельными в папской курии кардиналы Сакрипанти и П. Оттобони (особенно последний, поскольку в документах, связанных с Н. Микетти, он упоминается гораздо чаще других)? Обратимся к отчетам, письмам, сообщениям князя Б. И. Куракина из Рима, хранившимся с 1707 г. в семейном архиве Ф. А. Куракина [1]. Пользуясь большими привилегиями как личный тайный посланник царя, князь Б. И. Куракин, отличавшийся наблюдательностью, подмечал малейшие нюансы жизни Ватикана. Судя по документам, он считал кардинала Пьетро Оттобони выдающейся личностью, часто упоминая его в своих посланиях.

«Кардинал Оттобони — Канцельеро рашкуром (карандашом из

ивового угля) записывает в собрании или Совете когда пред папою собраны кардиналы и прелаты», которые «обсуждают все дела заранее... при папе, на чем будет то дело положено, то все сидя записывает Канцельеро, как ныне кардинал Оттобоней споро и потом набело подписывает все дела он своею рукою и за его рукою все то в верность положено. А ежели его не случится, то из министров кардиналов кто управляет. А папа сам и собрание то кардиналов николи не подписывают своею рукою разве кроме самых дел великих, которые будут навеки оставлены» [1, с. 194]. То есть выясняется, что кардинал П. Оттобони имел право подписи под всеми делами, кроме «навечно оставленных».

Отметим также, что князь Б. И. Куракин не обошел вниманием и других влиятельных кардиналов, особенно Сакрипанти, с кем неоднократно встречался. Называя его министром, он писал: «А в карете с папою сидят два кардинала против его, и в тот случай сидели кардиналы Павлючей и Сакрипанти» [1, с. 214]. Последний разрешил князю Б. И. Куракину посетить госпиталь Св. Духа и ряд римских дворцов, академий, рабочих домов. И вот о желании этих двух умных, знатных, обладающих почти абсолютной властью людей быть полезными России и лично царю, Ю. Кологривов писал Петру I из Рима 22 января 1719 г.: «Получил я много

способства от кардинала Оттобания, так же и в договоре с архитектором Микеттием немалое споможение он ученил желая Вашему Величеству показать службу» [2, ч. III, кн. 41, л. 228]. И в другом письме добавляет: «Кардиналы не только меня уверили о его [Н. Микетти — В. Д.] добром состоянии, но еще хотят донести Вашему Величеству о его искусстве» [2, ч. II, кн. 36, л. 524].

Так постепенно завязывалась интрига. Со стороны кардиналов это был удачный беспроегрышный ход для начала неофициальной переписки с Петром I. Естественно, что приглашая на службу зодчего за очень высокую оплату, царь благосклонно отнесся бы к любой информации «об искусстве» мастера, подтверждающей его решение. Тем более что информация была правдивой, поскольку Н. Микетти был действительно талантлив, причем, что особенно важно для Петра I, разносторонне талантлив: в письмах русских дипломатов и самого Н. Микетти из Рима, куда зодчий регулярно выезжал на осенне-зимние месяцы «для решения своих партикулярных дел», оба кардинала упоминаются постоянно, причем в самых лестных выражениях. Кардиналы вели обширную переписку со многими крупными государственными деятелями из окружения Петра I — кабинет-секретарем А. В. Макаровым, П. А. Толстым, Беклеми-

шевым, Ю. Кологривовым, Б. И. Куракиным, С. В. Рагузинским, Нарышкиными. Найденная нами переписка — частью на итальянском языке, частью сопровождаемая русским переводом — дает великолепный, из первых рук, материал по изучению проникновения католицизма в Россию эпохи Петра I и позволяет проследить всю интригу до ее логического завершения.

Читая эти письма, невольно настаораживает демонстративное восхищение обоих кардиналов личностью Петра I и «российской нации, которая есть удивление и всего света Генеральное почтение» [3, ч. I, кн. 61, л. 484], их постоянное стремление быть на виду у Петра I, навязчивое оказание услуг — это и помощь русским «резидентам» при консультации того же Н. Микетти в оценке приобретаемых в Риме для царя художественных ценностей, и активное участие в подборе мастеров, необходимых для строительства Санкт-Петербурга, и, наконец, личные подарки Петру I уровня государей Европы. По этому поводу Н. Микетти писал из Рима: «...когда я имел беседу о статуи с господином кардиналом Оттобони, то он намерен и хочет одну статую Аполонову подарить Его Величеству и понеже он кардинал зделан Великим Канцлером, то весьма услужно желает удовольствоваться охотою Его Величества Царского» [3, ч. I, кн. 51, л. 398 об.].

Безусловно, Петру I был вдвойне приятен и «любезен» зодчий, имеющий такие высокие связи и презентовавший от имени кардиналов шедевры скульптурного и механического искусства.

Какова же все-таки была цель политической интриги кардинала и Великого Канцлера, заведовавшего в курии русскими делами и являвшегося племянником папы Александра, много времени уделявшего изменениям в «положении» русской православной церкви и политики России, особенно в завершающей фазе Северной войны? Как ни странно, но об этом сообщает сам кардинал П. Оттобони в письме, адресованном П. А. Толстому: «Принужден есть тако просить Ваше Превосходительство ежели Его Величество соизволит, чтоб я имел счастье ему служить, то б определена была знатная и полномочью снабженная персона, с которую бы мог я трактовать и в порядок привести тое потребное дело... понеже желание мое состоит в том, чтоб прилежно служить сему монарху, быть у него и при всем его дворе в таком концепте какой требует достоинство, фамилия и простодушие мое» [3, ч. II, кн. 64, л. 483 об.]. Сам Н. Микетти от 29 декабря 1720 г. сообщал: «По случаю, что мы имели дискуссию с господином кардиналом Оттобони о высокой особе Его Царского Величества с объявлением Его великого разума еже имеет

во всех познаниях силу и добродетели тако же и ко иностранным для знака хотения, которое имеет помянутый кардинал в прибытии повеления во всем том, что может служить Его Царскому Величеству здесь в Риме, тако же в Италии, в квалитете агента и что всегда возымеет в протекцию российскую нацию во всем том, в чем возможно и помянутый кардинал есть Великий канцлер и... племянник папы Александра» [3, ч. I, кн. 56, л. 401]. И далее: «...оный кардинал желает быть Его Царского Величества послушным рабом¹ и желает и впредь повеления, чтоб оному кардиналу быть агентом в Риме Его Величества во отправлении всех касающихся дел в Риме, о чем Его Величества повеления будут. Обещает оный кардинал служить со всякой верностию и прележанием стараться в делах Его Царского Величества в здешних краях... и оный же кардинал Оттобони презентовал Его Величеству одну статую мраморову, называется Апполон... дело изрядного» [3, ч. I, кн. 56, л. 402 об.]. Таким образом, мы видим четко выраженное желание кардинала П. Оттобони стать представителем в Европе «Его Величества» Петра I, то есть России, или же занять высокую должность, соответствующую его «простодушию», подле царя. Кста-

¹ Это великий-то канцлер Ватикана! Воистину, безмерно было желание Рима влиять на внешнюю политику России.

ти, на какую должность, кроме духовной или политической, например, заведования иностранными делами России, кардинал П. Оттобони мог бы претендовать? Для реализации амбициозных планов было решено использовать Н. Микетти.

Но имеется ли документальное подтверждение нашей версии? Да, и не одно, причем главным подтверждением служит текст письма, где Н. Микетти упоминается не единожды. Это и признание кардинала о возросшем потоке информации о делах в Санкт-Петербурге после приезда зодчего в «стольный град». «С того часу как бывший мой архитектор Николай Микетти в службу Его Царского Величества принят и через его венусова статуя Его Величеству доставлена, то заимел честь о многих материях до славной вашей наций, касающихся трактовал... Микетти неоднократно мне писал однако же его достоинство и отсутствие Его Величества в Санкт-Петербурге не способствовали ко исполнению того дела, не ведаю тако ж ежели вручены отправленные от меня к Его Величеству поздравительные о учиненном с Швецией мире... письма понеже оных не обстоятельно писал ко мне Микетти, со всякою горячностью прошу Ваше Превосходительство такую милость явить над Микеттием и господином Фератием (который со многими моими к Вам рекомендательными письмами поехал)»

[З, ч. I, кн. 56, л. 483–483 об.]. Но главное, по словам кардинала, то, что якобы Н. Микетти «весьма желал соединить между двумя дворами согласие и постановить между папою и Его Величеством церемониальную письменную корреспонденцию» [З, ч. I, кн. 56, л. 483]. Безусловно, это было желание Ватикана, хотя для подобного замысла даже зодчий с именем был слишком мал, но, находясь возле царя и часто беседуя с ним, способствовать задуманному он вполне мог. Так со всей очевидностью вырисовывается цель отправки зодчего к Петру I и поставленные перед ним задачи. Но понимание этого еще не раскрывает главного вопроса — отъезда Н. Микетти до окончания контракта, за что, между прочим, он ни морально, ни финансово не был наказан. Напротив, к нему продолжали обращаться за консультациями, помощью при покупке и транспортировке различных «мраморов» с присылкою авансовых платежей даже чаще. Почему же все-таки, несмотря на многочисленные просьбы зодчего о возвращении к начатым работам в Санкт-Петербурге и окрестностях, он так и не получил долгожданного приглашения?

Ответом может послужить внимательное изучение того, как зодчий выполнял поручение Великого Канцлера и выполнял ли вообще. Выявленные архивные документы позволяют дать в этом вопросе яс-

ный и четкий ответ. Как ни странно это звучит, Н. Микетти полюбил Россию, Санкт-Петербург с его шумной, стремительной, беспокойной жизнью, с предоставленной ему Петром I возможностью творческого самовыражения, воплощения своего опыта и знаний в ансамблях Стрельны, Петергофа и других построек, ощущая уважение вельмож, почтение других архитекторов. Никогда и нигде зодчий не обладал такими полномочиями и финансами для реализации накопленного опыта и знаний.

Н. Микетти, умудренный опытом и жизнью, столкнувшись с полной противоречий бурлящей жизнью Петербурга, несмотря на высокое положение личного архитектора императора, сумел разглядеть практическую сметку и ум русского народа, из среды которого и были его ученики. Зодчий мог объективно оценить как мастерство иноземного специалиста, так и зрелость русского ученика. Поэтому Н. Микетти и предложил поручить Б. К. Растрелли создание фигур для Котлинской башни, «ибо как я усмотрел работы, которые выписали из Голландии и из Англии, весьма худы», и далее Н. Микетти дает совет, как лучше поступить с Б. К. Растрелли, чтобы «помянутая работа могла управиться к прибытком», считая, что для этого необходимо дать Б. К. Растрелли «человек пять или шесть в научение из россиянских, чем

посылать во иностранные государства» [3, ч. III, кн. 94, л. 546–546 об.].

Но наиболее интересным является впервые в России высказанное Н. Микетти в ноябре 1720 г. предложение «зделать Академию в Санкт-Петербурге для учения русских людей делать статуи» [3, кн. 63, л. 564], т. е. подразумевалось открытие специального учебного заведения для художественного обучения русских учеников. И это почти на полгода опередило проект, считавшийся в научной литературе «первым развернутым проектом создания в России Академии художеств», поданный Петру I 16 марта бывшим цейх-директором оружейной канцелярии М. П. Аврамовым. А уже 23 сентября 1724 г. Петр I сообщал князю Б. И. Куракину: «Определили мы здесь академию наук и художеств учинить», — для чего потребовал «в оную академию людей потребных сыскивать» [2, ч. II, кн. 36, с. 35].

Итак, то ли из симпатии к России, то ли из врожденного неумения, но Н. Микетти не выполнял инструкций, полученных в Ватикане. Но и ссориться с могущественным кардиналом было просто опасно, поэтому, вероятнее всего, зодчий скорее имитировал активную дипломатическую деятельность проводника политики Ватикана в России. Это выражалось в стремлении создать в письмах благоприятное

впечатление о кардинале П. Оттобони, что выражалось в несколько занудливом прославлении его высоких достоинств, повторении в разных вариантах желания кардинала «по своей возможности во услугу Его Императорского Величества, тако ж... увещевает от него величайшее раболепство. Март 1722 г.» [3, ч. I, кн. 60, л. 738]. Кроме того, это и постоянное напоминание о своевременном ответе на письма

кардиналов. По-видимому, отсутствие практического влияния на внешнюю политику России, а также, возможно, раскрытие двойной игры Н. Микетти к 1723 г. сделало его пребывание в Санкт-Петербурге бессмысленным для Ватикана. С этого времени судьба дипломата Н. Микетти перестала волновать Ватикан, равнодушно наблюдавший за его дальнейшими архитектурными работами.

1. Архив князя Ф. А. Куракина / под ред. М. И. Семевского. СПб., 1890. Т. 1.
2. Российский Государственный Архив Древних Актов (РГАДА). Ф. 9. Отд. II. Оп. 3.
3. РГАДА. Ф. 9. Отд. II. Оп. 4.
4. Реляция надворного советника Саввы Рагузинского // РГАДА. Ф. 9. Отд. II. Оп. 4. Ч. I. Кн. 52.

В. А. ВОЛКОВ

ДВЕ КНИГИ ВОСПОМИНАНИЙ О ВОЙНЕ

Ключевые слова:

книга воспоминаний, война, блокада, память

Key words:

memoirs, the War, the Siege, memory

Статья содержит отзыв на книги воспоминаний ветеранов Великой Отечественной войны. Одна из них является дневником солдата — минометчика Матова, и позволяет увидеть войну глазами рядового участника боев. Другая — рассказывает о том, что пришлось пережить и как удалось выстоять сотрудникам Северо-Западной академии государственной службы во время блокады Ленинграда.

Каждая новая правдивая книга воспоминаний о Великой Отечественной войне 1941–1945 гг. — это творческий подвиг авторов произведений и их издателей, имеющих воспитательное значение. Ибо послевоенные поколения и особенно молодые люди сегодня должны узнать истинную правду о войне, прежде всего, из рассказов и воспоминаний ветеранов. Поэтому особенно ценна память о войне в воспоминаниях участников тех героических и трагических событий. И, прежде всего, наибольшую ценность имеют, безусловно, дневники, раскрывающие внутренние духовные и физические силы человека.

Дневник солдата — минометчика Михаила Вячеславовича Матова (1918–2009), уроженца Вельского уезда Вологодской губернии (ныне — Вельский район Архангель-

Books of memoirs of the Great Patriotic War veterans are reviewed in the article. One of the books, is the diary of the soldier — mortar gunner Matov, presents the war from viewpoint of the soldier, participant of the fights. The other one describes how members of the staff of the North-West Academy of Public Administration manage to survive and withstand during Siege of Leningrad.

ской области), прошедшего с боями от полей сражений Северо-Западного фронта до Берлина, — явление уникальное [3]. На фронте, как известно, запрещалось вести дневники. И тем удивительнее, как солдату удалось создать и сохранить эти бесценные записи. Но факт остается фактом, и опубликованный дневник солдата дает возможность увидеть войну глазами рядового участника боев.

В дневнике скупо и правдиво рассказывается о буднях фронтовой жизни:

«6 мая 1942. В 4.00 заняли ОП (огневую позицию). Открыли огонь, вступили в бой с врагом. Начались бои. ОП в болоте...

24 июня. В 14.00 открыли огонь. В 14.30 меня ранило... в грудь, левую руку и правое плечо. Разорвало миномет. В 16.30 в санроту привезли...

25 июня. Написал письмо домой. Извлекли осколок из груди...

11 июля. Выписался из санроты, получил письменное направление в минометный дивизион...»

В каждой строке солдатского дневника — душевное напряжение, стойкость, отвага, мужество и скромность солдата, отстоявшего свободу и независимость Родины¹.

В сборнике воспоминаний ветеранов войны и труда Северо-Западной академии государственной службы «Дни и ночи ленинградской блокады. 1941–1944» [2], посвященный 65-летию Победы в Великой Отечественной войне, защитники и жители осажденного Ленинграда рассказывают о том, что им пришлось пережить в те годы, как удалось выстоять и победить.

Скупы и правдивы воспомина-ния фронтовиков. «Во время войны не думаешь о себе, — пишет майор, командир дивизиона зенитной артиллерии М. Г. Шах, — есть цель — победа, для которой солдат готов сделать все. Мы это и делали». В статье В. В. Чубинского-Надеждина читаем его воспоминания о дне 9 мая 1945 г. на Красной площади в Москве, о параде Победы, о праздновании 9 мая в послевоенной Германии.

В воспоминаниях жителей, детей блокадного города ощущается невероятно теплое отношение к сво-

им родителям, близким, родственникам, семье, дому. Забота о детях в годы войны и блокады была фантастической: занятия в школе, детском саду, культпоходы в театр с обязательным обедом, новогодние елки со съедобным подарком. И все это в условиях голода, холода, обстрелов, массовых смертей. Не оценим в дни блокады труд учителя в школе, воспитателя в детском саду, труд женщин и подростков в заводских цехах, в госпиталях, на заготовке дров, уборке улиц и дворов.

«Ни на один день не закрыла свои двери в те блокадные дни наша школа, — пишет в воспоминаниях Г. В. Кабакова, — не было классов — первого, второго, третьего. Наш — четвертый — был младший. Старший — седьмой. Каждый день приходили в школу учителя и их ученики. Многие учителя шли пешком через весь город. Возглавляла школу наша любимая Серафима Ивановна Куликевич. Она и уроки вела, русский язык и литературу, и коллектив учителей организовывала и вдохновляла, и каждому учащемуся дарила улыбку надежды. И всегда была готова помочь каждому, повторяя много раз одну и ту же фразу: “Справимся. Выживем!” После уроков традиционно проводила учеников домой, причем нас, младших, в самые трудные дни передавала в руки встречавших нас взрослых. Уходя из школы, я слы-

¹ Подробнее см.: [1].

шала напутствие нашего директора: «До завтра! Держитесь!»».

Детская память — память особая. С особым чувством благодарности вспоминается забота людей, вывозивших детей по Дороге жизни, встречавших их на Большой земле — в городах и весях России, Казахстана, Армении...

Трудно однозначно назвать истоки стойкости и мужества ленинградцев в годы блокады. В годы войны Ленинград и ленинградцев поддерживала вся страна.

Бесценным текстом сборника являются дневниковые записи блокадных дней, сделанные Л. П. Козловой. Находясь в состоянии, которое экзистенциалисты называют «пограничными ситуациями», человек впадает в отчаяние, теряет веру, надежду. Как преодолеть безнадежность, уныние, упадок духа? Один из способов — осознать, что подобное состояние временно, что все проходит и надо только в эти мгновения удержать себя на этой грани жизни и смерти.

1. Волков В. А. Книга воспоминаний о войне // Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2010. № 2. С. 66–74.
2. Дни и ночи Ленинградской блокады. 1941–1945: Сборник воспоминаний / сост. А. Б. Зверинцев, А. Ф. Измайлов, Е. М. Прошина, В. Д. Якименко / под общ. ред. А. С. Горшкова. СПб.: Изд-во СЗАГС, 2010.
3. На огневой позиции: дневник М. В. Матова (1939–1946 гг.) / сост. Г. А. Веревкина и М. П. Потехина. Вельск, 2010.

ПУБЛИКАЦИИ ЖУРНАЛА «УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ» В 2010 г.

К 65-ЛЕТИЮ ВЕЛИКОЙ ПОБЕДЫ

<i>Барышников Н. И.</i> На страже Ленинграда — семьдесят второй...	II	30–42
<i>Измайлов А. Ф.</i> Блокадный Ленинград: творческая личность в городской среде	I	31–38
<i>Тургаев А. С.</i> Любанская операция: оптимистическая трагедия непрерывных атак	II	5–30
<i>Тургаев А. С., Шпирина Н. Ю.</i> Любанская операция: подготовка наступления	I	5–30
<i>Ужанов А. Е.</i> Боевой путь командира «Молодой гвардии»	I	39–42

ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

<i>Абрамова Л. П., Варбенкова Т. М.</i> Этика государственной службы в условиях общественных трансформаций	II	43–57
<i>Горшков А. С., Башкеева Н. В., Токарев В. С., Кудрявцев В. Г., Михеева Е. Е., Прасолова В. В.</i> О результатах применения методики определения численности персонала исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга	IV	5–20
<i>Егоршина О. П., Зацепя О. О.</i> Народ как источник государственной власти	I	43–49
<i>Зерчанинова Т. Е.</i> Социальная эффективность деятельности органов местного самоуправления городских округов	IV	21–29
<i>Ильина Ю. В.</i> Правовое регулирование дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих	IV	48–56
<i>Кириллов А. Л., Башкеева Н. В., Прасолова В. В.</i> Персонал государственной службы: методы определения численного состава	II	58–71
<i>Клюев А. В., Урсу И. С.</i> Муниципальная власть и население: проблема обратной связи	I	50–58

<i>Козырев А. А.</i> Системы мотивации трудовой деятельности государственных служащих	IV	30–37
<i>Курзенов В. А., Глухих И. Ю., Рубцова Ю. Ф.</i> Модель ограничения стимулов коррупционным проявлениям в государственном управлении	III	27–37
<i>Макаров И. И.</i> Наименование муниципального образования: подходы и практика	III	12–26
<i>Оль П. А.</i> От парламентаризма к конституционному правлению: эволюция политико-правовых идей и институтов власти	III	5–11
<i>Тютин Д. В.</i> Деловые процессы в структуре администрации муниципального образования: методические основы анализа	IV	38–47
ПОЛИТИКА И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО		
<i>Авдонин В. С.</i> Особенности централизации и региональная политика	II	72–86
<i>Александрова С. П.</i> Доверительное управление общим фондом банковского управления	III	71–85
<i>Волков В. А.</i> Методологические основания разрешения социальных конфликтов	II	87–93
<i>Гавров С. Н.</i> Модернизация и российский традиционализм	IV	78–85
<i>Зуев С. Э., Васецкий А. А.</i> Кластеризация территорий — новые принципы региональной политики России	II	94–109
<i>Зуев С. Э., Васецкий А. А.</i> Культурные индустрии в условиях глобализации	I	76–89
<i>Коростелев С. В.</i> Правовое регулирование применения силы в международных отношениях в период действия Статута Лиги Наций	III	86–94
<i>Пишизова С. Н.</i> Общественное мнение в механизме формирования государственной политики	IV	57–77
<i>Садыхова А. А.</i> Евроислам: миф или реальность?	I	90–98
<i>Соловьева А. К.</i> Административно-процедурные нормы в системе антикоррупционного законодательства Российской Федерации	IV	86–92
<i>Стецкевич М. С.</i> Религиозный фактор в современной политической жизни США	III	47–58

<i>Тихонов А. В.</i> Об институционализации управления в современной России	I	59–75
<i>Шакунова Н. Е.</i> Ограничения исключительных патентных прав	III	59–70
<i>Шумилов М. М., Павлов А. А.</i> Политика США в постсоветской Центральной Азии	III	38–46

ВЛАСТЬ И ЭКОНОМИКА

<i>Бабкина Л. Н., Соколов Е. А.</i> Оценка развития организации в конкурентной среде	II	110–115
<i>Безверхая О. Н., Залозная Г. М.</i> Инновационное развитие экономики в условиях глобализации	III	95–110
<i>Гасанов Р. А., Ходачек В. М.</i> Принципы организации антикризисного управления на региональном уровне	III	111–121
<i>Запорожан А. Я.</i> Независимые директора и профессиональные поверенные в органах управления акционерных обществ с долей государственной собственности	IV	93–102
<i>Исаева С. А.</i> Повышение качества государственного управления экономикой	IV	103–112
<i>Кирсанов С. А.</i> О повышении эффективности системы управления жилищным фондом Санкт-Петербурга	IV	131–141
<i>Каранатова Л. Г.</i> Государственные предприятия в системе рыночной экономики и их роль в исполнении государственных заказов	III	122–123
<i>Каранатова Л. Г.</i> Государственный заказ как механизм регулирования экономики современной России	I	99–115
<i>Каранатова Л. Г.</i> Принципы и методы формирования системы управления государственными заказами	II	140–158
<i>Круглов В. В., Лабудин А. В.</i> Стратегия экономических реформ Ю. В. Андропова	II	116–139
<i>Серебряков Л. Г., Яновский В. В.</i> Современная инфраструктура и устойчивое социально-экономическое развитие региона	IV	113–130
<i>Сикацкий В. А., Куретина Е. А.</i> Инновационная бизнес-модель как фактор достижения конкурентных преимуществ фирмы	III	133–145
<i>Скляр А. В., Цацулин А. Н.</i> Анализ структурных изменений налоговых доходов бюджета региона	IV	142–160

Перекрест В. Т., Перекрест И. В. Проблемы государственного регулирования инновационной сферы III 146–156

ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ

Востряков Л. Е., Чириков Е. П. Региональный администратор культуры: социально-профессиональные характеристики и ценностные ориентации II 159–171

Востряков Л. Е., Чириков Е. П. Современный управленец культуры: групповой портрет I 116–135

Ганчеренок И. И., Рафикова А. Р. Идеологическая составляющая качества здоровья IV 175–186

Звоновский В. Б. Московское время и российские пространства IV 187–195

Камирова А. Н. Модель управления сферой культуры региона II 172–181

Капустина Л. Б. Глобализация и глобальная культура: два десятилетия под прицелом аналитиков IV 161–174

Кашина М. А. Гендерно ориентированная социальная политика I 145–163

Клюев А. В., Урсу И. С. Структура ценностных ориентаций современной учащейся молодежи III 188–197

Козырева Л. Д. Частно-государственное партнерство в сфере миграционной политики I 136–144

Круглов В. В., Лабудин А. В. Иная стратегия реформ (к 95-летию Ю. В. Андропова) I 164–186

Ляшенко Т. В. Проблемы внедрения мультимедийных технологий в образовательный процесс вуза II 182–190

Савельев В. В. Национально-культурная политика как российская реальность III 157–168

Фокина В. В. Управление качеством образовательных услуг в российской высшей школе IV 196–204

Цинченко Г. М. Социальная политика в отношении молодой семьи III 180–187

Шарабаева Л. Ю. Моделирование и оптимизация образовательного процесса в вузе III 169–179

ИСТОРИЯ И КУЛЬТУРА

Александров В. Б. Тема социальной реальности в русской философской мысли I 208–219

<i>Александров В. Б.</i> Формы существования и природа культуры	II	191–221
<i>Вульфович Р. М., Лобко В. Н.</i> Становление системы муниципального управления в Берлине	I	187–199
<i>Гуркина Н. К.</i> Сельская медицина Европейского Севера дореволюционной России	III	204–222
<i>Долбнин В. Г.</i> Дипломатические отношения между Петром I и Ватиканом	IV	205–215
<i>Евдокимова А. В., Полохало Ю. Н.</i> Российская гражданская администрация в становлении системы управления в Болгарии в конце 1870-х гг.	III	198–205
<i>Логунова М. О.</i> Траурный церемониал в российской империи XVIII – начала XX века	I	200–207

ОТКЛИКИ НА КНИГИ

<i>Бабкина Л. Н.</i> Макроэкономические инструменты регулирования отраслевых и территориальных пропорций	I	220–221
<i>В. А. Волков.</i> Две книги воспоминаний о войне	IV	216–218
<i>Зверев П. Б.</i> Содружество независимых государств: пространство сотрудничества	I	222–223

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

<i>Горбатова Н. В., Полях Л. И.</i> Новые технологии в системе высшего профессионального образования	II	222–225
<i>Наумов В. Н.</i> Количественные методы в управлении социально-экономическими процессами	III	223–226

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ**Башкеева Наталья Викторовна**

Санкт-Петербург

Северо-Западная академия
государственной службы

Ведущий научный сотрудник
информационно-аналитического
центра института дополнительного
профессионального образования
государственных и муниципальных
служащих

Кандидат технических наук, доцент
iac@szags.ru

Bashkeeva Natalya Viktorovna

Saint-Petersburg

North-West Academy of Public
Administration

leading research scientist of the Informa-
tion and Analytical Center of the Institute
of Additional Professional Education
for Public Servants

Ph. D. in Engineering, Associate Professor
iac@szags.ru

Волков Виталий Александрович

Санкт-Петербург

Северо-Западная академия
государственной службы

Проректор

Доктор политических наук, профессор

nauka@szags.ru

Volkov Vitaly Alexandrovich

Saint-Petersburg

North-West Academy of Public
Administration

Vice-rector

Doctor of Political Science
(Political Science), Professor

nauka@szags.ru

Гавров Сергей Назипович

Москва

Российский институт культурологии

Ведущий научный сотрудник

Доктор философских наук

gavrov64@mail.ru

Gavrov Sergey Nazipovich

Moscow

Russian Institute of Culturology

Leading research fellow

Doctor of Philosophy

gavrov64@mail.ru

Ганчеренок Игорь Иванович

Минск

Академия управления при Президенте
Республики Беларусь

Gancherionok Igor Ivanovich

Minsk

Academy of Public Administration under
the Aegis of the President of the Republic
of Belarus

Проректор по учебной работе
Доктор физико-математических наук,
профессор
gancher@pac.by

Горшков Александр Сергеевич

Санкт-Петербург
Северо-Западная академия
государственной службы
Ректор
Доктор педагогических наук, профессор
szags@szags.ru

Долбнин Виктор Георгиевич

Санкт-Петербург
Санкт-Петербургский институт
истории РАН
Докторант
Кандидат архитектуры
dolbninviktor@mail.ru

Запорожан Анатолий Яковлевич

Санкт-Петербург
Северо-Западная академия государственной
службы
Профессор кафедры финансов
и государственного регулирования
экономики
Доктор экономических наук, профессор
racov1948@rambler.ru

Звоновский Владимир Борисович

Самара
Фонд социальных исследований

Vice-rector on academic work
Doctor of Science
(Physics and Mathematics), Professor
gancher@pac.by

Gorshkov Alexander Sergeevich

Saint-Petersburg
North-West Academy of Public
Administration
Rector
Doctor of Pedagogical Science, Professor
szags@szags.ru

Dolbnin Viktor Georgievich

Saint-Petersburg
Saint-Petersburg Institute of History
of Russian Academy of Sciences
Doctoral Candidate
Ph. D. in Architecture
dolbninviktor@mail.ru

Zapozozhan Anatoly Yakovlevich

Saint-Petersburg
North-West Academy of Public
Administration
Professor of the Chair of Finances and State
Regulation of Economy
Doctor of Science (Economics), Professor
racov1948@rambler.ru

Zvonovsky Vladimir Borisovich

Samara
Social Research Institute

Директор по исследованиям
Кандидат социологических наук
ZVB@fond.sama.ru

Director for research
Ph. D. in Sociology
ZVB@fond.sama.ru

Зерчанинова Татьяна Евгеньевна

Екатеринбург
Уральская академия государственной
службы

Доцент кафедры государственного
и муниципального управления
Кандидат социологических наук, доцент
Tatiana_Z@uapa.ru

Zerchaninova Tatyana Evgenyevna

Ekaterinburg
Ural Academy of Public Administration

Associate Professor of State and Municipal
Administration
Ph. D. in Sociology, Associate Professor
Tatiana_Z@uapa.ru

Ильина Юлия Викторовна

Санкт-Петербург
Северо-Западная академия
государственной службы
Специалист отдела экстерната Центра
ускоренного обучения СЗАГС

cuo@szags.ru

Ilyina Yuliya Victorovna

Saint-Petersburg
North-West Academy of Public Administra-
tion

The specialist of the External Studies
Department of the Center of intensive
training
cuo@szags.ru

Исаева Светлана Алексеевна

Санкт-Петербург
ООО «Конкорд»
Первый заместитель генерального
директора
Кандидат экономических наук
s.isaeva@concord-peugeot.ru

Isaeva Svetlana Alexeevna

Saint-Petersburg
LLC "Concord"
First deputy general director

Ph. D. in Economics
s.isaeva@concord-peugeot.ru

Капустина Людмила Борисовна

Санкт-Петербург
Северо-Западная академия
государственной службы

Kapustina Ludmila Borisovna

Saint-Petersburg
North-West Academy of Public
Administration

Профессор кафедры культурологии
и русского языка
Доктор философских наук, профессор
lkapline@inbox.ru

Кирсанов Сергей Алексеевич

Санкт-Петербург
Санкт-Петербургский институт
гуманитарного образования
Заведующий кафедрой государственного
и муниципального управления
Кандидат экономических наук, доцент
ksaimr@mail.ru

Козырев Александр Александрович

Санкт-Петербург
Северо-Западная академия
государственной службы
Доцент кафедры менеджмента
Кандидат экономических наук, доцент
kosyrew@mail.ru

Кудрявцев Валентин Григорьевич

Санкт-Петербург
Северо-Западная академия государственной
службы
Заместитель директора информационно-
аналитического центра института
дополнительного профессионального
образования государственных
и муниципальных служащих
iac@szags.ru

Professor of the Chair of Culturology
and Russian Language
Doctor of Philosophy, Professor
lkapline@inbox.ru

Kirsanov Sergey Alexeevich

Saint-Petersburg
Saint-Petersburg Institute for Education
in the Humanities
Head of the Chair of State and Municipal
Administration
Ph. D. in Economics, Associate
Professor
ksaimr@mail.ru

Kozyrev Alexander Alexandrovich

Saint-Petersburg
North-West Academy of Public
Administration
Associate Professor of the Chair
of Management
Ph. D. in Economics, Associate Professor
kosyrew@mail.ru

Kudryavtsev Valentin Grigoryevich

Saint-Petersburg
North-West Academy of Public
Administration
Deputy Director of the Information and
Analytical Center of the Institute
of Additional Professional Education
for Public Servants
iac@szags.ru

Михеева Елена Евгеньевна

Санкт-Петербург

Северо-Западная академия
государственной службыНаучный сотрудник информационно-
аналитического центра института
дополнительного профессионального
образования государственных
и муниципальных служащих

iac@szags.ru

Mikheeva Elena Evgenyevna

Saint-Petersburg

North-West Academy of Public
AdministrationResearch Scientist of the Information
and Analytical Center of the Institute
of Additional Professional Education
for Public Servants

iac@szags.ru

Прасолова Владислава Владимировна

Санкт-Петербург

Северо-Западная академия
государственной службыМладший научный сотрудник
информационно-аналитического
центра института дополнительного
профессионального образования
государственных и муниципальных
служащих

iac@szags.ru

Prasolova Vladislava Vladimirovna

Saint-Petersburg

North-West Academy of Public Administra-
tionJunior Research Scientist of the Informa-
tion and Analytical Center of the Institute
of Additional Professional Education
for Public Servants

iac@szags.ru

Пшизова Сусанна Нурбиевна

Москва

Московский государственный университет
им. М. В. ЛомоносоваДоцент кафедры политического анализа
факультета государственного управления

Кандидат исторических наук, доцент

uk@szags.ru

Pshizova Susanna Nurbievna

Moscow

Lomonosov Moscow State University

Associate Professor of the Chair of Political
Analysis of the Department of State
Administration

Ph. D. in History, Associate Professor

uk@szags.ru

Рафикова Алена Робертовна

Минск

Академия управления при Президенте
Республики БеларусьЗаместитель заведующего кафедрой
физической культурыКандидат педагогических наук, доцент
gancher@pac.by**Серебряков Леонид Геннадьевич**

Санкт-Петербург

ГУП «Горэлектротранс»

Директор

ianovski@mail.ru

Скляр Антон Валерьевич

Санкт-Петербург

Северо-Западная академия
государственной службыАспирант кафедры бухгалтерского учета
и аудита

vash_64@mail.ru

Соловьева Анна Константиновна

Санкт-Петербург

Северо-Западная академия
государственной службыДоцент кафедры административного
права

Кандидат юридических наук, доцент

soloviovaanna@rambler.ru

Rafikova Aliona Robertovna

Minsk

Academy of Public Administration under
the Aegis of the President of the Republic
of BelarusDeputy of the Head of the Chair of Physical
TrainingPh. D. in Pedagogical Science
gancher@pac.by**Serebryakov Leonid Guennadievich**

Saint-Petersburg

state State unitary enterprise (SUE)
“Gorelectrotrans”

Director

ianovski@mail.ru

Sklyar Anton Valeryevich

Saint-Petersburg

North-West Academy of Public
AdministrationPost-graduate student of the Chair
of Accounting and Audit

vash_64@mail.ru

Solovyova Anna Konstantinovna

Saint-Petersburg

North-West Academy of Public
AdministrationAssociate Professor of the Chair
of Administrative LawPh. D. in Juridical Science, Associate
Professor

soloviovaanna@rambler.ru

Токарев Владимир Семенович

Санкт-Петербург

Северо-Западная академия
государственной службы

Директор информационно-аналитического
центра института дополнительного
профессионального образования
государственных и муниципальных
служащих

Кандидат технических наук, доцент

iac@szags.ru

Тютин Дмитрий Васильевич

Калуга

Филиал Северо-Западной академии
государственной службы

Заместитель директора филиала
по научной работе

Кандидат экономических наук, доцент

tyutin@szagskaluga.ru

Фокина Вероника Викторовна

Санкт-Петербург

Санкт-Петербургский государственный
политехнический университет

Доцент кафедры политологии

Кандидат политических наук, доцент

vfokina.org@mail.ru

Цацулин Александр Николаевич

Санкт-Петербург

Северо-Западная академия
государственной службы

Tokarev Vladimir Semionovich

Saint-Petersburg

North-West Academy of Public
Administration

Director of the Information and Analytical
Center of the Institute of Additional
Professional Education for Public Servants

Ph. D. in Technical Sciences, Associate
professor

iac@szags.ru

Tyutin Dmitry Vasilyevich

Kaluga

Branch of the North-West Academy
of Public Administration

Deputy Director on Science of the Branch

Ph. D. in Economics, Associate Professor

tyutin@szagskaluga.ru

Fokina Veronika Viktorovna

Saint-Petersburg

Saint-Petersburg State Polytechnical
University

Associate Professor of the Chair
of Politology

Ph. D. in Political Science, Associate
Professor

vfokina.org@mail.ru

Tsatsulin Alexander Nikolaevich

Saint-Petersburg

North-West Academy of Public
Administration

Профессор кафедры бухгалтерского учета и аудита

Доктор экономических наук профессор
vash_64@mail.ru

Яновский Валерий Витальевич

Санкт-Петербург

Северо-Западная академия государственной службы

Заместитель декана факультета государственного и муниципального управления

Доктор экономических наук, профессор
ianovski@mail.ru

Professor of the Chair of Accounting and Audit

Doctor of Science (Economics), Professor
vash_64@mail.ru

Yanovsky Valery Vitalyevich

Saint-Petersburg

North-West Academy of Public Administration

Vice-dean of the Faculty of State and Municipal Management

Doctor of Science (Economics), Professor
ianovski@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 половины документа;

- все лишние пробелы убираются, между словами должен быть только один пробел; знаки препинания (за исключением тире) ставятся сразу же за предворяющим 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 название 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).

CIVIL AND MUNICIPAL SERVICE

- 5 **GORSHKOV A. S., BASHKEEVA N. V., TOKAREV V. S.,
KUDRYAVTSEV V. G., MIKHEEVA E. E., PROSOLOVA V. V.**
Some Results of Application of the Methodology for Manpower
Specification in State Power Executive Bodies
- 21 **ZERCHANINOVA T. E.**
Social Effectiveness of Activity of Local Government Bodies
in Urban Districts
- 30 **KOZYREV A. A.**
System of Motivation of Labor Activity of State Administrators
- 38 **TUTIN D. V.**
Business Processes in the Structure of Municipal Unit
Administration: Methodological Basis of the Analysis
- 48 **ILYINA YU. V.**
Legal Regulation of Additional Professional Education of State Civil
Servants

POLICY AND A LAWFUL STATE

- 57 **PSHIZOVA S. N.**
Public Opinion in the Mechanism of Formation of a State Policy
- 78 **GAVROV S. N.**
Modernization and Russian Traditionalism
- 86 **SOLOVYOVA A. K.**
Administrative and Procedural Norms in the System of Anti-
Corruption Legislation of Russian Federation

POWER AND ECONOMY

- 93 **ZAPOROZHAN A. YA.**
Non-executive Directors and Professional Solicitors in
Administrations of Joint-Stock Companies with a Share of State
Property
- 103 **ISAEVA S. A.**
Quality Improvement of State Management of Economy
- 113 **SEREBRYAKOV L. G., YANOVSKY V. V.**
Contemporary Infrastructure and Sustainable Social and
Economical Development of a Region

- 131 KIRSANOV S. A.**
On Increase of Effectiveness of Management System of Available Housing in Saint-Petersburg
- 142 SKLYAR A. V., TSATSULIN A. N.**
Analysis of Structural Changes in Tax Revenues of Regional Budget

SOCIETY AND REFORMS

- 161 KAPUSTINA L. B.**
Globalizm and Global Culture: Two Decades under Sight of Analysts
- 176 GANCHERIONOK I. I., RAFIKOVA A. R.**
Ideological Component of Health Quality
- 188 ZVONOVSKY V. B.**
Moscow Time and Russian Spaces
- 197 FOKINA V. V.**
Problems of Quality Management of Educational Service Management in Russian Higher Education School

HISTORY AND CULTURE

- 206 DOLBNIN V. G.**
Diplomatic Relations of Peter the First with Vatican

BOOK REVIEWS

- 217 VOLKOV V. A.**
Two Books of the War Memoirs

2010. № 4 (40)

**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 15.11.2010 г. Подписано к печати 24.12.2010.

Формат 70×100/16. Офсетная печать.

Усл. печ. л. 15. Тираж 650 экз.

Заказ 1915

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