

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ
СЕВЕРО-ЗАПАДНОЙ АКАДЕМИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Выходит четыре раза в год

АДРЕС РЕДАКЦИИ:

199178, Санкт-Петербург, В. О.,
Средний пр., д. 57.
Тел. (812) 335-94-72
Факс (812) 323-24-60
E-mail: uk@szags.ru

© Северо-Западная академия государственной службы, 2005
© Редколлегия журнала «Управленческое консультирование» (составитель), 2005

№ I

2005

СОДЕРЖАНИЕ

- **Приветствие полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе И. И. Клебанова** 5
- **Приветствие губернатора Санкт-Петербурга В. И. Матвиенко сотрудникам и читателям журнала** 6
- **Вступительное слово председателя редакционного совета журнала Горшкова А. С.** 7

К 60-летию ВЕЛИКОЙ ПОБЕДЫ

- **Барышников Н. И.** Отечественная радиолокация на защите Ленинграда 1941–1945 гг. 9
- **Арутюнян В. М., Бурлаков А. И.** Ленинград в осаде: борьба за деблокирование города в 1941–1942 гг. 14
- **Морозов В. И.** Особенности государственного управления СССР в годы Великой Отечественной войны (1941–1945 гг.) 32

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ ЖУРНАЛА:

Горшков А. С. — ректор Северо-Западной академии государственной службы, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, доктор педагогических наук (Санкт-Петербург) — *председатель совета*; **Волков В. А.** — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург) — *заместитель председателя совета*; **Васецкий А. А.** — кандидат философских наук (Санкт-Петербург); **Востряков Л. Е.** — кандидат политических наук (Санкт-Петербург); **Горбунов А. А.** — заслуженный строитель Российской Федерации, профессор, доктор экономических наук (Санкт-Петербург); **Гражданкин Н. И.** — мэр г. Великий Новгород, кандидат экономических наук (г. Великий Новгород); **Гуторов В. А.** — доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург); **Двас Г. В.** — вице-губернатор администрации Ленинградской области, доктор экономических наук (Санкт-Петербург); **Жуковский А. И.** (г. Великий Новгород); **Ивченко Б. П.** — заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор технических наук, профессор (Санкт-Петербург); **Межевич Н. М.** — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург); **Михеев Ю. А.** — заслуженный экономист Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор (г. Москва); **Н. Петро** — профессор (США); **Тургаев А. С.** — доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург); **Филиппов Г. Г.** — доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург); **Фомичев Н. П.** (Петрозаводск); **Чубинский-Надеждин В. В.** — доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург).

ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА —

- **Гимпельсон В. Е., Магун В. С.** Российская бюрократия: процедуры найма и организация карьеры 47
- **Богатырева Т. Г.** Подготовка государственных служащих для культурной сферы 74
- **Кириллов А. Л., Иванов А. В.** Методика аттестации кадрового резерва служащих государственного и муниципального управления 83
- **Лихоманова Л. Ф., Мельник Е. Ю.** Американские ученые о проблеме контроля над деятельностью государственных чиновников 89

ПОЛИТИКА И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО —

- **Мохов В. П.** Номенклатура как политический институт в истории советского общества второй половины XX века 94
- **Лапина Н. Ю.** Трансформация советской политической элиты 112
- **Старовойтов А. А.** Правовое регулирование организации и деятельности органов исполнительной власти в субъектах Федерации Северо-Западного федерального округа 131
- **Ильин М. В., Шиковец М. А.** Политические технологии избирательного процесса 143

РЕДКОЛЛЕГИЯ: —

Востряков Л. Е., кандидат политических наук (Санкт-Петербург) — *главный редактор журнала*; **Алесковский В. В.** (Санкт-Петербург) — *заместитель главного редактора журнала*; **Антонова Л. И.** — доктор юридических наук, профессор (Санкт-Петербург); **Варустин Л. Э.** — доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург); **Волков В. А.** — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург); **Дзарасов Р. Н.** — кандидат педагогических наук (Санкт-Петербург); **Елфимов Г. М.** — доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург); **Кириллов А. Л.** — доктор технических наук, профессор (Санкт-Петербург) — *заместитель главного редактора*; **Клюев А. В.** — доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург); **Малышев С. И.** (г. Великий Новгород) — *заместитель главного редактора*; **Ходачек В. М.** — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург); **Чигарева И. В.** (Санкт-Петербург); **Чубинская С. В.** — кандидат экономических наук (Санкт-Петербург).

КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ —

ВЛАСТЬ И ЭКОНОМИКА

- **Двас Г. В.** Влияние неопределенности на принятие решения в системе управления переходных экономик 152
- **Чеберко Е. Ф.** Развитие малого предпринимательства в России 168
- **Каранатова Л. Г.** Формирование государственной политики в инвестиционно-строительной сфере региона 178

ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ

- **Яновский В. В., Бегунов А. Н.** Инновационная модель развития мегаполиса 186
- **Овчинников В. А., Сергиенко А. М., Ошурков А. Т.** О передаче отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления в Санкт-Петербурге 205

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ СЗАГС

- «Болезни гендерного роста», или О проблеме институционализации гендерного образования в отечественной высшей школе. Материалы круглого стола исследователей и преподавателей 215
- **Периль Б. В.** Научная конференция «Человек, культура и общество в контексте глобализации современного мира» 230
- **Лепешкина О. И.** Научно-практическая конференция «Право и политика – 2005» 232



Приветствие в журнал СЗАГС «Управленческое консультирование»

Дорогие друзья!

Сердечно приветствую всех читателей и поздравляю редакцию журнала «Управленческое консультирование» с началом работы!

Вышел в свет первый номер журнала, ставший итогом упорной работы руководства Северо-Западной академии государственной службы, ее профессорско-преподавательского состава. Надеюсь, что журнал будет играть заметную роль в научной жизни Северо-Запада России, а со временем займет достойное место в ряду наиболее влиятельных и солидных научных изданий страны.

Цель нового издания — открытое обсуждение посредством научных публикаций широкого спектра актуальных проблем теории и практики государственного и муниципального управления. Соответственно, журнал «Управленческое консультирование» можно рассматривать как центр притяжения широкой научной общественности Северо-Западного федерального округа, как постоянную трибуну, основу для объединения и совместной работы видных ученых и практиков. Уверен, что на страницах журнала состоится компетентный, предметный разговор, в первую очередь о том, как создать в нашем округе достойные условия жизни, как наполнить конкретным содержанием ход социально-экономических реформ.

Желаю всем сотрудникам Северо-Западной академии государственной службы, принявшим на себя нелегкий труд издания журнала, плодотворной работы, успехов и новых достижений в научной и практической деятельности на благо России!

***Полномочный представитель Президента Российской Федерации
в Северо-Западном федеральном округе
И. И. Клебанов***



**Приветствие губернатора
Санкт-Петербурга
В. И. Матвиенко
сотрудникам и читателям
журнала «Управленческое
консультирование»**

Дорогие друзья!

Рада приветствовать выход в свет первого номера научного журнала «Управленческое консультирование», посвященного вопросам государственного и муниципального управления, государственного регулирования экономики, а также международному сотрудничеству.

Сегодня вопросы эффективности государственного и местного управления, особенно в условиях мегаполиса, выходят на первый план. Надеюсь, что читатели смогут увидеть на страницах вашего журнала обсуждение самых сложных в этой сфере проблем и возможные пути их решения, а также ознакомиться с мнением наиболее компетентных специалистов в области управления.

Желаю коллективу нового издания творческих успехов, а читателям — нужных и полезных публикаций.

**Губернатор Санкт-Петербурга
В. И. Матвиенко**

Вступительное слово председателя редакционного совета журнала А. С. Горшкова

Дорогие коллеги!

Вы держите в руках первый выпуск журнала «Управленческое консультирование», издателем которого является Северо-Западная академия государственной службы.

Вся деятельность нашей академии направлена на решение наиболее актуальной проблемы государственного управления — формирование кадрового потенциала государственной службы. В академии и ее тринадцати филиалах получают высшее образование свыше двадцати одной тысячи студентов, из них более пяти тысяч — по очной форме обучения. По оценкам экспертов, около 30 процентов рынка образовательных услуг по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих Северо-Западного федерального округа удовлетворяется СЗАГС.

Академия готовит специалистов для работы в таких областях, как государственное и муниципальное управление; международные отношения; экономика и финансы; юриспруденция; связи с общественностью; социальная работа, управление персоналом и др.

СЗАГС гордится своими выпускниками, в числе которых: председатель Совета Федерации России С. М. Миронов, председатель правительства республики Карелия С. Л. Катананов, управляющий делами Президента Российской Федерации В. В. Кожин, помощник Президента Российской Федерации, начальник контрольного управления Президента Российской Федерации А. Д. Беглов, первый заместитель полномочного представителя Президента РФ в СЗФО М. В. Моцак, заместитель полномочного представителя Президента РФ в СЗФО Л. П. Совершаева, Герой России, шестикратная олимпийская чемпионка Л. И. Егорова и многие другие уважаемые в стране люди.

В академии преподают высококвалифицированные специалисты. Более 72 процентов преподавателей имеют ученые степени и звания. С основания академии в ней работают почетный ректор, профессор В. В. Чубинский-Надеждин, заслуженный деятель науки России профессор В. А. Курзенев, профессора Ю. Я. Баскин, Л. Э. Варустин, Г. М. Елфимов, А. С. Тургаев, В. М. Ходачек, Г. Г. Филиппов, многие другие.

Проблемы эффективного функционирования и развития системы обучения, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих являются магистральным направлением взаимодействия СЗАГС с органами государственной власти Северо-Западного федерального

округа. Другое не менее важное направление этого сотрудничества — научные исследования социальных, экономических и политических процессов в целях повышения эффективности государственного и муниципального управления.

В настоящее время СЗАГС является ведущим образовательным и научно-исследовательским центром в сфере государственного и муниципального управления на Северо-Западе России. Однако преподаватели и сотрудники академии постоянно совершенствуют научные и педагогические методы работы. Одним из проектов СЗАГС и является журнал «Управленческое консультирование», призванный сделать более эффективным диалог и сотрудничество ведущих российских и зарубежных ученых и практиков.

Журнал был основан в 1996 году, его учредителями помимо академии были наши коллеги из Великого Новгорода, где и были изданы первые номера журнала. В марте 2005 года Ученый Совет СЗАГС принял решение об издании научно-практического журнала «Управленческое консультирование» в Санкт-Петербурге. Это совершенно новое издание, не только по дизайну, характеру публикаций, профессионализму авторов, но и по уровню поставленных задач.

Мы адресуем журнал ученым и преподавателям, а также руководителям и специалистам органов власти и управления разного уровня. Надеемся, что наш журнал станет надежным помощником в работе государственных и муниципальных служащих, депутатов законодательных органов власти всех уровней.

Приглашаем ученых, специалистов и практиков к сотрудничеству с научно-практическим журналом Северо-Западной академии государственной службы «Управленческое консультирование».

***Ректор Северо-Западной академии государственной службы,
заслуженный работник высшей школы Российской Федерации,
доктор педагогических наук А. С. Горшков***

Отечественная радиолокация на защите Ленинграда 1941–1945 гг.

Барышников Н. И.

В 1943 г. доставлявшийся в блокированный противником Ленинград еженедельник «Британский союзник» опубликовал серию статей под приковавшими к себе внимание читателей заглавиями: «Чудесный луч», «Глаза Англии», «Радары спасли Лондон». В них рассказывалось о том, что созданные английскими учеными радиолокационные станции, предназначавшиеся для обнаружения находившихся в воздухе на далеком расстоянии самолетов, смогли обеспечить заблаговременное оповещение противовоздушной обороны Англии о попытках германской авиации совершать внезапные налеты с территории Франции на Лондон и многие важные военно-промышленные объекты. Авторы этих статей утверждали, что без радиолокационных станций — радаров — английская столица была бы уничтожена с воздуха военно-воздушными силами Германии¹.

Барышников Николай Иванович — доктор исторических наук, профессор кафедры истории Северо-Западной академии государственной службы.

Осажденный неприятельскими войсками Ленинград оказался в гораздо худшем положении, нежели Лондон. Если учесть, что после неудачной попытки овладеть Ленинградом с ходу, Гитлер решил уничтожить его путем методичных бом-

¹ Радиолокация — могучее оружие войны (серия статей) // Британский союзник. 1943; Гроут Б. «Радар» против германской авиации // Британский союзник. 1945. № 37. С. 7; Дээл Л. «Радар» — глаза британского флота // Британский союзник. 1945. № 38. С. 6–7; Нобл В. «Радар» в борьбе с воздушным противником // Британский союзник. 1945. № 39. С. 10.

бардировок и артиллерийских обстрелов, то станет ясна вся сложность задачи сохранить город от превращения его в руины. В решении этой трудной проблемы важную роль сыграли ленинградские ученые-физики, создавшие в канун войны отечественные радиолокационные станции обнаружения РУС-2 (радиоуправляватели самолетов), условно названные «редутами». Они должны были вести наблюдение за воздушной обстановкой в радиусе более ста километров. Для блокированного города наличие такой техники являлось спасательным, поскольку, получая данные «редутов», можно было заблаговременно привести в полную готовность авиацию, зенитную артиллерию и другие средства ПВО для отражения налетов вражеских самолетов.

Но в отличие от англичан ленинградцы не знали о существовании в общей системе обороны города средств радиолокации в силу их строгой засекреченности. Спустя несколько лет после войны, когда сведения о «редутах» отчасти стали известны ленинградской общественности, было распространено ошибочное мнение, что радиолокационная техника обнаружения авиации противника поступила от союзников по антигитлеровской коалиции.

В действительности производство радиообнаружителей РУС-2 было развернуто к началу Великой Отечественной войны в Ленинграде на заводе имени Коминтерна. Этому предшествовала напряженная работа по их

созданию учеными и конструкторами Физико-технического института, возглавлявшегося академиком А. Ф. Иоффе. Руководителем разработки станций РУС-2 был профессор Д. А. Рожанский, а после его смерти — Ю. Б. Кобзарев, ставший впоследствии академиком. Вместе с Ю. Б. Кобзаревым созданием радиолокационной станции занимались научные сотрудники П. А. Погорелько и Н. Я. Чернецов².

Первая станция РУС-2 начала конструироваться во время советско-финской войны на Карельском перешейке, в районе Токсово и стала фактически постоянной опытной установкой Физико-технического института. Среди архивных документов сохранилось письменное обращение А. А. Жданова к В. М. Молотову, направленное 11 февраля 1940 г. В нем говорилось: «Для противовоздушной охраны Ленинграда в Токсово Ленинградским Физико-техническим институтом Академии наук строится стационарная установка по обнаружению самолетов на больших расстояниях. Требуется на это дело директору института 350 000 руб. Прошу ассигнования»³.

После войны еще некоторое время в районе Токсово высились две металлические конструкции (высотой до 20 м над землей), где размещалась экспериментальная аппаратура рождавшейся отечественной радиолокации. К сожалению, этот памятный для истории объект, свидетельствовавший о научном подвиге ученых, не сохранился. Несмотря на обращение бывших

² Лобанов М. М. Развитие советской радиолокационной техники. — М., 1982. С. 69, 78.

³ См.: Центральный государственный военный архив (ЦГВА). Ф. 33987. Оп. 3. Д. 1385. Л. 92.

офицеров 72-го отдельного Краснознаменного радиобатальона ВНОС, на вооружении которого находилась радиолокационная техника (в частности, подполковника А. П. Юркова, председателя совета ветеранов части), с просьбой сохранить оставшееся сооружение станции, оно было демонтировано и разрушено. Нет и памятного знака на том месте, где она находилась.

Тем не менее блестящий научный успех трех ленинградских ученых — Ю. Б. Кобзарева, П. А. Погорелько и Н. Я. Чернецова — был высоко оценен. Все они удостоены Государственной премии СССР, а руководитель группы Юрий Борисович Кобзарев стал Героем Социалистического Труда. Необходимо отметить, что наши ученые шли к достижению поставленной цели своим путем, не похожим на зарубежный. В отличие от громоздких радиолокационных станций Англии и США, требовавших большого времени для развертывания в боевых условиях, «редуты» были смонтированы как передвижные, в кузовах автомашин. Им не представляло труда быстро сменить позицию и приступить к работе через двадцать минут. По дальности обнаружения самолетов они превзошли расчетные данные и могли фиксировать воздушные цели на расстояниях от 50 до 270 км⁴.

«После окончания Великой Отечественной войны, — писал Ю. Б. Кобзарев, — радиолокация прошла огромный

путь в своем развитии. Современный радиолокатор отличается от «редута», как реактивный самолет от первого аэроплана братьев Райт. Но «редуты» прожили славную жизнь»⁵.

Заняли они, однако, свое особое место в героической обороне Ленинграда не сразу. В силу незнания о существовании секретной, весьма точной техники обнаружения самолетов на дальних расстояниях над территорией, занятой противником, к данным «редутов» относились сначала с сомнением даже многие из тех ответственных лиц, которым передавались эти сведения. Характерен, в частности, случай, когда в один из июльских дней 1941 г. в сторону Кронштадта двигалось до 25 немецких самолетов, оператор «редута» начал передавать на командный пункт КБФ донесения об этом, но в ответ услышал: «Не поднимайте панику! Что вы можете знать о самолетах в районе Пскова? Там нет наших войск и постов ВНОС. Кто вам дает такую информацию?» Вскоре эти самолеты бомбили корабли, стоявшие на рейде. Случившееся заставило морских начальников сразу же изменить отношение к сведениям, передававшимся с «редута». Позднее (21 сентября 1941 г.) при попытке 200 немецких самолетов внезапно подойти к Кронштадту воздушная тревога в штабе ПВО базы была объявлена своевременно именно по сведениям «редута», и отпор им был дан решитель-

⁴ Рукопись дневника «Золотая книга», который велся на «Редуте»-7. Экспозиция Музея истории войск Ленинградского военного округа.

⁵ Кобзарев Ю. Б. У истоков радиолокации // «Редуты» на защите Ленинграда. — Л., 1990. С. 5.

тельный. К городу удалось прорваться лишь 8–10 самолетам⁶.

В повседневной работе радиолокационных станций в период обороны Ленинграда было множество событий, свидетельствовавших об эффекте, достигавшемся с их помощью при защите города от разрушения вражеской авиацией. Данные «редут» широко использовались для нанесения ударов авиацией Ленинградского фронта по вражеским аэродромам, прикрытия ледовой Дороги жизни, заблаговременного предупреждения войск на всех направлениях в случае приближения немецкой авиации к отдельным участкам боевых действий, наведения своих самолетов на одиночные бомбардировщики и истребители противника, прорывавшиеся к городу. Уже в конце 1941 г. была отмечена правительственными наградами группа радиолокаторщиков «редута» во главе с инженером Г. Н. Шейном (впоследствии генерал-майором). Этот «редут» функционировал в районе Токсово на базе прежней экспериментальной станции Физико-технического института. Заслуга «редута» заключалась в том, что им была зафиксирована концентрация немецкой авиации на аэродроме в Сиверской для нанесения бомбового удара по городу 7 ноября 1941 г. По распоряжению Военного совета Ленинградского фронта 6 ноября аэродром в Сиверской был разбомб-

лен пикирующими бомбардировщиками Пе-2. Было уничтожено 66 немецких самолетов, а другая их часть серьезно повреждена⁷.

Окончательное признание значимости радиолокации в системе противовоздушной обороны Ленинграда произошло в апреле 1942 г., когда были сорваны попытки массированных налетов на город, получивших название «звездных» (в германских документах группы армии «Север» их именовали «айсштосс» — «ледовый удар»)⁸. Без средств радиолокации командованию ПВО трудно бы было разобраться в сложной воздушной обстановке, поскольку большие группы бомбардировщиков двигались на город с разных направлений. «Редуты» вели все эти цели, и поэтому на командном пункте ПВО было четкое представление относительно способа предотвращения прорыва фашистской авиации в воздушное пространство города. Налеты, принимавшиеся ВВС противника 4, 24, 25 и 30 апреля с целью уничтожения стоявших в Неве кораблей боевых сил Балтийского флота, не достигли своей цели. Перед немецкими самолетами, которые были обнаружены на дальних подступах к городу, зенитной артиллерией создавался мощный огневой заслон, а истребительная авиация стремилась встретить бомбардировщики противника задолго до подхода их к линии фронта. Потери вражеской авиации были настолько ощутимы, что по-

⁶ Гельфенштейн Г. В любую погоду, днем и ночью. // «Редуты» на защите Ленинграда... С. 69.

⁷ Лисочкин И. Б. Взгляд за линию фронта // Ленинградская правда. 1983. 16 февраля.

⁸ Комаров Н. Я., Куманев Г. А. Блокада Ленинграда. 900 героических дней 1941–1944. — М., 2004. С. 229.

сле уничтожения 4 апреля значительной части бомбардировщиков наступил двадцатидневный перерыв, когда германское командование пополняло свою авиационную группировку на ленинградском направлении новыми силами и безуспешно пыталось выполнить поставленную задачу. Понеся вновь большие потери бомбардировщиков, противник отказался от дальнейших массированных налетов на город.

Последняя серьезная попытка бомбить Ленинград была предпринята уже после снятия блокады города, 4 апреля 1944 г., с севера — с территории Финляндии. Одна из радиолокационных станций обнаружила 35 бомбардировщиков на довольно далеком

расстоянии — более чем 220 км к северу от Ладожского озера. Заблаговременно на пути движения самолетов противника был создан надежный авиационный и зенитно-артиллерийский заслон. Ни один вражеский бомбардировщик не проник в воздушное пространство города⁹.

Обычно гости Ленинграда, недоумевая, спрашивают, как удалось уберечь от разрушения в годы войны один из красивейших городов мира. Мы с уверенностью можем ответить, что это — результат эффективности контрбатарейной борьбы артиллерии Ленинградского фронта и действий боевых средств противовоздушной обороны, важным звеном которой являлась отечественная радиолокация — детище ленинградских ученых.

⁹ Барышников Н. И. В целеустремленном поиске // «Редуты» на защите Ленинграда... С. 105–106; Центральный архив Министерства обороны (ЦАМО). Ф. 285. Оп. 708738. Д. 2. Л. 96. О действиях 351-го зенитного артиллерийского полка Ленинградской армии ПВО в районе Углово.

Ленинград в осаде: борьба за деблокирование города в 1941–1942 гг.

*Арутюнян В. М.,
Бурлаков А. И.*

Уникальная по своему героизму и трагизму битва за Ленинград в годы Великой Отечественной войны занимает особое место в 300-летней истории Санкт-Петербурга. Защита города в условиях девятистодневной осады является образцом высочайшего мужества, одним из самых массовых подвигов народа и армии.

С 8 сентября 1941 г. по 18 января 1943 г. город сражался в условиях отсутствия сухопутных коммуникаций со страной. История этого периода — это не только борьба с голодом, артобстрелами и бомбардировками. Все это время непрерывно происходило упорное военное противостояние Ленинградского и Волховского фронтов с немецко-фашистскими войсками группы армий «Север».

В год 60-летия Победы в Великой Отечественной войне, прорыва и полного освобождения Ленинграда от вражеской блокады в некоторых исторических изданиях появились статьи неправильно, а порой искаженно трактующие события этого периода битвы за Ленинград.

Некоторые авторы утверждают, что до разгрома немецко-фашистских войск под Москвой все ресурсы страны были направлены на помощь столице, а оказание помощи осажденному городу на Неве не являлось важной задачей. Имеют место утверждения, что «руководители страны

Арутюнян Вреж Михайлович — профессор Высшей академии тыла и транспорта, действительный член Академии военно-исторических наук, член президиума Ассоциации историков блокады и битвы за Ленинград (Санкт-Петербург).

Бурлаков Аркадий Иванович — доцент, начальник отдела патриотического воспитания Совета ветеранов Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

как будто не думали о дальнейшем существовании населения города или не собирались его защищать», что «в течение первых 2,5 месяца войны не предпринималось действенных мер по увеличению запасов продовольствия в городе», а в течение первых 6 месяцев Ставка ничего не сделала для освобождения Ленинграда от блокады. «Вопрос о снятии блокады Ленинграда в зимнюю наступательную кампанию 1941 г. в планах Ставки не предусматривался», «невольно возникает предположение, что подобная блокада Ленинграда была нужна кому-то из руководства страны»¹.

Эти рассуждения не имеют ничего общего с исторической правдой. Они — свидетельство либо некомпетентности автора, либо наличия злого умысла.

Ставка хорошо понимала, что Ленинград является важнейшим, первоочередным стратегическим объектом на направлении главного удара. От устойчивости его обороны в значительной мере зависели ход войны и возможность нашей победы над врагом.

Несмотря на тяжелейшие бои на западном направлении и крайне ограниченные возможности, Ставка Верховного Главнокомандования в июле – августе 1941 г. выделила из своего резерва и направила на защиту Ленинграда 265-ю, 268-ю, 272-ю и 291-ю стрелковую дивизии².

О том, что советское руководство внимательно следило за ходом боевых

действий на ленинградском направлении, свидетельствует ряд документов. В августе 1941 г. после того, как наши войска оставили Новгород, И. В. Сталин и Б. М. Шапошников выразили большую озабоченность и предупредили К. Е. Ворошилова и А. А. Жданова: «Если немцы будут иметь успех в этом направлении, то это будет означать обход Ленинграда с востока, перерыв связи между Ленинградом и Москвой, критическое положение Северного и Северо-западного фронтов»³.

Бурную реакцию И. В. Сталина вызвало сообщение о прорыве 25 августа силами 1-го и 28-го армейских корпусов и 39-го моторизованного корпуса группы армий «Север» обороны 48-й армии в районе Чудово и оставлении нашими войсками Тосно. 29 августа он запрашивает В. М. Молотова и Г. М. Маленкова, находившихся в то время в Ленинграде: «Только что сообщили, что Тосно взято противником. Если так будет продолжаться, боюсь, что Ленинград будет сдан идиотски глупо, а все ленинградские дивизии рискуют попасть в плен. Что делают Попов и Ворошилов?.. Откуда у них такая бездна пассивности и чисто деревенской покорности судьбе?»... «Чем собственно занят Ворошилов и в чем выражается его помощь Ленинграду? Я пишу об этом, так как очень встревожен непонятным для меня бездействием Ленинградского командования»⁴. О позиции И. В. Сталина по вопросу обороны Ленинграда свиде-

¹ См.: Носиков В. И. ...Была ли необходимость в продолжительности блокады 900 дней // История Петербурга. 2002. № 5(9). С. 85.

² История Ордена Ленина Ленинградского военного округа. — М., 1971. С. 216.

³ Соболев Г. Л. Собирались ли Сталин сдавать Ленинград // Ленинградская панорама. 1991. № 6.

⁴ Цит. по: Ленинград в борьбе месяц за месяцем. — СПб., 1994. С. 38.

тельствует и его решение послать на Ленинградский фронт Г. К. Жукова, наделив его самыми широкими полномочиями.

Одновременно предпринимались все возможные в той обстановке меры по пополнению продовольственных запасов в городе. На 22 июня 1941 г. запасы на ленинградских базах составляли: муки и зерна на 52 дня, крупы на 89 дней, мяса на 38 дней, масла животного на 47 дней, растительного на 29 дней⁵. Это были обычные нормы текущего запаса. В мирное время они постоянно пополнялись. В обстановке войны эта задача осложнилась. Тем не менее в Ленинград было завезено из Калининской и Ярославской областей, латвийских и эстонских портов 66 922 т. зерна, 15 397 т. муки и 3000 т. круп⁶. Это было довольно значительное количество при условии, что потребность города в муке составляла 100 тонн в сутки. Больше город принять не мог из-за отсутствия складских помещений. И в дальнейшем предпринимались экстренные меры по пополнению запасов продовольствия в городе. 30 августа 1941 г. Государственный комитет обороны (ГКО) принял постановление № 604 «О транспортировке грузов для Ленинграда». Оно положило начало крупным мероприятиям по созданию Дороги жизни. К сожалению, эти меры в ноябре 1941-го – феврале 1942 г. не смогли кардинально изменить критическое положение с продовольствием в городе.

О внимании Верховного Главнокомандующего к судьбе Ленинграда свидетельствуют и постоянные, почти не прекращающиеся попытки, предпринимаемые по инициативе Ставки ВГК, по его деблокированию. Их было в течение 1941–1942 гг. четыре.

Первая попытка была предпринята в период с 10 по 25 сентября 1941 г. С этой целью ставка перебросила в район восточнее Ленинграда сформированную на базе Московского военного округа 54-ю армию в составе четырех стрелковых дивизий, кавалерийской дивизии, танковой бригады, отдельного танкового батальона, ряда артиллерийских, авиационных и других частей. Командовал 54-й армией маршал Советского Союза Г. И. Кулик⁷.

Замысел Ставки состоял в том, чтобы встречными ударами 54-й армии с востока и соединений Ленинградского фронта с запада прорвать блокадное кольцо в районе Мгинского выступа. Ставка предполагала, что в условиях, когда основные силы группы армий «Север» предпринимали штурм Ленинграда с юга и юго-запада, а соединения немецко-фашистских войск, замкнувших кольцо блокады с юго-востока, не успели создать разветвленную систему обороны, этих сил будет достаточно для деблокирования города.

Операция началась 10 сентября дивизиями 54-й армии. Г. К. Жуков вспоминал: «Вскоре после моего прибытия в Ленинград Б. М. Шапошников сообщил, что Ставка предпринимает

⁵ Карасев А. В. Ленинград в годы блокады. — М., 1959. С. 127.

⁶ См.: Ленинград в осаде. — СПб., 1995. С. 210.

⁷ Великая Отечественная война. 1941–1945: Энциклопедия. — М., 1985. С. 559.

попытки деблокировать город ударами 54-й армии с востока. Он просил меня выделить войска для встречных действий»⁸.

Разговор Г. К. Жукова с Б. М. Шапошниковым состоялся 14 сентября 1941 г. Это было время самых ожесточенных попыток немецко-фашистских войск овладеть городом штурмом. Все резервы Ленинградского фронта были задействованы на отражение этого штурма. Поэтому на встречный удар Г. К. Жуков смог выделить только одну 115-ю стрелковую дивизию (генерал-майор В. Ф. Коньков) и 4-ю бригаду морской пехоты (генерал-майор Н. В. Ненашев). Эти подразделения в ночь на 20 сентября успешно форсировали Неву, захватили плацдарм размером 4 км по фронту и 800 метров в глубину (Невский пятачок). Но большего сделать не смогли. Не получили ожидаемого успеха и боевые действия 54-й армии, которая к 25 сентября сумела вклиниться во вражескую оборону в глубину только на 6–10 км.

25 сентября Г. И. Кулик, обвиненный в нерешительности, был снят с должности. Действительно, Ставка, которой непосредственно подчинялся Г. И. Кулик, неоднократно указывала ему на необходимость более решительных действий. Так, 16 сентября И. В. Сталин по телеграфу потребовал от него «не задерживать подготовку к наступлению, а вести его решительно, дабы открыть сообщение с Жуковым»⁹.

20 сентября Ставка вновь требовала от командующего 54-й армией маршала Г. И. Кулика более решительных наступательных действий. «В эти два дня, 21-го и 22-го, надо пробить брешь во фронте противника и соединиться с ленинградцами, а потом будет уже поздно, — указывал И. В. Сталин в телеграмме Г. И. Кулику. — Вы очень запоздали. Надо наверстать утерянное время. В противном случае, если вы еще будете запаздывать, немцы успеют превратить каждую деревню в крепость, и вам никогда уже не придется соединиться с ленинградцами»¹⁰. Но эти требования Верховного не возымели действия.

Таким образом, первая попытка деблокировать Ленинград закончилась неудачей. 25 сентября операция была прекращена.

Конечно, нерешительность действий 54-й армии Г. И. Кулика отрицательно сказалась на результатах операции. Но были и другие причины неудачи. Главная из них — недостаток сил. Это хорошо понимал Г. К. Жуков. В разговоре с Б. М. Шапошниковым по телеграфу 14 сентября 1941 г. он просил «подкрепить Кулика двумя-тремя дивизиями, чтобы он смог нанести мощный удар»¹¹. Но больших сил для деблокирования города ставка в то время не имела, так как в этот период проходили кровопролитное смоленское сражение (10 июля – 10 сентября) и Киевская оборонительная операция

⁸ Жуков Г. К. Воспоминания и размышления. — М., 1995. Т. 2. С. 180.

⁹ Там же. С. 185.

¹⁰ Там же. С. 188–189.

¹¹ Там же. С. 180.

(7 июля – 26 сентября). Отрицательно на организацию военных действий повлияло то, что 54-я армия подчинялась непосредственно центру, а потому решить вопросы взаимодействия так, как это требовала обстановка, не удалось.

Начало второй попытки деблокации Ленинграда было намечено на 20 октября 1941 г., в разгар оборонительного сражения за Москву. Замысел операции был изложен в директиве Ставки от 14 октября 1941 г., время начала операции (20 октября) было намечено решением Военного совета Ленинградского фронта. В этом решении проявилась успешность командования Ленинградского фронта. Прилетевший с директивой Ставки генерал-полковник Н. Н. Воронов впоследствии признал, что времени, отведенного на подготовку операции, было слишком мало. Действительно, за шесть дней операцию такого масштаба вряд ли можно всесторонне и тщательно подготовить.

Мало шансов на успех этой операции оставляло и соотношение сил и средств на Синявинском направлении. В это время Ленинградский фронт имел всего 97 танков, в том числе и устаревших типов. 54-я армия, на которую возлагался главный удар, имела 52 танка, пригодных для ведения боевых действий, в их числе только 20 танков KB и Т-34.

Более того, в первой половине октября соотношение сил изменилось в пользу группы армий «Север», которая была усилена 250-й испанской («голубой») дивизией, 212-й и 227-й пехотными дивизиями из Греции и 2-й пехотной бригадой из Германии.

Командование группой армий «Север» подготовило свою наступательную

операцию. Ее цель: нанести поражение советским войскам на реке Волхов, через Тихвин выйти к реке Свирь, создать двойное кольцо блокады, лишив тем самым Ленинград и обороняющие его войска получения какой-либо помощи через Ладожское озеро. Противник создал в районе Любани и Чудово ударную группировку в составе 39-го механизированного корпуса 16-й армии и 1-го армейского корпуса 18-й армии. Командование же 4-й и 52-й армий — командующие генерал-лейтенанты В. Ф. Яковлев и Н. К. Клыков — из-за низкой эффективности разведки просмотрело это сосредоточение войск противника.

16 октября противник нанес главный удар в стык 4-й и 52-й армий в направлении селений Грузино — Будогощь — Тихвин и вспомогательные на г. Кириши и г. М. Вишеры. Используя фактор внезапности, полуторное превосходство в живой силе и более чем двукратное в танках и артиллерии, немецкие войска прорвали 20 октября оборону 4-й и 52-й армий и устремились к Тихвину.

Мощный прорыв противника на тихвинском направлении поставил под сомнение успех начавшейся 20 октября Синявинской операции. Ставка была вынуждена 28 октября прекратить операцию, чтобы все силы и средства сосредоточить на проведении Тихвинских оборонительной и наступательной операций. И на этот раз задача, поставленная ставкой, — деблокировать Ленинград — оказалась невыполненной. Тихвинские оборонительная (16 октября – 18 ноября 1941 г.) и наступательная (10 ноября – 30 декабря 1941 г.) операции занимают особое

место в истории борьбы за деблокирование.

В результате прорыва обороны 4-й и 52-й армий к 28 октября 1941 г. обстановка на Тихвинском направлении для наших войск стала угрожающей. 28 октября 1941 г. А. А. Жданов, А. А. Кузнецов и Н. Н. Воронов докладывали в Ставку «о беспечности и бездеятельности командира В. Ф. Яковлева и его безразличном отношении к задаче удержания Тихвина» (командир 4-й армии генерал-лейтенант В. Ф. Яковлев подчинялся непосредственно Ставке). Но и вмешательство Ставки не привело к коренному изменению обстановки. Предпринятый командованием 4-й армии контрудар успеха не имел. Несмотря на тяжелые оборонительные бои 4-я армия не смогла сдержать наступление противника. Штаб армии потерял управление войсками, и началось их беспорядочное отступление. 8 ноября 1941 г. противник захватил Тихвин и перерезал последнюю железную дорогу, по которой доставлялись грузы к восточному берегу Ладожского озера для Ленинграда. Это привело к значительному снижению пропускной способности «Дороги жизни» и резкому ухудшению и без того чрезвычайно тяжелого продовольственного положения ленинградцев. 19 ноября 1941 г. Военный совет Ленинградского фронта был вынужден принять постановление «О снижении норм хлеба».

В ноябре 1941 г. Ленинград оказался на грани продовольственной ка-

тастрофы. Средняя калорийность пищи блокадников с 20 ноября упала до 707 калорий в сутки¹². Поскольку при получении 1300 калорий в сутки средняя продолжительность жизни взрослого человека составляет около месяца, то население осажденного города было обречено на поголовное вымирание в течение месяца. Смертность в Ленинграде стремительно нарастала — в сентябре умерли 6808, в октябре — 7353, в ноябре — 11 085, в декабре — 52 881 человек¹³.

В тот же период у немецко-фашистских войск появилась возможность выйти на рубеж реки Свирь и соединиться там с финскими войсками, создав второе блокадное кольцо, способное полностью изолировать Ленинград от страны.

Немецко-фашистское руководство посчитало кампанию за Ленинград выигранной. В военном дневнике группы армий «Север» за 27 октября 1941 г. отмечалось: «Вопрос о Ленинграде и, особенно, о местном гражданском населении занимает Верховное командование. Главнокомандующий сухопутными войсками предложил заложить минные поля на пространстве перед собственной линией. Если красные войска в районе Ленинграда сложат оружие и будут взяты в плен, то Главнокомандующий не видит больше причин продолжать блокаду города. Войска должны быть передислоцированы в место их постоянного размещения. И в этом случае большая часть на-

¹² Жизнь и смерть в блокированном Ленинграде. Исторически-медицинский аспект. — СПб., 2001. С. 151–152.

¹³ Ленинград в осаде... С. 315.

¹⁴ Цит. по: Ленинград в борьбе месяц за месяцем... С. 55.

селения погибнет, но, по крайней мере, не на наших глазах»¹⁴.

В этой обстановке Ставка принимает экстренные меры. По приказу Ставки во временное командование 4-й армии вступил генерал армии К. А. Мерецков. Он сумел восстановить управление армией и совместными действиями с 54-й армией (командующий генерал-майор И. И. Федюнинский) остановил наступление немецко-фашистских сил.

Для восстановления железнодорожного сообщения по маршруту Волга — Тихвин — Волховстрой до станции Войбокало было необходимо отбросить 1-й армейский и 39-й механизированный немецкие корпуса от Волхова до Тихвина. Важность этой задачи определялась, прежде всего, катастрофическим продовольственным положением города. Для решения проблемы снабжения населения осажденного города продовольствием нужна была надежная фронтовая коммуникация с ежесуточным грузооборотом не менее 2 тыс. т.

19 ноября 1941 г. Военный совет Ленинградского фронта по указанию ГКО принял постановление о строительстве военно-автомобильной дороги (ВАД)¹⁵. Но с захватом фашистскими войсками 8 ноября 1941 г. Тихвина эта задача значительно усложнилась. ВАД пришлось строить в обход Тихвина по маршруту Заборье — Великий Двор — Еремина Гора — Новая Ладога — Кабона — Вагановский спуск. Несмотря на сорокаградусные морозы, глубокий снег, болота, лес, отсутствие дорожной техники, дорога к 6 де-

кабря 1941 г. была построена. Однако ее протяженность составляла 308 км, продовольственные потребности Ленинграда она обеспечить не могла.

По указанию Ставки 10 ноября — 30 декабря 1941 г. была подготовлена и осуществлена Тихвинская наступательная операция. Она была проведена с целью разгромить тихвинскую группировку немецко-фашистских войск, восстановить железнодорожное сообщение на участке Тихвин — Волхов, улучшить положение войск Ленинградского фронта, а также сковать силы противника на северо-западном направлении и не допустить их переброски под Москву.

Для решения этих задач были созданы четыре ударные группировки. 10 ноября, не ожидая готовности всех группировок, перешла в наступление севернее Новгорода Новгородская армейская группа. Но ее наступление успеха не имело.

12 ноября севернее и южнее Малой Вишеры перешла в наступление 52-я армия. 18 ноября она прорвала оборону противника и 20 ноября овладела Малой Вишерой. 19 ноября северо-восточнее перешла в наступление 4-я армия. 7 декабря ее левофланговые соединения прорвали оборону противника западнее Тихвина. В результате возникла угроза перехвата единственной коммуникации тихвинской группировкой противника. Немецко-фашистское командование начало спешный отвод остатков, разгромленных в районе Тихвина, соединений за р. Волхов. 9 декабря войска 4-й армии освободили Тихвин и перешли к пресле-

¹⁵ См.: Похилюк А. В. Военное лихолетье. 1941–1945. — СПб., 1997. С. 43.

дованию противника. Тихвинская наступательная операция — одна из первых крупных успешных наступательных операций советских Вооруженных Сил в войне.

Необходимо отметить, что боевые наступательные действия под Тихвином способствовали разгрому немецко-фашистских войск под Москвой, созданию благоприятных условий для развивающегося в конце 1941 г. общего наступления на западном и юго-западном стратегических направлениях.

За боевые подвиги 1179 воинов 4-й и 52-й армий были награждены орденами и медалями, 11 — удостоены звания Героя Советского Союза¹⁶.

Тихвинская наступательная операция позволила сорвать вражеский план создания второго кольца окружения Ленинграда и восстановить сквозное железнодорожное сообщение до станции Войбокало, в результате протяженность ВАД сократилась до 44 км. Это позволило Ленинградскому горисполкому 25 декабря 1941 г. принять решение об увеличении норм выдачи хлеба рабочим на 100 гр., служащим, иждивенцам и детям на 75 гр.¹⁷, воинам фронта и флота на 100 гр.¹⁸.

Во второй декаде января 1942 г. среднесуточная пропускная способность «Дороги жизни» достигла 2000 т. С целью дальнейшего сокращения протяженности ВАД по решению ГКО от 11 января 1942 г. была построена железнодорожная ветка от Войбокало до Песчаной Косы на берегу Ладожского

озера, строительство которой было закончено к 16 февраля. Грузы по железной дороге стали доставляться непосредственно к Лаврово, Кабоне, Песчаной Косе, а протяженность автодороги сократилась до 34–37 км. Таким образом, были созданы предпосылки для значительного увеличения грузопотоков по «Дороге жизни» не только зимой, но и летом. Продовольственное положение города на Неве значительно улучшилось.

24 января и 11 февраля 1942 г. были проведены очередные повышения норм хлеба: рабочим на 150 гр., служащим на 200, иждивенцам и детям на 100, личному составу фронта и флота на 200 гр.¹⁹.

Третья попытка прорыва блокады Ленинграда была предпринята в январе – апреле 1942 г. Для решения этой важнейшей задачи Верховное Главнокомандование создало Волховский фронт. В состав фронта были включены:

- 4-я и 52-я отдельные армии, продолжающие боевые действия в рамках Тихвинской наступательной операции;
- 59-я армия, сформированная в ноябре 1941 г. в Сибирском военном округе (командующий генерал-майор И. В. Галанин);
- 26-я резервная армия, сформированная в ноябре 1941 г. в Приволжском военном округе, за счет стрелковых соединений резерва Ставки (командующий генерал-лейтенант Г. Г. Соколов);

¹⁶ Великая Отечественная война 1941–1945 гг.: Энциклопедия... С. 716.

¹⁷ См.: Ленинград в осаде... — СПб., 1995. С. 209.

¹⁸ Худякова Н. Д. Вся страна с Ленинградом. — Л., 1960. С. 99.

¹⁹ Похилюк А. В. Указ. соч. С. 125.

– 26-я армия, которая в конце декабря была преобразованна во 2-ю Ударную армию, а в январе 1942 г. ее командование принял генерал-лейтенант Н. К. Клыков.

17 декабря 1941 г. подписана директива Ставки войскам Ленинградского и Волховского фронтов, в которой была поставлена задача перейти в наступление с целью разгрома войск группы армий «Север», осаждавших Ленинград, и деблокировать город.

Во исполнение директивы Ставки штаб Волховского фронта разработал план операции, в котором предусматривалось, используя успехи наступления 4-й и 52-й армий, прорвать оборону противника по реке Волхов, выступить в район Любани, в последующем повернуть на запад и, наступая в направлении Сиверская — Волосово, окружить противника под Ленинградом и во взаимодействии с Ленинградом вырвать город из тисков блокады.

Для решения этих задач были созданы две группировки: 59-я армия — севернее Октябрьской железной дороги на участке Завижа — Дыгино; 2-я Ударная армия — южнее железной дороги на участке Крупишно — Русса. Обе армии после прорыва тактической зоны обороны должны были развивать наступление на Чудово, а затем на Любань. На 4-ю и 52-ю армии возлагалась задача содействовать 59-й и 2-й Ударной армиям в прорыве обороны противника, а при продвижении этих армий на запад обеспечивать их фланги — 52-й армии со стороны Новгорода и Луги; 4-й со стороны Тосно и Гатчи-

ны. 54-я армия Ленинградского фронта имела задачу — наступать в район Погостья в направлении к армиям Волховского фронта.

В то же время группа армий «Север» получила ближайшую оперативную задачу — закрепиться на рубеже р. Волхов и линии железной дороги Кириши — Мга. В приказе войскам группы армий «Север» от 16 декабря 1941 г. говорилось: «...оборонять указанный рубеж до последнего солдата, не отступать больше ни на шаг и тем самым продолжать осуществление блокады Ленинграда»²⁰.

В конце декабря на Волховский фронт прибыл представитель Ставки корпусной комиссар Л. З. Мехлис. Он вручил К. А. Мерецкову письмо от И. В. Сталина: «Уважаемый Кирилл Афанасьевич! Дело, которое поручено Вам, является историческим делом освобождения Ленинграда, сами понимаете — великое дело. Я бы хотел, чтобы предстоящее наступление Волховского фронта не разменивалось на мелкие стычки, а вылилось бы в мощный единый удар по врагу. Я не сомневаюсь, что Вы постараетесь превратить это наступление именно в мощный единый удар по врагу, опрокидывающий все расчеты немецких захватчиков. Жму руку и желаю вам успеха. И. Сталин 29.12.41 г.»²¹.

В директиве Ставки от 17 декабря 1941 г. войскам Ленинградского и Волховского фронтов предписывался переход в наступление без оперативной паузы, используя успехи Тихвинского контрнаступления. Однако 4-я и

²⁰ Цит. по: Кривица К. К., Иванова И. А. Указ. соч. С. 10.

²¹ Егоров П. Маршал Мерецков. — М.: Воениздат, 1974. С. 107.

52-я армии не смогли захватить на западном берегу Волхова плацдармы, необходимые для сосредоточения сил.

Обстановка потребовала внести изменения в план наступательной операции. Нужно было спланировать и провести разведку всех видов, создать более мощную артиллерийскую группировку, осуществить завоз на огневые позиции боеприпасов, материальных средств, организовать санитарную службу фронта, строительство дорог, завершить сосредоточение группировки 2-й Ударной и 59-й армий.

Проведение всех этих мероприятий требовало значительного времени. По просьбе Военного Совета Волховского фронта Ставка перенесла наступление на 7 января 1942 г.

6 января командующий Волховским фронтом К. А. Мерецков подписал приказ о переходе в наступление: «Войскам Волховского фронта 7 января 1942 г. всеми силами перейти в решающее наступление на врага, прорвав его укрепленные позиции, разгромить его живую силу, преследовать неотступно остатки разбитых частей, окружить и пленить их»²².

Но к началу наступления в 2-й Ударной и 59-й армиях исходное положение заняли немногим более половины соединений. Остальные соединения, армейская артиллерия, некоторые части усиления еще следовали в железнодорожных эшелонах. Тыл фронта и к этому сроку не успел создать систему баз с запасами, не успел развернуть медицинские учреждения, сформировать дорожно-эксплуатационную и до-

рожно-строительные службы. Фронтной и артиллерийские тылы не были обеспечены в надлежащем количестве ни автомобильным, ни гужевым транспортом. Не была всесторонне разведана и огневая система оборонительной позиции врага. В результате начавшееся 7 января наступление успеха не имело. К. А. Мерецков впоследствии вспоминал: «С первых дней образования фронта нас непрерывно торопили с наступлением. Из Ставки шли директивы с требованием ускорить подготовку.

При Военном совете фронта находился представитель Ставки Л. З. Мехлис, который играл роль толкача. Когда же наступление провалилось, нас упрекали в поспешности».

Конечно, чтобы подготовить наступления по-настоящему, требовалось по меньшей мере еще 15–20 суток²³. И. В. Сталин дал согласие отложить наступление до 13 января. Но и к этому сроку решить задачи по подготовке к наступлению удалось далеко не все.

Таким образом, поставив перед войсками Волховского фронта такую решительную и масштабную цель, как разгром 18-й армии и освобождение Ленинграда от блокады, Ставка не обеспечила его необходимыми силами. К тому же в результате переносов сроков наступления был утрачен фактор внезапности. В журнале боевых действий 18-й армии немцев отмечалось: «Разведка точно установила создание ударной группировки противника перед фронтом 126-й пд и перед правым крылом 215-й пд. Было установлено также, что противник готовит

²² Цит. по: Крупица К. К., Иванова И. А. Указ. соч. С. 13.

²³ Военно-исторический журнал. 1965. № 1. С. 57.

атаки на плацдармы Грузино и Кириши, а также на северо-восточный фронт армии по обе стороны Погосты»²⁴.

Наибольшего успеха в наступательных боях добились войска 2-й Ударной армии. К 17 января они прорвали первую позицию обороны противника и продолжали наступление ко второй, главной, оборудованной вдоль железной и шоссейной дорог Чудово — Новгород. Успех сопутствовал и правофланговым дивизиям 52-й армии, которые к исходу 15 января форсировали Волхов и захватили ряд опорных пунктов противника на его западном берегу. Войска же 4-й и 59-й армий Волховского фронта и 54-й армии Ленинградского фронта успехов не имели, их наступление заглохло.

По решению Ставки основные усилия Волховского фронта были перенесены с направления Чудово — Любань на направление Спасская Полисть — Любань. Войска фронта перегруппировались, создав ударную группировку на фронте около 40 км: в центре 2-я Ударная армия в полосе 15 км, справа — основные силы 59-й, а слева — 52-й армий. Концентрация усилий войск фронта на сравнительно узком участке позволила 2-й Ударной армии прорвать оборону противника у Мясного Бора на участке 3–4 км. Однако все попытки развить наступление в сторону флангов на север и юг наталкивались на упорное сопротивление немцев, подбросивших на участок вклинения дополнительные силы. Ожесточенные бои за расширение горловины прорыва вели на флангах 2-й Ударной армии 59-я и 52-я армии. Только к концу ян-

варя им удалось расширить участок прорыва главной полосы до 6–8 км, и лишь к 12 февраля в результате кровопролитных боев он был расширен до 15–16 км. За этот успех 111-й стрелковой дивизии присвоено наименование «Гвардейской».

В конце января на Волховский фронт прибыл К. Е. Ворошилов. Он передал категорическое требование Ставки ни в коем случае не прекращать наступательные действия 2-й Ударной и 59-й армий и любым способом до марта выйти на железную дорогу Любань — Чудово. Одновременно были даны указания Ленинградскому фронту нанести удар силами 54-й армии в направлении Погостье — Любань навстречу 2-й Ударной армии, совместными усилиями этих армий ликвидировать Чудовскую группировку противника и освободить Любань.

28 февраля 2-я Ударная армия прорвала оборону противника, успешно развила наступление к шоссе Любань — Тосно, овладела Красной Горкой в 10–12 км от Любани. Но противник подтянул резервы, и бои приняли ожесточенный характер. Боевые действия в районе Красной Горки, то ослабевая, то усиливаясь, продолжались до 10 марта. В них принимали участие значительные силы 2-й Ударной армии, но они успеха не имели из-за недостаточного количества артиллерии, танков, боеприпасов, отсутствия авиационной поддержки.

54-й армии удалось прорвать оборону противника восточнее Погостья на участке 20 км и к 15 марта углубиться в оборонительные позиции противника

²⁴ Цит. по: Крупица К. К. Указ. соч. С. 8.

до 20 км. До передовых частей 2-й Ударной армии оставалось около 30 км. Но соединиться двум армиям, а затем деблокировать Ленинград ударом на Ям-Ижору не удалось. Немецкое командование срочно перебросило с Запада под Ленинград шесть свежих дивизий и одну бригаду, которым удалось остановить наступление 54-й армии, а затем вытеснить ее на исходные позиции.

Между тем Ставка настойчиво требовала усилить наступательные действия с целью овладения Любанью и осуществить совместно с Ленинградским фронтом окружение и уничтожение вражеской группировки противника.

9 марта 1942 г. в штаб фронта прибыли К. Е. Ворошилов, Г. М. Маленков, заместитель командующего военно-воздушными силами ОККА генерал А. А. Новиков, вновь назначенный заместителем командующего Волховским фронтом генерал А. А. Власов.

Выполняя директиву штаба, генерал Н. К. Клыков создал ударную группировку в составе пяти стрелковых и одной кавалерийской дивизии, четырех стрелковых и одной танковой бригады. Утром 11 марта ударная группировка перешла в наступление с целью овладения Любанью и перехвата участков шоссейной и железной дорог Чудово — Ленинград, окружения чудовской группировки противника. Но и в этом случае была проявлена поспешность. Дивизии не имели данных о противнике, времени для разведки его системы обороны и рекогносцировки местности. Дивизии не получили усиления артиллерией. Боеприпасов было менее одного комплекта. Прикрытие боевых порядков авиацией и зенитной

артиллерией организовано не было. В результате наступление заметного успеха не имело, и все наступающие войска в период с 15 по 20 марта перешли к обороне.

Командование Волховским фронтом и наступающими армиями, всецело поглощенное организацией наступательных действий, просмотрело подготовительные мероприятия противника по ликвидации горловины прорыва и окружению 2-й Ударной армии.

15 марта противник, нанеся встречные удары из района Спасская Полисть и Земитцы, перешел в наступление на Любино Поле, сопровождавшееся массированными авиационными бомбежками и артиллерийским огнем. На северном и южном фасах горловины начались ожесточенные бои, которые вели 375-я дивизия полковника А. Д. Витошкина и 65-я стрелковая дивизия полковника П. К. Кошевого. В результате продвижение противника было приостановлено.

Оценив создавшуюся обстановку, Генштаб признал ее крайне опасной, требующей принятия немедленных мер по противодействию наступлению противника на северном и южных фасах горловины. 17 марта 1942 г. Ставка разрешила К. А. Мерецкову для нанесения контрудара по противнику, атакующему фасы горловины, взять из 4-й армии 376-ю дивизию. Несмотря на прилагаемые усилия, противник продолжал наращивать наступающие силы на фасах горловины. Он непрерывно атаковал наши части пехотой и танками. При абсолютном превосходстве 19 марта противнику удалось замкнуть кольцо окружения.

К. А. Мерецков потребовал от командующих 52-й и 59-й армий очистить от противников горловину. 27 марта нашим войскам удалось пробить вдоль дороги Мясной Бор — Новая Кересть коридор шириной 600–700 метров, а 28 марта расширить его до 2 километров.

Начиная с первых дней апреля, в течение всего месяца и первой декады мая в коридоре продолжались, не ослабевая, ожесточенные бои. Весь этот период северный и южный фасы горловины оставались без изменений.

Военный совет 2-й Ударной армии 16 апреля 1942 г. принял решение о постройке одноколейной дороги Мясной Бор — Новая Кересть. Через две недели по дороге пошли платформы с продовольствием, которые передвигались вручную. Несмотря на это, проблема снабжения армии всем необходимым становилась все более сложной, а положение самой армии все тяжелее.

16 апреля в связи с болезнью срочно был эвакуирован для госпитализации командующий 2-й Ударной армии генерал Н. К. Клыков. По указанию К. А. Мерецкова, в командование армией вступил находившийся в ее расположении заместитель командующего фронтом генерал Власов. Через два дня Ставка утвердила это решение.

23 апреля Ставка приняла решение об объединении Ленинградского и Волховского фронтов в единый Ленинградский фронт в составе других групп: группы войск Ленинградского направления и группы войск Волховского на-

правления. Командующим Ленинградским фронтом и группой войск Волховского направления был назначен генерал Л. А. Говоров.

Одновременно М. С. Хозин получил устное приказание: разработать план вывода 2-й Ударной армии из «мешка», в котором она оказалась. 30 апреля 1942 г. Военный совет Ленинградского фронта и Волховской группы приказал 2-й ударной армии перейти к обороне.

Так и третья попытка деблоkirования Ленинграда не увенчалась успехом. Советские войска в ходе наступательной операции понесли тяжелые потери — 95 064 человека, санитарные — 213 303²⁵.

В мае положение 2-й Ударной армии стало критическим. Выход из рабочего состояния дорог и колонных путей; нарушение снабжения армии всеми видами довольствия; безуспешные действия 59-й армии в районе Спасской Полисти; нарастающая угроза ударов противника по флангам армии — все это вынудило командование Ленинградского фронта и Волховской группы принять решение об отводе войск 2-й Ударной армии на более выгодный рубеж, проходящий по линии Ольховка, река Роговка, Финив Луг. Директива была отдана 2-й Ударной армии 13 мая 1942 г. 14 мая Ставка утвердила это решение с указанием войскам 2-й Ударной армии сосредоточить в районе Спасская Полисть, Мясной Бор и «вместе с 59-й и 52-й армиями прочно закрепить за собой Ленинградскую железную дорогу и

²⁵ Блокада рассекреченная... С. 225.

шоссе, плацдарм на западном берегу реки Волхов²⁶.

К 16 мая из «мешка» были выведены все три дивизии 13-го кавалерийского корпуса, 24-я и 58-я стрелковые бригады, 4-я и 24-я гвардейские, 378-я стрелковые дивизии, 7-я гвардейская и 29-я танковые бригады²⁷.

В течение всего мая шли ожесточенные бои за сохранение коридора, соединяющего 2-ю Ударную армию с 59-й и 52-й армиями. 21 мая в 17.20 командование Ленинградского фронта получило директиву Ставки, согласно которой фронт переходил к обороне. Была поставлена задача по ускорению вывода 2-й Ударной армии из «мешка». Однако темпы вывода войск армии из «мешка» катастрофически замедлились в связи с весенней распутицей, сделавшей дороги непроходимыми.

30 мая 20-й мотопехотной дивизии противника с севера и 58-й дивизии с юга удалось перекрыть коридор и создать в нем позицию шириной два километра и глубиной 1,2 км.

В течение июня войска 2-й Ударной армии предпринимали героические усилия по выходу из вражеского окружения. В это время Ставка приняла меры по исправлению своей ошибки и улучшению управления войсками. В директиве от 8 июня 1942 г. она потребовала разделить войска Ленинградского фронта на два самостоятельных фронта — Ленинградский и Волховский. За невыполнение приказа Ставки о своевременном и быстром отводе войск, за бумажно-бюрократические методы управления войсками,

за отрыв от войск, в результате чего противник перерезал коммуникации 2-й Ударной армии, что поставило последнюю в исключительно тяжелое положение, генерал М. С. Хозин был снят с должности командующего Ленинградским фронтом и назначен командующим 33-й армией Западного фронта. Командующим Волховским фронтом был назначен генерал армии А. А. Мерецков, командующим Ленинградским фронтом — генерал-лейтенант артиллерии Л. А. Говоров. Думается, что решение Ставки о возложении всей вины за трагедию 2-й Ударной армии на генерала М. С. Хозина нельзя считать справедливым. Ибо указание Ставки об отводе войск 2-й Ударной армии, поступившее командованию Ленинградского фронта 24 мая, было явно запоздавшим. Ставка при этом не учла ни состояние дорожной сети района боевых действий, ни возможности дорожно-строительных частей армии, ни возможности сил противника.

Ценой огромных усилий войскам 2-й Ударной армии трижды удавалось пробить узкий коридор. Измученные голодом, непрерывными пятимесячными боями, испытывая острую нехватку боеприпасов, бойцы вынуждены были пройти несколько километров по коридору шириной 300–400 метров. Эти километры были крошечным адом. Коридор подвергался огневому воздействию из всех видов оружия, бомбардировкам с воздуха. О положении армии в этот период можно судить по донесениям члена Военного Совета армии дивизионного комиссара И. В. Зуева чле-

²⁶ Крупица К. К. Указ. соч. С. 55.

²⁷ Там же. С. 55.

ну Военного Совета фронта военному комиссару первого ранга А. И. Запорожцу. 19 июня 1942 г. И. В. Зуев докладывал: «Сегодня авиация продовольствия не доставила. На 19.06.42 ни одного грамма продовольствия. Многие от истощения вышли из строя... Несмотря на это настроение людей здоровое. Части сражаются героически». 21 июня И. В. Зуев доносит: «Войска армии три недели получают по 50 граммов сухарей. Последние три дня продовольствия совершенно не было. Боеприпасов нет»²⁸.

В этих тяжелейших условиях солдаты и офицеры армии упорно пробились через «долину смерти». Они выходили с боями, неся на себе раненых.

Последняя атака с целью прорыва кольца окружения и выхода в расположение 52-й и 59-й армии состоялась в ночь с 24 на 25 июня. По разработанному штабом армии плану армия наступала тремя колоннами. Одновременно тремя группами выводился и штаб армии. Выводу войск способствовала артиллерия 52-й и 59-й армий, которая всей массой огня окаймляла коридор, по которому шли войска 2-й ударной армии.

В эту ночь почти все части соединений прорыва вышли на линию обороны наших войск. В тылу врага остались некоторые соединения, которые составляли арьергард отступающих войск. Выход отдельных групп военнослужащих из окружения продолжался в июле.

Что же касается генерала А. А. Власова, то с момента вступления в должность командира 2-й Ударной 17 апреля 1942 г. он до 25 июня 1942 г. руководил боевыми действиями армии. Но «в последний момент, — вспоминает командир 327-й стрелковой дивизии полковник И. М. Атюфеев, — он отдал распоряжение выходить из окружения мелкими группами, кто, где хочет и как знает»²⁹. Это распоряжение, отданное в самый ответственный момент борьбы за выход из окружения, окончательно дезорганизовало управление. Оно было равносильно распоряжению прекратить борьбу. Сам А. А. Власов остался в окружении, в июле сдался в плен и встал на путь предательства своего Отечества.

Так закончилась неудачей полная трагизма и героизма третья попытка деблокаирования Ленинграда. Во время вывода 2-й Ударной армии из окружения потери советских войск с 13 мая по 10 июля 1942 г. составили — безвозвратные 54 774 человек, санитарные — 39 977³⁰.

Основной причиной трагедии 2-й Ударной армии является поспешность в подготовке и начале операции по деблокаированию Ленинграда. Ставка, поставив перед Волховским и Ленинградским фронтами такую масштабную задачу как разгром группы армии «Север», потребовала начать операцию без серьезной оперативной проработки, а затем перенесла срок ее начала с конца декабря на 7 января

²⁸ Ленинград в борьбе месяц за месяцем... С. 128.

²⁹ См.: Крупица К. К. Указ. соч. С. 71.

³⁰ Блокада рассекреченная... С. 225.

1942 г. Безусловно, в эти сроки всесторонне подготовить операцию такого масштаба было невозможно. Не было учтено, что противник в полосе наступления между озерами Ильмень и Ладожским успел создать достаточно разветвленную систему обороны. «Неподготовленность операции предопределила ее исход»³¹, — отметил впоследствии маршал К. А. Мерецков.

Вместе с тем, подводя итоги боевых действий Волховского фронта на Любанском направлении, необходимо иметь в виду, что они сковали немецкие войска группы армии «Север», не позволили немецкому командованию перебросить часть сил на помощь группы армии «Центр». Более того, оно вынуждено было усилить группу армии «Север» шестью дивизиями и одной бригадой, переброшенными из Германии, Франции и Дании. Тем самым Волховский фронт содействовал Калининскому и Западному фронтам в успешном наступлении на группу армии «Центр». Занятый и удерживаемый войсками Волховского фронта плацдарм на западном берегу реки Волхов (между Чудово и Новгородом) во многом способствовал успешному наступлению войск 59-й армии в Ленинградско-Новгородской стратегической наступательной операции в январе – феврале 1944 г.

Четвертая попытка деблокации Ленинграда была предпринята в августе – октябре 1942 г. Она вошла в историю как Синявинская наступательная операция.

В первых числах августа наша агентурная разведка установила со-

средоточение ударной группировки врага в районе Тосно — Ушаки, Мги, Рождествено, Красного Села. Сюда было переброшено семь пехотных дивизий, много артиллерии. Кроме того, из Крыма, после падения Севастополя, были перебазированы пять дивизий 11-й армии. План наступательной операции по овладению Ленинградом разрабатывал штаб 11-й армии во главе с Э. Манштейном. Операция получила кодовое название «Нордлихт» («Северное сияние»). Замысел Э. Манштейна сводился к тому, чтобы после сильной артиллерийской и авиационной подготовки прорвать силами трех корпусов оборону Ленинградского фронта, выйти к южной окраине города, а затем двумя корпусами повернуть на восток, с ходу форсировав Неву юго-восточнее города, уничтожить наши войска между Невой и Ладожским озером, перерезать путь подвоза через Ладогу и вплотную замкнуть кольцо блокады города с востока. Фашистское командование прогнозировало, что таким образом город можно захватить быстро и без тяжелых уличных боев. Командование группы армий «Север» одобрило этот план. Сорвать планы гитлеровского командования можно было только активными действиями наших войск. Немецко-фашистское командование планировало начать штурм Ленинграда в сентябре. Советское командование упредило врага, начав в августе наступательную операцию.

Замысел операции состоял в том, чтобы встречным ударом войск Ленинградского и Волховского фронтов при поддержке сил Балтийского

³¹ Мерецков К. А. На волховских рубежах // Военно-исторический журнал. 1965. № 1. С. 57.

флота под командованием вице-адмирала В. Ф. Трибуца разгромить Мгинско-Синявинскую группировку противника и тем самым восстановить сухопутную коммуникацию Ленинграда со страной.

Наступление началось 19 августа. 268-я стрелковая дивизия полковника С. И. Донскова после мощной артиллерийской подготовки и бомбового удара атаковала позиции противника на восточном берегу реки Тосно и захватила плацдарм. В это же время десантники старшего лейтенанта А. Е. Корструбо при поддержке артиллерии и под прикрытием дымовой завесы форсировали Неву и захватили плацдарм в районе Ивановского. К десанникам успешно переправился батальон 952-го стрелкового полка во главе с Н. В. Кукоренко. Бои в этом районе сразу приняли ожесточенный характер. Фашисты вынуждены были передислоцировать сюда значительные силы. Подразделения 268-й отражали несколько атак ежедневно. Но все попытки фашистов восстановить утраченные позиции не увенчались успехом. Наши части прочно удерживали позиции в Ивановском.

27 августа начали наступление ударные группировки Волховского фронта — 2-я Ударная армия. Они прорвали вражескую оборону на участке Гонтовал — Линка — Тортолово и к концу августа вышли на подступы к Синявино. Гитлеровцы спешно перебросили в район прорыва 6 свежих дивизий, в том числе одну танковую³². Это позволило во второй половине

сентября остановить продвижение советских войск. В течение сентября войска Ленинградского фронта стремились преодолеть оборону противника на левом берегу реки Невы и вернуть наступление на Синявино, навстречу войскам Волховского фронта. 26 сентября войска Невской оперативной группы под командованием генерал-лейтенанта Д. Н. Гусева овладели плацдармом в районе Невской Дубровки, где развернулись ожесточенные бои. Но расширить плацдармы, прорвать оборону противника, соединиться с войсками Волховского фронта войска Ленинградского фронта не смогли. По приказу Ставки войска Волховского фронта к 1 октября, а Ленинградского фронта к 10 октября отошли на исходные рубежи, сохранив в районе Невской Дубровки на левом берегу Невы небольшой плацдарм.

Таким образом, в ходе Синявинской операции основная задача — деблокировать Ленинград — решена не была. Сил не хватило, но Ставка дополнительные силы выделить не смогла, так как в это время судьба войны решалась в ожесточенных боях на южном крыле советско-германского фронта, под Сталинградом. Вместе с тем в ходе этой операции был сорван план очередного штурма города. Его ударные группировки были разгромлены. Враг потерял около 60 тысяч человек, свыше 600 орудий и минометов, около 200 танков, 260 самолетов³³. Потери советских войск в этой

³² Великая Отечественная война. 1941–1945. Энциклопедия... С. 652.

³³ Там же. С. 652.

операции составляли — 40 085 безвозвратные и 73 589 санитарные³⁴.

Таким образом, все четыре попытки деблокации Ленинграда в 1941–1942 гг. не достигли своих конечных целей. Главной причиной этих неудач являлся недостаток сил. Враг в эти годы имел общее превосходство в силах и средствах, владел стратегической инициативой. Особо ошутимое превосходство противник имел в технических средствах вооруженной борьбы — танках, артиллерии, авиации, превосходил наши войска в маневренности. Отрицательно сказались на результатах операций поспешность в их подготовке, недостаточный опыт советских полководцев по руководству войсками при проведении крупных на-

ступательных операций, слабое прогнозирование контрдействий врага и его возможностей в маневрировании силами и средствами. Вместе с тем эти операции оказывали большое влияние на ход военного противоборства Советского Союза и Германии, сковывали у стен Ленинграда большие силы группы армии «Север», лишали немецко-фашистское командование возможности переброски их части на другие участки Восточного фронта. Более того, фашистское руководство вынуждено было неоднократно перебрасывать под Ленинград свежие дивизии из стран Западной Европы.

³⁴ Блокада рассекреченная... С. 225.

Особенности государственного управления СССР в годы Великой Отечественной войны (1941–1945)

Морозов В. И.

В предвоенные и военные годы государственное управление строилось на основе Конституции СССР, принятой в 1936 году¹, и республиканских конституций, которые теоретически давали возможность создания более демократической, чем раньше, системы формирования и деятельности органов государственной власти и управления.

Законодательно была закреплена и такая основа власти и управления, как роль ВКП(б), которая согласно ст. 126 Конституции СССР представляла руководящее ядро всех общественных и государственных организаций трудящихся². Реально же сложилась своеобразная система партийно-государственной власти и управления с приоритетной, диктаторской на практике ролью партии, а следовательно, И. В. Сталина.

Основной закон провозглашал право граждан на труд, отдых, материальное обеспечение в старости и в случае потери трудоспособности; было закреплено право на образование, свободу слова, печати, собраний и митингов, уличных

Морозов Виктор Ильич — профессор кафедры истории Северо-Западной академии государственной службы, доктор исторических наук.

¹ См.: Съезды Советов СССР. Сб. документов. Т. II. С. 215. — М., 1960.

² См.: Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических республик // Съезды Советов СССР. Сб. документов. Т. III. С. 228–246. — М., 1960.

шествий и демонстраций, неприкосновенности личности и жилища, тайну переписки. На практике, однако, провозглашенные принципы нарушались. Демократические свободы оставались на бумаге, была введена жесточайшая цензура, инакомыслие преследовалось самым решительным образом. Были объявлены врагами народа и репрессированы видные государственные деятели страны: Н. И. Бухарин, Г. Е. Зиновьев, Л. Б. Каменев и др. «Каток» репрессий прокатился по руководящим военным кадрам. Осуждены и расстреляны как «агенты иностранных разведок» три Маршала Советского Союза (из пяти, имевшихся в то время) — М. Н. Тухачевский, В. К. Блюхер, А. И. Егоров; погибли все командующие войсками военных округов, были уничтожены или подвергнуты заключению все командиры корпусов, почти все командиры дивизий, командиры бригад, около половины командиров полков. Репрессии коснулись одной пятой части офицерского состава. Правда, накануне войны и сразу после ее начала более четверти общего количества репрессированных военных были реабилитированы и возвращены в армию. Репрессиям подвергались не только военные. Так, в начале 1938 гг. в лагерях, тюрьмах и колониях ГУЛАГа содержалось 2 259 000 человек, а в начале следующего года уже 3 013 400 человек³.

В такой атмосфере система государственного управления в любом ее звене не могла быть высокоэффективной, поскольку обстановка подозрительности и страха порождала неуве-

ренность, сковывала инициативу, выдвигала в руководители пассивных исполнителей директив вышестоящих органов. Все это пагубно отразилось и на управлении Вооруженными Силами страны в предвоенный период и в годы войны. В центральном аппарате и военных округах шла лихорадочная перестановка руководящего состава.

В то же время непрерывно увеличивались масштабы, объемы государственного управления, конкретизировались функции его органов, создавались новые звенья в связи с усложнявшейся социально-экономической и культурной сферами жизни. Совершенствовалось отраслевое управление, прежде всего в промышленности, строительстве, культуре, народном образовании, в военном комплексе.

Важнейшая управленческая задача — руководство различными отраслями экономики — решалась путем разукрупнения и создания новых наркоматов. Так, 8 декабря 1936 года на базе Наркомата тяжелой промышленности был образован Наркомат оборонной промышленности, а 22 августа — Наркомат машиностроения. В январе 1939 года первый из них был разделен на 4 самостоятельных комиссариата: авиационной промышленности, судостроительной, вооружения и боеприпасов. В феврале этого же года Наркомат машиностроения разделился на три самостоятельных наркомата: тяжелого машиностроения, среднего машиностроения и общего машиностроения. Созданный в январе 1939 года Наркомат топливной промышленности в октябре того же года был разделен

³ Геллер М., Некрич А. История России 1917–1945. В 4 тт. Т. 1. — М., 1996. С. 232.

на два: Наркомат нефтяной промышленности и Наркомат угольной промышленности⁴.

Претерпели изменения и другие наркоматы. Всего в предвоенные годы было создано более 20 промышленных и топливно-энергетических наркоматов.

В организации управления усиливались общесоюзные начала, централизация, бюрократизация, роль административно-штатного персонала, укреплялась дисциплина исполнения, повышалась ответственность за реализацию директив партии и правительства, происходило дальнейшее огосударствление управления в сфере науки и искусства.

Значительно вырос объем государственного управления, роль его союзных органов и исполнительного, раздробленного по ведомствам контрольного аппарата. Численно рос управленческий аппарат, который становился все более громоздким, многоступенчатым («многозвенным»), увлекавшимся отчетами, запретами, указаниями, регламентациями и другими формами чиновного бюрократического творчества. Исполнительный аппарат становился главным звеном управления, послушным инструментом правящей верхушки, действовал директивно, жестко, преследовал зачастую свои аппаратные интересы в ущерб объектам управления.

С одной стороны, все это позволило усилить государственное управление отраслями экономики, приблизить ее к нуждам военного времени. Но

с другой — привело к разбуханию государственного аппарата. Перепись населения 1939 года зафиксировала громадный рост численности государственных служащих. За 10 лет аппарат вырос в 6 раз, при этом лишь 30 процентов его работников имели специальное образование. Остальные получили либо начальное образование, либо не имели его вовсе⁵. Работники аппарата, особенно на местах, все больше брали на себя управленческие функции в ущерб выборным органам власти. Верховные Советы автономных республик собирались нерегулярно и не рассматривали вопросы хозяйственного и культурного развития своих регионов. По данным Президиума Верховного Совета СССР, на январь 1941 года ни в одной из автономных республик РСФСР Верховные Советы последние три года не собирались 2 раза в год, как это было положено по Конституции СССР.

В сфере военного управления штаб РККА был преобразован в Генеральный штаб (в 1936 году), создан Наркомат военно-морского флота (в 1937 году), учреждены главные военные советы РККА и ВМФ (в 1938 году). Увеличено число военных округов и окружных военных советов, восстановлен институт военных комиссаров, что, правда, свидетельствовало о том, что И. В. Сталин не верил никому в командном составе армии. Введены персональные воинские звания для командиров, а 23 февраля 1939 года личным составом при-

⁴ Сукиасян М. А. Власть и управление в России: диалектика традиций и инноваций в теории и практике государственного строительства. — М., 1996. С. 231–237.

⁵ Коржихина Т. П., Сенин А. С. История российской государственности. — М., 1995. С. 368.

нята присяга по новому тексту. Начал действовать Закон СССР от 1 сентября 1939 года «О всеобщей воинской повинности», усилено партийное руководство. Созданы отделы по военной работе в республиканских, краевых, областных, окружных, городских и районных комитетах ВКП(б)⁶.

Перед Великой Отечественной войной советское руководство предприняло ряд шагов по укреплению обороноспособности страны. К 1939 г. сложилась кадровая система комплектования и организации войск, была расширена сеть военных учебных заведений, приняты меры по оснащению войск новой техникой, особенно авиационной. Политбюро приняло специальное постановление, обязывавшее директоров крупнейших заводов ежедневно информировать ЦК о выпуске самолетов и авиамоторов. В мае 1940 году было принято решение о смене руководства Наркомата обороны: вместо К. Е. Ворошилова, бессменно находившегося во главе армии более 15 лет и показавшего свою некомпетентность в ходе советско-финляндской войны, наркомат возглавил С. К. Тимошенко. В акте о передаче дел говорилось и об упущениях в организации управления войсками. В январе 1941 года начальником Генерального штаба и заместителем наркома обороны был назначен Г. К. Жуков⁷.

Решению управленческих задач способствовали также меры, направленные на укрепление трудовой и про-

изводственной дисциплины. Были приняты указы Президиума Верховного Совета СССР от 26 июня 1940 года «О переходе на 8-часовой рабочий день и 7-дневную рабочую неделю и о запрещении самовольного ухода рабочих и служащих с предприятий и учреждений», от 10 июля 1940 года «Об ответственности за выпуск недоброкачественной или некомплектной продукции и за несоблюдение обязательных стандартов промышленными предприятиями» и др. Они предусматривали уголовную ответственность за опоздание на работу и переход рабочих с одного предприятия на другое, за выпуск недоброкачественной продукции⁸.

Угроза военного нападения заставила советское руководство усилить общесоюзные институты управления, централизовать властные полномочия в общесоюзных органах. Целям повышения авторитета государственного управления служили меры по укреплению СНК СССР. Перед войной его возглавил И. В. Сталин. Был обновлен состав Комитета обороны. Постановлением СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 21 марта 1941 года было образовано Бюро СНК СССР в составе 7 человек. Вновь образованный орган обладал всеми правами СНК СССР, что значительно повысило оперативность управления. Если полный состав СНК СССР должен был собираться ежемесячно, то его Бюро заседало раз в неделю, а при необходимости и чаще⁹.

⁶ Коржихина Т. П. Советское государство и его учреждения. — М., 1994. С. 314.

⁷ Щепетов В. И. История государственного управления в России. — М., 2003. С. 389.

⁸ Коржихина Т. П. Советское государство... С. 360.

⁹ Там же. С. 371.

Однако к началу войны многое из намеченного осталось неосуществленным. Материально-технические и организационные меры по укреплению обороны не обеспечили должного отпора врагу на начальном этапе военных действий. К тому же немецкая государственная машина оказалась не хуже организованной и не менее дисциплинированной. Она была полностью отмобилизована и хорошо управляема, ее аппарат был перестроен в соответствии с требованиями военного времени.

22 июня 1941 года фашистская Германия вероломно напала на СССР. Достоверно известно, что высшее советское руководство располагало информацией о том, что немецкие войска собираются напасть на СССР именно 22 июня 1941 года. Однако И. В. Сталин лелеял необоснованные надежды, что этого не произойдет. Тем не менее накануне вечером в его кремлевском кабинете собрались некоторые члены и кандидаты в члены Политбюро. С 19 до 23 часов непрерывно шло заседание, на котором присутствовали С. К. Тимошенко, Г. К. Жуков, нарком Военно-Морского флота СССР Н. Г. Кузнецов, нарком Государственного контроля Л. З. Мехлис, заместитель прокурора СССР Г. Н. Сафронов и др. Всем работникам Генерального штаба и Наркомата обороны было приказано оставаться на местах. В Военные советы западных приграничных округов и Наркомат ВМФ ушла противоречивая директива за подписью С. К. Тимошенко и Г. К. Жукова. В ней предписывалось «не подда-

ваться ни на какие провокационные действия, могущие вызвать крупные осложнения. Одновременно войскам Ленинградского, Прибалтийского, Западного, Киевского и Одесского военных округов быть в полной боевой готовности встретить возможный внезапный удар немцев или их союзников». В ночь на 22 июня немецкие войска перешли границу и стали бомбить советские города. Началась Великая Отечественная война. В 5 часов 45 минут в кабинете И. В. Сталина в Кремле были В. М. Молотов, Л. П. Берия, С. К. Тимошенко, Л. З. Мехлис, Г. К. Жуков; чуть позже подошли Г. М. Маленков, А. И. Микоян, Л. М. Каганович, К. Е. Ворошилов и др. На заседании было решено подготовить обращение к советскому народу о нападении фашистской Германии на СССР. С ним выступил по радио в 12 часов 22 июня 1941 года В. М. Молотов¹⁰.

Система государственного управления в годы Великой Отечественной войны подверглась жесточайшей проверке на прочность. Эту проверку она выдержала, правда, ценой невероятных усилий и жертв. Многие миллионы людей сложили свои головы, защищая Отечество. Цена была чрезмерно высока, но была сохранена целостность государства и его независимость.

С началом войны партийно-государственным руководством страны была разработана программа мобилизации всех сил и средств на разгром врага. Но в основу этой программы был, к сожалению, положен опыт Гражданской войны.

¹⁰ Жуков Г. К. Воспоминания и размышления. В 2 тт. Т. 1. — М., 1995. С. 411.

Органы государственной власти и управления, как центральные, так и местные, в годы войны сохранили свои полномочия. Верховный Совет СССР, его Президиум, СНК СССР и наркоматы не распускались, а продолжали действовать. То же надо сказать и о республиканских органах, о местных советских учреждениях. Естественно, война наложила отпечаток на работу властных структур, подчинив ее потребностям военного времени. 22 июня 1941 года был принят Указ Президиума Верховного Совета СССР «О военном положении», которое вводилось на всей европейской части страны. Здесь все функции органов государственной власти и управления в отношении организации обороны, сохранения общественного порядка и обеспечения государственной безопасности переходили к военным властям. Им предоставлялось право регулировать время работы учреждений и предприятий, привлекать население и транспортные средства для оборонных целей и охраны народно-хозяйственных и военных объектов. Военные власти могли издавать постановления, обязательные для исполнения всего населения, а также для местных органов власти и общественных организаций. Позднее указами Президиума Верховного Совета СССР военное положение было введено в Грузинской ССР, в некоторых городах Закавказья, по берегам Черного и Каспийского морей, а также на всех железных дорогах, на морском, речном и воздушном транспорте. Введение военного положения на транспорте

приравнивало его рабочих и служащих к военным и повышало дисциплину труда, в том числе и путем уголовной ответственности за проступки и преступления.

Война заставила внести изменения и в порядок работы органов власти и управления. Предусмотренные Конституцией СССР, конституциями союзных и автономных республик сроки очередных выборов в Советы всех уровней не соблюдались. Президиум Верховного Совета СССР и президиумы верховных советов республик продлевали полномочия соответствующих Советов. Выборы в Верховный Совет СССР во время войны не проводились ни разу, а сессии Верховного Совета СССР проводились лишь три раза — в 1942-м, 1944-м и 1945 годах. Нерегулярно созывались сессии верховных советов и в союзных республиках. Значительная часть депутатов Советов, особенно местных, была мобилизована на фронт. Поэтому полномочными признавались их сессии, на которых присутствовало 2/3 наличного состава депутатов. Исполкомы вышестоящих Советов пополняли путем кооптации, исполкомы подведомственных Советов, а на освободившейся от врага территории практика выборов часто подменялась системой назначения¹¹.

Советское государственное управление в условиях войны приобрело новые особенности, которые проявились в частичной милитаризации, дальнейшей централизации, бюрократизации, усилении командно-административных методов, роли репрессив-

¹¹ Коржихина Т. П. Советское государство... С. 301.

но-карательных функций, возрастании партийного влияния на все сферы гражданского и военного управления, в сужении гласности, увеличении секретности в его работе. Сочетание этих парадоксальных особенностей сказалось решающим образом на катастрофических неудачах первого периода Великой Отечественной войны, когда обнаружились серьезные ошибки, стратегические просчеты сталинского руководства и в вопросах определения сроков и направлений ударов противника, и в степени готовности системы государственной власти и управления, адекватности советской военно-стратегической доктрины.

В условиях войны государственное управление приобрело экстремальность, чрезвычайность и другие специфические черты. Принцип был один — победа любой ценой. Произошла произвольная милитаризация основ государственного управления. Так, была создана целая система чрезвычайных, внеконституционных органов с особыми полномочиями, функционировавших на чрезвычайной нормативно-правовой основе.

Экономика страны перестраивалась на удовлетворение военных нужд. В деятельности Советов и их исполкомов на первый план выходили вопросы, связанные с организацией вооруженной защиты Отечества. Мобилизация населения, снабжение Красной Армии вооружением и обмундированием, создание приемлемых условий для жизни и труда оставшихся в тылу людей — все эти проблемы решались

партийными и советскими органами. Усилилось слияние их аппаратов. Они совместно решали важнейшие вопросы военной, мобилизационной и хозяйственной жизни¹².

Деятельность союзных наркоматов как органов управления в связи с военным временем не сворачивалась, а наоборот, приобретала новые грани. 1 июля 1941 года СНК СССР принял постановление «О расширении прав народных комиссаров СССР в условиях военного времени». Руководители наркоматов, а также директора заводов, начальники строек получали широкие полномочия в пределах своей компетенции, что способствовало повышению эффективности управления и своевременному решению поставленных перед ними задач. В июле того же года СНК СССР принял постановление «О предоставлении Совнаркомам республик и край(обл)исполкомам права переводить рабочих и служащих на другую работу». Это решение давало права местным властям за отказ от перехода на другую работу подвергать виновных судебной ответственности как за самовольный уход с работы.

Нужды войны потребовали создания ряда новых союзных наркоматов. В первую очередь были образованы наркоматы по отраслям промышленности, производившим вооружение: с сентября 1941 года по октябрь 1945 года действовал Наркомат танковой промышленности СССР, возглавлявшийся В. Л. Малышевым, а затем И. М. Зальцманом. С ноября 1941 года по февраль

¹² Коржихина Т. П. Советское государство... С. 308.

1946 года работал Наркомат минно-метного вооружения СССР (нарком П. И. Паршин). Большая ответственность в годы войны легла на карательные органы страны. В июле 1941 года был воссоздан единый НКВД, в апреле 1943 года выделился самостоятельный Наркомат госбезопасности, а Главное управление военной контрразведки — знаменитый СМЕРШ — передано в состав Наркомата обороны, который возглавлял И. В. Сталин. При СНК СССР возник ряд главков, ведавших снабжением промышленности: Главснабнефть, Главснабуголь, Главснаблес и др. Создавались новые подразделения и в наркоматах.

Эти изменения в системе управления не могли решить задач военного времени. Поэтому наряду с традиционными формами власти и управления с началом войны были созданы чрезвычайные специальные органы с особыми полномочиями. Чрезвычайными эти органы были потому, во-первых, что их создание не было предусмотрено Конституцией СССР; во-вторых, их полномочия были выше, чем у конституционных органов власти и управления. В первую очередь речь идет о Государственном Комитете Обороны (ГКО)¹³. Уже в первые дни войны стала видна недостаточность предпринятых для отражения агрессии мер. Очевидной становилась необходимость сосредоточения всей полноты власти в одних руках, где не было бы разделения на партийные, государственные и военные органы, где быстро и авторитетно

решались бы любые вопросы управления. Таким органом и стал ГКО, созданный совместным решением Президиума Верховного Совета СССР, ЦК ВКП(б) и СНК СССР 30 июня 1941 года. Первоначально в состав ГКО вошли 5 человек: И. В. Сталин (председатель), В. М. Молотов (заместитель председателя), К. Е. Ворошилов, Г. М. Маленков и Л. П. Берия. Позднее в состав ГКО были введены Н. А. Булганин, Н. А. Вознесенский, Л. М. Каганович и А. И. Микоян, а К. Е. Ворошилов в ноябре 1944 года был выведен из ГКО. Через наркоматы Государственный Комитет Обороны руководил работой государственных учреждений и ведомств, а через Ставку Верховного Главнокомандования осуществлял руководство вооруженной борьбой с захватчиками. Упразднен был ГКО Указом Президиума Верховного Совета СССР от 4 сентября 1945 года. ГКО обладал неограниченными полномочиями. Его состав свидетельствовал о том, что И. В. Сталин собрал вокруг себя наиболее дееспособных и авторитетных людей из высших партийных и государственных органов и наделил их легитимными властными полномочиями. Несмотря на малочисленность ГКО, условия военного времени не позволяли ему собираться регулярно и в полном составе. Решения принимались председателем или заместителем председателя по согласованию с другими членами ГКО.

Решения ГКО имели силу законов военного времени. Все организации — партийные, советские, хозяй-

¹³ О Комитете Обороны. Постановление ЦК ВКП (б) и СНК СССР. 9 апреля 1941 г. // Известия ЦК КПСС. 1990. № 2. С. 203.

ственные, общественные — обязаны были неукоснительно выполнять его любые постановления и распоряжения. Всего за годы войны ГКО принял около 10 тыс. постановлений.

Своего специального аппарата ГКО не имел, а использовал аппараты ЦК ВКП(б), СНК СССР, отдельных наркоматов. Какого-либо документа, регламентирующего порядок обсуждения, принятия и исполнения решений, разработано не было, но ГКО являлся оперативным, четко действовавшим органом. Процедурные вопросы его деятельности были сведены к минимуму, заседания проводились в любое время суток. Право принятия окончательного решения принадлежало председателю ГКО — И. В. Сталину. На местах ГКО представляли его уполномоченные. В большинстве ими были секретари ЦК ВКП(б) и компартий союзных республик, крайкомов и обкомов партии, наркомы и их заместители. Масштабы и сроки деятельности уполномоченных определялись характером выполнявшегося задания.

В прифронтовых местностях решением ГКО создавались областные и городские комитеты обороны, которые объединяли партийную, советскую и военную власть в регионе. Их деятельность была подчинена интересам обороны. Они руководили созданием народного ополчения, строительством оборонительных сооружений, ремонтом боевой техники, вели общественно-воспитательную работу, налаживали мирную жизнь в освобожденных от оккупантов районах.

При ГКО по мере необходимости создавались различные комиссии, комитеты, бюро, действовавшие, в зависимости от обстоятельств, временно или постоянно. Так, в июле 1942 года на совместном заседании Политбюро и ГКО был образован Транспортный комитет. Его возглавил И. В. Сталин, а заместителем стал член Политбюро А. А. Андреев. Этот комитет стал единственным органом управления всеми видами транспорта. Он мобилизовал ресурсы железнодорожников, водников, авиаторов страны, обеспечивал взаимодействие всех звеньев транспортной системы. В состав Транспортного комитета входили наркомы путей сообщения, морского и речного флота, представители Наркомата обороны.

В декабре 1942 года для контроля и координации работы всех наркоматов оборонной промышленности было образовано Оперативное бюро ГКО в составе: В. М. Молотова, Г. М. Маленкова, А. И. Микояна и Л. П. Берии¹⁴. Этот орган наблюдал за работой промышленных и транспортных наркоматов, составлял месячные и квартальные планы производства важнейших отраслей промышленности, следил за своевременным снабжением их металлами, углем, нефтью, электроэнергией. Оперативное бюро взяло на себя и функции упраздненного Транспортного комитета.

В 1944 году при ГКО был создан Особый комитет, который занимался вопросами репарации, то есть возмещения экономического ущерба СССР за счет имущества побежденных государств.

¹⁴ Щепетов В. И. Указ. соч. С. 213.

Для руководства военными действиями на следующий день после начала Великой Отечественной войны постановлением СНК и ЦК ВКП(б) была создана Ставка Главного Командования. В нее вошли нарком обороны С. К. Тимошенко (председатель), заместитель председателя СНК К. Е. Ворошилов, заместитель председателя СНК и нарком иностранных дел В. М. Молотов, секретарь ЦК ВКП(б), Председатель СНК СССР И. В. Сталин, заместитель наркома обороны, начальник Генерального штаба Г. К. Жуков, первый заместитель наркома обороны С. М. Будённый, нарком ВМФ, главнокомандующий ВМФ адмирал Н. Г. Кузнецов. 10 июля она была преобразована в Ставку Верховного Командования и возглавил ее И. В. Сталин. 8 августа последний был назначен Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами СССР и Ставка была преобразована в Ставку Верховного Главнокомандования. В нее был введен Б. М. Шапошников. На протяжении войны круг лиц, входивших в Ставку, менялся, и в 1945 году в ее составе из прежних лиц, кроме И. В. Сталина, остались лишь Г. К. Жуков и Н. Г. Кузнецов.

Таким образом, военно-стратегическое руководство вооруженной борьбой ГКО осуществлял через Ставку Верховного главнокомандующего. Кроме того, представители ГКО выезжали в действующую армию для оказания помощи в организации и обеспечении важнейших военных операций.

Чрезвычайные органы власти и управления создавались и для решения конкретных, возникших в связи с войной задач. 24 июня 1941 года постановлением СНК СССР и ЦК ВКП(б) был образован Совет по эвакуации. Его возглавил кандидат в члены Политбюро, первый секретарь ВЦСПС Н. М. Шверник. В состав Совета вошли заместитель председателя СНК СССР А. Н. Косыгин, заместитель наркома обороны СССР Б. М. Шапошников, председатель исполкома Ленсовета П. С. Попков и др. Совет по эвакуации работал в тесном контакте с наркоматами, при которых были созданы отделы по эвакуации¹⁵.

В июне 1941 года ЦК ВКП(б) и СНК СССР определили порядок вывоза и размещения людских контингентов и наиболее ценного имущества. В сентябре при Совете по эвакуации было создано Управление по эвакуации населения, аппарат которого в центре и на местах на 1 января 1942 года насчитывал 2757 человек. Наряду с Советом по эвакуации в октябре – декабре 1941 года действовал также Комитет по эвакуации под председательством А. И. Микояна. Комитет руководил эвакуацией оборудования, запасов сырья и продовольствия. Размещение эвакуированных предприятий и организаций проводилось совместно с органами власти и управления на местах. За июль – декабрь 1941 года только из Ленинграда были эвакуированы 539 400 человек, вывезено 3700 вагонов оборудования и

¹⁵ Партийным и советским организациям прифронтовых областей. Директива СНК СССР и ЦК ВКП(б) партийным и советским организациям прифронтовых областей о мобилизации всех сил и средств на разгром фашистских захватчиков. 29 июня 1941 г. // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Изд. 8-е. — М., 1971. С. 18, 19.

культурных ценностей. С территории Украины, Белоруссии, России и других республик на восток за Урал перемещены 2693 предприятия, из прифронтовых районов вывезено 2,4 млн голов крупного рогатого скота, более 5 млн голов коз и овец, 1 млн лошадей и свиней. Организационно эвакуация проходила достаточно четко и по своему стратегическому значению приравнялась к выигрышу крупной битвы¹⁶.

Наряду с Советом и Комитетом по эвакуации 22 июня 1942 года постановлением ГКО была создана Комиссия по эвакуации во главе с Н. М. Шверником. В ее состав вошли А. И. Микоян, А. Н. Косыгин, М. З. Сабуров, Б. Н. Арутюнов и П. А. Ермолин. Комиссия действовала по осень 1942 года. За время работы комиссии под ее руководством было эвакуировано около 8 млн человек, более 150 крупных предприятий, значительные запасы продовольствия. В этом же ряду чрезвычайных органов управления следует отметить Комитет по продовольственному и вещевому снабжению, Комитет по разгрузке транспортных грузов и др.

2 ноября 1942 года Президиум Верховного Совета СССР образовал Чрезвычайную государственную комиссию по установлению и расследованию злодеяний, совершенных немецко-фашистскими захватчиками, и определению нанесенного ими ущерба гражданам, колхозам, государственным учреждениям СССР. Аналогичные комиссии были созданы в рес-

публиках, краях, областях, городах. Деятельность этих комиссий помогла установить размеры материальных, художественных и исторических ценностей, уничтоженных или вывезенных фашистами за годы войны¹⁷.

На первом этапе войны в силу недостаточной подготовленности страны к активной обороне огромные районы СССР оказались оккупированными фашистскими войсками. К ноябрю 1942 года была захвачена в общей сложности часть территории СССР, где проживали свыше 70 млн человек, то есть 42 процента населения страны. На этой территории производилось 34 процента валовой продукции всей советской промышленности¹⁸. Несмотря на жесточайшие репрессии, фашистам не удалось полностью парализовать и ликвидировать советскую систему управления на захваченной территории. В зоне немецкой оккупации продолжали действовать или создавались вновь партийные и советские органы. Они опирались на подпольное движение и партизанские формирования. Партизанское движение зародилось вскоре после оккупации части советской территории. Однако широкий и организованный размах оно получило после того, как было организовано надлежащее управление партизанскими отрядами и формированиями. В мае 1942 года ГКО принял постановление «О создании при Ставке ВГК Центрального штаба партизанского движения». Начальником Центрального штаба был назначен

¹⁶ Там же. С. 21, 23.

¹⁷ См.: Вся история в одном томе... — М., 1997. С. 266.

¹⁸ См.: Великая Отечественная война. 1941–1945. Энциклопедия. — М., 1985. С. 214.

П. К. Пономаренко. В республиках, краях и областях были созданы соответствующие штабы, руководившие партизанским движением. При Военных советах фронтов также создавались партизанские штабы. 6 сентября 1942 года ГКО назначил Маршала Советского Союза К. Е. Ворошилова главнокомандующим партизанским движением. В тылу немецко-фашистских войск создавались партизанские края, зоны, где восстанавливались органы советской власти, колхозы, предприятия местной промышленности, медицинские, культурно-бытовые и другие учреждения. Естественно, что главной задачей всех органов власти в тылу врага оставалась борьба с оккупантами. И эта борьба давала ощутимые результаты. По подсчетам специалистов, партизаны вывели из строя свыше 1 млн человек живой силы противника, было уничтожено более 65 тыс. автомашин, свыше 4 тыс. танков, САУ, броневиков и бронепоездов, 1100 самолетов, пущено под откос более 20 тыс. эшелонов и т. д. На охрану тыла от партизан в течение войны было отвлечено до 100 дивизий противника. Не следует сбрасывать со счетов и то обстоятельство, что партизанское движение крайне отрицательно сказывалось на моральном состоянии немецких солдат и офицеров, которые воевали в стране, где каждый гражданин мог оказаться партизаном. Это снижало боевой дух воинских частей вермахта, негативно сказывалось на боеспособности немецкой армии¹⁹.

Создание чрезвычайных органов управления не снимало ответственно-

сти с традиционных звеньев руководства. От них требовались не только исполнительность, но и инициативность, и полная отдача сил. Органы государственного управления, как и вся страна, работали в режиме чрезвычайного положения. 26 июня 1941 года Президиум Верховного Совета СССР принял Указ «О режиме рабочего времени рабочих и служащих в военное время»²⁰, по которому руководители предприятий промышленности, транспорта, сельского хозяйства могли оставлять рабочих и служащих на сверхурочные работы, отменять очередные и дополнительные отпуска и т. д.

Наряду с централизацией управления в годы войны проявилась и другая тенденция во взаимоотношениях центральных властей с республиками. В конце января – начале февраля 1944 года состоялась сессия Верховного Совета СССР, которая приняла Закон «О предоставлении союзным республикам полномочий в области внешних сношений и о преобразовании в связи с этим Народного комиссариата иностранных дел из общесоюзного в союзно-республиканский Народный комиссариат». Этот Закон был продиктован стремлением советского руководства занять более выгодную позицию в послевоенном устройстве мира. Для этого необходимо было включить союзные республики в международную жизнь как субъекты международного права. Реально предоставленными возможностями воспользовались только Белоруссия и Украина, которые смогли вступить в международные отношения и

¹⁹ Там же. С. 219.

²⁰ КПСС в резолюциях... С. 32, 37.

позднее вместе с СССР участвовали в создании и работе Организации Объединенных Наций. Другие союзные республики, хотя и создали свои наркоматы иностранных дел, в международной жизни практически не участвовали, если не считать включения их представителей в общесоюзные международные делегации²¹.

Расширение прав союзных республик проявилось также в предоставлении им права создавать свои воинские формирования. Закон об этом был принят на упомянутой выше сессии Верховного Совета СССР. Общесоюзный Наркомат обороны «в целях усиления оборонной мощи» СССР был преобразован в союзно-республиканский. Национальные воинские формирования создавались и до принятия этого Закона решением ГКО. Были сформированы латышские, литовские и эстонские части, а горно-стрелковые дивизии народов Кавказа и Средней Азии были созданы еще до войны. Общая численность национальных формирований в СССР достигала свыше 0,5 млн человек. Они сыграли заметную роль в обеспечении победы над врагом, однако ни одно из этих формирований не превратилось в республиканскую армию. Национальные воинские формирования и военные ведомства в республиках просуществовали до начала 50-х годов, хотя в Конституции СССР соответствующие положения оставались до 1977 года.

Расширение прав союзных республик, декларированное названными

выше законами, принципиально не меняло систему управления и преследовало скорее политические, чем управленческие цели.

Съезды и конференции ВКП(б) во время войны не собирались. Пленум ЦК партии собрался лишь однажды — в январе 1944 года. Попытки созвать Пленум ЦК делались еще в начале войны. Пленум ЦК намечался на 10 октября 1941 года, но накануне был отменен решением Политбюро «ввиду создавшегося тревожного положения на фронтах и нецелесообразности отвлечения с фронтов руководящих товарищей».

На январском Пленуме ЦК ВКП(б) 1944 года были одобрены проекты упомянутых выше законов о расширении прав союзных республик в области внешних сношений и создании национальных воинских формирований. Вместо Интернационала утвержден новый государственный гимн СССР. Утверждено постановление Политбюро ЦК ВКП(б) от 19 февраля 1942 года об исключении маршала Г. И. Кулика из членов ЦК партии и снятии его с поста заместителя наркома обороны СССР. Кроме того, Н. М. Шверник был утвержден первым заместителем Председателя Президиума Верховного Совета СССР. Стенограмма Пленума не велась, сообщение о нем было опубликовано в газете «Правда» 26 января 1944 г.²².

Политбюро, Оргбюро и Секретариат как постоянные органы собирались нерегулярно. Состав этих органов за годы войны не изменился. Принципиальные решения, принятые узким со-

²¹ Коржихина Т. П., Сенин А. С. История российской государственности... С. 382.

²² КПСС в резолюциях... С. 41, 43.

ставом лиц, приближенных к И. В. Сталину, оформлялись как протоколы заседаний Политбюро. Многие вопросы в военное время решались аппаратом ЦК ВКП(б), который разрастался и становился все более громоздким. В Управление кадров ЦК входило более полусотни отделов, которые дублировали структуру центральных государственных и народно-хозяйственных учреждений. Усложнялся и расширялся аппарат управления пропагандой и агитацией. В 1942 году были созданы отделы науки, печати, издательств, преподавания марксизма-ленинизма в вузах; в 1943 году — художественной литературы, кинематографии; в 1944 году — радиовещания и радиофикации, группа консультантов для оценки рукописей по теоретическим вопросам; в 1945 году — отделы искусств, полиграфической промышленности, бумажной промышленности, местных газет. Для помощи в организации производства и для контроля на важнейшие предприятия были направлены парторги ЦК, число которых к концу войны достигло 1377²³.

Особо следует сказать о деятельности И. В. Сталина в годы Великой Отечественной войны, его роли в организации управления страной. В научной литературе, в мемуарах политических и военных деятелей по этому поводу высказываются разные, часто противоположные, исключаящие друг друга мнения. Война вознесла Сталина к вершинам государственной власти, все нити которой он собрал в своих руках. В годы войны он лично познакомился со многими политическими де-

ятелями мира, вошел на равных в клуб мировых политиков. Он встречался и переписывался с У. Черчиллем, Ф. Рузвельтом, Ш. де Голлем и др. Все они были о нем высокого мнения. И. В. Сталин вел диалог на равных с крупнейшими политиками своего времени. Признавая, что Сталин был жестоким диктатором, они в то же время видели в нем выдающегося политического деятеля, последовательного государственника, отстаивавшего интересы России как великой державы.

Период войны — это вершина политической, государственной и личной карьеры И. В. Сталина. Он венчал пирамиду власти, и ничто не ограничивало его полномочий, никто его не контролировал. Ни перед кем он не был ответствен, но мог привлечь к ответственности любого. Эта безраздельная власть дорого обошлась советскому народу и государству. Десятки миллионов жизней были заплачены за ошибки и просчеты И. В. Сталина.

Таким образом, в годы Великой Отечественной войны государственно-му управлению в СССР были присущи некоторые характерные особенности. Во-первых, это безмерная концентрация власти в центре. Она выразилась в том, что довольно узкий круг одних и тех же лиц входил в состав основных руководящих органов: Политбюро ЦК ВКП(б), СНК СССР, ГКО, Ставки ВГК. Этими лицами были И. В. Сталин и его ближайшее политическое окружение — В. М. Молотов, Г. М. Маленков, А. И. Микоян, Л. П. Берия, Л. М. Каганович, а также военные — Г. К. Жуков, Б. М. Ша-

²³ См.: Вся история в одном томе... С. 273.

пошников, С. К. Тимошенко, Н. Г. Кузнецов, А. М. Василевский, К. Е. Ворошилов и некоторые другие.

Зачастую невозможно было провести грань между органами, которые они представляли. Тем более что многие из них занимали одновременно несколько постов и должностей. Так, Сталин одновременно был Генеральным секретарем ЦК партии, Председателем Совнаркома СССР, Председателем ГКО, Верховным Главкомандующим и наркомом обороны. Решения одних и тех же лиц могли быть оформлены протоколом заседания Политбюро, СНК СССР или ГКО. Это, с одной стороны, давало определенный положительный эффект, поскольку вопросы решались оперативно, без траты времени на согласования. С другой стороны, слишком узкий состав высшего руководства (8–10 человек) таил в себе опасность субъективизма, произвола, бесконтрольности, недостаточной проработки некоторых решений. По существу,

одни и те же лица принимали решения, организовывали их выполнение и контролировали результаты работы. В случае неудач всегда отыскивались «козлы отпущения» среди подчиненных исполнителей. Поэтому кадровая чехарда, особенно на начальном этапе войны, была обычным делом. К примеру, с июня по октябрь 1941 года должность командующего войсками Западного фронта занимали П. Г. Павлов, С. К. Тимошенко, И. С. Конев, Г. К. Жуков.

Во-вторых, особенностью системы управления в военное время было то, что существенно возросла роль органов исполнительной власти. Поскольку сессии Верховного Совета СССР созывались нерегулярно, выборы Советов всех уровней неоднократно переносились, решения исполнительных органов воспринимались как законы.

В целом же советская система управления выдержала испытания войной и обеспечила победу над сильным и организованным противником.

Российская бюрократия: процедуры найма и организация карьеры*

*Гимпельсон В. Е.,
Магун В. С.*

Введение и постановка проблемы

Гимпельсон Владимир Ефимович — кандидат экономических наук, директор Центра трудовых исследований Государственного университета — Высшая школа экономики.

Магун Владимир Самуилович — кандидат психологических наук, заведующий сектором Института социологии РАН (г. Москва).

В России нелюбовь к чиновникам исторически очень сильна, и зачастую именно бюрократию общественное мнение винит во всех неурядицах. Согласно опросам, люди очень низко оценивают эффективность работы чиновников и не считают нужным повышать их заработную плату. Такая позиция сопровождается убежденностью в том, что все чиновники обладают иными, кроме зарплаты, денежными доходами, а чиновничество в целом сильно коррумпировано¹. Впрочем, качество бюрократии является отражением уровня развития общества, в котором она функционирует. Переиначивая известное выражение, можно сказать, что каждое общество имеет ту бюрократию, которую оно заслуживает.

* Работа выполнена в рамках проекта «Молодые специалисты на российской государственной и муниципальной службе». Руководители В. С. Магун (Институт социологии РАН) и Р. Дж. Брим (Университет Торонто), проект поддержан совместным фондом Университета Калгари — Фонда Горбачева. Авторы благодарны за обсуждение и ценные замечания Л. Д. Гудкову, Р. И. Капелюшникову, С. В. Морозкову, Л. И. Якобсону, А. А. Яковлеву.

¹ Сошлемся на материалы Фонда «Общественное мнение»: Климова С. Г. Чиновники. 27 апреля 2001 г. <<http://www.fom.ru/reports/frames/pa0016.html>>.

Качество бюрократии, по-видимому, не в последнюю очередь зависит от того, из кого она состоит, и как ее представители отбираются. Однако эмпирические исследования ее состава, механизмов ее формирования и процессов функционирования в современной России начались недавно². Специфические трудности таких исследований связаны с корпоративностью и фактической закрытостью органов государственной власти от сторонних наблюдателей, а также с тем, что процессы формирования новой российской бюрократии еще далеко не завершены. Поэтому задачи сбора фактов о бюрократии и описания ежедневной деятельности чиновников представляются весьма актуальными. В то же время необходимо анализировать эти факты сквозь призму имеющихся теоретических концепций. Подобный анализ был бы полезен для реализации программы реформирования государственной

службы, которая является сегодня одним из политических приоритетов.

Цель статьи заключается в том, чтобы выявить и проанализировать существующие сегодня механизмы отбора и продвижения чиновников. Используя данные о молодых государственных служащих, мы постараемся ответить на несколько взаимосвязанных вопросов. Во-первых, с помощью каких каналов и инструментов осуществляется вход в бюрократию? Во-вторых, как молодые чиновники видят свою карьеру? В-третьих, по каким критериям организовано продвижение внутри бюрократических организаций, т. е. как функционируют лифты, обеспечивающие внутриорганизационную мобильность? В-четвертых, как влияют представления о механизмах карьерного роста на поведение людей в бюрократической организации? И, наконец, в-пятых, насколько молодые чиновники привержены своей организации и госслужбе в целом?

² См.: Барабашев А. Г. Государственная служба в Российской Федерации: современное состояние, проблемы и перспективы: аналитический обзор направлений и содержания реформирования госслужбы в Российской Федерации <<http://www.pareform.ru/bulletin>>; Виноградова Е., Кириченко О., Кудюкин П. Государственная и муниципальная служба: с чем столкнется будущая реформа. Результаты пилотного социологического исследования. — М.: Московский центр Карнеги, 2000; Гимпельсон В. Е. Численность и состав российской бюрократии: между советской номенклатурой и госслужбой гражданского общества // Вопросы экономики. 2002. № 11. Реформа государственного управления в России: Рабочие материалы Центра проблем государственного управления ГУ-ВШЭ. Вып. 1. М.: ГУ ВШЭ, 2002; Магун В. С., Брим Р., Гимпельсон В. Е., Морозков С. В., Чирикова А. Е. Молодые специалисты на российской государственной и муниципальной службе. Научный доклад по итогам исследования областных и городских администраций. — М.: ИС РАН, 2003, адрес в Интернете: http://www.isras.ru/files/extra/Molodue_spetsialistu.pdf; Моусова Г. А. Как становятся чиновниками и продвигаются по службе // Общественные науки и современность. 2004. № 3; Чирикова А. Е. Исполнительная власть в регионах: правила игры формальные и неформальные // Общественные науки и современность. 2004. № 3.; Якобсон Л. И. Модернизация государственного аппарата. Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации. Глава 7. — М.: Программа развития ООН, 2004; Brym R., and Gimpelson V. The Size, Composition, and Dynamics of the Russian State Bureaucracy in the 1990s. Slavic Review. Vol. 63. 2004, № 1; Jakobson L. Administrative Reform in Russia's Economic Development // Administrative Reform and National Economic Development / Ed. by Kuotsai Tom Liou. Aldershot, Ashgate Publ., 2000.



Эффективная бюрократия почти синоним эффективного государства. Если чиновники неэффективны, некомпетентны и плохо мотивированы, масштабные «провалы» государства становятся практически неизбежными. Как справедливо напоминает польский исследователь Яцек Коханович, «подобно флагу, национальному гимну, военной униформе или Президентской резиденции, она (бюрократия. — Примеч. авт.) является символом, через который государство — и вся нация — воспринимаются. Граждане, вынужденные общаться с неэффективными или коррумпированными чиновниками, не будут уважать государство, и тогда связи, соединяющие общество воедино, ослабнут»³.

Однако высокое качество бюрократического аппарата априори отнюдь не гарантировано и не возникает само собой. Невозможно объяснить его лишь культурно-историческим наследием. По-видимому, чиновники становятся эффективными, компетентными и мотивированными только при выполнении определенных институциональных условий. Каких? Этой проблеме посвящена огромная литература в различных областях социальной науки. Для социологов наибольшее значение имеет веберовская традиция исследования бюрократии, развитая им, в частности, в XI главе «Economy and Society»⁴.

Идеальная бюрократия, по Веберу, рациональна, высокопрофессио-

нальна и аполитична. Бюрократ не должен быть прислужником вышестоящих и обязан работать, руководствуясь интересами дела, независимо от смены власти. Все это должно обеспечиваться целым рядом факторов и специальных процедур. Среди них: рекрутирование на основе открытых конкурсов, продвижение по иерархической лестнице внутри организации на основании меритократических критериев, деполитизация карьеры и функциональных обязанностей, профессионализация деятельности, конкурентоспособное вознаграждение и определенные социальные гарантии. Оплата труда чиновников четко фиксирована, привязана к статусу или должности, а также к величине стажа на государственной службе, и не зависит от конкретного объема работы. Их бюрократическая карьера если не гарантирована, то, по крайней мере, предсказуема.

Все перечисленные выше правила и особенности имеют одну главную цель: они направлены на то, чтобы государственные служащие были в высшей степени профессиональными экспертами и идентифицировали себя с государством, а не с конкретными идеологиями, политиками или лоббистскими группами. Макс Вебер неоднократно подчеркивал, что для бюрократии необходимы *calculable rules* («внятные правила») и она действует «не зирая на лица» («without regard for persons»). «Чем более совершенной становится бюрократия, тем она более «дегуманизирована», тем полнее устраняет из

³ Kochanowicz J. Reforming Weak States and Deficient Bureaucracies // Intricate Links: Democratization and Market Reforms in Latin America and Eastern Europe. Washington DC: ODC, 1994. p. 202.

⁴ Weber M. Economy and Society / Ed. by G. Roth and C. Wittich. Vol. 2. University of California Press, 1978.

официальных дел любовь, ненависть и все чисто личностные, иррациональные и эмоциональные элементы, которые исключают расчет»⁵. Рациональный капитализм нуждается в рациональной бюрократии, функционирующей как хорошо отлаженная машина, и наоборот.

Конечно, Вебер писал об идеальном типе государственного чиновника. Реальные бюрократы даже в самой совершенной и «омашиненной» бюрократической организации остаются живыми людьми, которые вряд ли способны полностью отстраниться от эмоций, чувств, личных интересов и т. п. А это означает, что в реальности всегда остается место для человеческих слабостей, неформальных отношений и скрытых побуждений, которые невозможно подавить никакой рациональной системой формальных правил.

Американские исследователи П. Эванс и Дж. Роч попытались операционализировать веберовские идеи и связать их с итоговыми показателями функционирования государства в сфере макроэкономики. С помощью специальных экспертных процедур они выявили и предложили набор индикаторов «веберизма» для бюрократии, т. е. показателей того, в какой мере функционирование системы государственной службы в разных странах при-

ближается к сконструированному Вебером идеальному типу.

Основная гипотеза Эванса и Роч состояла в том, что степень приближения качества бюрократии к «веберовскому идеалу» будет положительно влиять на результаты деятельности государства и, в частности, на темпы экономического роста. Используя статистические данные по развивающимся странам, они подтвердили эту гипотезу: чем лучше в стране организована государственная служба, тем выше оказались показатели ее экономического роста и тем выше международная репутация ее бюрократии⁶.

В качестве ключевых институциональных характеристик «веберовской» бюрократии П. Эванс и Дж. Роч рассматривали специальные процедуры «входа» на госслужбу. Среди них: меритократическое и конкурентное рекрутирование, в отличие от политически или личностно мотивированных решений о найме; обеспечение чиновникам долговременной и предсказуемой карьеры в администрации (ведущее к заполнению средних и высших должностей в организационной иерархии преимущественно через внутреннее продвижение)⁷.

Систему правил, направленных на организацию долговременной карьеры

⁵ Ibid. P. 975.

⁶ Evans P., and Rauch J. Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of «Weberian» state structures on economic growth // American Sociological Review. Oct 1999. Vol. 64. № 5; Rauch J., and Evans P. Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries // Journal of Public Economics. 2000. 75. P. 49–71.

⁷ В число индикаторов «веберизма» Дж. Роч и П. Эванс включили также конкурентный уровень заработной платы, но по результатам их сопоставлений он не дал значимых связей с итоговыми показателями эффективности и репутации чиновников. Вряд ли стоит делать отсюда вывод о несущественности данного параметра, скорее это повод для дальнейшего изучения вопроса.

еры работников в организации, и связанное с ними правило заполнения вакансий со среднего уровня и выше за счет внутреннего продвижения называют «внутренним рынком труда» (ВРТ)⁸. Внутренний рынок труда, как правило, развит в тех организациях, где используются свойства работников, делающие их трудно заменимыми на людей со стороны, то есть где высок удельный вес специфического для данной организации человеческого капитала⁹. Специфичность такого капитала означает необходимость значительных внутриорганизационных инвестиций в обучение и, соответственно, заинтересованность работодателя в удержании работников, обладающих специфическим человеческим капиталом.

Совпадение наборов характеристик эффективной бюрократии и развитости внутреннего рынка труда, по-видимому, не случайно. В государственном управлении как раз велика доля специфического человеческого капитала, накапливаемого работником в процессе работы в организации или в системе государственного управления в целом.

Итак, правила и процедуры внутреннего рынка труда призваны определенным образом формировать поведе-

ние работодателей и работников в тех случаях, когда быстрый и «дешевый» найм последних на внешнем (открытом и конкурентном) рынке труда по разным причинам невозможен. Цель их использования — вывести на первый план стимулы долгосрочной карьеры, способствовать накоплению специфического человеческого капитала и решению проблемы оппортунизма в поведении работников (*agency problem*).

В последние десятилетия в мире постепенно набирает силу комплекс идей, противоположный веберовским представлениям об идеальной бюрократии. В рамках идеологии «нового менеджмента» в органы государственного управления внедряются подходы, эффективно работающие в бизнес-организациях: уменьшение роли иерархических структур и традиционной «лестницы чинов», оценка деятельности чиновников по четко измеряемым результатам, последовательная ориентация органов государственного управления на потребителя (т. е. на интересы и потребности граждан), передача части управленческих функций внешним коммерческим структурам, создание временных отделов и целых организаций для решения конкретных проблем и т. п.¹⁰.

⁸ Doeringer P., and Piore M. *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*. Lexington Books, 1971; Osterman P., ed. *Internal Labor Markets*. MIT Press, 1984. Об исследованиях бюрократии под углом зрения теории внутреннего рынка труда см., например: DiPrete T. *The Professionalization of Administration and Equal Employment Opportunity in the U.S. Federal Government* // *American Journal of Sociology*. 1987. July. Vol. 93. No. 1 P. 119–140; DiPrete T. *The Bureaucratic Labor Market: The Case of the Federal Civil Service*. New York: Plenum Press, 1989.

⁹ Williamson O. *Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications*. — New York: The Free Press, 1975. Chapter 4.

¹⁰ Осборн Д., Пластик П. *Управление без бюрократов. Пять стратегий обновления государства*. / Пер. с англ. Под ред. Л. И. Лопатникова. — М.: Издательская группа «Прогресс», 2001; Государственная служба / Под ред. А. В. Оболонского. — М.: Издательство «Дело», 1999. С. 23–33; Оболонский А. В. *Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия*. — М.: Издательство «Дело», 2002.

Все же, по оценкам наблюдателей, реформы подобного типа не везде идут успешно¹¹, и веберовские представления о бюрократии пока рано списывать со счета.

Агрегированные данные государственной статистики свидетельствуют о том, что темп обновления состава чиновников в России во второй половине 1990-х годов был незначительным. Основной «оборот» кадров происходил на нижних этажах, в то время как кадровый состав на верхних должностях на высшие было практически заблокировано. В итоге молодежь не имела стимулов долго задерживаться на государственной службе, оставляя чиновников старших возрастов без видимой конкуренции снизу и извне¹². Такая практика может создавать препятствия к накоплению специфического человеческого капитала в государственном аппарате, вызывая неоправданную и непреодолимую сегментацию коллективов на молодежь, занимающую низшие этажи бюрократической иерархии, и пожилых, монополизировавших высшие. При этом естественно предположить, что «кадровая политика» в таком случае имеет сильный личностный акцент, направ-

ленный на формирование внутренне цементированных команд или кланов, связанных клиентарными связями, т. е. отношениями преданности и покровительства между рядовыми сотрудниками и вышестоящими¹³. В конечном счете, все это негативно сказывается на эффективности государственной службы, противопоставляя и текущие, и долгосрочные интересы отдельных групп внутри государственного аппарата.

Картина функционирования бюрократии, которая складывается на основе агрегированных данных государственной статистики, представляется принципиально «антивеберовской». Чтобы проверить это предположение, необходим более глубокий анализ и включение в него дополнительных переменных.

Наши основные гипотезы, вокруг которых организовано дальнейшее обсуждение, заключаются в следующем:

- *Гипотеза 1.* В обеспечении доступа на государственную службу в России личные неформальные связи играют более существенную роль, чем обезличенные конкурентные и меритократические процедуры и правила.
- *Гипотеза 2.* В карьерном продвижении внутри бюрократических организаций лояльность сотрудников по

¹¹ Мэннинг Н., Паррисон Н. Реформа государственного управления. Международный опыт. — М.: Издательство «Весь мир», 2003.

¹² Гимпельсон В. Е. Численность и состав российской бюрократии: между советской номенклатурой и госслужбой гражданского общества // Вопросы экономики. 2002. № 11; Brym R., and Gimpelson V. The Size, Composition, and Dynamics of the Russian State Bureaucracy in the 1990s. Slavic Review. Vol. 63. 2004. № 1.

¹³ Афанасьев М. Н. Клиентелизм и российская государственность. Исследование клиентарных отношений, их роли в эволюции и упадке прошлых форм российской государственности, их влияния на политические институты и деятельность властвующих групп в современной России. — М., 1997; Jakobson L. Administrative Reform in Russia's Economic Development // Administrative Reform and National Economic Development / Ed. by Kuotsai Tom Liou. Aldershot, Ashgate Publ., 2000.

отношению к руководству более значима, чем деловые меритократические критерии.

- *Гипотеза 3.* Практика доступа на государственную службу и ожидаемая политика продвижения работников в бюрократических организациях формируют индивидуальный прогноз внутриорганизационной карьеры. Такой прогноз значимо влияет на поведение молодых чиновников в системе государственной службы, стимулируя их желание сохранять приверженность нынешнему месту работы или сменить его.
- *Гипотеза 4.* В организациях, придерживающихся меритократически ориентированных процедур в политике найма и продвижения, уровень оплаты труда выше.

Для проверки этих гипотез необходимы индивидуальные данные, которые должны репрезентировать все чиновничество и давать представление о различных аспектах его деятельности, мобильности, оплаты и т. п. Пока что данные такого рода отсутствуют. Мы располагаем гораздо более ограниченными данными специального обследования молодых чиновников, проведенного нами в 2001–2002 гг. Оно охватило лиц в возрасте до 35 лет, работающих

на должностях государственных или муниципальных служащих в федеральных, областных и городских органах управления.

На федеральном уровне были отобраны 10 расположенных в Москве федеральных министерств и ведомств, связанных с управлением экономикой. Для исследования региональных чиновников были выбраны три области европейской части России, расположенные к северу, востоку и к югу от столицы и определенным образом отражающие разнообразие регионов европейской России. Объектом изучения стали администрации этих областей, а также городские администрации соответствующих областных центров.

В каждой из отобранных организаций государственной власти и управления по *стандартизированной анкете* были опрошены молодые чиновники с высшим образованием в возрасте до 35 лет включительно. Всего было опрошено 819 человек на федеральном уровне, 294 человека в 3 областных администрациях и 344 человека — в 3 городских. В каждой из организаций в выборку попало около 50 процентов от списочного состава чиновников. По областным и городским администрациям опубликован общий обзор полученных результатов¹⁴.

¹⁴ Магун В. С., Брим Р., Гимпельсон В. Е., Морозков С. В., Чирикова А. Е. Молодые специалисты на российской государственной и муниципальной службе. Научный доклад по итогам исследования областных и городских администраций. — М.: ИС РАН, 2003, адрес в Интернете: <http://www.isras.ru/files/extra/Molodue_spetsialistu.pdf>

Как становятся чиновниками: каналы и инструменты рекрутирования

Особенности процедур и критериев отбора входят в список важнейших характеристик, отличающих, согласно М. Веберу, бюрократический способ управления от патримониального. Значение конкурентного входа на государственную службу отмечается при описании ее функционирования в некоторых странах, добившихся особых экономических успехов¹⁵.

Можно дать по меньшей мере три объяснения этому. *Во-первых*, тщательный отбор обеспечивает селекцию наиболее квалифицированных и производительных работников. Поскольку издержки увольнения в этой сфере высоки, то исправление ошибок, совершенных при найме, очень затруднено. *Во-вторых*, действие объективных процедур отбора обеспечивает нанятому чиновнику определенную автономию от вышестоящих руководителей, препятствует созданию замкнутых кланов, создает почву для более эффективного взаимного контроля. Все это стимулирует чиновников ориентироваться преимущественно на интересы общества и государства, а не на интересы начальства. *В-третьих*, конкурсный отбор при входе помогает реализовать и такое важное условие, как равный доступ к государственной службе. Это не

только обеспечивает социальную справедливость, но и увеличивает возможности нахождения наиболее достойных кандидатов.

В итоге, исходный отбор акторов для тех или иных функций влияет на качество исполнения этих функций гораздо сильнее, чем какие-либо иные воздействия на уже отобранных исполнителей — их обучение, стимулирование и т. п., что характерно и для многих других социальных ситуаций.

Нацелены ли существующие сегодня в России процедуры отбора на селекцию наиболее перспективных сотрудников или же происходит систематическая аккумуляция «худших» — наименее квалифицированных и производительных? К числу инструментов эффективного отбора относятся квалификационные экзамены (предпочтительно письменные) и тесты, которые могут применяться как сами по себе, так и в рамках конкурсного замещения должностей.

Наши данные свидетельствуют, что абсолютно преобладающей формой отбора кандидатов является собеседование, — через него при приеме на работу прошли почти 94 процента опрошенных молодых чиновников. Не будет большим преувеличением пред-

¹⁵ Evans P. Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation. Princeton University Press. Princeton, N. J., 1995; Evans P. The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change. In: The Politics of Economic Adjustment / Ed. by S. Haggard and R. Kaufman, Princeton, 1992.

положить, что «разрешающая способность» собеседования как фильтра при селекции лучших кандидатов крайне мала. Это весьма субъективная процедура, а в приложении к отбору чиновников низшего ранга (в условиях острого дефицита соискателей) она к тому же может быть и совершенно формальной¹⁶.

К более формализованным процедурам можно отнести конкурс и тестирование. Масштабы их использования незначительны: в каждом из этих испытаний участвовали примерно по 4 процента наших респондентов. Характерно, что чем выше «входная» должность, тем выше степень охвата ими. В конкурсе, например, участвовали лишь 2 процента специалистов 2-й категории, но уже 7 процентов принятых на должность главного специалиста. Протестировано было лишь 3 процента специалистов 2-й категории, но уже 9 процентов вновь принятых главных специалистов и 12 процентов консультантов. Эта тенденция сохраняется, если взять и такой показатель, как участие респондента *хотя бы в одной* из четырех процедур, повышающих меритократически ориентированную селек-

тивность отбора. Среди специалистов 2-й категории таковых было 6 процентов, а например, среди главных специалистов — 12 процентов¹⁷.

В областных администрациях при приеме новых сотрудников практика отбора претендентов на основе конкурса, а также использования специальных тестов встречается все же чаще, чем на городском и федеральном уровнях. Доля прошедших хотя бы одну из процедур, повышающих объективность отбора, в областных администрациях в 3 раза выше, чем городских или федеральных. В дальнейшем мы еще не раз столкнемся с тем фактом, что кадровая политика региональных администраций отличается большей нацеленностью на отбор и продвижение наиболее успешных работников¹⁸.

К возможным формам получения информации о кандидате на работу (скрининга), наряду с уже упомянутыми процедурами экзамена и тестирования, относится и предварительная стажировка в организации, а также работа без зачисления в постоянный штат (срочный трудовой договор или трудовое соглашение). Подобные формы

¹⁶ Из интервью с работниками министерств мы знаем, что на младшие должности ни конкуренции, ни отбора практически нет, «вход» на них почти свободный.

¹⁷ Одновременно заметна слабо выраженная тенденция снижения охвата собеседованием вновь приходящих на более высокие должности. Как будет показано ниже, среди нанимаемых велика доля тех, кому предложил работу кто-то из руководства организации, и среди приглашенных на высокие должности эта доля выше. По-видимому, в этих случаях необходимости в специальном собеседовании не возникало.

¹⁸ Для сравнения: по данным кадрового управления федерального правительства США, из общего числа лиц, поступивших на службу в федеральные органы в апреле 1999 года, по конкурсу были приняты 29 процентов (см.: Ингрэхэм П., Селден С., Мойнихэн Д. Государственная служба за рубежом // Психологические аспекты работы с персоналом. 2000. № 2. С. 91).

В одной из областных администраций, где чаще всего используются меритократические процедуры найма молодых чиновников, мы провели более детальное изучение профессионального образования и специальностей тех, кто был принят на работу таким образом. Оказалось, что среди них были

занятости дают работнику возможность проявить многие существенные качества, которые при других формах отбора остаются скрытыми, а работодателю — возможность лучше узнать потенциального работника и принять более обоснованное решение о целесообразности его использования в будущем. Но такие формы скрининга также мало распространены в обследованных организациях: доли стажировавшихся и временно работавших составляют около 11 процентов, пересекаясь примерно в 20 процентах случаев.

Еще один способ снижения неопределенности при приеме на работу — рекомендации от лиц, пользующихся уважением и доверием нанимателя, или прием на работу тех, с кем наниматель уже знаком. Однако такая практика создает опасность формирования родственно-дружеской, а не деловой среды.

Данные таблицы 1 иллюстрируют тот факт, что личные рекомендации (45 процентов случаев) или личное знакомство с будущим работником (40 процентов случаев) как раз и являются доминирующими каналами получения работодателями информации о будущих работниках. Менее 20

процентов молодых чиновников пришли в организацию, не будучи предварительно представленными будущему работодателю. Таким образом, предварительно полученная или собранная работодателем информация явилась в большинстве случаев основой для найма на работу.

В целом, общая структура каналов входа в федеральные, областные и городские администрации примерно одинакова, с небольшими отличиями.

«Входные двери» при устройстве на работу в обследуемые федеральные министерства относительно чаще, чем в случае областных и городских администраций, открывались при помощи личной рекомендации, несколько реже — благодаря личным знакомствам. Наоборот, при трудоустройстве в региональные или городские администрации роль личных рекомендаций снижается, а «эффективность» личного знакомства возрастает. Эта разница может быть объяснена масштабом города, где происходит действие. В Москве, где расположены федеральные министерства, население многочисленней, и вероятность прямых связей с непосредственным работодателем несколько ниже. Соответственно, большую на-

в основном экономисты и юристы, а также программисты и специалисты по связям с общественностью. Из этого перечня видно, что виды работы, для которых практиковался конкурсный отбор чиновников, требовали наличия профессиональных знаний и навыков, усвоение которых происходит в процессе длительного обучения вне организации. Кроме того, эти знания и навыки в равной мере приложимы в разных секторах и отраслях. Когда же работника подбирают для относительно «простых» обязанностей (прежде всего тех, выполнению которых только и можно обучиться «на рабочем месте»), появляется основание пренебречь при отборе конкурсными и экзаменационными процедурами, нацеленными на учет именно специальных знаний и навыков. В этих случаях приоритетными для отбора часто становятся «личные» качества — лояльность, способность к работе в команде, адаптивность и обучаемость, общий уровень культуры, о которых наниматель предпочитает судить на основе рекомендаций.

Таблица 1. Практика устройства на работу
(процентов от числа ответивших на вопрос*)

Ответы на вопрос: «Как вы устроились на работу в данную организацию?»	Все рес- понденты (N=1457)	Министер- ства (N=819)	Областные администра- ции (N=294)	Городские администра- ции (N=344)
По личной рекомендации	45	51	40	34
Руководитель подразделения или кто-то другой из руковод- ства предложил эту работу	32	28	41	37
Обратился(ась) сюда сам(а), но меня уже здесь знали	8	6	12	10
По своей инициативе, без реко- мендаций («с улицы»)	11	10	9	16
По заявке, полученной в вузе	3	4	2	2
Через службу занятости	2	1	1	4
Другое	4	6	1	1

* Число выборов не ограничивалось.

грузку принимают на себя опосредованные связи, выражением которых является чья-то рекомендация.

Городские администрации несколько чаще, чем областные и федеральные, нанимают специалистов «с улицы» и задействуют службы занятости. Это отличие, скорее всего, признак более низкого престижа работы в городских администрациях. Соответственно, более открытый «доступ в чиновники» сегодня не результат специальной политики соответствующей администрации, а естественно сложившееся следствие низкой привлекательности соответствующих рабочих мест.

Если рекомендатель основывается на знании профессиональных достоинств рекомендуемого, это снижает неопределенность по поводу качеств

нанимаемого на работу и сокращает транзакционные издержки найма (например, на скрининг или обучение). Для этого он должен хорошо знать рекомендуемого по работе. Но те рекомендации, по которым приходят на работу молодые чиновники, вряд ли выполняют вышеупомянутую функцию. Об этом свидетельствует состав рекомендателей (табл. 2), среди которых более четверти составляют знакомые рекомендуемого и знакомые знакомых, 27 процентов — его родственники и знакомые родственников. Понятно, что эти люди (в отличие, например, от преподавателя вуза или научного руководителя — их рекомендациями воспользовались только 8 процентов респондентов) вряд ли могут объективно оценить деловые качества претендента на должность.

Таблица 2. Кем является рекомендатель по отношению к претенденту на должность (в процентах от числа ответивших)

Ответы на вопрос «Кто непосредственно рекомендовал вас на эту работу?»	Все респонденты, N=1423	Министерства, N=801	Областные администрации, N=287	Городские администрации, N=335
Мои знакомые	25	26	25	22
Родственники, родители	12	10	13	15
Знакомые родственников, родителей	16	18	12	14
Знакомые знакомых	6	8	3	4
Другие	13	13	14	13
Был лично знаком с тем, кто принял на работу	15	11	20	19
Преподаватели вуза, научный руководитель	8	9	11	6
Никто не рекомендовал	7	6	5	9
Среднее число выборов	1,0	1,0	1,0	1,0

Итак, факты свидетельствуют о том, что процедуры «входа» работника в государственные и муниципальные администрации чаще всего неэффективны с точки зрения отбора претендентов «по заслугам» и вряд ли его обеспечивают. В большей степени они приспособлены к заполнению вакансий лояльными начальству работниками.

Позиция большинства руководителей, как показали проведенные с ними интервью, препятствует развитию процедур меритократического отбора в российской государственной / муниципальной службе. Эти руководители критикуют практику конкурсного отбора за медленность, негибкость, дороговизну и к тому же не верят, что по конкурсу будет отобран именно тот сотрудник, который нужен на данном рабочем месте. Есть и не называемые

причины: непосредственные руководители теряют при конкурсном отборе часть своей власти и поэтому вряд ли будут сторонниками соответствующих нововведений. Для того, чтобы избежать найма сотрудника по конкурсу, руководители департаментов, как правило, находят организационные возможности — например, право нанимать без конкурса человека, состоящего в кадровом резерве.

Приходится признать, что в сопротивлении руководителей практике конкурсного отбора можно найти определенные рациональные основания. Дело в том, что в стране не развита общая инфраструктура рекрутирования и мобильности: отсутствуют надежно зафиксированные «кредитные истории» соискателей рабочих мест, нет культуры рекомендаций и

доверия рекомендателям, нет достоверных рейтингов профессиональных учебных заведений, не разработаны тесты и процедуры для конкурсного отбора кандидатов. Иными словами, работодатель, решившийся на конкурентное сравнение соискателей, не освобождает себя от потока ложных сигналов.

Поэтому внедрение механизмов меритократического отбора является очень сложной задачей, для решения которой необходима комплексная реформа всей кадровой работы. Если все же эту работу удастся выполнить и механизмы меритократического отбора будут внедрены в систему государственной службы, то в выигрыше окажется не только общество, получающее более квалифицированных и свободных от непосредственного административного давления чиновников, но и сами вновь нанимаемые чиновники. Возрастет престиж их работы, их автономия, возможности мобильности в системе государственной/муниципальной службы, их социальная защищенность.

Характерно, что сами молодые чиновники высказываются в пользу проведения объективных конкурсов при замещении вакансий (в соотношении 5,5 к 1–67 против 12 процентов). Возможно, они связывают с такими конкурсами и надежды на «раскупорку тромбов» в системе продвижения уже *внутри* организации.

Поступление на работу в министерство или в администрацию области (города) — лишь первый шаг в карьере государственного служащего. Второй шаг — адаптация к правилам, господствующим в данной организации, выработка собственных стратегии и тактики поведения. Каждый молодой сотрудник должен для себя дать ответ на вопрос о том, есть ли здесь перспектива карьеры? Если да, что надо делать и как себя вести? А что делать, если такая перспектива не просматривается? Или если «цена» карьеры слишком велика? От того, как молодые сотрудники отвечают на эти вопросы, зависит и их будущее в организации (и вообще в системе государственной службы), и будущее самой организации.

Предвидение карьеры: как работают «лифты»

Долговременная карьера внутри организации или корпорации, которую представляет собой государственная служба, является, по Веберу, существенным признаком последней. Как мы уже говорили, целесообразность подобного построения карьеры базируется на предположении (часто имплицитном), что в государственном управлении высока доля специализированных знаний

и навыков («аппаратной специфики»), которые накапливаются чиновниками в ходе практической работы. Поэтому в интересах эффективности организации человек должен работать на государственной службе достаточно долго.

Если исходить из целесообразности долговременной карьеры, то процессы продвижения (вертикальной мобильности) приобретают ключевую

мотивирующую роль. Вся система стимулов должна при этом иметь перспективный, отсроченный характер. Чтобы побудить чиновника сохранять долговременную приверженность организации и эффективно работать на протяжении длительного периода времени, надо формировать у него представление о том, что его сегодняшние усилия будут вознаграждены в будущем, т. е. его статус и заработок будут расти в зависимости от стажа успешной работы.

Реализация всего этого долговременного процесса возможна только при условии общей высокой мобильности: чтобы продвигать тех, кто находится на низших уровнях иерархии, необходимо, чтобы двигались вверх те, кто занимает средние позиции. Для этого, в свою очередь, должны своевременно уходить на пенсию высшие чиновники, освобождая соответствующие топ-позиции. Соблюдение регулярности в работе «лифтов», перемещающих персонал с этажа на этаж, предполагает также относительную замкнутость всей системы. Люди со стороны должны приходить, главным образом, на низшие позиции. «Боковой вход» на средние и высокие должности, естественно, будет нарушать и тормозить слаженную динамику поэтапных внутриорганизационных (внутрикорпоративных) перемещений. Если вакансии не открываются, либо заполняются людьми со стороны, либо продвижение осуществляется не на основе деловых критериев, это подрывает надежды на карьеру или стимулирует чиновника к проявлению тех качеств, которые не связаны с выполнением возлагаемых организацией задач.

Посмотрим, в какой мере реальные процессы вертикальной динамики в изучаемых нами организациях соответствуют ожиданиям, выводимым из веберовского идеального типа. Чтобы понять функционирование карьерного «лифта», мы задавали респондентам вопрос: «Как часто в вашей организации появляются свободные должности (вакансии) начальников отделов?». Должность начальника отдела сама по себе достаточно высока для молодого специалиста и открывает возможности дальнейшего движения вверх. В этом смысле она может рассматриваться в качестве условного индикатора оборота вакансий. Мнение о том, что такие вакансии открываются довольно часто, высказали 26 процентов молодых работников министерств и только 6–9 процентов работников областных и городских администраций. При этом около 50 процентов чиновников во всех типах административных организаций считают, что заполняются такие позиции наиболее компетентными людьми изнутри организации, подтверждая тем самым приоритет внутреннего продвижения. Итак, вакансии, по мнению молодых чиновников, возникают редко, хотя молодые работники министерств отмечают факты их появления заметно чаще (в сравнении с опрошенными в областных и городских администрациях). Это, при прочих равных, создает в министерствах более благоприятные условия для вертикальной мобильности.

Логичный способ повысить шансы для продвижения и интенсифицировать движение карьерных лифтов — принудительный выход на пенсию после достижения определенного стажа на госслужбе или по возрасту. Такая

практика широко распространена в различных странах.

Среди опрошенных нами молодых чиновников больше половины поддерживают разного рода ограничения для своих коллег, достигших пенсионного возраста (увольнять, переводить на более низкие должности, на работу по договору и т. п.). Но лишь 18 процентов занимают радикальную позицию: «увольнять достигших пенсионного возраста в любом случае». Сравнительно более жестко настроены респонденты, работающие в городских и областных администрациях. Это прямо связано с более редким, чем в министерствах, появлением там вакансий и более медленной работой карьерных лифтов. Однако почти половина молодых чиновни-

ков вообще не согласна с какими-либо ограничениями трудовых прав лиц, достигших пенсионного возраста.

Известно, что для развития мотивации достижения, в том числе достижения карьерного, необходима свобода формирования притязаний, отсутствие «потолков». Данные таблицы 3 показывают, как молодые люди оценивают конкретный диапазон возможного служебного роста и его пределы. По мнению 42 процентов респондентов, молодой специалист, пришедший в организацию на одну из низших должностей, «в большинстве случаев продвигается на одну-две ступеньки» или «может продвинуться на три-четыре ступеньки вверх, но маловероятно, что достигнет уровня начальника отдела».

Таблица 3. Представления о возможностях и пределах карьеры
(в процентах к опрошенным)*

Ответы на вопрос: «Допустим, что молодой специалист пришел в вашу организацию на одну из низших должностей. До какой должности он сможет продвинуться?»	Все респонденты N=1396	Министерства N=785	Областные администрации N=282	Городские администрации N=329
На одну-две ступеньки вверх, не больше	24	20	28	29
На три-четыре ступени, но маловероятно, что достигнет уровня начальника отдела	18	20	14	16
В нескольких случаях — до начальника отдела, но не выше	28	28	27	27
В редких случаях может <...> достичь самых высоких позиций	31	32	30	28

* Можно было выбрать и отметить что-то одно.

Еще 28 процентов полагают, что «хотя бы в нескольких случаях он/она может прийти до начальника отдела, но не выше»¹⁹. Таким образом, более двух третей респондентов видят некоторые возможности продвижения для себя и своих коллег, но считают, что «потолок» этого продвижения расположен слишком низко.

На этом фоне особенно бросается в глаза наличие около трети (31 процентов) респондентов, считающих, что молодой человек «в редких случаях может рассчитывать и на большее — достичь самых высоких позиций в организации». Конечно, оговорка «в редких случаях» несколько облегчает возможность подобных заявлений. И все же столь значительное число *допускающих мысль* о высших карьерных достижениях — явное свидетельство того, что среди наших респондентов довольно заметна группа молодых чиновников, уверенных в себе и в сильной степени ориентированных на вертикальную социальную мобильность.

«Пределы роста» в представлениях опрошенных слабо дифференцированы в зависимости от того, где они работают (на федеральном, региональном или муниципальном уровне). Так, у сотрудников министерств видение карьеры несколько оптимистичнее. И хотя разница не очень велика, она все же добавляет веса общему набору аргументов в пользу того, что карьерное продвижение в министерствах представляется молодым чиновникам относительно более реальным.

Для того чтобы молодые специалисты сами были готовы инвестировать ресурсы в собственное развитие, а непосредственные руководители не мешали их потенциальной карьере, у тех и у других должно быть достаточно ясное представление о принципиальных механизмах и перспективах карьеры государственного служащего. Здесь важно видеть как ее горизонт, так и «транспортные средства» (например, компетентность, инициативность, лояльность), с помощью которых к этому горизонту можно двигаться. Если «длинная» восходящая карьера вообще маловероятна, то все более или менее амбициозные и способные люди скоро начнут смотреть «на сторону». Если же горизонт возможной карьеры для молодого работника достаточно протяженный, актуальным становится вопрос о критериях продвижения.

Молодым людям был задан вопрос: «Что, по вашему мнению, прежде всего обеспечивает продвижение по службе в вашей организации?». Список «подсказок» включал 16 различных вариантов, раскрывающих возможные критерии продвижения людей на государственной службе. Можно было выбрать любое число позиций, но респонденты сами ограничивали себя и в среднем давали около 4 ответов (84 процентов респондентов выбрали 6 или менее вариантов ответов).

Распределение ответов на этот вопрос (табл. 4) показывает, что, по мнению респондентов, на должностное повышение *прежде всего* влияют до-

¹⁹ Принцип построения вопроса заимствован из работы: *Evans P., and Rauch J. Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of «Weberian» state structures on economic growth // American Sociological Review. Oct 1999. Vol. 64, № 5.*

Таблица 4. Воспринимаемые чиновниками критерии продвижения
(в процентах от числа ответивших)

Характеристики критериев	Все респонденты, N=1444	Министерства N=813	Все областные администрации, N=291	Все городские администрации, N=340
Деловые качества				
Достаточный уровень компетентности для новой должности	54	50	70	49
Способность осваивать новые виды работы, развиваться	45	41	59	43
Инициативность	38	35	48	38
Самостоятельность в работе	32	28	41	33
Хорошая работа на предыдущей должности	30	27	39	28
Социальный капитал				
Принадлежность к группе единомышленников, к «команде»	37	37	42	32
Умение «подать» себя как хорошего работника	37	41	29	34
Знание тонкостей «аппаратной» работы	27	27	29	27
Связи и знакомства	34	38	25	31
Лояльность по отношению к руководству	20	24	14	17
«Формальные» критерии				
Стаж работы в организации	38	40	37	34
Общий стаж работы на государственной (муниципальной) службе	13	13	14	14
Приобретение еще одного высшего образования	8	8	7	9
Наличие ученой степени	8	9	7	3
Возраст	14	15	15	12
Пол	10	12	10	6
Среднее число выбранных позиций	4,4	4,4	4,8	4,1

статочный для новой должности уровень компетентности (этот критерий указали 54 процента респондентов) и способность осваивать новые виды работы, развиваться (45 процентов).

Таким образом, критериями продвижения, на взгляд молодых чиновников, чаще всего являются деловые качества, причем востребованные для новой должности и ее освоения. Характеристики же нынешней работы (на них указывают такие варианты ответов, как хорошая работа на предыдущей должности, инициативность и самостоятельность) упоминаются реже. Возможно, этим и объясняется, почему, скажем, на должности начальников отделов часто набирают людей со стороны.

Немного отстают по частоте упоминаний от двух качеств-лидеров и воспринимаемая принадлежность претендента на должностной рост к команде единомышленников. Распространенность этого критерия продвижения лишней раз напоминает о существовании в бюрократических организациях неформальных объединений чиновников — «управленческих команд». «Командность» не обязательно противостоит интересам дела, но все же не вписывается в веберовские критерии построения идеальной бюрократии. Веберовский подход принципиально индивидуалистичен: чиновник, в идеале, должен быть свободным от любых внутрикорпоративных интересов, обязан служить только интересам дела,

его карьера должна строиться на основе только его личных заслуг. В этом смысле «командная игра» бюрократов свидетельствует о несовершенстве российской бюрократии с точки зрения веберовских критериев.

Упоминание о принадлежности к команде единомышленников позволяет респонденту придать оттенок благородства интересам команды, к которой он принадлежит. А вот следующие по частоте упоминания социальные качества уже лишены этой благородной окраски: в них прямо акцентируется личная преданность, служение «лицам», а «не делу». Именно в этом смысл таких критериев продвижения, как умение подать себя, связи и знакомства, знание тонкостей «аппаратной» работы, лояльность по отношению к руководству²⁰.

Напомним, что П. Эванс и Дж. Роч включили в число признаков веберовской бюрократии только гарантии долговременности карьеры, ничего не говоря о тех критериях, на основе которых строится продвижение чиновников по уровням иерархии. Но мы полагаем, что содержание критериев продвижения тоже фактически входит в число этих признаков. Чиновник может рассчитывать на предсказуемую долговременную карьеру лишь в том случае, когда продвижение строится на основе оценки его деловых заслуг, и не может строить подобные ожидания, если его карьера зависит от прихотей начальства и необходимости под них подстраиваться²¹.

²⁰ К выводу о важной роли связей, базирующихся на личной преданности и покровительстве, приходит и М. Н. Афанасьев. См.: Афанасьев М. Н. Указ. соч. С. 228–230.

²¹ Об этом свидетельствуют и данные нашего исследования. Оказалось, что «длина» карьерной перспективы положительно коррелирует с верой молодых чиновников в действие деловых (меритократических) критериев и никак не связана с верой в «лояльность» критерии продвижения.

Таблица 5. Факторная структура воспринимаемых чиновниками критериев продвижения (метод главных компонент, без вращения, N=1444)

Характеристики, которые обеспечивают, по мнению респондентов, продвижение работников по службе в организации	Фактор 1	Фактор 2
Стаж работы в организации	.30	.24
Общий стаж работы на государственной (муниципальной) службе	.19	.26
Принадлежность к группе единомышленников, к «команде»	-.07	.32*
Хорошая работа на предыдущей должности	.47	.00
Инициативность	.59	.03
Знание тонкостей «аппаратной» работы	-.01	.49
Самостоятельность в работе	.65	-.01
Связи и знакомства	-.31	.58
Умение «подать» себя как хорошего работника	-.01	.44
Наличие ученой степени	.32	.34
Лояльность по отношению к руководству	-.16	.56
Приобретение еще одного высшего образования	.36	.26
Достаточный уровень компетентности для новой должности	.55	-.13
Способность осваивать новые виды работы, развиваться	.70	-.03
Пол	-.01	.57
Возраст	.16	.50
Доля объясняемой фактором дисперсии, процентов	14 процентов	13 процентов

* Жирным шрифтом в таблице выделены значения факторных нагрузок, превышающие 0,3.

Различные критерии продвижения осознаются молодыми чиновниками не изолированно, а в определенных сочетаниях. Взаимосвязи между этими критериями можно определить с помощью факторного анализа. Интегральные показатели (факторы), построенные на его основе, более целостно характеризуют представления респондентов о том, что влияет на продвижение в тех организациях, где они рабо-

тают (табл. 5). В таблице приводятся два первых фактора, объясняющих в сумме 27 процентов дисперсии исходных признаков.

Первый фактор собрал все основные переменные, характеризующие деловые критерии продвижения. Его можно назвать *параметром продвижения по заслугам*, или *параметром меритократического продвижения в организации*. Значительные положитель-

ные нагрузки по фактору имеют такие характеристики, как «способность осваивать новые виды работы, развиваться» (примечательно, что эта переменная имеет наибольший вес), «самостоятельность в работе», «инициативность», «достаточный уровень компетентности для новой должности», «хорошая работа на предыдущей должности». Заметную отрицательную нагрузку по фактору имеет только один показатель — «связи и знакомства».

Чем выше значение данного фактора для конкретного респондента, тем больше его/ее убежденность в том, что действующие в организации принципы продвижения основаны на деловых способностях и заслугах и тем понятнее респонденту перспективы собственной карьеры. В показателях, имеющих положительные нагрузки по фактору, зависимость карьеры от отношений работника с руководством или другими значимыми фигурами не просматривается, а критерий «связи и знакомства» имеет даже отрицательную нагрузку. Поэтому высокая выраженность данного фактора у человека связана с ощущением, что карьера зависит от него самого — его трудовых усилий и способностей.

Критерии продвижения, вошедшие во второй фактор с наиболее заметными весами, находятся в иной плоскости, нежели вышеперечисленные. Это, во-первых, не зависящие от человека его демографические характеристики — пол и возраст²², и, во-вторых, те виды активности, которые направлены на поддержание связей с ру-

ководством и другими значимыми в организации фигурами. Среди них: проявление лояльности по отношению к руководству, установление связей и знакомств, умение «подать» себя как хорошего работника, знание тонкостей аппаратной работы. Это как раз те характеристики, которые можно отнести к категории «внеделового» социального капитала. Характерно, что показатель «принадлежность к команде единомышленников» тоже вошел в данный фактор, хотя его факторная нагрузка ниже, чем у иных, не имеющих благой окраски социальных качеств.

Общий смысл критериев продвижения, объединившихся в данном факторе, состоит в том, что при их использовании *основная власть над карьерой чиновника находится в руках руководства*. При этом она либо безраздельна (когда речь идет о продвижении по критериям возраста и пола), либо поддается влиянию со стороны того, кто хочет продвинуться, но способ этого влияния — только личное служение руководству. Таким образом, чем выше значение фактора, тем сильнее убежденность респондентов в том, что лишь умелые подхалимы со связями, да еще и подходящие по анкетным данным имеют шансы продвинуться вверх. Этот фактор можно условно назвать *параметром продвижения, основанного на лояльности руководству*.

Полученные факторы хорошо соответствуют двум противоположным формам государственного управления — бюрократической и патримо-

²² Отметим, что здесь пол и возраст относятся к критериям продвижения, а не к характеристикам респондента.

Таблица 6. Средние значения факторов меритократического продвижения (фактор 1) и продвижения, основанного на лояльности (фактор 2) для администраций трех административных уровней*

Административные уровни	Фактор 1	Фактор 2
Федеральные министерства (N=813)	-0,10	0,10
Областные администрации (N=291)	0,34	-0,12
Городские администрации (N=340)	-0,06	-0,14

* Ошибка средних (при $p < 0,05$) не превышает 0,06.

ниальной, — описанным М. Вебером. Есть, правда, одно любопытное отличие. У Вебера эти две противоположные формы выступают как полюса одного и того же параметра: с ростом меритократичности падает роль критериев лояльности, и наоборот. По результатам же факторного анализа получилось, что существуют два независимых параметра: в каждой административной организации есть свое меритократическое и свое «лояльностное» начала, и их величины варьируют независимо друг от друга.

В таблице 6 приведены средние значения обоих факторов для администраций трех территориальных уровней (федерального, областного и городского). Как видим, вера в меритократичность принципов продвижения значимо сильнее в областных администрациях, чем в городских и федеральных, а вера в силу лояльности, наоборот, более выражена в министерствах, нежели в городских и областных администрациях.

В анкете содержался и прямой вопрос о том, какому качеству своих подчиненных (компетентности или лояльности) руководство отдаст предпоч-

тение при решении вопроса о продвижении в должности. Большинство (две трети) респондентов верят в то, что в их организации компетентность и образованность важнее лояльности. И снова: подобное убеждение в большей степени распространено среди работников областных администраций.

Выбор в пользу компетентности (против лояльности) положительно и значимо коррелирует с индивидуальными значениями респондентов по фактору 1 ($r = 0.39$) и негативно — с индивидуальными значениями по фактору 2 ($r = -0.26$). Тем самым мы получаем дополнительную переменную, характеризующую воспринимаемые людьми принципы продвижения. По сути, она характеризует тот же выбор, что и описанные факторы. Факторы, однако, описывают принципы продвижения как двумерное пространство, в котором критерии компетентности и лояльности изменяются независимо друг от друга. Постановка вопроса: «компетентность ЛИБО лояльность» заостряет выбор и предполагает усиление роли одних критериев за счет других.

Итак, ответы респондентов на различные вопросы о продвижении

приводят к одному и тому же результату: критерий компетентности опережает по значимости критерий лояльности. Этот вывод свидетельствует о том, что система продвижения служит интересам дела и организована в соответствии с веберовскими критериями рациональности. Правда, рассматривая подобные факты, надо иметь в виду, что система отбора при продвижении вступает в действие уже после того, как осуществилось действие системы от-

бора при найме. Наем же в рассматриваемых организациях, напомним, был организован, главным образом, на основе личных связей и рекомендаций, обеспечивающих необходимый минимум лояльности. Возможно, наличие подобного «фильтра на лояльность» при входе на государственную или муниципальную службу и позволяет руководству меньше контролировать лояльность сотрудников в процессах отбора внутри организации.

Связь принципов продвижения с готовностью уйти из организации и величиной заработков

В число характеристик веберовского идеального типа бюрократии входит долговременная карьера. Между тем значительная часть молодых чиновников на такой тип карьеры не ориентируется. Как следует из ответов на соответствующий вопрос анкеты, лишь менее половины (44 процентов) из числа опрошенных определенно *не* хотели бы перейти на другую работу. Остальные либо определенно хотели бы этого (27 процентов), либо сомневаются и не дают однозначного ответа (29 процентов).

Долю потенциально мобильных чиновников можно оценить и по их ответам на другие вопросы. Так, для уточнения планов тем, кто намерен уйти из организации, сразу вслед за прямым вопросом задавались следующие: «Если да, то куда: на работу в сферу гос/муниципальной службы или на работу вне сферы государственной/муниципальной службы?» и «Если перей-

ти на работу вне сферы государственной/муниципальной службы, то куда именно?» (в качестве вариантов перехода перечислялось 6 типов организаций). Естественно ожидать, что тот, кто никуда уходить не собирается, на эти вопросы отвечать не будет. Между тем на эти вопросы ответило уже 48 и 64 процента опрошенных соответственно, т. е. много больше тех 27 процентов, кто заявлял о намерении покинуть данное место работы. Другими словами, склонность к уходу на деле еще сильнее, чем это показывают прямые индикаторы.

Особенно примечательно, что две трети опрошенных (64 процента) не исключают для себя возможности уйти не просто из данной организации, а вообще с государственной/муниципальной службы. Это явно указывает на недостаточную притягательность для молодых профессионалов данного варианта долговременной трудовой

карьеры. Работа на государственной/муниципальной службе может восприниматься ими как способ накопления человеческого и социального капитала для альтернативной деятельности, то есть для работы в бизнесе или других сферах занятости.

Между администрациями разных уровней есть существенные различия. В областных меньше всего доля молодых чиновников, желающих оставить нынешнее место работы, а в федеральных министерствах эта доля, наоборот, максимальна. Иначе говоря, приверженность персонала областным администрациям наиболее высока, а федеральным министерствам — наиболее низка. Конкретные количественные оценки «потенциальной текучести» будут зависеть от степени «мягкости» или «жесткости» критерия, на основе которого мы судим о желании уволиться. Но в первом приближении можно утверждать, что более-менее выраженная установка на уход из организации присуща 20–30 процентам молодежи в исследованных областных, 40–50 процентам — городских администрациях и 60 процентам — в федеральных министерствах.

Мы предположили, что если в организации, по мнению работников, доминируют меритократические процедуры и правила при принятии решений о внутриорганизационном продвижении, то устанавливается прямая связь между эффективностью (результативностью) работников и их карьерой. Успех в карьере становится «де-

лом рук самих работников», и они уже не могут «списывать» вину на прочие факторы и обстоятельства. Само наличие такой связи будет поощрять к хорошей работе и создавать стимулы для того, чтобы сохранять верность своей организации. По-иному сложится ситуация, когда работники уверены, что продвижение основано на лояльности и аскриптивных характеристиках («анкетных данных»). В этом случае связь между хорошей работой и карьерным успехом отсутствует, перспективы продвижения плохо прогнозируемы, а контроль за карьерой оказывается в руках начальства. Это будет побуждать лучших работников к уходу из организации. Таким образом включаются механизмы негативного отбора тех, кто в организации остается. Другими словами, отсутствие или слабость контроля над своей карьерой усиливает неопределенность будущего и активизирует механизмы «выхода»²³.

Если эту гипотезу перевести на язык наших переменных, то можно ожидать, что, при прочих равных, выявляется следующая закономерность: *желание сменить место работы будет выражено тем слабее, чем сильнее вера чиновника в действие меритократических принципов отбора, и наоборот, тем сильнее, чем больше убежденность чиновника в зависимости продвижения от воли начальства и лояльности подчиненных руководству.*

Данная гипотеза была проверена с помощью регрессионного анали-

²³ Hirschman A. Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States. Cambridge, Mass. et. al.: Harvard University Press, 1970.

за²⁴. И действительно, оказалось, что если молодые чиновники федеральных ведомств, а также областных и городских администраций, считали, что в их организациях «продвигают по заслугам», то вероятность того, что они решат сменить работу, значимо снижалась. Например, лишь факт доминирования компетентности как критерия продвижения над лояльностью снижал, при прочих равных, потенциальную текучесть на 17 процентов!

По результатам регрессионного анализа выяснилось также, что желание сменить место работы относительно сильнее у женщин (по сравнению с мужчинами), у сотрудников молодых возрастов и с меньшим стажем в организации. Это может быть связано с тем, что представления о горизонте карьерного роста в этих группах более пессимистичны.

Как уже отмечалось, сотрудники федеральных министерств, при прочих равных, относительно чаще высказывают желание сменить работу, чем служащие обследованных городских администраций, а последние чаще, чем областных. Это может объясняться, во-первых, соответствующим распределением заработной платы: в областных администрациях ее номинальное значение максимально, а в городских — минимально. Во-вторых, федеральные чиновники, при относительно низкой заработной плате (преж-

де всего сравнительно с ее уровнем в столичном частном секторе), располагают вдобавок весомыми возможностями альтернативного трудоустройства. Обсуждение возможных причин можно продолжить, но понятно, что они заслуживают специального изучения. Здесь мы хотели бы только подчеркнуть, что лидерство областных администраций и отставание федеральных министерств наблюдаются по целому ряду показателей отбора, продвижения и удержания персонала — индикаторов веберовского идеального типа бюрократии. Эти различия свидетельствуют, что на момент обследования областные администрации были в организационном плане наиболее сильными, а федеральные министерства — наиболее слабыми среди рассматриваемых типов административных образований²⁵.

Парадоксальным кажется вывод о том, что с ростом должности, при прочих равных, растет и желание сменить работу. Казалось бы, более высокое служебное положение, обеспечивая и заработную плату, и влияние, должно ограничивать стремление к поиску альтернативной занятости вне данной организации. Есть два возможных объяснения этого парадокса. С одной стороны, более высокая должность означает известное истощение ресурсов роста для чиновника. Назначение на политические должности под-

²⁴ Подробное описание результатов регрессионного анализа см. в: Гимпельсон В. Е., Магун В. С. Наем и карьера молодых чиновников: идеи Вебера и российская реальность // Россия реформирующаяся. Ежегодник – 2004. Под ред. Л. М. Дробижевой. — М.: Институт социологии РАН, 2004. С. 146–152.

²⁵ В силу ограниченности наших эмпирических данных, это утверждение требует дополнительной проверки.

чиняется иным правилам, и набор таких должностей очень ограничен. Следовательно, дальнейшее продвижение становится проблематичным. С другой стороны, чем выше место в бюрократической иерархии, тем ниже относительная зарплата чиновников по сравнению с иерархически сопоставимыми позициями в частном секторе и тем больше открывается возможностей для конверсии бюрократического статуса в престижную и высокооплачиваемую работу в частном секторе.

Меритократичность означает ориентацию на поощрение достижений и эффективности. Можно ожидать, что организации, оцениваемые как более меритократические, относительно выше ценят труд своих сотрудников. Если меритократизм ведет к отбору и продвижению лучших, наиболее перспективных и эффективных работников, то последние должны соответствующим образом стимулироваться. Наоборот, ставка на лояльность будет вести к вымыванию компетентных работников и концентрации тех, для кого в работе

достижительность как ценность отсутствует. В этом случае влияние меритократичности на уровень заработной платы может отсутствовать либо быть отрицательным.

Если высокая заработная плата чиновников сама по себе еще не гарантирует их эффективной деятельности, то ее низкий уровень становится сильнодействующим фактором негативного отбора. Как известно, чем сильнее сжато распределение работников государственного сектора по заработной плате, тем труднее этому сектору удерживать наиболее квалифицированных работников²⁶.

Предпринятый нами регрессионный анализ действительно показал, что слабость меритократических критериев продвижения сопровождается более низкими уровнями зарплаты в организациях. Это усиливает негативный отбор, стимулируя наиболее квалифицированных сотрудников искать иные альтернативы занятости, а наименее квалифицированных работников оставаться в организациях исполнительной власти.

Заключение

В данной работе мы исходили из предположения о том, что эффективность деятельности чиновников зависит от степени соответствия их характеристик идеальному типу бюрократии, описанному М. Вебером. Целью работы была оценка того, в какой мере прак-

тика рекрутирования и продвижения российских чиновников в исполнительной власти согласуется с веберовскими представлениями об идеальной бюрократии.

Показано, что наем молодых чиновников, как правило, не базируется

²⁶ См.: *Borjas G. The Wage Structure and the Sorting of Workers into the Public Sector, NBER Working Paper 9313. Oct. 2002.*

на процедурах, обеспечивающих отбор кандидатов на основе их компетентности. Подбор претендентов осуществляется на основе личных связей и рекомендаций, крайне редко практикуются экзамены и тесты, специальные конкурсы. В то же время исследования, проведенные в других странах, свидетельствуют о том, что именно меритократичность отбора на государственную службу наиболее сильно способствует эффективности бюрократии. По-видимому, слабость этого звена в организации российской госслужбы заслуживает особого внимания и приоритетного реагирования в рамках административной реформы.

При анализе представлений респондентов о процессах продвижения выяснилось, что возможный горизонт их карьеры на госслужбе достаточно короток. Более двух третей респондентов, отмечая некоторые возможности продвижения для себя и своих коллег, считают, что «потолок» этого продвижения расположен достаточно низко. Все же около трети респондентов полагают, что молодой человек «в редких случаях может рассчитывать на большее — достичь самых высоких позиций в организации». Это свидетельствует о том, что среди опрошенных есть группа молодых чиновников с сильной ориентацией на вертикальную социальную мобильность, подкрепляемой уверенностью в собственной карьерной перспективе.

Анализ мнений чиновников о критериях иерархического продвижения показал, что чаще всего на повышение в должности влияют деловые качества, которые требуются для новой должности и ее освоения. Этот вывод проти-

воречит нашим исходным предположениям о том, что лидировать будут критерии лояльности, смысл которых противоположен: они характеризуют принадлежность работника к неформальному объединению чиновников — управленческой команде и, соответственно, умение в подобную команду «вписаться» и сохранять преданность ее членам. Однако критерии лояльности по частоте упоминаний все же немалого отстают от собственно деловых качеств.

Здесь надо учесть, что система отбора при продвижении вступает в действие уже после того, как осуществилось действие системы отбора при найме. Поскольку же наем в рассматриваемых организациях был организован на основе личных связей и рекомендаций, обеспечивающих необходимый минимум лояльности, то возможно, что наличие подобного фильтра *при входе* на государственную/муниципальную службу позволяет руководству меньше контролировать лояльность сотрудников в процессах отбора-продвижения внутри организации.

Факторный анализ представлений респондентов о критериях продвижения продемонстрировал наличие двух независимых факторов, первый из которых характеризует меритократическое продвижение, а второй — продвижение, основанное на лояльности руководству. Данные факторы хорошо соответствуют двум противоположным формам государственного управления — бюрократической и патримониальной, как они описаны М. Вебером. Правда, у Вебера эти две противоположные формы выступают как полюса одного и того же параметра.

Факторный анализ представляет их как два независимых параметра: в каждой административной организации есть свое меритократическое и свое «лояльностное» начала, и они варьируют независимо друг от друга.

Чиновник может рассчитывать на предсказуемую долговременную карьеру лишь в том случае, если продвижение строится на основе оценки его деловых заслуг и не может строить подобные ожидания, если его карьера зависит от прихотей начальства и необходимости под них подстраиваться. Регрессионный анализ показывает, что оценка чиновниками процесса продвижения как меритократического отрицательно влияет на их желание покинуть организацию, а убеждение в том, что карьера зависит от лояльности — связано с этим желанием положительно. Меритократичность процесса продвижения пози-

тивно связана также с заработками чиновников, сдерживая тем самым процессы негативного отбора.

Несовершенство механизмов организации карьеры, вкупе с другими несоответствиями российской бюрократии веберовскому идеальному типу, стимулируют у значительной части государственных и муниципальных чиновников активный поиск альтернативных возможностей трудоустройства на фоне слабой приверженности государственной или муниципальной службе в целом. Последствия этого многообразны: значительные потери специфического человеческого капитала, приобретенного в данной сфере, аккумуляция в исполнительной власти работников, наименее конкурентоспособных на рынке труда, создание благоприятных условий для коррупции, снижение эффективности всего государственного аппарата.

Подготовка государственных служащих для культурной сферы

Богатырева Т. Г.

В российской и зарубежной научной литературе существует множество различных концепций о том, какова должна быть роль государства в управлении культурными процессами. Исторический опыт показывает, что модели взаимоотношения государства и организаций культуры отличаются многообразием, как по форме, так и по содержанию. Это может быть связано и с существующими в обществе традициями, и с такими повторяющимися ситуациями в общественной жизни, которые в свое время Питирим Сорокин назвал «флуктуациями тоталитаризма и свободы».

Под влиянием процессов демократизации движение России и бывших социалистических стран к рыночной экономике, децентрализации государственного управления, свободе слова, информационной открытости, а также влияние центральных правительств на развитие культуры по сравнению с предшествующим периодом изменилось решительным образом. Государство отказалось от функции идеологического цензора, нормой развития художественного творчества все в большей и большей степени становится культурный плюрализм. Существенно изменились отношения внутри профессиональных сообществ писателей, художников, музыкантов. В управлении учреждениями культуры и искусства повысилась роль органов государственной власти субъектов Федерации и местных сообществ, для которых сфера культуры стала важным фактором поиска региональной и местной идентичности.

Богатырева Татьяна Георгиевна — заместитель заведующего кафедрой теории и практики культуры Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, профессор, доктор культурологии.

Вместе с тем управление в сфере культуры до недавнего времени оставалось своеобразным «заповедником социалистической плановой экономики», когда финансирование учреждений культуры и искусства осуществлялось по нормативному принципу, вне зависимости от творческих и экономических результатов деятельности конкретного театра, музея или художественной школы. Предпринимаемая в настоящее время реформа социального сектора, нацеленная на оптимизацию бюджетных расходов, в среде деятелей культуры и искусства вызвала болезненную реакцию, поскольку коренным образом ломает привычные «социалистические» стереотипы хозяйствования в бюджетных организациях и учреждениях.

В современной России государство отвечает за обеспечение лишь минимального объема культурных товаров и услуг для населения. Сценарий модернизации предполагает такую ситуацию, когда государство выступает гарантом прав и интересов человека, осуществляется перераспределение социальных расходов в пользу самых уязвимых групп населения, тогда как возможность более высокого социального потребления должна реализовываться за счет собственных доходов граждан Российской Федерации. С этим, в частности, связан существенный рост стоимости услуг в культурном секторе. Такая ситуация непривычна как для производителей культурных благ, так и для их потребителей.

На примере России видно, как государство освобождается от части расходов в сфере культуры, усиливает в ней рыночную мотивацию, добиваясь эффективного функционирования учреж-

дений культуры. Однако здесь есть определенные риски. Для сферы культуры реформа означает, что на население ложится основная тяжесть обеспечения себя культурными товарами и услугами. В условиях низкого уровня доходов значительной части населения, неразвитости коммуникаций на обширной территории страны и неравномерности распределения культурных центров, возможности деятельности учреждений культуры и искусства на условиях самофинансирования будут существенно ограничены. В краткосрочной перспективе мы можем столкнуться с замедлением темпов культурного развития страны, неравномерностью доступа к культурным благам населения различных регионов. С нашей точки зрения, такая ситуация не является фатальной и может быть преодолена с помощью эффективной федеральной и региональной культурной политики.

Поскольку ресурсы государства ограничены, оно не может сбалансировать разнообразные культурные потребности отдельных граждан или социальных групп. Для достижения нормального культурного развития необходимо использование ресурсов всего общества. Рыночный вектор развития сферы культуры, предполагающий ее саморегуляцию, должен сочетаться с целенаправленной финансовой поддержкой учреждений и организаций культуры, обеспечивающих преемственность культурного наследия.

Названные парадигмы существенно отличаются друг от друга по целям, способам и институциональным формам организации сферы культуры, характеру принятия решений и распре-

деления ресурсов, критериям того, как видятся приоритеты для расширения управленческой системы. Особое же место занимает вопрос о том, что должно находиться в ведении государства в области культуры. Безусловно, многие виды художественной и культурной деятельности могут без каких-либо существенных потерь частично или полностью уйти в негосударственный сектор. При этом если в начале кардинальных изменений политической и экономической системы в странах переходного периода значительная роль отводилась рынку, увеличению доли населения и предпринимателей в финансировании этих сфер, то в дальнейшем подходы были сбалансированы в результате анализа реальной роли государства в регуляции и стимуляции деятельности бизнеса и частных лиц. Большое значение начало придаваться не просто сосуществованию государственных и частных культурных учреждений, а их нарождающему сотрудничеству и использованию преимуществ каждого из секторов в удовлетворении многообразных культурных потребностей людей, партнерским отношениям между государственным и частным сектором. Налаживание государством отношений между различными уровнями государственного управления, корпоративным сектором, гражданским обществом в сфере культуры требует комплексных стратегий, руководство которыми призвано осуществлять национальное правительство.

Таким образом, в условиях общественной трансформации методы, средства и формы государственного управления культурой требуют значительной корректировки. Необходимо усилить

акцент на создание условий для саморазвития культуры, распределение ресурсов, партнерство с различными субъектами культурной деятельности. Правительства несут основную ответственность за то, чтобы не был нанесен ущерб культуре страны под влиянием негативных процессов, не была нарушена свобода творчества и художественного выражения. На первый план выходят функции государства по созданию базовых условий для доступа к культурным благам, реализации прав граждан на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, по обеспечению равного доступа к ценностям культуры, по созданию условий для функционирования различных организаций в сфере культуры, в целом, по определению «правил игры» в области культурного развития.

В связи с вышесказанным встает вопрос о приемлемой для сегодняшних условий практике в области реформирования сферы культуры, которая может повлиять на динамику культурных процессов. Очевидно, что опыт прошлых лет здесь не может быть востребован. Противодействие и сдерживание реформ в культурной сфере может привести к утрате возможности постепенных изменений, а без разумного и последовательного решения вопросов будут разорваны преемственные связи в ее развитии.

Многие считают, что кризис прежней модели культурного развития — это во многом кризис, связанный с истощением источника бюджетного финансирования культуры, в то время как другие формы получения средств в условиях экономического кризиса пока не «работают». Несомненно, это

является одной из важнейших причин сегодняшних бед культуры.

Однако финансирование — это не единственный фактор, влияющий на положение дел в сфере культуры. В России, находящейся сегодня в процессе интенсивной общественной трансформации, сфера культуры испытала на себе мощное воздействие комплекса изменений. Поэтому нельзя не подчеркнуть необходимости целостного подхода к реформам в сфере культуры.

Культура всегда была специфической областью, если говорить о процессах регуляции этой сферы. В ней очень активно действовали механизмы саморазвития, а устанавливаемые государством ограничения преодолевались в специфических формах. Даже сильные управленческие воздействия, которые создавала административно-командная система, не могли свести на нет многообразие культуры ни на организационном, ни на художественном уровнях. Только одно это уже свидетельствует о том, что культура не может быть введена в жесткие рамки силой государственной власти. Сегодня настоятельно требуется пересмотр традиционных принципов управления в этой сфере.

В значительной степени изменение методов и принципов регуляции в сфере культуры связано с изменением представлений о путях достижения эффективности управления. В сложно устроенном открытом обществе, в сферах, где происходят интенсивные процессы, могут складываться ситуации, когда система эволюционирует по

направлению спонтанной самоорганизации, и, казалось бы, незначительные причины порождают сильные воздействия. При этом привычная система упорядочивания нарушается, происходит реструктурирование и достижение нового, более сложного состояния системы.

Такого рода процессы преодолевают особое понимание функций макроуровня, с которым сегодня наиболее отчетливо сопряжено понятие управления в общественном секторе. Этот уровень исследователи начинают рассматривать не как результат целенаправленных управленческих воздействий законодательных органов или общественных институтов, а как результат согласованности, коммуникации и самоорганизации более низких уровней общества — личности, семьи, образования¹.

Полнота реализации возможностей культуры связана, таким образом, с преодолением прежних представлений об определяющей роли процессов на макроуровне. Особая роль принадлежит тем механизмам в управлении сферой культуры, которые активизируют взаимодействие независимых субъектов, вступающих между собой в отношения соперничества: конкурентные отношения в культуре — важнейший принцип саморегуляции культурной деятельности, стимул новаторских достижений и развития творческого потенциала.

Государство постепенно перестает быть единственным субъектом принятия решений, тем не менее в Рос-

¹ См.: Тарасенко В. Парадигмы управления в информационно-коммуникативной культуре // Синергетика и социальное управление. — М., 1998. С. 55.

сии оно, видимо, еще долгое время будет главным субъектом культурной политики, которая может и должна внести свой вклад в формирование новых основ жизни и национальной реинтеграции России как многогранного сообщества, и по-прежнему призвано вносить наибольший вклад в регуляцию сферы культуры. Это происходит в силу многих причин, в том числе из-за недостаточного уровня развития рыночных отношений; в силу тех возможностей, которыми государство сегодня обладает; из-за традиционно выполняемой роли в обществе.

Государство является главным гарантом реализации конституционного права граждан на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, равного доступа к ценностям культуры, информационным ресурсам, создания базовых условий для доступа к культурным благам. В практической плоскости реализация государственной культурной политики должна быть в максимальной мере связана с поддержкой процессов, которые вовлекают в себя новых субъектов культурной деятельности, регуляцией отношений, сотрудничеством. Это важнейшие шаги могут в значительной степени способствовать развитию демократии и гражданского общества в России.

Одним из важнейших условий эффективного функционирования сферы культуры сегодня становится изменение положения существующих государственных учреждений культуры. В аспекте усиления процессов самоорганизации важно преодоление жестких рамок контроля административной системы, бюрократических традиций,

повышение автономности государственных учреждений сферы культуры при усилении контроля гражданского общества. Такого рода контроль может осуществляться в различной форме (за рубежом — советы директоров учреждений, создание траста, председателем которого является уважаемый в данном обществе человек). В новых условиях необходимо поощрять многоучредительство, которое позволило бы совмещать государственный и общественный контроль за деятельностью учреждений культуры.

Сегодня решения, принимаемые в культурной сфере, должны учитывать особенности общественного развития с доминированием трансформационных процессов, а также необходимость рационализировать государственные расходы в ситуации, когда доступные ресурсы уменьшаются, а культурные потребности растут. Это требует ухода от традиционной схемы распределения ресурсов, выделения их на конкурсной основе и под конкретные проекты. Развитие программного подхода — важнейший элемент существования общества, основанного на рыночных отношениях.

Россия, модель культурной политики которой вряд ли сегодня можно представить без сильной роли государства, остро нуждается в подготовке высококвалифицированных кадров, которые могли бы эффективно работать в культурном секторе. Это руководящие работники органов государственной власти и местного самоуправления, кадры Минкультуры России и его подведомственных учреждений, руководители органов управления и учреждений сферы культуры субъектов Федерации, руководящие работники

информационно-аналитических органов в законодательной и исполнительной ветвях власти в центре и «на местах». Целая «ветвь» государственной службы на федеральном уровне и в регионах нуждается в овладении в полном объеме знаниями о культуре как весьма специфической сфере, об особенностях регуляции духовно-культурных процессов. В то же время, в отличие от других сфер, подготовка кадров госслужащих по специальным программам в названной сфере практически не осуществляется.

Многое в содержании деятельности органов управления культурой пришло к нам из советской практики. Сегодня же культура сориентирована на быстрое изменение и растущее многообразие. Поэтому роль органов культуры заключается в корректировке своей деятельности, в нахождении новых точек отсчета в меняющемся мире культуры. Ломка стереотипов, которые связаны с пониманием культуры как единой системы ценностей и ориентиров, усваиваемой всеми членами общества, порой вызывает растерянность среди госслужащих культурной сферы.

Сроки обучения госслужащих, как правило, очень сжаты, тем не менее обучение не может сводиться к «рецептам». В основу подготовки должно быть положено изучение социальной культурологии, в том числе углубленное изучение общетеоретических вопросов взаимосвязи культуры и общества, культурной глобализации, особенностей культурной динамики, общей концепции коммуникации, а также концептуальных вопросов взаимоотношения культуры и власти, современных

принципов взаимоотношения властных структур с культурой.

Поскольку управление социально-культурной сферой невозможно рассматривать в отрыве от состояния культуры в широком значении этого слова, немаловажным представляется знание тенденций духовных поисков, овладение специализированными знаниями о художественной культуре как факторе формирования мировоззренческих основ гражданского общества. Необходимо выделить наиболее важные проблемы современной культурной ситуации, как позитивные, способствующие развитию разнообразных форм культурной жизни, так и подрывающие развитие культуры, связанные с неудовлетворительным материальным обеспечением культуры, распадом единого культурного пространства страны, нарушением трансляции социального и культурного опыта между поколениями, активными миграционными процессами, влекущими за собой размывание духовного потенциала народов и др.

Основным принципом реализации соответствующих образовательных программ для госслужащих должен стать комплексный подход к культурной сфере, учитывающий, что результаты, которые достигаются ее разумным регулированием, далеко выходят за ее пределы и способствуют развитию многих позитивных общественных процессов, в том числе развитию экономики, совершенствованию международных отношений, в целом формированию гражданского общества. Более того, развивая культуру, государство создает предпосылки для собственно эффективного функционирования,

которое невозможно без общественной интеграции и решения стратегических и гуманитарных задач.

Для госслужащих, работающих в культурной сфере, сегодня важнее, чем когда-либо, становится такая компонента деятельности, как внедрение в культурный контекст идей, связанных с поддержкой культурного многообразия, содействием межкультурному пониманию и сотрудничеству, диалогу культур. Руководители сферы культуры должны способствовать культурному многообразию и плюрализму. К своей практической деятельности они обязаны привлекать работников творческих организаций и образовательных учреждений, журналистов и писателей, общественных деятелей, которые обеспечивают распространение в обществе ценностей, взглядов, форм поведения, способных создать толерантную культурную ситуацию в стране и мире. Это требует обширных знаний о культурных различиях людей и культурном многообразии общества, овладения информацией о других культурах, формирования психологических установок уважения к национальным и цивилизационным особенностям, к иному мнению, другим культурным и духовным ценностям. Важно обучение искусству диалога, поиска компромисса в этнокультурных конфликтах.

В условиях модернизации системы государственного управления возрастает значение тех направлений подготовки госслужащих, которые связаны с оценкой ситуации в стране в широком международном контексте, с овладением знаниями о зарубежных моделях культурной политики, функционировании международных культурных

и художественных рынков, формах культурного взаимодействия различных стран.

Сложнейшей проблемой развития сферы культуры, на которую требуется обратить внимание в рамках подготовки кадров государственной службы, стал перенос культурной политики на региональный уровень. Важно изучение роли федеральных и региональных органов в поддержании культурной жизни российского общества, принципов, форм и способов государственного воздействия на развитие культурной сферы, проблем укрепления ее правовой и организационно-финансовой базы, а также стратегий социального партнерства. Особый пласт проблем — разграничение полномочий федеральных и региональных органов власти, призванных осуществлять регуляцию культурных процессов в обществе.

В регионах разрабатываются собственные концепции и программы сохранения и развития самобытной региональной культуры, модели ее развития на перспективу, налаживаются горизонтальные межрегиональные связи. Центром активного обсуждения и поиска необходимых решений становятся вопросы диагностики культурной ситуации в регионе, приоритетов деятельности соответствующих структур управления, возможности сохранения культурного наследия и развитие инфраструктуры культуры, вопросы проектирования социокультурных объектов и др. Практика показывает, что децентрализация привела к повышению статуса региональных органов регулирования культурной жизни, что повлекло за собой формирование ими не только так-

тических, но и долговременных стратегических целей и задач.

В прикладной подготовке значительное место должно быть уделено освоению культурных технологий, в частности, рассмотрению культуры как фактора регионального и городского развития, анализу территориальных культурных ресурсов, проблемам индустрии культуры. В центре внимания также должны находиться вопросы теории и практики культурного проектирования, экспертно-аналитической оценки программ и проектов, прогнозирования процессов развития сферы. Такая подготовка предполагает использование аналитических данных по конкретным региональным ситуациям, выработку необходимых схем управления, позволяющих обеспечить финансовую и социальную поддержку деятельности.

Совсем не обязательно, чтобы управленцы были непосредственными разработчиками проектов в сфере культуры, но поскольку в их задачи входит обеспечение реализации проектов, необходимо, по меньшей мере, понимание проектного языка, тем более что бюджетные деньги сегодня также стали даваться «под проекты». «Бюджетная сфера, к которой традиционно относится сфера культуры, ранее практически не востребовала навыков «борьбы за ресурс», поэтому сегодня важно в сжатые сроки сформировать у работников управления сферы культуры, у ее администраторов и менеджеров новые стра-

тегии делового поведения, новые ценности, разрушить страх поиска нетрадиционных ресурсов за пределами своих территорий и своих администраций. Это задача, которую нельзя решить «авральными методами». Она требует продуманной программы шагов, направленных на разрушение информационной замкнутости, на формирование новых профессиональных и коммуникационных объединений, на поиск новых форм взаимодействия между экспертным сообществом и практиками-управленцами сферы культуры в регионах России»².

В процессе обучения необходимо формировать новые подходы к решению задач управления культурной сферой, связанные с преодолением прежних социально-психологических установок, в том числе, как уже отмечалось, с абсолютизацией отраслевого подхода к сфере культуры, с недооценкой тех форм культуры, которые не относятся к высоким образцам или народному творчеству. Господством в сознании управленцев установок прошлого времени также можно объяснить и рассмотрение культурной сферы как всецело бюджетной сферы. «Необходимо больше государственности», — такова реакция некоторых из них на нарушение этого «принципа», на привлечение дополнительных ресурсов, особенно коммерческого сектора.

Противоречиво сказывается на развитии сферы культуры ориентация на деятельность традиционных учреж-

² См.: Иванова Е. Экология культуры Русского Севера: новые задачи и ценности руководителей сферы культуры на рубеже XXI века (по материалам областного семинара «Экология культуры Русского Севера: новые подходы, приоритеты, ценности» // Экология культуры. Информационный бюллетень. — Архангельск, 1998. № 2(5). С. 5–6.

дений культуры, намерение сохранить их во что бы то ни стало. В то же время из внимания упускаются стратегии маркетинга, фандрейзинга, в процессе культурного проектирования недооценивается постановка социальных целей, которая могла бы привлечь более широкий круг партнеров. В то время, когда средств на культуру стало выделяться меньше, а ситуация требует большей подвижности, руководителям сферы культуры требуется активный переход от административных стереотипов к проектным технологиям, к изменению самих подходов к управленческой практике.

Современная ситуация в области подготовки кадров усугубляется тем, что на развитие кадрового потенциала выделяется очень немного средств, и поэтому многие из руководителей действуют методом проб и ошибок, чтобы перейти от прежней деловой культуры к новой. Стратегические же цели современной государственной политики требуют значительного реформирования ее организационно-экономического механизма, в том числе эффективного расходования средств и использования государственного имущества, внедрение программно-целевых, контрактных и инвестиционных методов финансирования учреждений культуры, современных методов контроля. В со-

четании с необходимостью создания сложной инфраструктуры культуры, расширением самостоятельности учреждений, необходимостью активно контактировать с коммерческим и некоммерческим секторами для выстраивания схем их участия в поддержке и развитии сферы культуры такого рода «параметры» значительно усложняют не только практику руководителя, но и процесс подготовки кадров для сегодняшних условий.

Руководящим кадрам в сфере культуры необходимо современное образование, дающее высокую компетентность, предполагающее не только усвоение культурологических знаний, но и специальную управленческую подготовку, позволяющую держать под контролем ситуацию от разработки концептуальных вопросов культурного развития до механизмов практической реализации программ и проектов, развития организаций и инициатив в сфере культуры.

В сочетании с хорошей информационной поддержкой, налаживанием партнерских связей такое образование становится важнейшим ресурсом, использование которого может инициировать культурные изменения, столь необходимые России в новом тысячелетии.

Методика аттестации кадрового резерва служащих государственного и муниципального управления

*Кириллов А. Л.,
Иванов А. В.*

Смена общественно-экономической формации в России потребовала и смены большого объема руководящего кадрового состава, что привело к дефициту кадров. Только в последние годы, в связи с проводимыми в стране реформами, заговорили о системном подходе к формированию кадрового резерва. В настоящее время во всех регионах страны происходит целенаправленная деятельность по отбору нужных специалистов и формированию кадрового резерва.

Однако нормативная база, регламентирующая этот процесс на общероссийском уровне, пока не создана. Общие требования по формированию кадрового состава государственной службы изложены только в федеральном законе от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы в РФ», которым предписано создание федерального кадрового резерва, кадрового резерва в федеральном государственном органе, кадрового резерва субъекта РФ. Актуальна проблема создания кадрового резерва и для муниципального управления, поскольку муниципальные служащие составляют более половины от общей численности работников органов государственной власти и местного самоуправления (МСУ) России. В субъектах Российской Федерации число муниципальных служащих составляет порядка 70

Кириллов Александр Леонардович — доктор технических наук, профессор Северо-Западной академии государственной службы.

Иванов Аркадий Васильевич — кандидат технических наук, ст. научный сотрудник информационно-аналитического центра Северо-Западной академии государственной службы.

процентов от численности работников органов государственной власти субъектов РФ¹. В связи со вступлением в силу с 1 января 2006 г. нового закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в РФ» и введением двухуровневой системы МСУ, количество муниципальных образований в стране возрастет в 2–3 раза.

Существующая практика назначения на должности ГиМУ базируется, как правило, на персональном отборе и подборе кадров с использованием известных методов экспертных оценок и процедур кадровых технологий, реализуемых в процессе аттестации. Однако государственная кадровая политика, которая сегодня достаточно четко сформулирована уже на законодательном уровне, выдвигает требование к органам власти и управления на всех уровнях иметь кадровый резерв, сформированный заблаговременно до конкретных персональных назначений с соблюдением известных демократических процедур. Формирование кадрового резерва предполагает проведение одинаковой для всех процедуры отбора кандидатов в состав резерва. Широко используемый в процедурах отбора кадров метод экспертных оценок основан на оценках экспертами конкретных персоналий, что вносит в оценку субъективную составляющую и является очевидным недостатком метода. Представляется необходимым изменить процедуру аттестации таким образом, чтобы снизить субъективную ошибку оценок эксперта.

Предлагается оценивать не конкретные персоналии, а относительные показатели соответствия (ОПС) имеющейся вакансии (должности) и преимущественной должности кандидата, которую он ранее замещал, по соответствию их функциональных обязанностей, по соответствию специальностей (групп специальностей) и направлений подготовки служащих ГиМУ, по возрастным категориям, по стажу работы в данной специальности (группе специальностей) и т. п. Такие показатели соответствия должны разрабатываться заблаговременно методом экспертного опроса и применительно для каждого органа власти и уровня управления — федерального, регионального, субъекта Федерации, министерства, ведомства, организации, предприятия, муниципального образования. При этом с течением времени количественные значения ОПС могут корректироваться в связи с изменением, например, функциональных обязанностей специалистов-управленцев или каких-либо условий их деятельности (стажа работы, вновь полученного образования, прохождения курсов повышения квалификации, сдачи квалификационных экзаменов и т. д.).

В качестве примера рассмотрим некоторые основные параметры, которые, на наш взгляд, должны оцениваться экспертами при расчете ОПС.

1. Как известно², для государственной гражданской службы, как федеральной, так и субъектов РФ, предусмотре-

¹ Катрич М. А., Колтунова О. А. Профессионализация муниципального управления как ресурс развития государства, сборник докладов на международной конференции «Вертикаль власти». — Ростов-на-Дону: СКАГС, 2001.

рено пять категорий должностей с соответствующим набором (группой) должностей — от руководителя (советника) с обязательным высшим профессиональным образованием, до специалистов со средним образованием. Такую классификацию должностей удобно представить в виде квадратной таблицы (табл. 1), в которой на пересечении строк и столбцов указываются количественные экспертные значения ОПС, оценку которых целесообразно производить в интервале от 0 до 1. Это значит, что кандидат на данную должность может получить максимальную оценку ОПС по данному параметру в 1 балл, если он аттестуется на равноценную или ниже стоящую должность. Если претендент оценивается по 5 параметрам, то максимальное суммарное количество баллов он может набрать равное 5. Например, если специалист с высшим образованием из категории старших должностей аттестуется на аналогичную должность из той же или ниже стоящей (младшей) категории и требованием по штатному расписанию высшего профессионального образования (ВПО), то он получит оценку ОПС, равную 1,0 (см. табл. 1, 4^я столбец и строка). Но если он аттестуется на должности ведущей категории — ОПС = 0,6, высшей категории — 0,4 (в строке 4 табл. 1 в знаменателе дроби даны оценки ОПС для обеспечивающих специалистов со средним профессиональным образованием (СПО).

2. Общероссийский классификатор специальностей по образованию³ содержит 28 групп специальностей и направлений подготовки специалистов. Анализ данного классификатора показывает, что для экспертных оценок ОПС его целесообразно укрупнить и представить в виде шести укрупненных групп следующего содержания.

- 1) Естественные науки, в которые также входят: геодезия и землеустройство, геология, разведка и разработка полезных ископаемых, химические и биотехнологии, безопасность жизнедеятельности, природообустройство и защита окружающей среды.
- 2) Гуманитарные науки, в которые также входят: социальные, образование и педагогика, культура и искусство, сфера обслуживания.
- 3) Физико-математические и технические науки, куда входят: информационная безопасность, энергетика, энергомашиностроение, электротехника, машиностроение, авиационная и ракетно-космическая техника, оружие, системы вооружения, морская техника, транспортные средства, приборостроение и оптотехника, электронная техника, радиотехника и связь, автоматика и управления, информатика и вычислительная техника.
- 4) Экономика и управление, куда также входят: строительство и архитектура, воспроизводство и пе-

² Федеральный закон «О государственной службе Российской Федерации», 2004 г.

³ См.: Общероссийский классификатор по образованию (ОК 009-2003) — ОКСО, Госстандарт, 2003.

Таблица 1. Относительные экспертные оценки показателей соответствия групп и категорий должностей гражданской государственной службы

№ п/п	Группы и категории должностей, образование	Высшие	Главные	Ведущие	Старшие	Младшие
		1	2	3	4	5
1.	Высшие: руководители (советники), специалисты, высшее проф. образование (ВПО)	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
2.	Главные: руководители (советники), обеспечивающие специалисты, ВПО	0,8	1,0	1,0	1,0	1,0
3.	Ведущие: руководители (советники), обеспечивающие специалисты, ВПО	0,6	0,4	1,0	1,0	1,0
4.	Старшие: специалисты — ВПО, обеспечивающие специалисты (среднее проф. образование — СПО)	0,4 / 0	0,6 / 0	0,8 / 0	1,0 / 0,8	1,0 / 1,0
5.	Младшие: обеспечивающие специалисты СПО	0,2	0,4	0,6	0,8	1,0

переработка лесных ресурсов, технология продовольственных продуктов и потребительских товаров.

5) Здравоохранение.

6) Сельское хозяйство.

В качестве примера экспертные оценки ОПС для данной классификации групп специальностей и направлений подготовки специалистов представлены в таблице 2.

3. Существенно влияние стажа работы по данной специальности на оценку ОПС кандидата на должность служащего ГиМУ характерно, как показала практика, для первых 10 лет фор-

мирования специалиста. Пример количественных оценок ОПС по данному параметру кандидата на должность служащего ГиМУ представлен в таблице 3.

4. Пример экспертных оценок ОПС по возрастным градациям кандидатов на должности служащих ГиМУ представлен в таблице 4.

Проиллюстрируем применение предложенного метода. Пусть аттестуется кандидат на должность (в кадровый резерв): специалист категории старших должностей государственной гражданской службы с высшим

Таблица 2. Относительные экспертные оценки показателей соответствия групп специальностей и направлений подготовки служащих ГиМУ

№ п/п	Группа специальностей и направлений подготовки	Физико-математические, технические науки	Естественные науки	Гуманитарные науки	Экономика и управление	Здравоохранение	Сельское хозяйство
		1	2	3	4	5	6
1.	Физико-математические, технические науки	1,0	0,8	0,6	0,9	0,4	0,2
2.	Естественные науки	0,8	1,0	0,8	0,8	0,6	0,7
3.	Гуманитарные науки	0,6	0,8	1,0	0,8	0,6	0,4
4.	Экономика и управление	0,9	0,8	0,7	1,0	0,6	0,5
5.	Здравоохранение	0,4	0,6	0,6	0,6	1,0	0,4
6.	Сельское хозяйство	0,2	0,7	0,4	0,5	0,4	1,0

Таблица 3. Относительные экспертные оценки показателей стажа работы служащих ГиМУ в данной специальности

Стаж работы по данной специальности (лет)	до 1 года	от 1 до 3	от 3 до 5	от 5 до 10	более 10
Оценка (баллы)	0 ... 0,19	0,2 ... 0,39	0,4 ... 0,59	0,6 ... 0,79	0,8 ... 1,0

Таблица 4. Относительные экспертные оценки показателей соответствия возраста служащих ГиМУ

Возраст, (лет)	До 25	25–45	45–55	55–65	> 60
Оценка (баллы)	0,4 ... 0,6	0,6 ... 0,8	1,0 ... 0,8	0,8 ... 0,6	0,6 ... 0,4

гражданской службы с высшим гуманитарным образованием, стаж работы по данной специальности — 7 лет, возраст 42 года.

Производится оценка по относительным показателям соответствия его на замещение 2 должностей главной категории: 1) обеспечивающего специалиста комитета экономической политики и торговли администрации субъекта РФ; 2) руководителя комитета народного образования администрации субъекта РФ. Критерии отбора: суммарный ОПС по четырем параметрам (таблицы 1–4) должен быть не менее 3,0. Результаты оценок по первой должности:

$ОПС_1 = 0,6$ (см. табл. 1 числитель на пересечении 4^й строки и 2^{го} столбца);
 $ОПС_2 = 0,8$ (см. табл. 2 на пересечении 3^й строки и 4^{го} столбца);

$ОПС_3 = 0,7$ (см. табл. 3, графа 5);

$ОПС_4 = 0,77$ (см. табл. 4, графа 3).

Суммарный ОПС по четырем параметрам равен 2,87.

Результаты оценок по второй должности: $ОПС_{1,3,4}$ те же, $ОПС_2 = 1,0$ (см. табл. 2 на пересечении 3 строки и 3 столбца — полное соответствие специальностей). Суммарный ОПС равен 3,07. Вывод: кандидат проходит в кадровый резерв на вторую должность.

В заключение отметим, что данная методика достаточно просто алгоритмируется, позволяет сокращать объем рутинной работы, субъективных ошибок и может быть использована кадровыми службами для автоматизации процесса аттестации и отбора претендентов для зачисления в кадровый резерв.

Американские ученые о проблеме контроля над деятельностью государственных чиновников

*Лихоманова Л. Ф.,
Мельник Е. Ю.*

Лихоманова Людмила Федоровна — кандидат филологических наук, доцент кафедры иностранных языков СЗАГС.

Мельник Елена Юрьевна — сотрудник научного отдела СЗАГС.

Среди многочисленных исследований, посвященных вопросам государственного управления, одной из самых авторитетных является работа Д. Розенблума¹ и Р. Кравчука² «Государственное управление», последнее издание которой было опубликовано в 2002 году³. В книге дается глубокое и всестороннее освещение проблем, связанных с управлением таким сложным организмом как государство.

¹ Д. Розенблум — эксперт по государственному управлению, профессор факультета общественных наук в American University, член национальной академии государственного управления США. В 1969 году защитил диссертацию на звание доктора политических наук в Чикагском университете. Имеет ряд работ по вопросам государственного управления. Является обладателем награды Ассоциации политических наук им. Дж. Гауса за образцовые исследования в области политических наук и государственного управления. В 1999 году получил премию Д. Вальдо за выдающийся вклад в науку.

² Р. Кравчук — профессор факультета общественных наук в Indiana University. Область его преподавательской и исследовательской деятельности — административные реформы и бюджетная политика стран бывшего социалистического лагеря. Его практический опыт в сфере административного управления включает работу в качестве помощника секретаря бюджетного ведомства штата Коннектикут, консультанта министерства финансов Украины по вопросам национального бюджета и консультанта по финансовым вопросам при Президенте Боснии-Герцеговины. Профессор Кравчук преподавал в Университете штата Коннектикут, Hartford University, и Le Moyne College. В 2003 году выступал с лекциями по государственному управлению в Северо-Западной академии государственной службы.

³ Rosenbloom D., Kravchuk R. Public Administration. — New York, 2002.

В данной статье мы представляем точку зрения авторов по проблеме осуществления контроля над государственными служащими.

Д. Розенблум и Р. Кравчук отмечают, что хотя по мировым стандартам государственные служащие в США считаются исключительно честными и компетентными, их, тем не менее, необходимо контролировать. Независимо от степени квалификации государственных служащих они могут выносить ошибочные суждения, совершать незначительные и грубые ошибки или каким-то иным способом не выполнять свои обязанности должным образом. Серьезную озабоченность вызывают нарушения государственными служащими общественного доверия в области этики и ответственности перед обществом. Необходимо добиться ответственности чиновников за свои действия, поскольку именно в сфере государственной службы существуют широкие возможности злоупотребления доверием общества. Однако и в США, и в других странах разработка способов установления подотчетности чиновников обществу представляет собой важную и одновременно сложную задачу, что связано со следующими причинами:

Накопление специальных знаний и информации. Государственные служащие обычно являются высококвалифицированными специалистами, объем знаний которых в области управления несравнимо выше, чем у людей, не принадлежащих к этой системе. Государственные служащие владеют информацией, которую другим людям получить трудно. Это как информация, разработанная самими государствен-

ными служащими, так зачастую и информация, являющаяся основой для принятия решений. Вследствие того, что государственные служащие имеют специальные знания и более свободный доступ к информации, иногда те, кто призван осуществлять контроль над ними, оказываются не в состоянии их проконтролировать из-за отсутствия у них экспертных знаний и информации.

Преимущества статуса работника с полной занятостью. Большинство государственных служащих исполняют свои обязанности на основе занятости полный рабочий день. Те же, кто должен контролировать их, обычно занимаются другими видами деятельности и не могут уделять достаточно времени контролю над деятельностью государственных служащих. Это относится, в частности, к парламентскому надзору за административной деятельностью. Так, члены Конгресса слишком заняты, чтобы осуществлять надзор за государственными служащими. Кроме того, эффективные стимулы для действенного контроля на регулярной основе, как правило, отсутствуют. В результате большая часть деятельности по надзору в Конгрессе (исключая ситуации, связанные со скандальным разоблачением) поручается персоналу конгресса. И хотя эта деятельность, осуществляемая персоналом, безусловно, является достаточно активной, она не может охватить или систематизировать всю административную информацию и доклады, которые запрашивает Конгресс у агентств.

Покровительственная политика по отношению к персоналу. Система государственной службы в США и других странах предоставляет государ-

ственным служащим гарантии безопасности. Конечно, к государственным служащим можно применить дисциплинарные санкции или даже уволить, но данная процедура очень сложна. Поэтому такие, например, правонарушения, как использование государственных ресурсов в личных целях, редко влекут за собой заслуженное наказание, хотя суммарный результат таких нарушений может быть весьма существенным. Если бы каждый федеральный служащий использовал в личных целях государственную собственность стоимостью в один доллар, то общая сумма составила бы более двух миллионов долларов. Существует мнение, что отклонение от административных правил или их неправильное исполнение не заслуживают наказания, если последствия такого поведения не являются тяжелыми или не становятся достоянием гласности.

Закон «контрконтроля» заключается в том, что для осуществления контроля над чиновниками требуются новые чиновники. Энтони Даунс⁴ считал, что закон «контрконтроля» выражается в том, что: «Чем больше усилия, направленные монархом или высокопоставленным чиновником на то, чтобы проконтролировать поведение своих подчиненных, тем больше усилия, прилагаемые этими подчиненными, чтобы избежать такого контроля или противодействовать ему». Но чем больше усилий прилагается в одном из этих направлений, тем больше понадобится чиновников для обеспечения подотчетности. Чем больше количество

чиновников, тем больше вероятность, что попытка контролировать одних чиновников приведет к появлению других чиновников.

Проблемы координации. Система разделения властей в США осложняет поиски форм подотчетности государственных служащих. Президенту как главе исполнительной власти поручено точное исполнение законов, но для создания, финансирования и укомплектования кадрами исполнительных агентств необходимо согласие Конгресса. Таким образом, без координации действий и решений между Президентом и Конгрессом трудно добиться ответственности государственных служащих. Но так как две ветви власти имеют разных избирателей, различные функции, стимулы и интересы, то координировать их действия чрезвычайно сложно. Бывают ситуации, когда одна ветвь власти мешает попыткам другой сделать государственных служащих подотчетными обществу.

Отсутствие политического руководства. В США политика не определяет направления деятельности государственных служащих. Политические партии раздроблены, а система выборов не дает возможности точно передать наказы избирателей. Безусловно, большинство государственных служащих исполняло бы четкие наказы избирателей, если бы они существовали. Но так как четкие наказы отсутствуют, то политическое руководство работой госслужащих не имеет четкого направления. Положение усугубляется сравнительно кратким сроком пребывания

⁴ Antony Downs, Inside Bureaucracy, Boston: Little, Brown, 1967, p. 279.

(2–3 года) в должности политических руководителей. Отсутствие четких наказов и краткий срок пребывания в должности политических руководителей в сочетании с покровительственной природой системы государственной службы по отношению к своим сотрудникам не обеспечивают карьерных государственных служащих стимулом для того, чтобы изменить их взгляды на общественный интерес и интересы своих агентств.

Раздробленность структур и функций государственных учреждений. Структура государственных учреждений в США раздроблена, их функции частично дублированы. Эта ситуация затрудняет установление ответственности за конкретное административное действие.

Масштабность государственной службы. В среднем федеральное правительство тратит каждую секунду свыше 40 тыс. долларов. Некоторые министерства и агентства имеют свыше 100 тыс. сотрудников. Министерство обороны в некоторые периоды нанимало на работу более миллиона гражданских лиц. В Почтовом ведомстве служат более 860 тыс. сотрудников. В 1940 году, когда было занято менее половины того количества сотрудников, которое работает здесь сейчас, насчитывалось 19 миллионов расписок (ваучеров), покрывавших правительственные расходы. Даже наличие компьютерных технологий не помогает отслеживать все эти доллары, постановления, людей, бланки? Потому, если нет причины подозревать, что государственные служащие или учреждения каким-то образом нарушили общественные интересы, то вероятность

того, что будет проведен аудит для выявления серьезных нарушений, очень мала. Вернее сказать, для проведения аудита сначала должен разразиться скандал, а к тому времени будет уже слишком поздно предотвратить ущерб, причиненный в результате нарушений.

Роль «третьего участника» в управлении. Передача государственных функций частным фирмам затрудняет установление ответственности за то или иное действие. Так, после авиакатастрофы, произошедшей 11 мая 1996 года в Эверглейдс, которая привела к гибели 110 пассажиров, Федеральное Управление Авиации признало, что они испытывали трудности с инспектированием работы авиалиний, поскольку значительная часть услуг по техническому обслуживанию самолетов была передана по результатам аукциона различным компаниям, расположенным в разных пунктах по пути следования самолета. Один из экспертов отметил: «Передача услуг по техническому обслуживанию самолетов, безусловно, увеличивает риск нарушения коммуникаций и в значительной степени осложняет инспектирование работы авиалиний». Но то, что справедливо в отношении Федерального Управления Авиации и авиалиний, также справедливо в отношении контроля и подотчетности в правительстве. Передача некоторых функций частным компаниям требует тщательного мониторинга, а в правительстве мониторинг также придется контролировать. Например, Управление общего учета и комитеты Конгресса осуществляют контроль над тем, насколько добросовестно Министерство обороны инспектирует фирмы, выполняющие по конт-

рактору техническое обслуживание систем вооружения. Однако барьеры, препятствующие систематическому осуществлению контроля за деятельностью государственных служащих, настолько трудно преодолимы, что официальная теория ответственности государственных служащих перед обществом в странах с демократическим устройством находится в явном противоречии с реальностью.

В системе управления каждый уровень исполнительной власти подотчетен следующему вплоть до Президента или Кабинета Министров. Исполнительная власть в целом подотчетна Конгрессу или Парламенту, который контролирует ее расходы при помощи независимого аудиторского агентства. Должностные лица должны проходить процедуру перевыборов с тем, чтобы подтвердить свой мандат⁵. Но такая система подотчетности, вы-

нуждены констатировать Д. Розенблум и Р. Кравчук, существует только в теории. На практике подотчетность теряется где-то в недрах бюрократии.

Как мы видим, американские ученые реально оценивают ситуацию, существующую в системе государственного управления в США. Свою задачу они видят не в том, чтобы предложить рекомендации по изменению этой ситуации, а в том, чтобы указать на те причины, которые, по их мнению, порождают трудности, связанные с осуществлением такого контроля. Знание и понимание этих причин могло бы способствовать выработке действенного и эффективного механизма контроля над деятельностью государственных чиновников, их реальной ответственности перед обществом. Проблема эта, на наш взгляд, весьма актуальна и для России, особенно на нынешнем, переходном этапе развития.

⁵ *Smith B. and Hague D. The Dilemma of Accountability in Modern Government. — New York: St. Martin's Press, 1971, p. 26–27.*

Номенклатура как политический институт в истории советского общества второй половины XX века

Мохов В. П.

Политические институты играют в жизни общества фундаментальную роль. Можно согласиться с Д. Нортом, утверждающим, что «настоящее и будущее связаны с прошлым непрерывностью институтов общества. Выбор, который мы делаем сегодня или завтра, сформирован прошлым. А прошлое может быть понято нами только как процесс институционального развития»¹. В этом смысле советская номенклатура — явление нестандартное, значимое, определявшее во многом жизнь общества на протяжении многих десятилетий. Можно полагать, что номенклатура — это один из тех элементов институционального развития, который обеспечивал непрерывность и преемственность политического порядка российского общества.

Мохов Виктор Павлович — доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой истории Пермского государственного технического университета.

Номенклатура сравнительно недавно — с начала 1990-х годов — привлекает внимание российских историков, политологов, социологов, философов. Как отмечал М. А. Чешков, «номенклатура» стала действительно ключевым словом, своего рода знаком, к которому обращено не толь-

¹ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. — М., 1997. С. 12.

ко политическое сознание вообще, но и его демократический дискурс². Т. Коржихина и Ю. Фигатнер считали, что «изучение номенклатуры как механизма власти и стержня советской социальной патологии даст возможность понять природу властно-собственнических отношений в процессах функционирования советского государства»³. Но М. Левин (США) полагает, что, даже раскрыв механизм функционирования номенклатуры, не удастся получить «волшебный ключ», раскрывающий сущность механизма власти в советском обществе⁴.

После событий 1991–1993 гг. политический интерес к проблеме номенклатуры советского общества снизился, однако, в настоящее время можно констатировать актуализацию данной проблематики, что связано с двумя обстоятельствами.

Во-первых, существует потребность в научном осмыслении феномена «советской номенклатуры». До настоящего времени, как мы полагаем, не определена (если не считать ряда политических и сильно идеологизированных теоретических формул) роль номенклатуры в истории советского общества, в его социальной жизни, структуре власти. Это создает сильно искаженную картину прошлого, не позволяет расставить правильные акценты в анализе исторических реалий.

Во-вторых, можно полагать, что номенклатура, если она представляет

собой действительный институт общества, не может мгновенно исчезнуть из жизни общества. Ее проявления должны быть в нашей политической и социальной жизни, определяя ряд существенных правил игры (как формальных, так и неформальных). Более того, можно полагать, что в самой политической системе современного российского общества присутствуют номенклатурные механизмы власти. Другое дело, что они могут существовать в «снятом» виде, в превращенной форме, переиначенной и переосмысленной постсоветскими лидерами. Анализ «наследия» номенклатуры, которое при определенных условиях может вновь превратиться в доминирующие структуры нашей политической жизни, может стать предметом отдельного научного исследования.

Номенклатуру нужно рассматривать в числе важнейших институциональных факторов, оказывавших наибольшее влияние на политическую власть. Среди них можно выделить структуры государственной и партийной власти. Несмотря на их теснейшую взаимосвязь и взаимозависимость, это различающиеся структуры, имеющие свои собственные законы функционирования и сферы действия.

При анализе номенклатуры постоянно приходится сталкиваться с тем, что само понятие превратилось в научный миф, оторванный от своего реального исторического содержания.

² Чешков М. А. «Вечно живая» номенклатура? // Международная экономика и международные отношения. 1995. № 6. С. 32.

³ Коржихина Т. П., Фигатнер Ю. Ю. Советская номенклатура: становление, механизмы действия // Вопросы истории. 1993. № 7. С. 25.

⁴ Левин М. Номенклатура — Arcanum Imperii: (Технология управления против социологии управленцев) // Куда идет Россия? Общее и особенное в современной России. — М., 1997. С. 70.

Это связано во многом с политической практикой недавнего прошлого, когда термин «номенклатура» служил для демократического крыла реформаторов удобным политическим ярлыком для обозначения всех противников реформ в СССР. На уровне обыденного сознания сформировался устойчивый стереотип, что номенклатура — это и есть все «начальники», бюрократы, партийные назначенцы. Поэтому совсем неудивительно, что номенклатура превратилась в политического демона, которым пугали всех сторонников демократии.

В литературе, освещающей данную проблему, можно выделить несколько основных подходов к определению места номенклатуры в жизни общества⁵. Не анализируя всю их совокупность, отметим, что в советском обществе длительное время номенклатура рассматривалась лишь как система учета и распределения ответственных работников и их резерва⁶. Но уже в 1970–1980-е годы возникает подход к определению номенклатуры как (системы) института общества. Так, В. А. Яцков понимал под номенклатурой институт, специфическую форму непосредственной организации кадровой работы партийным комитетом⁷, что само по себе симптоматично. Понимание номенклатуры как системы, как института (пусть и во внутри-

партийных отношениях) сильно расходилось с декларируемыми представлениями о номенклатуре как всего лишь инструменте, средстве проведения кадровой политики⁸.

Номенклатура в качестве политического института возникает как ответ властвующей политической (а затем и социальной) силы на сформировавшуюся общественную потребность в упорядочивании общественных отношений в нерыночном обществе. В чем будет заключаться стимул для позитивной работы всех членов общества, если рыночные отношения уже не действуют как системная сила? Ответом была альтернатива субъективного фактора — люди, в первую очередь руководители, должны действовать с полной отдачей под угрозой отлучения от централизованно распределяемых благ, при этом назначение на низшие должности производится аппаратом вышестоящего органа по особым критериям. Активность, стимулируемая материально (блага и привилегии или их отсутствие), политически (возможность продвижения или репрессии), духовно («великая идея»), становилась субъективным заместителем объективных отношений рыночного общества.

Очевидно, что эта система могла существовать при двух условиях: первое — наличие мощной социальной и политической силы, стоящей на вер-

⁵ Более подробно об этих подходах см.: *Мохов В. П.* Элитизм и история: Проблемы изучения советских региональных элит. — Пермь, 2000. С. 60–64; *Мохов В. П.* Советская номенклатура как объект научного анализа // Ученые записки гуманитарного факультета ПГТУ. Вып. 1. — Пермь, 2000. С. 62–71.

⁶ Вопросы работы КПСС с кадрами на современном этапе. — М., 1976. С. 173.

⁷ *Яцков В. А.* Организация работы с номенклатурой партийных комитетов // Проблемы партийного и государственного строительства. Вып. 2. — М., 1982. С. 133.

⁸ Словарь по партийному строительству. — М., 1987. С. 157.

ху общественной иерархии, которая заинтересована в постоянном «подстегивании» нижестоящих элементов общества. Такая сила может существовать и действовать только в экстремальных условиях (каков бы источник экстремальной ситуации ни был); второе — наличие социальной базы, способной воспринять усилия «верхов», приспособиться к ним, найти свою «выгоду» от участия в номенклатурных механизмах власти. Общим основанием для возникновения этих условий служат редистрибутивные отношения.

В условиях редистрибутивных отношений для осуществления тотального регулирования недостаточно одних государственных структур, требуется дополнение их более широкой всеобъемлющей сетью негосударственных структур, выполняющих государственные функции, поэтому возникновение номенклатуры не только обусловлено волей господствующих партийных «верхов»; оно необходимо для поддержания стабильности и устойчивости общества. Партийные структуры выполняют в данной ситуации роль организатора новой «неформальной» государственной сети, придавая соответствующий статус всем тем организациям, объединениям, союзам, учреждениям, которые входят в сферу Большого Государства. Расширение компетенции Большого Государства, все большее вмешательство его в разнообразные области жизни становятся необходимостью, приобретают характер цепной реакции. Как рыночные отношения в качестве базового института организуют все общество, перестраивая все сферы его жизни, так и редистрибутивные отношения

требуют усиления номенклатурных механизмов. Все лица, принадлежащие к номенклатуре, должны действовать по вполне определенным правилам, превращаясь в «солдат партии», фактически — в чиновников «коммунистического государства».

Номенклатура — это способ структуризации общества, с помощью которого достигается его максимальная управляемость во имя достижения заданных стратегических целей. Специфическая функция данного способа заключается в регулировании как в масштабе страны, так и особенно в регионах вертикальных и горизонтальных связей между руководителями различного ранга, подчиненности, форм «собственности» (государственной, колхозной, кооперативной, даже личной), сфер народного хозяйства. Этим самым достигались как согласованность действий всего слоя руководителей по отношению к обществу, массам, так и стабильность, внутренняя упорядоченность господствующей социальной и политической силы.

Номенклатура — это способ, и, по всей видимости, единственно возможный в условиях форсированного индустриального развития найти замену рыночным отношениям; это реальный механизм, с помощью которого приводилась в действие вся нерыночная общественная система советского общества. В конечном счете эволюция советского режима была возможна лишь постольку, поскольку властвующей элите удавалось находить новые механизмы управления номенклатурой, ее модификации, а через нее — управления обществом.

Номенклатура как политический институт имеет политическую, социальную и организационную структуры, централизованное управление, набор правил (формальных и неформальных) политического поведения, внутренние моральные нормы, образ жизни, правила рекрутирования, сложившуюся практику регулирования деятельности и др.

Политическая структура номенклатуры образуется вследствие дифференциации слоя людей, входящих в номенклатуру, по признаку доступа к властным ресурсам. «Водораздел» внутри номенклатуры проходит по линии «власть — подчинение» между теми, кто внутри номенклатуры имеет право на руководство ее поведением, составом, структурой («политическая элита») и собственно самой номенклатурой. Структура данного деления во многом совпадает с моделью политической элиты России, предложенной О. В. Гаман-Голутвиной (деление на верховную власть и правящий класс)⁹. Однако заметим, что политическая структура номенклатуры была построена по принципу матрицы: аналогичные элементы можно обнаружить на всех уровнях номенклатуры. Политическая элита (как высший слой номенклатуры) и собственно номенклатура составляли всю совокупность номенклатуры, при этом политическая элита представляла собой правящий, управляющий, господствующий, доминирующий слой внутри номенклатуры.

Социальная структура номенклатуры образуется на основе многих критериев. Среди них можно выделить:

отрасли деятельности, уровень власти, материальный достаток, образование и др. Однако главными среди них являются властные ресурсы и объем материальных благ, получаемых в результате распоряжения и пользования властными ресурсами.

Внутри номенклатуры можно выделить разделение труда по многим параметрам: по сферам деятельности, по функциональным обязанностям во властных отношениях, по уровням, по различному отношению к власти, по способам ее осуществления. Номенклатура в совокупности не могла осуществлять власть непосредственно, это было технологически невозможно. Ни одна из существовавших форм представительства (съезды партии, пленумы партийных комитетов, сессии советов, партийно-хозяйственные активы и др.) не могла бы претендовать на полное представительство номенклатуры, кроме ее «верхов». Раздробленная по отраслевым отрядам и уровням власти, объединяемая «сверху» волей партийного комитета, она была элементом административного механизма, отличающегося значительным своеобразием.

«Совокупная» номенклатура, например, местного партийного комитета, осуществляла власть не как строго централизованный административный механизм, действующий на основании общих для всех его частей команд, а как «система систем» организаций и учреждений, предприятий и коллективов, для которых задавались общее направление развития и набор

⁹ Гаман-Голутвина О. В. Политические элиты России: Вехи исторической эволюции. — М., 1998.

структурирующих его в общих чертах ориентиров. В рамках данной «системы систем» лишь партийные комитеты обладали правом «номенклатурной власти», непосредственно принимая решения по составу номенклатуры.

Номенклатурная система неразрывно связана с клиентелизмом, поскольку назначение на должность зависело от расположения одного или нескольких вышестоящих работников. От вышестоящих номенклатурных работников зависело и распределение ресурсов (властных, материальных, финансовых и др.), без которых номенклатурная должность теряла значительную часть своего влияния (номинальная значимость номенклатурной позиции определялась нормативными документами — государственными, партийными и др.).

Клиентелизм пронизывал всю советскую систему, создавая отношения персональной зависимости между высшими и нижними этажами власти. Однако можно полагать, что клиентелизм носил не только персональный, но и общественный характер. Знаменитый политический принцип «приводных ремней» от партии к массам посредством органов советской власти и общественных организаций стал основой для построения системы организаций, окружавших КПСС и пользовавшихся (от имени КПСС, либо по ее «по-

ручению») необходимым властным капиталом. Властный капитал распределялся в зависимости от роли организации в реализации политических функций в обществе.

Основу номенклатуры составляет властвующая элита советского общества. В данном случае в понятие «властвующая элита» вкладывается вполне определенное содержание (по Р. Миллсу). Номенклатура имела сложную внутреннюю структуру. В ней выделялись три уровня: уровень ЦК КПСС¹⁰, областной и районный (городской, районный в городах, окружной). В позднесоветском обществе стал формироваться четвертый уровень — номенклатура первичных парторганизаций¹¹.

Номенклатуры различных уровней образуют многослойную, «многомерную» сеть, сходящуюся, в конечном счете, в политическом Центре. Важнейшими свойствами этой сети были: 1) наличие нескольких «узлов» власти на каждом уровне и по каждой «вертикали» власти, причем роль «узлов власти» различалась в зависимости от положения в «сети»; 2) множественность внутренних взаимосвязей между членами номенклатурной сети и дублирующих каналов зависимости от власти; 3) относительная независимость сети номенклатуры от главного центра власти.

Отметим также, что вопрос о Центре номенклатурной сети не столь одно-

¹⁰ Для союзных республик, имевших областное деление (кроме РСФСР), добавлялся еще один уровень — уровень ЦК компартии союзной республики.

¹¹ Номенклатура парткомов первичных партийных организаций учреждалась, как правило, в парткомах крупных производственных объединений, наделенных правом контроля деятельности администрации (См.: Яцков В. А. Организация работы с номенклатурой... С. 134); по мнению составителей «Словаря по партийному строительству», в первичных парторганизациях необходимости в номенклатуре обычно не возникало. См.: Номенклатура кадров // Словарь по партийному строительству. — М., 1987. С. 156–157.

значен, как предполагалось ранее. Высший орган партийной власти — Политбюро ЦК КПСС — в некоторые периоды советской истории лишь номинально выполнял функцию Центра номенклатурной системы. Так, исследования О. В. Хлевнюка показывают, например, что в конце 1930-х годов «обнаружилась тенденция перемещения центра власти из Политбюро в Совнарком...»¹². Этот вывод по-новому ставит вопрос о роли номенклатуры партийных комитетов в советском обществе.

Численность номенклатуры ЦК КПСС не оставалась неизменной, она постоянно подвергалась дополнениям, уточнениям, сокращениям, вызванным потребностями дня. Как известно, Управлением кадров ЦК ВКП(б) в сентябре 1946 г. было подготовлено и утверждено на Оргбюро решение «О номенклатуре должностей ЦК ВКП(б)»¹³. Ее численность составляла (включая основную и учетно-контрольную номенклатуру¹⁴) в 1946 г. — около 42 тыс. чел., в 1954 г. — 23 576 чел., в 1956 г. — 26 210 чел., в 1957 г. — 12 645 чел., в 1958 г. — 14 342 чел., в 1991 г. — 19 500 чел., в августе 1991 г. — 3800 чел. (по другим данным — 7735 чел.)¹⁵.

Структура номенклатуры ЦК ВКП(б) образца 1946 года была ориентирована на контроль со стороны ЦК, в первую очередь, на контроль номен-

клатурных должностей регионов — около 70 процентов должностей номенклатуры.

Специфика номенклатуры состояла также в том, что контроль над должностями касался главным образом РСФСР¹⁶. Контроль за кадрами со стороны ЦК простирался до уровня первых лиц горкомов партии и председателей исполкомов городских Советов депутатов трудящихся областных и республиканских центров, а также городов РСФСР областного и республиканского подчинения, первых секретарей всех райкомов партии и председателей исполкомов районных Советов депутатов трудящихся по РСФСР (категория председателей исполкомов районных Советов депутатов трудящихся включалась в номенклатуру впервые). По сравнению с действовавшей до этого номенклатурой ее численность сокращалась почти на 9 тыс. должностей.

Что касается «властной» составляющей, номенклатура ЦК представляла типичную партийно-государственную структуру с «индустриальным» уклоном. Должности руководящих партийных и комсомольских работников составляли 24,6 процента; должности в органах государственной власти (органы государственной власти и общего государственного управления, органы государственной обороны, органы охраны

¹² Хлевнюк О. В. Политбюро. Механизмы политической власти в 30-е годы. — М., 1996. С. 266.

¹³ См.: История КПСС. В 6 т. Т. 5. Кн. 2. — М., 1970. С. 225; Н. С. Хрущев (1894–1971): Материалы научной конференции, посвященной 100-летию со дня рождения Н. С. Хрущева. — М., 1994. С. 142.

¹⁴ Данный вид номенклатуры имел различные названия: учетно-резервная номенклатура, учетно-контрольная номенклатура.

¹⁵ См.: Мохов В. П. Региональная политическая элита России (1945–1991 годы). — Пермь, 2003. С. 110.

¹⁶ РЦХИДНИ. Ф. 17. Оп. 117. Д. 644. Л. 152.

государственной безопасности и общественного порядка, органы прокуратуры и юстиции, государственные органы внешних сношений, органы государственного планирования, учета и контроля, финансово-кредитные органы) — 29,6 процента; должности индустриального сектора экономики (промышленность, транспорт и связь, строительство) — 27,6 процента состава номенклатуры¹⁷. В этой структуре отражаются основные характеристики власти и ее главного общественного интереса — развитие индустрии.

В первой половине 1950-х гг. завершился период существования крайне многочисленной номенклатуры ЦК КПСС. В июле 1953 г. было принято постановление ЦК КПСС, согласно которому сокращалась номенклатура обкомов, крайкомов, республиканских комитетов КПСС «в целях повышения ответственности советских и хозяйственных руководителей, райкомов и горкомов партии за подбор и расстановку кадров»¹⁸. Реально численность региональной номенклатуры ЦК КПСС¹⁹ сократилась в 1956 г. в три-пять раз по сравнению с предшествующим периодом и затем на протяжении тридцати лет сохранялась примерно на одном уровне.

Резкое сокращение численности номенклатуры ЦК КПСС в середине и во второй половине 1950-х гг. было вызвано двумя группами причин: с одной стороны, сложностью контроля за такой большой по численности но-

менклатурой, длительностью и многоступенчатостью утверждения многих кадров номенклатуры регионального уровня. Несмотря на сокращение номенклатуры ЦК, ликвидировать многоступенчатость в утверждении кадров было невозможно, поскольку это составляло чрезвычайно важный аспект действия механизма номенклатуры. С другой стороны, сокращение номенклатуры объяснялось изменением политических институтов, новым раскладом сил в обществе, модификацией методов управления и поддержания господства в стране со стороны КПСС.

Изменения в численности и составе номенклатуры происходили и в последующие годы, хотя не носили столь радикального характера, за исключением периода 1989–1991 гг.

Окончательное разрушение партийной номенклатурной системы произошло в 1990–1991 гг. Начало этому было положено изменением конституционных основ общества, в частности, отменой ст. 6 Конституции СССР, закреплявшей руководящую роль КПСС в обществе. Но и после 14 марта 1990 г., когда ст. 6 была отменена, утверждение в номенклатурных должностях продолжалось. Лишь 20 сентября 1990 г. было принято постановление Политбюро ЦК КПСС «Об изменении порядка рассмотрения кадровых вопросов в ЦК КПСС», согласно которому было признано целесообразным упразднить номенклатуру должностей ЦК КПСС²⁰.

¹⁷ Подсчитано по: там же. Л. 154.

¹⁸ Ссылка на данное постановление см.: ГОПАПО. Ф. 105. Оп. 20. Д. 62. Л. 131.

¹⁹ Всей номенклатуры — утверждаемой Политбюро ЦК КПСС — и учетно-контрольной.

²⁰ Материалы дела о проверке конституционности... Т. 1. С. 148.

Этим трем периодам изменения численности номенклатуры соответствовало и изменение пропорций между кадрами номенклатуры, утверждаемыми Политбюро и Секретариатом ЦК КПСС, и кадрами учетно-контрольной номенклатуры. До середины 1950-х гг. идет увеличение доли кадров, утверждаемых на Политбюро, достигая, по всей видимости, половины численности номенклатуры ЦК регионального уровня. Затем происходит резкое падение доли кадров, утверждаемых Политбюро, достигая в начале 1970-х гг. одной пятой (шестой) части от всей численности номенклатуры ЦК в регионах. Лишь в 1989 г. происходит некоторое возрастание удельного веса кадров, утверждаемых на Политбюро. Однако это было вызвано тем, что сама номенклатура достигла такого численного предела, который позволял Политбюро контролировать ее большую, чем прежде, часть. Показательно, что в первой половине 1950-х гг. на Политбюро утверждалось больше или столько же кандидатур на номенклатурные должности, сколько приходилось на всю региональную номенклатуру ЦК КПСС в последующие годы вплоть до краха КПСС.

Номенклатура 1989 г. крайне интересна с точки зрения определения тех должностных позиций, которые представлялись Центру сущностными для сохранения устоев власти. Региональная номенклатура ЦК, утверждаемая Политбюро ЦК, включала (по Пермской области) всего 11 позиций, из которых 8 принадлежали руководителям властных структур: все секретари ОК КПСС, председатель исполкома регионального Совета, прокурор, начальник управления КГБ по регио-

ну. Это был тот последний рубеж, преодоление которого означало фактическое разрушение базиса номенклатуры и основ существующей модели власти.

Отраслевая структура номенклатуры ЦК показывает, что это был конгломерат трех разнонаправленных сил: партии, государства, технократии, соотношение между которыми порой существенно менялось. В первой половине 1950-х гг. основным объектом внимания ЦК в регионах были партийные кадры (до 40 процентов), хозяйственные кадры и структуры, непосредственно контролирующие экономическую жизнь (30–40 процентов всего состава номенклатуры). Во второй половине 1950-х гг. система приоритетов в региональной номенклатуре ЦК меняется — на первое место выходят хозяйственные кадры (до 45 процентов), происходит резкое уменьшение доли партийных кадров (до 20–30 процентов). На протяжении 1960–1980-х гг. это соотношение выдерживалось с постепенным увеличением (с начала 1970-х гг.) веса партийных кадров. В конце 1980-х гг. партийные кадры стали вновь, как в середине 1950-х гг., занимать доминирующее положение в номенклатуре — значительно большее, чем любая другая группа номенклатурных работников. Фактически восстановилась структура номенклатуры начала 1950-х гг. Номенклатура ЦК по-прежнему оставалась партийно-хозяйственной.

Соотношение должностных групп в номенклатуре ЦК еще не дает точного представления о реальной значимости для Центра тех или иных позиций в региональной властной иерархии. Можно полагать, что кандидатуры основной

номенклатуры Политбюро обладали большим весом в должностной «табеле о рангах», чем остальные, и что доля должностей основной номенклатуры в составе отраслевой группы достаточно весомо будет свидетельствовать о значимости группы для Центра. Только одна группа работников имела стабильно высокий процент лиц, утверждаемых на Политбюро, — это работники так называемых «силовых структур», к которым в данном случае отнесены руководящие работники госбезопасности, правоохранительной системы, военного руководства, суда, прокуратуры. Устойчивое внимание Политбюро к «силовым структурам» вполне понятно и оправданно, поскольку именно от них зависела сама возможность сохранения господствующего положения КПСС в обществе. В то время как по всем остальным группам отмечается уменьшение доли лиц, утверждаемых на Политбюро, в данной группе практически всегда более половины ее состава было под персональным контролем центра.

Кроме них нужно выделить еще три группы с высоким (относительно других) удельным весом основной номенклатуры в своем составе: директорат промышленных предприятий и строительных организаций, советские работники, партийные работники. За исключением номенклатуры 1989 г. почти всегда явный приоритет отдавался директорату, который шел наравне с «первыми» руководителями области.

Важные изменения произошли в распределении кадров номенклатуры ЦК по различным уровням власти (областной, городов и районов, трудовых коллективов). В первой полови-

не 1950-х гг. региональная номенклатура ЦК КПСС распределялась относительно равномерно между всеми уровнями власти в регионе с определенным акцентом в сторону ее низших эшелонов. Этому в немалой степени содействовала практика вхождения в состав номенклатуры ЦК секретарей горкомов и райкомов КПСС. С середины 1950-х гг. ЦК КПСС передает низший уровень региональной власти (горкомов, райкомов) в компетенцию только региональных парткомов (кроме первых секретарей горкомов региональных центров). Региональная номенклатура ЦК стала состоять из примерно равных по объему частей: областное руководство (партийные, советские лидеры) и руководство предприятий, организаций, учреждений. К концу 1980-х гг. почти две трети состава номенклатуры стали представлять областные руководители.

Изменилось и территориальное расположение кадров номенклатуры. В начале 1950-х гг. кадры номенклатуры ЦК были примерно в равном соотношении представлены как в областном центре, так и в городах и районах области. С середины 1950-х гг. начинается концентрация данной категории номенклатуры в областном центре, достигая на протяжении 1960–1980-х гг. удельного веса в 80–85 процентов.

Рубеж середины 1950-х гг. примечателен и другим — заканчивается «эпоха» полной, в 100 процентов, представительности на уровне ЦК руководства городов и районов страны. Хотя бы номинально ЦК был правомочен контролировать персональный состав руководства районного уровня, осуществляя прямой контакт с регионами. Это была прямая, непосредственная

диктатура Центра по отношению к территориям. После выведения из номенклатуры ЦК районного уровня ее структура все больше стала напоминать феодальную пирамиду власти и отношений, включая передачу права номенклатурного контроля за районным уровнем власти областному звену.

Таким образом, за тридцать лет региональная составляющая номенклатуры ЦК КПСС кардинально изменилась. В начале 1950-х гг. она представляла собой широкую сеть, основными ячейками которой были политическая власть и хозяйственные структуры всех уровней; эта сеть охватывала своим влиянием все наиболее важные населенные пункты и производства. В 1960–1980-е гг. эта сеть стала гораздо реже, в ней появились большие лакуны. Центр все больше передавал свои полномочия региональным руководителям. Фактический контроль над руководящими кадрами номенклатуры регионов сосредоточился в руках местной политической элиты. Центр мог ее контролировать только через круг наиболее важных фигур областного руководства, который все более сужался. С конца 1980-х гг. она стала в основном партийной, замкнутой на областном уровне руководства, ограниченной областным центром. ЦК стал в состоянии контролировать лишь руководство областных центров, выведя из-под своего контроля директорат, города области, трудовые коллективы. Предполагалось, что эти функции возьмут на себя региональные парткомы.

В номенклатурах ЦК КПСС 1946–1970-х гг. обращает на себя внимание подчеркнутый индустриализм. Номенклатура ЦК КПСС в регионах осуществ-

ляла функции не столько политического руководства, сколько контроля за составом и поведением тех хозяйственных руководителей, которые обеспечивали экономический и военный потенциал страны. Вполне естественно, что в номенклатуру включались руководители производственного комплекса, предприятий по добыче сырья (нефть, руды, уголь и др.), первичной переработки, машиностроения. Вокруг этих отраслей строилась экономика страны, здесь возникали самые крупные предприятия, на которых трудились порой десятки тысяч рабочих и служащих, создавались многотысячные парторганизации, своей численностью превосходящие парторганизации многих сельских районов.

Ясно, что для ЦК КПСС прямой контакт с командирами производства (через номенклатуру) значил гораздо больше, чем все декларации о политических методах руководства, об убеждении политикой и т. д. Речь шла о возможностях политической власти непосредственно руководить экономической деятельностью из одного центра. Такой подход был возможен на ранних этапах индустриального развития, когда число производств, ассортимент производимой ими продукции, степень плотности народнохозяйственных взаимосвязей были не настолько велики, чтобы представлять собой неразрешимую управленческую проблему. В эпоху Л. Брежнева необходимость заставила ЦК отказаться от прямого тотального номенклатурного контроля над экономикой: это было еще возможно, но уже совершенно неэффективно.

Номенклатура региональных комитетов строилась аналогично номен-

клатуре ЦК КПСС, хотя в ней были свои структурные особенности. В региональную номенклатуру не включались целые группы ответственных работников, которых могли контролировать только на уровне ЦК КПСС. К ним нужно отнести, что вполне естественно, руководящих работников учреждений и организаций СССР за границей, командиров и политический состав войск Советской Армии и Флота (кроме военного комиссара области и начальника политотдела областного военного комиссариата, которые, кстати, даже не входили в номенклатуру ЦК КПСС).

Все десятилетия после смерти Сталина прошли под знаком увеличения влияния региональных комитетов на кадры номенклатуры, в первую очередь через должности, которые раньше были номенклатурой ЦК. Так, в полное ведение региональных комитетов перешли почти все должности секретарей горкомов и райкомов партии, председателей исполкомов городских советов областных центров, заведующих кафедрами общественных наук вузов (из основной номенклатуры ЦК для крупных вузов в 1950-е гг. — в учетную номенклатуру обкома в 1980-х гг.), ряд чиновников региональных исполкомов и др.

Эволюция номенклатуры обкомов свидетельствует о том, что несмотря на ряд важных изменений и в конце 1980-х гг. ключевые позиции во властных структурах по-прежнему были номенклатурными должностями. Однако в стране изменялась политическая ситуация, в противоречие с которой пришел институт номенклатуры.

Номенклатуры горкомов и райкомов КПСС, дублируя в основных чертах

номенклатуру вышестоящих парткомов, также отличались определенным своеобразием. Главная их особенность заключалась в том, что на этом уровне начинался переход к широкому полю руководителей и просто влиятельных лиц «местного масштаба», которые не входили ни в какие партийные номенклатуры.

Номенклатура была способом представительства и организации руководителей структур, с помощью которых управлялось общество в какой-либо из сфер его жизни. В обязательном порядке были представлены структуры политической власти (партийные и государственные органы); экономической власти (директорат, корпус руководителей колхозов и совхозов, главные специалисты); общественных организаций, инкорпорированных в политическую систему (профсоюзы, комсомол и др.); социальной сферы (здравоохранение, бытовое обслуживание, общественное питание, торговля); духовной сферы (руководство школ, вузов, средств массовой информации, домов культуры, театров и т. д.). Руководители властных структур территорий «представляли» номенклатуру «своего» района, города в номенклатуре обкома, крайкома КПСС.

В номенклатуре были в обязательном порядке представлены властные должности (партийные кадры — ответработники ГК, РК КПСС; секретари первичных парторганизаций; руководство райисполкомов, руководство райкомов ВЛКСМ, райкомов профсоюзов, директорат совхозов, председатели колхозов, руководство административных органов и некоторые другие). Это тот набор позиций, которые долж-

ны были находиться под контролем в любом районе и при любых условиях. В то же время в номенклатуру не включались те должностные позиции и в тех случаях, когда контроль за деятельностью структур был более эффективным по другим каналам. Так было с представительством должностных позиций в сфере экономики — были представлены руководители лишь крупных и средних предприятий (если речь шла о большом промышленном центре), так было с представительством секретарей первичных комсомольских и профсоюзных организаций и т. д.

Номенклатура никогда не охватывала всего слоя руководителей региона, поскольку не включала в себя значительную группу чиновников государственных и общественных организаций. Номенклатура соединяла в себе черты элитарной и массовой организаций, стоя над обществом и растворяясь в нем.

Номенклатура не является «зеркальным» отражением общества с социальной точки зрения, она скорее репрезентативна относительно структур общества и государства. Номенклатура структурирует правящие силы общества по важнейшим «точкам кристаллизации», в которых выражаются потребности модернизации на нетоварной основе в условиях форсированного развития. В силу этих обстоятельств номенклатура должна была иметь «однозначный», безальтернативный характер. Трата сил общества на создание условий для публичного выбора руководителей из нескольких альтернативных кандидатур, сохранение неопределенности в выборе направлений деятельности для значи-

тельного числа лидеров различного уровня признавались «излишеством», поскольку препятствовали концентрации ограниченных ресурсов общества «в нужное время и в нужном месте». Номенклатура стала очень дорогим инструментом реализации амбициозных целей в условиях отсутствия дешевых средств и ресурсов. Она создавала основу для концентрации властного капитала в нужных точках, заменяя тем самым механизм рыночных отношений.

Номенклатура как средство-заемститель рынка, конечно, несовершенна, однако, альтернатива ей в тех условиях была маловероятна. Данное положение нельзя понимать в том смысле, что в России в принципе не был возможным другой вариант развития (на основе товарно-денежных отношений). Но в условиях заданного в 1914–1921 гг. вектора исторического движения возможность данной альтернативы была слишком мала.

В истории СССР видна закономерность: чем более ограничены товарно-денежные отношения в стране, тем большего размера достигала номенклатура; по мере развития товарно-денежных отношений (хотя бы в квазиформе административно-бюрократического рынка) потребность в номенклатуре начинает сокращаться.

Политическая элита в советском обществе всегда стояла перед проблемой обеспечения управляемости номенклатуры, поскольку ее разнородный состав объективно способствовал разнонаправленности интересов. Необыкновенно сложной эта проблема была и в связи с опасностью поглощения партийного аппарата государ-

ственным, превращения партии в придаток государства, хозяйственников.

Единство действий всего слоя номенклатуры можно было обеспечить несколькими способами. На первый взгляд, главные из них — это идейное единство действий по реализации общей политической линии и угроза репрессий. Но надеяться на их автоматизм и эффективность не приходилось. Причин было множество: частая смена политического курса, проведение массовых политических кампаний, изменяющаяся трактовка целесообразности в политической работе, неизбежные различия на индивидуальном уровне в понимании политического курса, личные и групповые, отраслевые и местные интересы — все это были факторы, существенно менявшие содержание и формы реализации директив Центра. Это была объективная, стихийная сила обстоятельств, требовавшая постоянного внесения организованного начала.

В рамках сложившейся политической системы управляемость могла достигаться меньшими усилиями с помощью использования многочисленных механизмов подчинения. Общей их основой было то, что они использовали принцип формирования номенклатуры «сверху». Задача политической элиты состояла не в том, чтобы, организуя политическую работу, привлекать на свою сторону большинство управленцев, а в том, чтобы из множества вариантов стратегий и кандидатур выбрать наиболее соответствующие определенному стандарту, делегируя «избранным» ряд полномочий. Однако для всех кадровых раскладов политическая элита четко сформулировала главный

критерий, по которому производился отбор в состав руководителей, — политическая преданность режиму. Требование политической лояльности к кадрам номенклатуры было не столько следствием условий деятельности элиты, сколько неизбежностью ориентации на конкретную модель развития, основные цели которого — источники накопления средств, способы мобилизации ресурсов, приоритеты и пропорции инвестиций — были «зашифрованы» в идеологемах правящей партии, политических и экономических конструкциях общества. Верность «линии ЦК» (фактически — готовность проводить тот курс, который был на данный момент актуальным, невзирая на все его возможные недочеты или непродуманность) и была критерием политической лояльности.

При решении кадровых вопросов воля партийного комитета по форме могла быть выражена как утверждение, согласование кандидатур, прямое назначение, рекомендация на избрание или назначение и т. д. Но любая форма выражения мнения партийного комитета была фактическим окончанием обсуждения, если не возникало иного мнения у вышестоящей инстанции. Аналогичные процедуры существовали и на более низких уровнях власти. Необходимо отметить несколько важных моментов, характеризующих порядок номенклатурного утверждения. В своем «классическом» варианте он предполагал, что воля, мнение тех, кто находился на нижестоящем уровне власти, коллектива трудящихся, партийной организации имеет, безусловно, меньшее значение, чем мнение нескольких людей вышестоящего уровня власти,

от позиции которых зависело согласие с решением «низов».

Важно отметить специфику распределения ответственности за поведение и деятельность номенклатурных работников. Согласие на назначение (освобождение) номенклатурного работника давал вышестоящий партком, фактически сосредотачивая в своих руках исключительное право «вето» на любую не устраивающую его фигуру.

Анализ управляемости номенклатурой невозможен без ответа на два принципиальных вопроса: каково соотношение и вес номенклатур различного уровня в регионах? Каков механизм решения вопросов по кадрам основной и учетной номенклатуры? Несмотря на кажущуюся ясность, четкие ответы на них сформулировать пока весьма сложно. Можно лишь предложить объяснительные схемы, дающие в большей или меньшей степени приближенную картину. Действительно, вес номенклатурных работников определялся не только тем, в номенклатуре какого партийного комитета они находились. На «административный вес» работника влияло множество других факторов, учесть которые весьма сложно. Это могли быть и роль региона, отрасли в жизни страны; специфика ассортимента продукции, выпускаемой на предприятии, которым руководил номенклатурный работник; личные связи «в верхах» и т. д. В номенклатуре можно, по всей видимости, выделить огромное количество весовых позиций, определяемых объемом властных ресурсов в распоряжении конкретного работника.

Это были фигуры из разных пространственных измерений номенкла-

туры, чья деятельность пересекалась лишь в нескольких узловых точках — на поверхности политического ритуала, в сфере обеспечения «плана» или социального контроля за работающим населением. Вне этих точек номенклатура была относительно самостоятельна. Аналогичная ситуация, только еще более четко выраженная, возникала во взаимоотношениях политической элиты с руководителями «силовых структур».

Все эти номенклатурные позиции образовывали в составе региональной номенклатуры целые массивы руководителей разного ранга и сфер деятельности, которые обладали номенклатурным «иммунитетом». Его суть — в особом статусе работника, чья деятельность после прохождения процедуры утверждения в ЦК КПСС выходила (полностью или частично) из-под контроля местных номенклатур. Чем ниже был уровень регионального парткома, в чью номенклатуру по должности входил работник номенклатуры ЦК, тем выше становился вес работника внутри соответствующей номенклатуры. Чем больше было таких работников в номенклатуре соответствующего партийного комитета, тем выше был его вес относительно других парткомов и тем больше были ограничены в своих кадровых возможностях региональные комитеты.

Основная проблема в управлении номенклатурой состояла, по всей видимости, в необходимости преодолевать противоречие между региональным характером номенклатуры и отраслевым принципом ее построения. Выходом из противоречия была политика согласований как кадровых назна-

чений, так и организации деятельности номенклатуры.

Сокращение основной номенклатуры ЦК, передача все большего числа утверждений на рассмотрение в отделы ЦК, а также в регионы свидетельствовали о том, что в стране произошло три существенных сдвига в структуре власти.

Первый означал ослабление роли политического руководства в пользу политической бюрократии. Второй выразился в ослаблении вертикальных связей между Центром и регионами, а также непосредственных организационных процедур, создававших четкие институциональные механизмы трансляции и трансформации политической воли Центра в конкретные формы и виды политической деятельности в регионах. Третий сдвиг во властных отношениях означал усиление роли руководителей исполнительных структур, для которых получение поддержки в отношении необходимых кандидатур в отделах ЦК КПСС было делом более легким, основанным зачастую на личных связях или на упрощенных процедурах согласования. Одновременно это означало, что в отношениях с регионами все большую роль начинают играть итеративные процедуры, которые дополняют и подкрепляют механизмы директивного управления.

В 1960–1980 гг. в стране возникла новая политическая ситуация, специфика которой заключалась в особой форме внутриаппаратного «общественного договора», устанавливавшего ориентиры деятельности для всех ее групп и отрядов. М. Горбачев, давая характе-

ристику этому негласному «общественному договору», назвал главную его составляющую: «Первым секретарям в их регионах давалась почти неограниченная власть, а они, со своей стороны, должны были поддерживать Генерального»²¹. Однако была и другая составляющая договора: неявная форма политического контракта между хозяйственниками и партийными кадрами, в рамках которого хозяйственники, оставляя за партией право «вето» по кадровым вопросам (в крайних случаях), получили доступ к реальным рычагам власти для решения вопросов о кадровых назначениях. Соблюдение бюрократических процедур было знаком соблюдения контракта: «верхи» (ЦК) не возражают, если «низы» (регионы, министерства, ведомства) предлагают и при этом не противоречат «верхам».

Управление номенклатурой должно было гарантировать однозначную реакцию номенклатуры на цели, действия, направления работы, определяемые политическими и идеологическими приоритетами элиты. Поскольку они нередко расходились со здравым хозяйственным смыслом (ограничение на ведение личного подсобного хозяйства для сельских жителей в начале 1960-х гг., разделение партийных, государственных, общественных организаций по производственному принципу в 1962 г., свертывание хозяйственной самостоятельности производственных предприятий с конца 1960-х гг. и т. д.), требовалось достичь такой управляемости, чтобы номенклатура не высказывала, не проявляла не только оппозиционности, но даже намек на иную

²¹ Горбачев М. С. Жизнь и реформы. — М., 1995. Т. 1. С. 180.

точку зрения. Управление политической элиты номенклатурой было достаточно сложным. Его содержание заключалось в том, что деятельность одного и того же представителя номенклатуры управлялась и контролировалась по многим «вертикалям» управления, причем их нити сходились, в конечном счете, в руках политической элиты.

Существование системы контроля за номенклатурой не означало, что каждый ее представитель действовал «строго по команде». У номенклатуры оставалась весьма высокая степень самостоятельности, которая была основана на том, что политическая элита не могла и не должна была осуществлять оперативное управление деятельностью всей номенклатуры. Это было технически и технологически невозможно.

Но был и другой фактор — взаимоконтроль различных институтов общества, поддерживаемый Центром. В рамках политического разделения труда целый ряд структур имел право независимого от местных властей выхода на центральные органы по принципиальным вопросам ситуации в регионе: КГБ, МВД, крупные предприятия ВПК и др. В силу данных обстоятельств политическая элита региона выступала скорее не как «хозяин» номенклатуры, от воли и расположения которого зависела ее судьба, а как главный диспетчер, регулирующий взаимоотношения внутри номенклатуры, номенклатуры и населения во имя сохранения существования самой номенклатуры.

Но именно в 1960–1980-е гг. сложилось новое качество внутриноменклатурных связей: появилась внутрен-

няя сплоченность, не позволявшая представителям номенклатуры «добивать своих» в случае провалов в работе. Если раньше, в 1940-е гг., лояльное отношение к работникам, не справившимся с установками Центра, грозило репрессиями, в лучшем случае — обвинениями в либеральном отношении и попустительстве, в утрате партийной принципиальности, то теперь такой угрозы не существовало.

Появилась вполне легальная, с точки зрения политической ситуации в стране, возможность либо оставлять работников на прежних местах, либо перемещать их по горизонтали управленческой пирамиды, либо — в качестве самого тяжелого наказания — перемещать на нижний уровень номенклатуры. Стабильность номенклатурного статуса (или «околономенклатурных» позиций) привела к новой ситуации — номенклатура стала осознавать себя слоем со своими частными интересами, отличающимися, и порой существенно, от целей политической элиты.

Причина расхождения интересов вполне объяснима. Идеологические догмы о социальном равенстве и справедливости пришли в противоречие с реальным положением номенклатуры как работников не только распоряжавшихся от имени государства ресурсами, но и как работников одного из наиболее образованных и квалифицированных слоев общества. Стремление привести свой образовательный, квалификационный, должностной статусы в соответствие с объемом собственности, которым они рассчитывали распоряжаться, стало базой назревающего конфликта с политической элитой.

Далеко не случайно, что события конца 1980-х гг. привели КПСС к краху не только потому, что по-революционному стали вести себя массы. Пожалуй, главное заключалось в том, что номенклатура вышла из-под контроля политической элиты. Это был действительно бунт номенклатуры, которая приобрела при советском режиме все, кроме собственности и политической власти. С конца 1980-х гг. номенклатура, в первую очередь на нижних этажах управления, начинает вести себя все более независимо. Номенклатура теряет управляемость. Теряет смысл контроль за социальным составом номенклатуры, партия отходит от влияния на государственные и хозяйственные дела.

Номенклатура, предоставленная сама себе, начинает метаться между стремлением к твердому порядку и стремлением к переделу собственности. Побеждает последнее. В 1990–1991 гг. начинается массовый выход представителей номенклатуры из партии или фактическое прекращение членства в КПСС. Связи, действовавшие между партией и номенклатурой, стали рваться. Номенклатура превратилась в самодостаточный слой, который стал бороться за выживание так, как считал нужным. Партия оказалась самым ненужным элементом в системе номенклатурных связей. Из организатора номенклатуры она превратилась в ее лишний элемент, в отработанную конструкцию.

Трансформация советской политической элиты

Лапина Н. Ю.

Крушение системы государственного социализма в СССР сопровождалось сломом партийного государства и носителя его власти — номенклатуры. Однако в советском обществе, где власть и политика были сконцентрированы в руках правящей партии, альтернативная политическая элита возникнуть не могла. Следовательно, не было силы, способной заменить или вытеснить элиту советского времени. В этой связи перед исследователем возникает ряд вопросов. Какую роль советская политическая элита сыграла в крушении породившего ее режима? Каковы механизмы социальной адаптации советской политической элиты в постсоветском обществе? Какую роль элита советского времени играет в формировании новых политических и экономических институтов?

Чтобы ответить на поставленные вопросы, мы обратились к изучению ядра советской партийно-государственной элиты — элите политической. Под политической элитой мы понимаем социальную группу, представители которой занимают центральные позиции в системе власти, обладают правом принятия решений и контролируют их исполнение. В рамках советской политической системы политическая элита не только принимала и исполняла решения стратегического характера, но и осуществляла контроль и управление над другими группами элиты. В качестве исследуемого сегмента политической элиты нами был избран аппарат ЦК КПСС. Его сотрудники

Лапина Наталья Юрьевна — доктор политических наук, ведущий научный сотрудник Института научной информации по общественным наукам (г. Москва).

не обладали легитимностью избранных партийных руководителей, а были чиновниками на службе у партии. Но по сути дела именно в недрах центрального партийного аппарата вырабатывались стратегические направления внешней и внутренней политики советского государства.

Социологическое исследование проводилось среди бывших сотрудников Международного отдела ЦК КПСС (далее МО). Этот выбор связан с особым местом, которое МО занимал в аппарате ЦК. Именно в этом отделе наблюдалась наибольшая концентрация «модернистов» — сторонников реформирования советского общества. Изучение «передового» и «просвещенного» отряда партийных чиновников дает возможность лучше понять, до какого предела центральный партийный аппарат был готов идти на перемены, и как ориентация на модернизацию сочеталась у него с охранительными функциями. В основу изучения советской партийной элиты положена мысль о том, что ее представители обладали определенными видами капитала¹, которые им удалось сохранить или кон-

вертировать при переходе от одной модели общественного развития к другой.

Процесс социальной трансформации элитного слоя в условиях посткоммунистического развития хорошо изучен на примере стран Восточной Европы. Разработкой этой темы занимаются И. Василевский и Я. Станиски в Польше, И. Селени и Э. Шалаи в Венгрии, Ж. Минк и Ж.-Ш. Шурен во Франции². В России исследования, посвященные советской номенклатуре и проблеме ее трансформации в постсоветском обществе, проводятся О. В. Крыштановской. В зависимости от поставленных задач социологами используются различные научные методы и подходы. Макроисследования, в ходе которых опрашивается большое число респондентов, позволяют воссоздать картину общих сдвигов и тенденций внутри элитного слоя и составляющих его групп, степень их обновления за счет новых элементов, уровень воспроизводства старых элит. Такая крупномасштабная картина была получена участниками научного проекта, реализованного в 1992–1993 гг. под руководством Ж. Д. Треймана и И. Селе-

¹ Под капиталом понимается набор экономических и социальных условий, которыми располагает элитная группа или ее отдельные представители (Бурдьё П. Социология политики. — М., 1993). Виды капитала различаются: под политическим капиталом понимаются властные полномочия, связанные с социальным статусом, должностью, местом в социальной иерархии; под культурным — образовательный и профессиональный уровень представителей элиты; под социальным — доступ к информации, людям, принимающим решения, личные и семейные связи; под символическим — престиж и репутация.

² Mink G. Les mystères de l'acteur invisible. Remarques sur l'hypothèse du retour des communistes en Europe Centrale et orientale // Cahiers intern. de sociologie. — P., 1993. Vol. 95. P. 417–433; Cet étrange post-communisme. Rupture et transitions en Europe centrale et orientale / Sous la direction de Mink G. et Szurec J. — Ch. P.: Presses de CNRS, 1992. 420 p.; Wasilewsky J. Social destination of the nomenklatura. — Рукопись; Wesolowski W. The Significance of Political Elites in Post-Communist Poland. Texte inédit, présenté à la conférence franco-britannique CNRS-ESRC sur les élites postcommunistes — Paris, 1991. 20 p.

ни в ряде стран Восточной Европы. В России в рамках этого исследования методом формализованных интервью по репрезентативной выборке было опрошено 1812 респондентов, половина из которых представляла советскую государственно-партийную элиту конца 80-х годов, а другая половина — современную экономическую и политическую элиту³.

Другие методы предполагают сужение исследуемого пространства при условии более глубинного погружения в социальную материю. К ним может быть отнесено изучение биографий представителей элиты. Этот метод использовал немецким ученым Э. Шнайдером, а также российско-английским коллективом под руководством Д. Лейна для исследования изменений в составе советской политической элиты⁴. Особое внимание ученые уделили обновлению элитного корпуса в годы перестройки. Биографический метод в социологии находится на пересечении социального и индивидуального. Изучение личных и коллективных биографий представителей элиты позволяет воспроизвести социально-историческую реальность, условия, в которых действует индивид или группа лиц, обладающих властными полномочиями. Одновременно с этим анализ биографий дает представление об индивидуальных стратегиях, личном выборе и мотивах поведения отдельно взятых людей. Использование биографического ме-

тода при изучении недавнего советского прошлого и нынешней социальной реальности представляет, на наш взгляд, особый интерес, поскольку микроисследования применительно к элитным слоям в России проводятся крайне редко.

В основу настоящего исследования положены индивидуальные интервью с бывшими сотрудниками Международного отдела ЦК КПСС (далее МО) продолжительностью 1,5–2 часа каждое. В отличие от формализованных интервью, где предполагаемый перечень ответов заранее ограничен, полуструктурированное интервью позволяет сочетать заданные социологом установки (крупные блоки-темы) со свободным повествованием респондента. Полученные индивидуальные портреты мы стремились «вписать» в организационные структуры, в рамках которых представители советской политической элиты действовали в прошлом и продолжают действовать в настоящем. Наряду с ответами на поставленные вопросы интервьюируемые выступали в качестве экспертов, давая оценку историческим и политическим событиям, участниками которых они являлись.

Выборка исследования. Было решено провести двадцать индивидуальных интервью с бывшими сотрудниками МО. При составлении социологической выборки на первом этапе с помощью экспертов из числа бывших сотрудников отдела был получен спи-

³ Ершова Н. С. Трансформация правящей элиты России в условиях социального перелома // Куда идет Россия? Альтернативы общественного развития / Общ. ред. Т. И. Заславской, Л. А. Арутюнян. — М., 1994. С. 151–155.

⁴ Lane D. Soviet elites, monolithic or polyarchic? Russia in flux / Ed. by D. Lane. — L., 1992. P. 2–59.

сок ответственных работников МО⁵ и составлено пятьдесят кратких биографий с указанием года рождения, образования, профессионального опыта, времени начала работы в центральном партийном аппарате, продвижения по карьерной лестнице и характера деятельности после событий августа 1991 г. На втором этапе из указанных пятидесяти «кандидатов» было отобрано двадцать. Отбор проводился по трем критериям. Во-первых, по уровню ответственности и степени влияния человека на принятие решений в

советской политической системе. Включив в список почти всех бывших руководителей МО, мы стремились повысить в выборке представительство лиц, непосредственно участвовавших в подготовке партийных решений. Во-вторых, «кандидаты» отбирались с учетом возрастных характеристик с тем, чтобы в выборке были представлены различные поколения сотрудников отдела. В-третьих, отбор велся с учетом различных моделей социальной адаптации в постсоветское время.

Международный отдел ЦК: основные функции и направления деятельности

Функции Международного отдела в целом можно подразделить на политические, идеологические и аппаратно-организационные. Политическими они были в той части, где имели прямое отношение к выработке внешней политики и реализации решений в этой области. До начала перестройки МО во внутриполитической борьбе большой роли не играл, поскольку основную политическую нагрузку несли другие отделы ЦК, прежде всего Отдел партийно-организационной работы, ведавший подбором партийных кадров, и Общий отдел или канцелярия аппарата ЦК.

В МО вырабатывалось идеологическое обоснование внешней политики СССР, готовились соответствующие разделы в документах партийных пленумов и съездов. К идеологическим

функциям МО может быть также отнесено разъяснение братским партиям внешнеполитических позиций советского руководства и «продвижение» советской культуры и марксистской идеологии за рубежом.

В организационном плане МО курировал деятельность общественных организаций, которые поддерживали контакты с зарубежными странами, в том числе Союза обществ дружбы, Комитета защиты мира, Комитета за безопасность и сотрудничество в Европе, Комитета советских женщин, Комитета ветеранов войны, Комитета солидарности с народами Азии и Африки, а также Комитета молодежных организаций. Руководители этих организаций являлись номенклатурой МО.

⁵ В аппарате ЦК КПСС к ответственным сотрудникам относился весь нетехнический персонал, начиная с референтов и инструкторов и заканчивая заведующими отделов.

У МО были и свои специфические аппаратные функции. Здесь готовились выступления и предложения, которые затем выносились руководством отдела на Секретариат ЦК. В этом смысле работники МО составляли «круг поддержки» руководителя, а от их профес-

сионального уровня зависел рейтинг руководства отдела в высшей партийной иерархии. Поскольку профессиональные качества работников имели политическое значение, кадровый отбор в аппарат ЦК проводился особенно тщательно.

Критерии отбора и кадровый состав МО

В разных политических системах критерии формирования элитного слоя различаются. В открытых демократических обществах основную роль при подборе представителей элиты играют их профессиональные и образовательные качества. В советской политической системе основными критериями назначения на ответственные посты были лояльность к существующей власти, преданность вождю и доктрине, безоговорочное соблюдение правил партийных отношений.

Все опрошенные отмечали, что основным критерием подбора кадров в МО были высокие профессиональные качества. Однако участники исследования по-разному интерпретировали это понятие. Консультанты МО, занимавшиеся теоретическими разработками, и руководители отдела, в компетенцию которых входила выработка стратегических решений, под профессионализмом международного работника понимают способность оценивать и прогнозировать внешнеполитическую ситуацию. Референты, работавшие на региональных направлениях, оценивают профессионализм функционально как умение перевести и запротоколировать беседу, написать записку,

подготовить текст заявления или открытого письма по конкретному вопросу.

Слово «профессионалы» постоянно звучало в ходе наших интервью. Именно так сотрудники МО оценивают самих себя и своих коллег. Для большинства из них профессионализм является основным способом самоидентификации. Сегодня, когда эти люди уже утратили власть и более не входят в политическую элиту, понятие «профессионал» в их интерпретации приобретает ярко выраженную политическую окраску. Подчеркивая высокий профессиональный уровень МО, его бывшие сотрудники делают акцент на том, что сегодня к власти в России пришли «непрофессионалы».

Не ставя под сомнение профессионализм опрошенных, отметим, что их высокая самооценка, а также оценка способностей коллег является типичным проявлением профессиональной корпоративной солидарности. Как любая корпорация, МО по отношению к своим членам выполнял функцию «защиты» от внешней и внутренней конкуренции. О том, что сотрудники отдела критически относились к другим группам международных и, в частности, к

работникам МИД, выше уже говорилось. Тем не менее применительно к своим коллегам по работе все опрошенные проявляли исключительную лояльность, избегая говорить о неспособных, тех, кто работу «не тянул». Мало кто в разговоре затрагивал и вопрос о том, что находившиеся на службе партии профессионалы были вынуждены принимать решения, исходя не из профессиональных, но политических соображений. В большинстве интервью лояльность по отношению к своей прошлой профессионально-политической деятельности приобретает форму оправдания. Чаще всего участники исследования аргументируют свою позицию тем, что в аппарате ЦК МО выполнял роль своеобразного «амортизатора» и смягчал жесткую линию высшего партийного руководства.

При подборе кадров для МО были приняты два критерия. Первый — профессиональный. В соответствии с ним на работу в отдел принимали специалистов, успевших проявить свои профессиональные качества. Второй — политический, означавший, что кандидат прошел специальную партийно-идеологическую проверку. В МО были отработаны две модели рекрутирования кадров. Первая модель сложилась в 60-е годы, когда в качестве «предбанника» МО использовался издававшийся в Праге журнал «Проблемы мира и социализма». Через редакцию этого журнала, где вместе работали коммунисты разных стран, прошли многие сотрудники МО набора 1962–1966 гг., в том числе четверо — из опрошенных нами. В 1970–1980-е гг. круг организаций, проводивших «обкатку» кадров, расширился, а главное — в эти годы

центральный партийный аппарат принял на вооружение западную модель «выращивания» собственных кадров.

Аппаратная модель формирования кадров предполагала их подготовку в общественных организациях, напрямую сотрудничавших с МО. Кузницей кадров для Международного отдела стали такие организации как Комитет молодежных организаций при ЦК ВЛКСМ, Комитет защиты мира, Международный Красный крест. Для молодых карьерно ориентированных и честолюбивых людей работа в этих организациях являлась своеобразной проверкой, предвешавшей их продвижение в верхний элитный слой. «Выращивание» своих кадров, как считает один из ответственных сотрудников МО, который до своего поступления в аппарат ЦК прошел путь от референта до заместителя председателя КМО, было эффективным средством проведения кадровой политики. С молодых лет люди, ориентированные на социальное продвижение, попадали в околоэлитное окружение, проникались правилами игры, принятыми в системе, учились жить и работать в ней. К моменту назначения на ответственный пост в аппарате ЦК это были политически и профессионально сформированные кадры, способные выполнять возложенные на них функции.

В годы перестройки принципы комплектования кадров центрального партийного аппарата стали менее жесткими. Все чаще кандидатов на ответственные должности стали приглашать напрямую, без предварительной политико-идеологической «проверки» в промежуточных инстанциях. В период с 1985 по 1991 гг. МО пополнился

сотрудниками таких организаций как МИД, КГБ, Академия Наук СССР. Изменение принципов комплектования партийных кадров способствовало разрушению номенклатурной системы еще до того, как она прекратила свое существование.

Представленные в нашей выборке сотрудники МО принадлежат к трем поколениям. Представители первого стояли у истоков создания МО и при-

шли работать в отдел в середине 60-х гг. Участие в войне придавало им особый «вес» и было одним из условий продвижения наверх. В настоящее время этим людям около 70 лет. Второе поколение представлено работниками, поступившими в аппарат ЦК в 80-е годы. Сегодня им от 50 до 60 лет. Третье поколение пришло на работу в ЦК на волне перестройки, они образуют возрастную группу 40–50-летних.

Пути в элиту

Общество создает условия воспитания и воспроизводства элиты. В демократическом открытом обществе действует система воспитания и воспроизводства элит — политической, экономической, интеллектуальной, которая обеспечивает приток в элитный слой новых кадров. В замкнутом обществе возможность обновления элиты ограничена, в нем отсутствует подлинная конкуренция. Одной из задач исследования было выявление конкретных путей социального продвижения применительно к изучаемой группе.

Большинство опрошенных сотрудников МО родились в Москве и по своему социальному происхождению принадлежат к советской интеллигенции. Основная часть опрошенных родились в неноменклатурных семьях, и лишь несколько человек по факту рождения могут быть отнесены к элитному слою. Все они получили образование в таких лучших учебных заведениях СССР, как МГУ им. Ломоносова, Московский институт международных отношений (МГИМО), Институт ино-

странных языков им. М. Тореза. В аппарате ЦК такие социальные характеристики, как факт рождения в столице, наличие диплома о гуманитарном образовании и обучение в престижном столичном вузе являлись отличительной чертой «профессионалов». Большинство «партийных бонз» были выходцами из провинции и имели дипломы об окончании либо Высшей партийной школы, либо технических или сельскохозяйственных институтов. Учитывая возраст участников исследования, можно утверждать, что их поступление в вуз состоялось еще до того, как указанные институты превратились в закрытые элитарные учебные заведения. Характерно и то, что первое поколение сотрудников МО формировалось на базе разных вузов, а второе и третье — преимущественно на базе МГИМО. По мере того как в 70-е годы расширились властные полномочия МИДа, МГИМО, находящийся в непосредственном подчинении Министерства, практически монополизировал подготовку кадров международных работников.

Большинство сотрудников МО перешли на работу в аппарат ЦК в возрасте 34–39 лет. При рекомендации на ответственную партийную должность работал, по выражению одного из опрошенных, «механизм передачи информации о способных людях». Этот механизм приводил в движение всю цепочку, а начальник отдела или сектора, как правило, подбирал сотрудников «под себя». В партийном аппарате карьеры делались коллективно, а продвижение вверх чаще всего было результатом усилий группы, а не одного, пусть и талантливого человека.

Процедура подбора и назначения ответственных сотрудников в МО была следующей. Каждый сектор подбирал себе сотрудников сам. Кандидата представляли сначала заместителю заведующего, курировавшему данное направление, а затем заведующему отделом. Если кандидатура была ими одобрена, соискателя представляли секретарю ЦК, курировавшему международные связи КПСС. Назначение на должность оформлялось решением Секретариата ЦК.

Порядок, при котором семейные связи «не работали», представляется опрошенным основной особенностью комплектования кадров партийного аппарата. В советской политической системе партийные структуры обеспечивали статусное продвижение представителей низших социальных слоев, а в партийных органах делались карьеры представителей первого поколения советской элиты. В этом отношении партийная структура функционировала по иным правилам, чем государственно-бюрократическая машина, поступление и карьерное про-

движение в которой в значительной степени зависело от социального капитала семьи. Сами опрошенные такой порядок объясняют по-разному. Одни говорят о том, что кадры для центрального партийного аппарата отбирались «по политическим и деловым качествам». Тем самым аппарат ЦК якобы стремился «сохранить верность старым большевистским традициям». Другие обращают внимание на высокие профессиональные требования, которые предъявляла к человеку работа в центральном партийном аппарате. Третьи склонны полагать, что отсутствие принципа семейственности в ЦК было связано с нежеланием руководителя отдела, чаще всего прошедшего непростой путь «наверх» из самых социальных низов, принимать на работу сына или дочь высокопоставленного чиновника, которые могли бы пытаться влиять на свое руководство по собственным «семейным каналам».

При рекрутировании в центральный партийный аппарат представителей группы «профессионалов» к кандидатам предъявлялись жесткие профессиональные и политические требования, а базовым условием социального продвижения был профессиональный капитал. В сегменте политической элиты, представленном «партийными бонзами», а также по мере продвижения по иерархической лестнице «вес» политических требований возрастал. На более высоких ступенях партийной иерархии основным механизмом социального продвижения становился социальный капитал в виде личных связей либо принадлежности к партийному клану.

Высшая партийная элита СССР, как полагают участники исследования, состояла из замкнутого слоя, в нее входили люди, «непрерывно крутившиеся на одних и тех же должностях». Именно поэтому некоторые из респондентов испытывали острое ощущение «пределов» социального роста в рамках центрального партийного аппарата.

В советской системе механизм социального продвижения был тщательно отлажен. Одной из его особенностей была плавность: в центральном партийном аппарате не практиковалось «перескакивание через ступеньки», которое воспринималось как неуважение к старшим и более опытным товарищам. Другой особенностью продвижения в рамках аппарата ЦК была последовательность назначений. За десятилетия существования МО в отделе был отработан определенный порядок. В соответствии с ним руководитель группы консультантов небольшого самостоятельного подразделения, занимавшегося теоретическими работами, со временем, как правило, становился первым заместителем заведующего; референт, занимавшийся Францией, был кандидатом на должность заведующего сектором Западной Европы, а заведующий этим сектором со временем становился одним из заместителей заведующего МО.

Аппарат ЦК отличался высокой стабильностью кадров. Пять из опрошенных нами сотрудников МО проработали в отделе около 30, другие 10–15 лет. Поскольку отбор кадров в центральный партийный аппарат велся в соответствии с очень жесткими требованиями, отсеб был минимален. За годы существования отдела из него

было уволено всего несколько человек. В отношении своих функционеров правящая партия выступала в качестве гаранта и покровителя, а «взяв человека на работу, заботилась о нем до самой смерти». Принцип неотчуждаемости от элиты действовал во всех слоях номенклатурной иерархии, и даже в случае увольнения неспособного или проштрафившегося чиновника партия находила ему достойное место в государственном аппарате. Сотрудников отдела, которые «уставали» от напряженной работы в ЦК или переставали справляться со своими обязанностями, переводили на работу в МИД или за рубеж. Как правило, переход из партийной структуры в государственное ведомство рассматривался партийным руководством как «предоставление отдыха», переход на более щадящий режим.

Из всего вышесказанного можно сделать несколько выводов.

- 1) Советская политическая элита рекрутировалась из различных социальных слоев, а ее члены в основном являлись представителями первого элитного поколения.
- 2) Советская политическая элита представляла собой корпорацию, мощное монолитное образование, в рамках которого действовали определенные достаточно жесткие правила.
- 3) Изучение этого социального образования изнутри свидетельствует о том, что различные сегменты и разные уровни жестко структурированной и иерархической пирамиды подчинялись действию неодинаковых законов. Высший партийный слой был представлен «кастой несменяемых». В отличие от высшей поли-

тической элиты, средний уровень партийно-аппаратной иерархии, представленный функциональной группой «профессионалов», не был полностью замкнутым слоем. При-

мер МО свидетельствует о том, что рекрутирование в него обеспечивалось из профессионального слоя специалистов-международников.

Аппарат ЦК в годы перестройки

Приход к власти М. Горбачева был в целом положительно воспринят советской политической элитой. «Ожидание перемен, — говорит один из участников исследования, — было у многих, люди осознавали, что что-то делать надо». В задачи нашего исследования не входил анализ политических событий в годы перестройки. Напомним лишь, что в раннем романтическом варианте перестройка была попыткой усовершенствовать социалистическое общество, а пришедший к власти в 1985 г. новый лидер исходил из мысли, что это общество можно преобразовать путем постепенных изменений. В середине 80-х годов реформы только начинались, в обществе и в кругу прогрессивно мыслящей политической элиты они вызвали большой энтузиазм. Именно так опрошенные характеризовали реакцию МО и его сотрудников на приход к власти М. Горбачева. Многие из них уже были знакомы с ним, вместе бывали в заграничных командировках, участвовали в переговорах. В первые годы перестройки МО явился той структурой центрального партийного

аппарата, на которую новый генеральный секретарь КПСС смог опереться. Именно из этого отдела вышли помощники генерального секретаря, а позже первого президента СССР — В. Загладин, А. Черняев, Г. Шахназаров. Эти люди стали идеологами преобразований, им принадлежали многие из идей, выдвинутых в перестроечные годы («социализм с человеческим лицом», идея гласности, концепция «общечеловеческих ценностей»).

Демократические веяния, как отмечали все опрошенные, очень быстро сказались на деятельности центрального партийного аппарата. Теперь его работники более открыто обсуждали общественно-политические проблемы и высказывали собственные суждения. Более демократичными стали отношения между «верхами» и «низами»⁶, на руководящие посты стали выдвигать молодых. Кадровый состав аппарата в целом и Международного отдела, в частности, обновился за счет профессионалов, которые стали приходить из различных ведомств. Качественно изменился характер работы.

⁶ Один из опрошенных признался, что за одиннадцать лет работы в МО он ни разу не был на приеме у заведующего отделом и по всем вопросам обращался к заведующему сектором. Новый заведующий МО, сменивший Б. Н. Пономарева на этой должности, регулярно принимал сотрудников и обсуждал с ними все острые проблемы.

М. Горбачева, как правило, интересовал не просто объем информации: от сотрудников аппарата он требовал аналитических материалов и политических прогнозов. В первые перестроечные годы активизировалась внешнеполитическая деятельность КПСС: лидер часто выезжал за границу и принимал множество иностранных делегаций. Все участвовавшие в исследовании сотрудники МО ЦК отмечали, что во второй половине 80-х годов объем работы резко возрос и работать стало более интересно.

Перестройка изменила расстановку сил в аппарате ЦК. Международный отдел, до этого не игравший большой роли в политической борьбе, выдвинулся благодаря своей близости к лидеру и стал своего рода «лабораторией перестройки». 1985–1988 гг. стали звездным часом в истории МО. Все опрошенные отмечали, что в эти годы испытывали особый подъем, у них было чувство, что к их мнению «прислушиваются». А главное, все они ощущали «свою причастность к большому делу». Однако отношения М. Горбачева с центральным партийным аппаратом и МО как его структурой не оставались неизменными. В них можно выделить два периода, которые совпадают с основными событиями общественно-политической жизни страны.

Первый период укладывается во временные рамки 1985–1988 гг. Он начался с приходом М. Горбачева к власти и закончился проведением в СССР реформы политической системы. На

этом этапе реформаторам удалось достичь согласия, во-первых, с классом номенклатуры в целом и, во-вторых, с консерваторами в руководстве КПСС. Этот компромисс стал возможен, поскольку в самом начале перестройки не затрагивала властные позиции советского правящего класса и мыслилась как творческое переосмысление социализма. Умеренность реформаторов на этом этапе позволила нейтрализовать потенциальных противников преобразований, пока они еще были сильны, и помогла сторонникам реформ удержаться у власти. Тот факт, что в 1985–1988 гг. партийный аппарат не препятствовал осуществлению начатых в стране реформ, большинство опрошенных связывало с тем, что основная масса партийных руководителей, привыкшая к аппаратным играм, не поняла сути происходящего. Аппарат оставался лоялен по отношению к М. Горбачеву и его ближайшему окружению и тогда, когда была провозглашена идея гласности, и тогда, когда в СССР были предприняты экономические реформы⁷. Поворотным моментом стала реформа политической системы.

Реформа политической системы сопровождалась реорганизацией партийного аппарата. До октября 1988 г. в аппарате ЦК существовало 20 отделов, с октября 1989 г. их осталось всего 10: отраслевые отделы были ликвидированы, другие преобразованы. Структурная перестройка затронула и МО — два международных отдела были слиты в

⁷ В 1986 г. в СССР был принят закон «Об индивидуальной трудовой деятельности», а с лета 1988 г. вступил в силу закон «О кооперации в СССР», открывшие путь частнопредпринимательской деятельности.

один, численность сотрудников сократилась на 30 процентов, многие были вынуждены уйти на пенсию. Но главное состояло в том, что центральный партийный аппарат, а вместе с ним и Международный отдел начал терять властные позиции и практически отстранялся от принятия решений.

В 1989–1991 гг. аппарат потерял веру в лидера, а сам лидер попытался опереться на новые непартийные силы и институты власти. С этого момента как святая святых советской системы — власть правящей партии — была поставлена под сомнение, консенсус между реформаторами и номенклатурой, с одной стороны, и реформаторами и консерваторами, с другой, распался. Отныне центральный партийный аппарат дистанцировался от М. Горбачева. Исключение составила лишь горстка сотрудников МО, которая осталась преданной вождю-реформатору и продолжала работать с ним.

В разрыве М. Горбачева с его потенциальными союзниками в партийном аппарате большинство опрошенных видят основную причину неудач перестройки. «Тактически, — говорит один из участников исследования, — это было неверно. Команду едино-

мысленников надо формировать, а Горбачев пошел по пути избияния своего собственного тыла. Безрассудно думать, что тебя поддержит внешнее окружение — оно тебя сдаст». Действительно, М. Горбачеву так и не удалось сформировать собственную команду. Лидер-реформатор отказался от советского принципа формирования родственно-дружеских кланов и попытался подобрать свое окружение, как это делается на Западе, по идейному принципу. В рамках советской системы эта логика не сработала: уже на первом съезде народных депутатов демократическая интеллигенция дезавуировала «прораба» перестройки и перешла к нему в оппозицию.

Признавая обоснованность критики в адрес М. Горбачева, добавим, что попытки проведения реформаторски настроенным партийным руководством изменений «сверху» были обречены. В тот момент, когда партия утратила свои властные функции, система партийно-государственного управления разрушилась. Основным итог второго и последнего этапа перестройки состоял в том, что реформы вышли из-под партийно-бюрократического контроля, а эволюция переросла в революцию.

Трансформация советской политической элиты и стратегии ее социальной адаптации

По мере отстранения партии от власти советская элита стала терять свой политический капитал. Одновременно с этим ее представители, до сих пор находившиеся под бдительным конт-

ролем и опекой партии, впервые почувствовали себя независимыми субъектами и предприняли попытку самостоятельного выхода из кризисной ситуации. Это привело к возникновению

центробежных тенденций внутри партийного аппарата. Как говорилось выше, в советской системе самостоятельный уход из аппарата ЦК был явлением редким. С 1990 г., как отмечали все опрошенные, люди начали покидать аппарат ЦК КПСС. Советская элита теряла свой политический капитал постепенно, поэтому процесс ее социального перерождения растянулся во времени.

В процессе трансформации советской политической элиты можно выделить два периода. На первом этапе (1988 – август 1991 г.) происходило скрытое разрушение советской номенклатуры (от самого принципа номенклатурных назначений партия отказалась в 1990 г.). Этот процесс развивался по мере того, как партия теряла власть, а представители партийной элиты самостоятельно осваивали новые сферы деятельности. Второй период начался в августе 1991 г., когда КПСС была полностью отстранена от власти. На сессии ВС РСФСР деятельность КПСС была приостановлена, а 6 ноября 1991 г. запрещена. В августе 1991 г. партийный сегмент советской элиты, представленный ответственными работниками организаций КПСС разного уровня, ушел с политической арены, и начался бурный процесс образования новой, теперь уже российской элиты.

Адаптация представителей советской политической элиты к новым общественным реалиям происходила по-разному. Выделяются три стратегии социальной адаптации: экономическая, политическая, профессиональная.

Экономическая стратегия предполагает сохранение социального статуса и профессиональной активности

за счет конверсии политического капитала в капитал экономический. Многие представители советской элиты избрали этот путь еще до событий 1991 г., когда в 1987–1988 гг. в СССР стали возникать первые частные предприятия и формироваться рыночные отношения. Вспоминая эти годы, один из участников исследования говорит: «Люди стали уходить из аппарата ЦК, так как перед ними открылись новые жизненные возможности, которых раньше не существовало. Многие создали собственные СП. Мне было 42 года, самое время заняться новым делом. Было чувство, что это единственное неиспробованное дело. У меня это был сознательный выбор».

Немалую роль в выборе экономической стратегии сыграл и тот факт, что в обществе, в котором заработали рыночные механизмы, деньги приобрели рыночную стоимость и стали обеспечивать людям то, что в прошлом они могли получить только через централизованную распределительную систему. «Уходя в коммерческую структуру, человек терял привилегии, но получал экономическую свободу», — говорит один из опрошенных, сделавший этот выбор. Рыночные отношения подорвали систему государственного социализма изнутри, а привилегии перестали выполнять функцию социальной интеграции. Одними из первых представители советской номенклатуры поняли, что в условиях частного бизнеса они смогут жить еще лучше, чем с обкомовскими или цеховскими пайками.

Из двадцати человек, принявших участие в исследовании, трое создали свои собственные предприятия. Ра-

ботники центрального партийного аппарата начали готовиться к уходу заблаговременно. «Формально я ушел из ЦК в декабре 1990 г., но практически с августа я в ЦК не ходил и создавал совместное российско-американское предприятие». Это была фирма, занимавшаяся издательской деятельностью и поддерживавшая научные проекты. В настоящее время этот предприниматель создал свое собственное небольшое предприятие, которое оказывает консалтинговые услуги российским и иностранным предпринимателям. Новая деятельность, как считает этот участник исследования, помогает ему самореализоваться.

Обретению нового статуса, как считают все опрошенные, ныне занимающиеся предпринимательской деятельностью, способствовало высокое положение в советской системе. Создать совместное предприятие, работая в ЦК КПСС, было просто, а поддержка «сверху» была обеспечена, утверждает один из них. Большую роль в процессе социальной трансформации представителей либеральной номенклатуры в предпринимателей играл их социальный капитал в виде связей и знакомств как в самом СССР, так и за рубежом. Последнее обстоятельство чаще всего объясняло выбор зарубежного партнера: референт по Испании создал СП с испанской фирмой, референт по Венгрии — с венгерской. В 1989 г. в МО работали 90 ответственных сотрудников, из них шестеро создали свои собственные предприятия. Умело используя капитал, которым она обладала, советская номенклатура сумела утвердиться в новой экономике. При

этом изменился способ легитимизации ее власти в обществе: из политических руководителей ее представители стали частными собственниками.

Политическая стратегия означает либо сохранение элитой властных позиций в обществе, либо конверсию старого политического капитала в новый. Воспроизводство элитного статуса в политике, как правило, связано с переходом из старых структур управления в новые. Выше уже отмечалось, что в советское время сотрудники аппарата ЦК чрезвычайно редко по собственному желанию переходили на работу в госучреждения. Однако по мере того как партия в 1989–1990 гг. начала терять властные позиции, а центр принятия решений переместился в государственные учреждения, начался отток сотрудников МО в МИД СССР.

Одновременно с этим происходило перераспределение властных полномочий между союзными и российскими институтами власти. О процессе формирования российской государственности, протекавшем в недрах СССР в 1990–1991 гг., известно немного. Но очевидно, что в нем нашла отражение борьба двух элит — российской и союзной — за первенство и власть. В ту пору большинство российских министерств были маленькими, недееспособными структурами, в основном выполнявшими представительские функции. Желая повысить профессиональный уровень своих кадров, российские руководители начали в 1990 г. «перетягивать» к себе специалистов из центрального партийного аппарата. Так, в 1990 г. один из участников исследования был приглашен российским премьером И. Силаевым на должность министра в

только что созданный Комитет по взаимодействию с Министерством обороны и КГБ. «Со мной проводились беседы, но назначение не состоялось. В начале 1990 г., — поясняет этот опрошенный, — работа в ЦК КПСС по своему статусу была выше, чем работа в российском министерстве». Однако такого мнения придерживались далеко не все сотрудники партийного аппарата. Некоторые из них, в том числе и Б. Федоров, позже ставший министром финансов РФ, в 1990 г. перешел на работу в российские структуры власти. Таким образом, два процесса — формирование новой российской элиты и разрушение советской номенклатуры — происходили параллельно и были тесно взаимосвязаны.

До событий августа 1991 г. интеграция представителей советской партийной элиты в российские структуры власти происходила безболезненно. После августа 1991 г. ситуация изменилась. Первый реформаторский период в истории постсоветской России проходил под лозунгом борьбы с партийной номенклатурой. Участники исследования рассказывали, что министром иностранных дел РФ А. Козыревым было принято негласное постановление, в соответствии с которым запрещалось брать на работу в МИД РФ работников МО, проработавших в центральном партийном аппарате более двух лет. Если такое постановление действительно существовало, то в нем со всей откровенностью проявился существовавший многие десятилетия дух соперничества между

двумя организациями. Однако несмотря на это ограничение несколько сотрудников МО благодаря своим связям все же были приняты в аппарат министерства. Характерно, что именно эти бывшие ответственные работники аппарата ЦК от участия в исследовании отказались, мотивируя свой отказ статусом государственных чиновников, которым не рекомендуются встречи с журналистами и социологами.

Анализируя социальные траектории номенклатуры в постсоветское время, французский социолог Ж. Минк подразделяет ее на две группы. Первая («рациональная номенклатура») нашла свое место в новом обществе. Вторая не смогла выработать активную стратегию социального действия и избрала модель выживания⁸. Деление советской элиты на «победителей» и «побежденных» вполне оправданно, но в нем не учитывается одно важное обстоятельство, а именно неоднородность группы «побежденных». Опыт показывает, что в нее наряду с лицами, вынужденными принять нисходящую вертикальную мобильность, входят и те представители элитного слоя, которые самостоятельно и осознанно покинули его. Зимой 1991–1992 гг. несколько участников исследования были приглашены на работу в новые государственные учреждения, но от шанса сохранить высокий социальный статус отказались. Один из опрошенных, к тому времени уже занявшийся предпринимательской деятельностью, объясняет свой отказ работать в государственных структурах стремлением «сохранить

⁸ Mink G. Les mystères de l'acteur invisible: Remarques sur l'hypothèse du retour des communistes en Europe Centrale et Orientale // Cahiers intern. de sociologie. — P., 1993. Vol. 95, p. 424.

свободу». Другие, по их собственным словам, «отказались приспособляться из чувства неприятия нынешней системы». В разговоре о представителях советской партийной элиты, которые нашли место в новых структурах власти, часто звучало слово «предательство». Так участники исследования определяют поведение тех работников центрального партийного аппарата, которые перед толпой или камерой телевидения разрывали членские билеты КПСС или стремились предать гласности «партийные тайны», как это сделал один из их бывших коллег.

Как показали интервью, все опрошенные настроены резко антиэлитински и не принимают нынешнюю власть, ссылаясь на ее некомпетентность. Однако, на наш взгляд, в этой оценке скорее проявилась корпоративная реакция людей, лишившихся власти и не желающих заигрывать с теми, в чьих руках она находится сегодня. Парадокс состоит в том, что некоторые из опрошенных, отказавшиеся «сотрудничать» с российскими властями и говорящие об отсутствии профессионализма в их рядах, тем не менее хотели бы видеть в будущем своих детей работниками российского МИДа.

Чтобы понять позицию той части советского правящего класса, которая отказалась от возвращения в элитный слой, целесообразно ввести понятие «идеологического капитала». Под «идеологическим капиталом» мы понимаем идейно-политические установки индивида, его мировоззрение, верность определенным идеалам. Опрошенные сотрудники МО, как показало исследование, были и остаются убежденными сторонниками демо-

кратического социализма. Им чужды, как они сами признают, либеральные западные ценности, они не поддерживают реформы, которые проводятся «без учета интересов основной массы трудящихся». Все они очень тяжело переживают распад СССР и утрату Россией статуса великой державы. Половина опрошенных до сих пор числит себя в рядах КПСС, откуда они формально не выходили, почти все верят в то, что в будущем социалистическая идея вновь завоюет мир.

Политическая стратегия адаптации не ограничивается возможностью участия в деятельности властных структур. Часть опрошенных, добровольно покинувшая элитный слой, включилась в общественно-политическую деятельность. Становление в России политической демократии и многопартийности предоставило советской номенклатуре новый шанс выживания. В современной России возникли десятки политических партий. Некоторые из них в полном смысле слова являются новыми политическими формированиями, другие стали результатом идейного и организационного распада КПСС. В процессе становления многопартийности и парламентской системы в РФ стал формироваться новый класс профессиональных политиков. Отдельные его представители начинали свою политическую деятельность с нуля, другие занимали элитные позиции в советской политической системе. Формы и способы политического действия представителей советского политического класса различны.

Из 20 участников исследования трое активно участвуют в партийном строительстве. Один из них является

руководителем левоцентристской партии — Социалистической партии трудящихся⁹. Здесь сработали личные особенности: социальная активность и честолюбие. Для этого бывшего представителя советской политической элиты, в настоящее время остро ощущающего свою невостребованность, участие в партийной деятельности стало основным способом самореализации. Этот участник исследования не исключает для себя перспективу возвращения в большую политику. Двое его бывших коллег работают во фракции КПрФ в Государственной Думе: один в качестве эксперта по международным вопросам, другой — ответственным по связям с общественностью (до выборов 1993 г. они работали в партии на общественных началах). Создание коммунистической фракции в нижней палате парламента позволило им вернуться в околоэлитное окружение. Эти люди отчетливо осознают, что, работая в парламенте, они участвуют в строительстве российского парламентаризма. Свою основную задачу они видят в том, чтобы «разъяснять» своим коллегам по партии, как следует строить работу в условиях политической конкуренции. Представители советской номенклатуры, активно включившиеся после событий августа 1991 г. в политическую жизнь, пытаются найти свою новую легитимность в обществе и создать новый образ политика,

открытого для диалога, готового вести борьбу за голоса избирателей и конкурировать с другими партиями и движениями. Вместе с тем, как отмечает один из них, «приучение птенцов номенклатуры к новым политическим условиям проходит крайне сложно». В своей новой политической деятельности эти трое участников исследования в полной мере используют имеющийся культурный и социальный капитал. Во вновь созданных партиях они работают в направлениях, связанных с внешнеполитической тематикой, отвечают за контакты с российской и иностранной общественностью, пользуются сохранившимися связями, знанием международной проблематики и иностранных языков.

Прямые формы политического действия избрали и те бывшие сотрудники МО, которые в настоящее время работают с М. Горбачевым в созданном им Международном фонде социально-экономических и политических исследований (Горбачев-Фонд). Пять из опрошенных двадцати человек являются сотрудниками этой организации. Их выбор был во многом определен личной близостью и преданностью М. Горбачеву. Сегодня эти люди в качестве его помощников участвуют в политической жизни страны. Фонд разрабатывает рекомендации и предложения, некоторые из которых, по словам опрошенных, учитываются в деятельности нынешних властных структур.

⁹ СПТ была создана в октябре 1991 г. В партию вошла московская (бывшая партийная) демократически настроенная и региональная техническая интеллигенция. Характерно, что в ее рядах объединились два течения шестидесятников: демократически настроенная часть советской номенклатуры и некоторые представители диссидентов (так, в нее вошел известный историк Р. Медведев).

Сюда относится также научная и публицистическая деятельность опрошенных, их выступления в средствах массовой информации.

Другие участники исследования отказались от активной политической деятельности, но не исключают для себя возможность не прямых форм политического участия. Так, один из опрошенных, ставший предпринимателем, не имеет, по его собственным словам, времени заниматься политикой. «Сегодня, — говорит он, — политику делают деньги. Легче заработать 10 миллионов и дать их той партии, которая ближе всего».

Третья стратегия адаптации — профессиональная. Она предполагает возвращение человека к профессиональной деятельности, которой он занимался изначально. Некоторые сотрудники МО вернулись на преподавательскую работу, которой занимались в прошлом. Так, референт по Индии работает ныне в научно-исследовательском институте Азии и Африки РАН, референт по Ближнему Востоку преподает арабский язык в МГИМО, другие работают переводчиками, кто-то ушел в журналистику.

* * *

Анализ постсоветских судеб бывших сотрудников МО ЦК КПСС свидетельствует о том, что после событий августа 1991 г. большая их часть испытала на себе нисходящую вертикальную мобильность. С этих позиций наша вы-

борка оказалась недостаточно представительной. В целом, как показывают социологические исследования, советской номенклатуре удалось сохранить высокие социальные позиции в современном обществе. В постсоветское время, по данным масштабного опроса, проведенного ВЦИОМ, лишь 11 процентов советских аппаратчиков ушли на пенсию, а 66,8 процента и сегодня могут по своему статусу быть отнесены к элите¹⁰. Причем, в отличие от стран Восточной Европы, где номенклатура была вынуждена обменивать власть на собственность, в России она сохранила и собственность, и власть. В изученном нами сегменте советской политической элиты утрата высокого политического статуса не сопровождалась приобретением сильных позиций в новой политике или экономике. Иначе сложились судьбы работников других подразделений центрального партийного аппарата. Так, высокую выживаемость в элитном слое продемонстрировали сотрудники Отдела партийного строительства и кадровой работы, а также Управления делами. Две трети из них, по экспертным оценкам опрошенных, работают в настоящее время в аппарате президента и правительства. Высокую способность к адаптации в рыночной экономике проявили сотрудники экономического отдела. По роду своей деятельности они были тесно связаны с отраслевыми министерствами и крупнейшими предприятиями. Сегодня многие из них возглавляют частные компании, совместные

¹⁰ Ершова Н. С. Указ. соч. С. 151–155.

предприятия, кто-то сделал карьеру в новых властных структурах.

В изученной нами выборке к элите могут быть отнесены лишь лица, избравшие прямые формы политического действия. Свой новый социальный статус они обрели через конверсию культурного, социального и прежнего политического капитала в новый политический капитал. При этом менялся способ легитимизации их власти: из аппаратных политиков они преврати-

лись в доверенных лиц или руководителей политических партий и рассчитывают в будущем, пройдя через демократическую процедуру выборов, вернуться во власть.

Предложенная нами выборка ограничена и не позволяет делать больших обобщений. Но пример одного из отделов центрального партийного аппарата, наряду с изучением частных особенностей, дает возможность диагностировать общие тенденции.

Современное состояние правового регулирования организации и деятельности органов исполнительной власти в субъектах Федерации Северо-Западного федерального округа

Старовойтов А. А.

Старовойтов Александр Александрович — кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой административного и уголовного права Северо-Западной Академии государственной службы.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в процессе правового регулирования выступают как некий обобщенный «генератор определенной совокупности правовых норм. В этой связи становится весьма актуальной проблема, связанная с распределением компетенции региональных органов государственной власти по изданию адресованных исполнительным органам нормативных предписаний, организацией самого этого процесса на региональном уровне, оценкой его эффективности.

В Северо-Западном федеральном округе (далее СЗФО), включающем 11 субъектов Российской Федерации, правовое регулирование осуществляют:

- Во-первых, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации (Государственный

Совет, Законодательные собрания, областные Думы).

- Во-вторых, высшие исполнительные органы субъектов Российской Федерации (правительства, администрации) и высшие должностные лица субъектов Российской Федерации (главы республик, губернаторы, главы администраций).
- В-третьих, иные органы исполнительной власти (министерства, государственные комитеты, комитеты, главные управления, управления, департаменты).

Понятно, что степень участия в процессе правового регулирования для каждой из приведенных групп органов государственной власти различна; есть свои особенности в направлениях правового воздействия и понимании его содержания.

Так, одно из направлений деятельности законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации связано с установлением конституционных (уставных) основ организации и деятельности органов исполнительной власти. Новейшее законодательство субъектов СЗФО свидетельствует о достаточно активном и творческом выполнении законодательными органами этой задачи. В республиках, областях, иных субъектах Российской Федерации СЗФО не только «механически» воспроизведены, но и существенно развиты положения Конституции Российской Федерации,

федерального законодательства об органах исполнительной власти, закладывающие на федеральном уровне «правовой фундамент» эффективного функционирования региональных органов. Конкретизированы их организационные структуры, задачи, функции и компетенция, основы взаимоотношений с органами законодательной власти регионов, правовые формы деятельности, закреплён принцип обязательности применения их актов на территории субъектов Российской Федерации. Все конституции, уставы субъектов Российской Федерации содержат главы, посвященные органам исполнительной власти, определяя тем самым на уровне своих учредительных актов статус высших исполнительных органов, статус высших должностных лиц¹.

Для законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации характерно не только конституционное (уставное) осуществление такого права как «самостоятельное установление системы органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя России и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом», но и принятие законов субъектов Российской Федерации, в которых развиваются и углубляются законодательные основы организации и деятельности исполнительных органов.

¹ См.: Конституции Республик в составе Российской Федерации. Вып. 1. — М., 1995; Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономных округов Российской Федерации. Вып. 1. — М., 1995. Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономных округов Российской Федерации. Вып. 2. — М., 1996.

В региональных законах принимаются попытки отразить все элементы предмета правового регулирования применительно к органам исполнительной власти². При подготовке этих законов важную роль играют федеральные акты, устанавливающие основы функционирования и компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации, однако, сами субъекты существенно развивают их положения с учетом региональных особенностей.

Законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации уделяют внимание вопросам организации органов региональной исполнительной власти, но в большей мере — регулированию их деятельности в различных отраслях экономического, социально-культурного и административно-политического строительства. В таких законах в основном речь идет о компетенции и порядке ее осуществления на территории субъекта Российской Федерации³. При достижении синхронности с федеральным законодательством эффективность регионального законодательства существенно возрастает.

Важное место в руководстве исполнительными органами субъектов Российской Федерации отводится их высшим органам. Накапливаемый ими опыт все полнее отражается в конституциях, уставах субъектов Российской Федерации, региональном законода-

тельстве. Причем процесс этот носит обоюдный характер. С одной стороны, компетенция их уточняется, совершенствуются и организационно-правовые формы деятельности, растет оперативность принятия решений, с другой — акты высших органов исполнительной власти дополняют и конкретизируют законы, регулирующие в более общем виде исследуемые отношения. Правительства (администрации) регулируют деятельность подведомственных органов государственного управления по вертикали. Регулирование осуществляется с учетом того факта, что многие вопросы деятельности министерств, комитетов, департаментов, управлений и др. находят отражение в актах, издаваемых высшими органами исполнительной власти. В этих условиях в задачи высших органов входит установление конкретных распорядительных полномочий нижестоящих органов, координация и контроль за их деятельностью.

Правительства (администрации) не только формируют систему подведомственных им органов исполнительной власти, утверждают положения о них, но и перераспределяют компетенцию, решают вопросы кадрового и финансового обеспечения их деятельности, регламентируют взаимоотношения, словом, нормативно очерчивают правовой статус органов исполнительной власти, их положение в системе управления регионом, наиболее важные

² См., например: Закон Калининградской области «Об администрации Калининградской области» от 12 апреля 2000 г. № 188 // ИПС Гарант.

³ См., например: Областной закон № 24-оз от 22 июля 1997 г. «Об инвестиционной деятельности в Ленинградской области» (с изменениями и дополнениями) // Информационный бюллетень Законодательного собрания Ленинградской области. Вып. 6. кн. 2. — СПб, 2001.

аспекты деятельности. В совершенствовании деятельности правительств, администраций можно видеть один из резервов повышения эффективности функционирования системы региональной исполнительной власти в целом.

Серьезную роль в создании правовых основ организации и деятельности органов исполнительной власти играют высшие должностные лица субъектов Российской Федерации — руководители высших органов исполнительной власти. Современная ситуация с их статусом неоднозначна. В абсолютном большинстве субъектов Российской Федерации они избраны на должность и продолжают исполнять свои полномочия до истечения установленного при избрании срока. Однако в соответствии с Федеральным законом от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”⁴, начался процесс перехода к наделению граждан Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица постановлениями законодательных органов субъектов Российской Федерации, по представлению Президента Российской Федерации, на срок не более пяти лет.

Если вести отсчет от даты вступления в силу указанного закона, то последними выборами высших должностных лиц в субъектах Российской Федерации можно считать выборы главы администрации Ненецкого автономного округа, состоявшиеся в феврале 2005 г., а первым гражданином Российской Федерации, наделенным полномочиями высшего должностного лица по представлению Президента Российской Федерации, стал губернатор Приморского края С. Дарькин⁵.

Очень точно оценил суть и перспективы развития данного процесса губернатор Тюменской области С. Собянин, отметив в своем интервью Парламентской газете, что реализация федерального закона об изменении системы выборов губернаторов должна пройти в максимально короткие сроки, для того, чтобы система исполнительной власти в регионах была единообразной. «Это будет являться основой для построения новых отношений между Центром и регионами, созданных на доверии и более тесном взаимодействии, — заявил он. — В предыдущие годы появилась негативная тенденция искусственного разграничения уровней исполнительной государственной власти на федеральную и региональную, это приводит к серьезным противоречиям между Центром и регионами»⁶.

Происходящие изменения порядка наделения полномочиями высших должностных лиц пока напрямую не

⁴ См.: Российская газета. 15.12.2004.

⁵ См.: Приморский губернатор избран... // Парламентская газета. 05.02.2005.

⁶ См.: Тюменского изберут через две недели // Парламентская газета. 05.02.2005.

коснулись их правового статуса. Они по-прежнему представляют субъект Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления, и при осуществлении внешнеэкономических связей, подписывают договоры и соглашения от имени субъекта Российской Федерации, обнародуют законы, удостоверяя их обнародование путем подписания; осуществляют иные полномочия, установленные федеральным законодательством, конституцией и уставом субъекта Российской Федерации. Из всех полномочий, которыми они обладают, для целей настоящего исследования наибольший интерес представляют полномочия в сфере организации органов исполнительной власти. Своими актами высшие должностные лица Российской Федерации формируют высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, регулируют вопросы организации его деятельности, а также вопросы регламентации структуры иных исполнительных органов, их деятельности и другое.

Вместе с тем полномочия указанных лиц в большой степени коррелируют с полномочиями высших органов исполнительной власти, а нередко и законодательных органов, что актуализирует проблему поиска разграничения и соотношения их компетенции, организации взаимодействия. Парадигма развития в правовом регулиро-

вании здесь видится нам в более точном разграничении правовых статусов высшего органа исполнительной власти и высшего должностного лица субъектов Российской Федерации, исходя из того, что приоритет должен принадлежать высшему органу исполнительной власти. Подобный подход отвечает правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края. Тогда Конституционный Суд признал, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны исходить из схемы взаимоотношений, установленной для федеральных органов государственной власти⁷. Выскажем мнение о том, что у субъекта Российской Федерации не должно быть двух конкурирующих структур, выступающих, с учетом их полномочий, практически в одной роли — высших органов исполнительной власти. Подобное «двоевластие» не способствует укреплению стабильности региональных управленческих систем и нуждается в своем правовом разрешении.

«Нижний» уровень в системе регионального правового регулирования занимают министерства, государственные комитеты, комитеты, департаменты, главные управления, управления, которые являются органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в установленной сфере деятельности или межотраслевое регулирование и коор-

⁷ Сравните, к примеру, полномочия Правительства Российской Федерации и председателя Правительства.

динацию. Принимаемые министерствами и ведомствами⁸ правовые акты управления, многие из которых по своему содержанию являются нормативными, можно разделить на следующие группы:

- адресованные своим структурным подразделениям и устанавливающие порядок осуществления установленных полномочий;
- адресованные подведомственным им государственным предприятиям, учреждениям и регулирующие их работу;
- адресованные как структурным подразделениям, так и подведомственным предприятиям и учреждениям;
- регулирующие конкретные отношения в соответствующей сфере государственного управления и являющиеся обязательными для предприятий, организаций и учреждений независимо от подчиненности и организационно-правовых форм и граждан.

В частности, министерства и ведомства своими актами закрепляют положения о структурных подразделениях, устанавливая задачи, функции, права и обязанности структурных подразделений, круг полномочий различных должностных лиц; при необходимости регулируют отдельные вопросы

организации труда государственных служащих и делопроизводства в подведомственных структурах. В том случае, когда органы местного самоуправления исполняют отдельные государственные полномочия, акты региональных министерств и ведомств обязательны для исполнения и органами местного самоуправления⁹.

Такова краткая характеристика системы правового регулирования организации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Что же касается оценки современного состояния законодательства о региональных органах исполнительной власти и обозначившихся в последнее время проблемах, то здесь можно выделить следующее.

Как уже отмечалось, субъекты Российской Федерации не могут произвольно менять систему и структуру органов исполнительной власти. Их возможности ограничены основами конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов го-

⁸ В данном случае под ведомствами понимаются все иные органы исполнительной власти помимо министерств, хотя есть и другая точка зрения. По мнению Д. Н. Бахраха, «ведомство — это система организаций, возглавляемая одной из них (Прокуратура, Управление делами Президента РФ, МВД РФ, ФСБ РФ...)». Бахрах Д. Н. Исполнительный орган государственной власти (понятие, правовой статус) // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. — М., 2003. С. 63.

⁹ См., например: Областной закон от 8 октября 2001 г. № 56-оз «О наделении органов местного самоуправления муниципального образования «Гатчинский район» отдельными полномочиями Ленинградской области» // Информационный бюллетень Законодательного собрания Ленинградской области. — 2001. Вып. 6. Кн. 1. С. 83–87.

сударственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁰ (далее Закон «Об общих принципах...»). Положения указанного закона закрепляют фундамент того правового режима, в рамках которого функционируют региональные органы исполнительной власти. Анализ его отражения в региональном законодательстве, выявление имеющихся противоречий представляют для нас особый интерес.

Начнем с утверждения о том, что многие проблемы и спорные вопросы, возникающие в практике правового регулирования, имеют в своей основе недостаточное точное понимание конституционных основ организации и деятельности исполнительной власти, а также установленной Основным Законом системы взаимоотношений региональных и федеральных органов исполнительной власти, профильного (специализированного) законодательства, посвященного организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Но что особенно удручает, так это весьма поверхностное знание организаторами этого процесса основных догматов теории государства и права, конституционного и административного права. Живучи тенденции переноса норм гражданского права на публично-правовые отношения. Есть примеры, когда органы исполнительной власти создаются в организационно-правовых формах государственных учреждений. Нередко

одни органы исполнительной власти включаются в состав других органов исполнительной власти, в нарушение принципа их организационной и компетенционной самостоятельности, а публично-властные полномочия «правительств» реализуются посредством издания таких актов, как «рекомендации» для «администраций». Имеют место и другие, так сказать, «более мелкие» нарушения¹¹.

Не менее свободно обходятся в субъектах Российской Федерации и с положениями Закона «Об общих принципах...». Как известно, в указанном законе организации региональной исполнительной власти непосредственно уделена глава 3 «Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации». Среди всех статей данной главы наиболее принципиальное значение имеет ст. 17, установившая, что на региональном уровне образуется система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, возглавляемым высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Подобное положение следует считать важнейшей новеллой в законодательстве об органах исполнительной власти, поскольку она, во-первых, отражает системный подход к правовому регулированию организации и деятельности органов исполнительной власти, во-вторых, вносит определен-

¹⁰ См.: СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2000. № 31. Ст. 3205; 2001. № 7. Ст. 608; 2002. № 19. Ст. 1792; № 30. Ст. 3024; № 50. Ст. 4930; 2003. № 27. Ст. 2709; Российская газета. 15.12.2004; Российская газета. 15.01.2005.

¹¹ См. подробнее: *Старовойтов А. А.* Административно-правовые основы организации исполнительной власти в субъектах Российской Федерации Северо-Западного федерального округа. — СПб., 2002. С. 14–18.

ную унификацию в организационные принципы построения органов исполнительной власти, что само по себе весьма важно с точки зрения укрепления всей вертикали исполнительной власти в России.

Рассмотрим, как указанные вопросы отражаются в региональном законодательстве применительно к требованиям ст. 17 закона «Об общих принципах...». В первую очередь, это касается вопроса о системе органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, месте и роли высшего исполнительного органа, его организационно-правовой форме, месте и роли высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Сравнительный анализ глав конституций и уставов 11 субъектов Российской Федерации СЗФО, посвященных органам исполнительной власти свидетельствует, что наиболее точно положения ст. 17 Закона «Об общих принципах...» воспроизведены в ст. 66 Устава Мурманской области¹²: «В Мурманской области устанавливается система органов исполнительной власти (администрация Мурманской области) во главе с высшим исполнительным органом государственной власти Мурманской области — правительством области, возглавляемым губернатором области». В остальных субъектах Российской Федерации СЗФО формулировки соответствующих статей не согласуются с нормами Закона «Об общих принципах...». В тексте правовых актов либо не употребляется понятие

«система органов исполнительной власти», либо ненадлежащим образом закрепляется положение высшего органа в системе исполнительной власти субъекта Российской Федерации, либо вообще ничего не говорится об иных органах исполнительной власти.

Так, в соответствии со ст. 13 Устава Калининградской области «высший исполнительный орган государственной власти Калининградской области — администрация области является постоянно действующим органом исполнительной власти — правительством Калининградской области»¹³. Вроде бы и ничего. Однако заглядывая в том, что кроме этого случая термин «правительство» больше нигде в тексте главы 13, именуемой как «Администрация области», не упоминается. Попробуйте догадаться: значит ли это, что в Калининградской области есть правительство или нет? Сложно однозначно ответить на этот вопрос.

Что касается организационно-правовых форм высших органов исполнительной власти, то в большинстве субъектов Российской Федерации используется такая форма как правительства. В частности, правительства образованы в республиках Карелия и Коми, в Вологодской, Ленинградской областях, в Санкт-Петербурге. С другой стороны, в Архангельской, Новгородской, Псковской областях, Ненецком автономном округе созданы администрации. Терминологическая разница в данном случае не должна настораживать, поскольку по своему правовому

¹² См.: Устав (Основной Закон) Мурманской области (в ред. от 25 декабря 2002 г.) // Мурманский вестник. 06.12.1998.

¹³ См.: Устав Калининградской области (в ред. на 29 декабря 2003 г.) // Янтарный край. № 20. 1996.

смыслу их можно считать понятиями совпадающими. В уставах данных областей администрации являются высшими органами исполнительной власти, возглавляющими систему органов исполнительной власти. Вместе с тем понятие «правительство», по нашему мнению, более точно отражает функциональное предназначение высшего органа исполнительной власти, задача которого «править»¹⁴, возглавлять систему иных исполнительных органов.

Помимо сказанного, есть еще один аспект. Слово «правительство» яснее по смысловому содержанию, исторически привычнее для населения, его проще произносить, что немаловажно в обиходном употреблении. В то время как слово «администрация» стало употребляться в нынешних масштабах сравнительно недавно и в своем первоначальном виде имело несколько иной смысл¹⁵.

Откуда же взялось само понятие «администрация», так широко используемое в регионах, и в связи с которым возникают указанные проблемы? С точки зрения права дело не в самом термине (в переводе с латинского *administratio* означает управление, руководство¹⁶), а в том значении, которое вкладывается в него в современной практике государственного строительства в отдельных субъектах Российской Федерации.

Отметим, что на законодательном уровне его впервые ввел Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2449-1 «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации»¹⁷ (далее Закон «О краевом, областном Совете...»), предшествующий Закону «Об общих принципах...». Именно понятие «администрация» и было взято в свое время за основу при разработке уставов краев, областей, автономных округов. Статья 35 Закона «О краевом, областном Совете...» жестко определяла, что краевая, областная администрация состоит из главы администрации и подчиненных ему управленческих структур. Следовательно, под администрацией в то время понималось все то, что сегодня понимается под системой органов исполнительной власти. С этой точки зрения изменения, осуществленные Законом «Об общих принципах...», нельзя рассматривать только как терминологическую реформу. Дело гораздо глубже. Во-первых, понятие «управленческая структура» и «орган исполнительной власти» далеко не идентичные и связаны, в конечном счете, с переходом от «разделения труда» к «разделению властей»¹⁸, во-вторых, законом предложены новая структура самой системы исполнительной власти субъектов Рос-

¹⁴ В. И. Даль дает несколько значений слову «правительство»: 1. правление, управление или начальствование; 2. начальство, власти, совокупность сил управления. См.: *Даль В. И.* Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 3. — М., 1995. С. 379.

¹⁵ Само слово «администрация», столь активно внедряемое в русский язык, можно отнести к примерам использования слов из чужого языка, нарушающих чистоту речи, т. е. к варваризму // *Словарь русского языка*. Т. 1. — М., 1985. С. 137.

¹⁶ См.: *Словарь иностранных слов*. — М., 1990. С. 18.

¹⁷ См.: *Российская газета*. 20.03.1992.

¹⁸ См.: *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации. — М., 1997. С. 13.

сийской Федерации, что, собственно говоря, и не было «замечено» в регионах. Сравните еще раз ст. 35 Закона «О краевом, областном Совете...» и ст. 17 Закона «Об общих принципах...».

Подводя итог сказанному, можно отметить, что в субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с постоянно действующим высшим органом исполнительной власти — органом общей компетенции. Следует признать, что наилучшим образом система исполнительных органов власти организована на федеральном уровне, где ее возглавляет Правительство Российской Федерации. Причем по отношению к этой системе в официальных источниках (да и не только) не используется термин «федеральная администрация». Указание же Закона «Об общих принципах...» на то, что наименование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливается конституцией или уставом (п. 3 ст. 20) не меняет общих подходов и организационных принципов конструирования системы и структурирования исполнительной власти субъекта Российской Федерации. К примеру, можно назвать высший орган субъекта Российской Федерации «кабинет министров» либо «совет министров», но это не изменит его места, роли и компетенции в установленной федеральным законом системе органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

До чего можно дойти, отрицая догматы административного права, наглядно демонстрирует правовая ситуация, сложившаяся в Санкт-Петербурге до декабря 2003 года. В соответствии с Уставом Санкт-Петербурга¹⁹, постоянно действующим высшим исполнительным органом Санкт-Петербурга являлась администрация Санкт-Петербурга, которую образовывали: губернатор (ее возглавляющий), правительство и канцелярия администрации. Все вышеуказанные органы администрации Санкт-Петербурга обладали публично-властными полномочиями, даже канцелярия, которая в соответствии со ст. 43 Устава Санкт-Петербурга обеспечивала организационное, правовое информационное и материально-техническое обеспечение деятельности губернатора и правительства Санкт-Петербурга. Интересно, что вся эта вычурная система (губернатор, правительство и канцелярия администрации), как явствовало из ст. 47 Устава, принимала правовые акты: распоряжения и приказы²⁰. Нам тогда так и не удалось получить вразумительный ответ на весьма щекотливый в юридическом плане вопрос: в каком порядке готовятся и принимаются акты такой администрации и какова роль в их издании правительства Санкт-Петербурга и особенно канцелярии администрации?

Данный пример характерен тем, что в нем речь идет о формах реализа-

¹⁹ См.: Вестник Уставного Суда Санкт-Петербурга. № 1. 2002.

²⁰ Распоряжениями администрации являлись нормативные правовые акты или индивидуальные правовые акты, издаваемые по вопросам, отнесенным к ведению администрации Санкт-Петербурга, а приказами являлись нормативные правовые акты или индивидуальные правовые акты, издаваемые по вопросам организации работы администрации города.

ции некой единой компетенции или «совместной компетенции», в противовес известной студентам старших курсов юридических вузов аксиоме, утверждающей, что каждый орган государственной власти имеет свою собственную компетенцию, связанную с конкретными предметами ведения и полномочиями, и что это и есть те существенные признаки, которые характеризуют их в целом как органы государственной власти.

Авторы данной «юридической конструкции», видимо, забыли, что единство в компетенции не означает единую компетенцию. Даже при совместном рассмотрении какого-либо вопроса правовые возможности указанных органов далеко не идентичны, поскольку юридическая сила актов, принимаемых ими (губернатором и правительством Санкт-Петербурга, канцелярией администрации), неодинакова. Канцелярия в обычных условиях, функционируя как орган исполнительной власти, связана решениями правительства, губернатора. Что же, участвуя в принятии решения администрации, она приобретает новые юридические свойства?

Несуразность избранной схемы просматривается и в том, что в состав администрации как органа общей компетенции входит другой орган общей компетенции — городское правительство, принимающее акты, именуемые как рекомендации для администрации города.

Из всего сказанного позволительно сделать следующий вывод. Если понятие «администрация» терминологически относить к системе органов испол-

нительной власти города, что, вероятнее всего, имели в виду авторы проекта Устава Санкт-Петербурга, то это вполне допустимо, но рассматривать администрацию как высший орган исполнительной власти, когда в него входят иные органы исполнительной власти, это просто юридический нонсенс.

Часть первая ст. 32 Устава Ненецкого автономного округа устанавливает, что «высшим и постоянно действующим органом исполнительной власти в округе является администрация Ненецкого автономного округа. Руководство деятельностью администрации округа осуществляется главой администрации округа по принципу единоначалия. Администрация Ненецкого автономного округа обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать»²¹. Далее же в ч. 1 ст. 36 говорится о том, что в составе администрации в соответствии со схемой управления округа создаются управления, комитеты, отделы, другие структурные подразделения²². Внимательный читатель сможет увидеть в данном примере уже описанный случай. Стало быть, мы имеем еще один пример, наглядно демонстрирующий устойчивую путаницу в головах законотворцев таких понятий как «система органов исполнительной власти», «высший орган исполнительной власти», «органы исполнительной власти» и так далее.

В пункте 3 статьи 27 Устава Архангельской области установлено, что высший, постоянно действующий исполнительный орган государственной власти — администрация Архангельской

²¹ См.: Устав Ненецкого автономного округа (в ред. от 28 апреля 2001 г.) // Няръяна вындер. 26–27.12.1995.

²² См.: Там же.

области — «включает в себя отраслевые и территориальные структурные подразделения (департаменты, главные управления, управления, комитеты, отделы), коллегиальные органы управления, наделяемые собственной компетенцией»²³. Знакомая картина. Опять высший орган включает в себя иные органы исполнительной власти.

Видимо, следует еще раз уточнить, что высший орган исполнительной власти — это орган, во-первых, возглавляющий всю систему органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, находящийся на ее вершине, во-вторых, орган общей компетенции, организующий и контролирующей деятельность отраслевых, межотраслевых и территориальных органов исполнительной власти, в-третьих, принимающий односторонне-властные решения, подлежащие обязательному исполнению нижестоящими органами под угрозой применения юридической ответственности за их неисполнение. Категорически невозможно, чтобы подведомственные органы исполнительной власти входили в состав высшего органа исполнительной власти. В соответствии со своим предназначением он должен возглавлять и руководить системой самостоятельных, организационно обособленных органов, составляющих единую систему региональной исполнительной власти. Во всяком случае, это имеет в виду Закон «Об общих принципах...».

В административном праве, да и не только в нем, известна аксиома, что система самостоятельными полномочи-

ями обладать не может, она не субъект права. Таковыми выступают лишь звенья этого комплекса²⁴. Подобный юридико-компетенционный подход разбивает все доводы сторонников существования на уровне субъектов Российской Федерации администраций как своеобразных комплексов, объединяющих органы исполнительной власти, которым присуща собственная компетенция с правом издания нормативно-правовых актов. На начальном этапе формирования органов исполнительной власти в новой России это можно было как-то объяснить, но сегодня это совершенно недопустимо. Во всяком случае, вектор дальнейшего развития системы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, заданный Законом «Об общих принципах...», по нашему убеждению, направлен в иную сторону.

В заключение следует подчеркнуть, что субъектам Российской Федерации не стоит пренебрегать опытом построения федеральной системы органов исполнительной власти. Унификация двух систем исполнительной власти даст больше плюсов, чем минусов: обеспечит реальное единство вертикали исполнительной власти, улучшит управляемость государством, будет способствовать ликвидации негативных проявлений в региональном нормотворчестве и при этом не создаст препятствий для отражения специфики российских регионов, поскольку речь идет о формальной (организационно-структурной) стороне государственного управления, а не о его содержании.

²³ См.: Устав Архангельской области (в ред. от 3 июня 2003 г.) // Волна. 03.04.2001.

²⁴ См.: Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. — М., 1988. С. 76.

Политические технологии избирательного процесса

*Ильин М. В.,
Шиковец М. А.*

Михаил Васильевич Ильин — кандидат технических наук, доцент, заместитель директора НИИ теории и практики государственного управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь.

Михаил Антонович Шиковец — выпускник Академии управления при Президенте Республики Беларусь.

Цели, принципы, методы и функции государственного управления может эффективно реализовать лишь персонал, владеющий **современным политико-технологическим инструментарием**. Различают следующие виды политических технологий: нормативные и девиантные, явные и теневые, **инновационные** и традиционные, тиражируемые и уникальные, «жесткие» и адаптивные, региональные и глобальные¹. Можно различать параллельные, последовательные и комбинированные, а также специальные, специализированные и универсальные политические технологии.

На практике наиболее часто реализуются следующие политические технологии²:

- маркетинговые;
- коммуникационные;
- регулирования и разрешения конфликтов;
- ведения переговоров;
- формирования имиджа;
- лоббирования;
- избирательные;
- политического прогнозирования;
- политического консультирования и поддержки принятия решений.

¹ Соловьев А. И. Политология: Политическая теория, политические технологии: Учебник для студентов вузов. — М.: Аспект Пресс, 2003. С. 425.

² См.: Соловьев А. И. Указ. соч.; Соловьев А. И. Технологии в политике и политическом управлении / Под общ. ред. М. Г. Анохина, В. С. Комаровского, Ю. И. Матвеевко. — М.: Изд-во РАГС, 2000.

Динамика политических процессов конца XX – начала XXI столетий наглядно демонстрирует стремление международного сообщества все активнее влиять на «неудобные политические режимы» посредством вполне демократических процедур выборов, референдумов, импичментов без выхода при этом за пределы правового поля. В условиях перехода к постиндустриальному информационному обществу реальный суверенитет любого государства определяется соотношением между реальным властным потенциалом, электоральной поддержкой и «внешней легитимностью» (см. рис. 1).

Решение задачи обеспечения стабильности власти становится все более проблематичным без существенной технологизации политической деятельности. В избирательных кампаниях

последних лет на первое место выходит уже не «**что?**» (кандидат, политическая группировка, программа), а «**как?**», т. е. технологии завоевания и удержания власти (политические технологии).

По мнению российского исследователя М. Г. Анохина, «**политические технологии** — это совокупности наиболее целесообразных приемов, способов, процедур реализации функций политической систем, направленных на повышение эффективности политического процесса и достижение желаемых результатов в сфере политики»³. Тогда **технологизация** есть не что иное, как процесс разработки и внедрения в практику современных технологий управления.

Политические технологии включают в себя как приемы достижения кратковременных результатов (*такти-*



Рис. 1. Логика эффективности избирательного процесса

³ Анохин М. Г. Политические технологии // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. Политология. 2000. № 2. С. 101–104.

ка), так и получение глобального длительного эффекта (*стратегия*).

В контексте технологизации избирательный процесс может быть описан в виде упорядоченной последовательности формализованных процедур, объединенных единым замыслом. На рис. 2 представлен один из вариантов функционально-логического описания избирательного процесса.

Традиционно любая избирательная кампания состоит из следующих ключевых фаз: *предвыборной, непосредственно избирательной кампании и поствыборной*. В предвыборный период на основе аналитических исследований осуществляется *стратегическое и тактическое планирование* проведения избирательной кампании. В период избирательной кампании (с момента

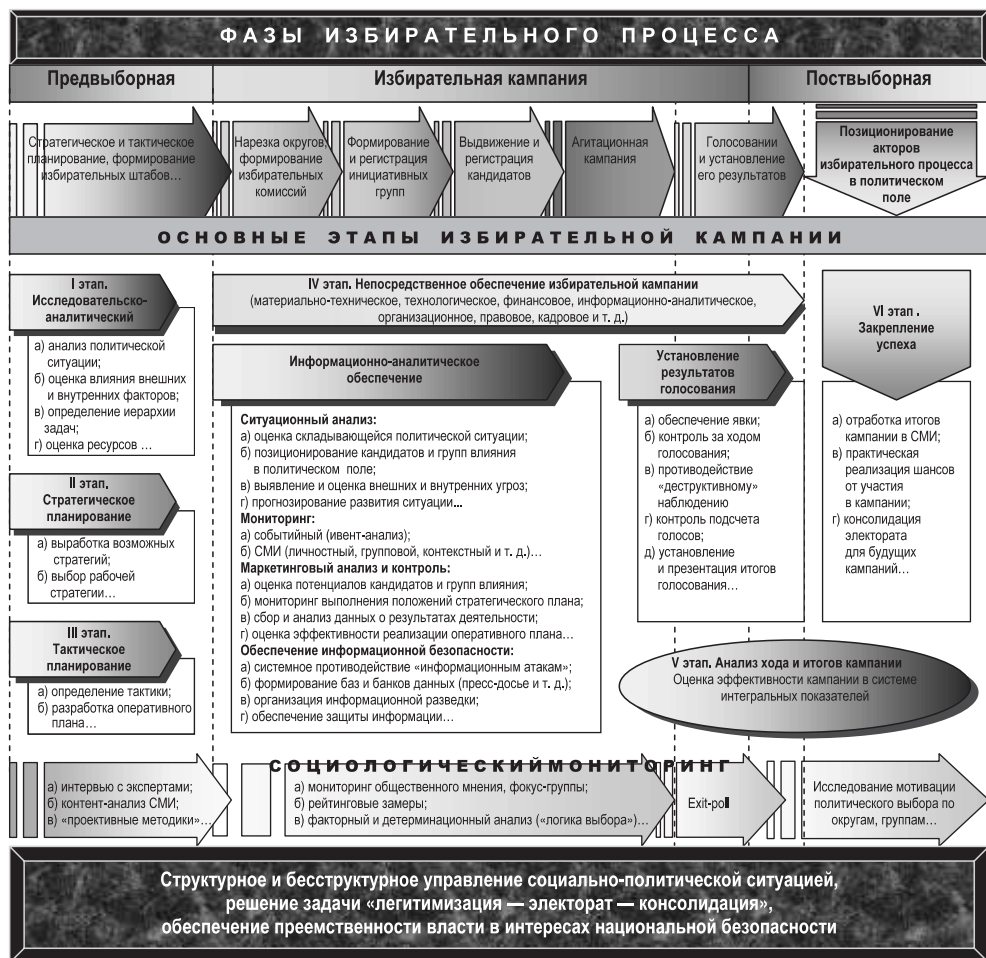


Рис. 2. Избирательный процесс. Функционально-логическая схема

объявления выборов и до опубликования результатов голосования) реализуются мероприятия оперативного плана по материально-техническому, технологическому, финансовому, информационно-аналитическому, организационно-правовому, кадровому ее обеспечению. На схеме, приведенной ниже, не случайно выделены составляющие, связанные с *информационно-аналитическим обеспечением и установлением результатов голосования*, поскольку, с точки зрения технологизации избирательного процесса, данные этапы представляют наибольший прикладной интерес.

Современные избирательные кампании характеризуются рядом специфических признаков⁴:

- увеличением срока подготовки и, как следствие, стоимости кампании — «непрерывная избирательная кампания»;
- возрастанием значимости средств массовой информации, социологии, психологии (*психологии менеджмента, психолингвистики, психодизайна, политического поведения*);
- необходимостью обеспечения информационной безопасности (*информационная разведка, сбор компромата и защита информации*);
- способностью к концентрации, координации и максимально возможному использованию имеющихся ресурсов.

С точки зрения концепции «*непрерывной избирательной кампании*» возрастает роль этапов анализа хода и итогов кампании, закрепления успеха и **социологического мониторинга**. Они являются необходимым условием реализации эффективного **политико-технологического процесса**⁵.

Поскольку выборы представляют собой довольно сложный, динамичный, многоплановый процесс, то и системы «знаний», реализуемые в избирательных технологиях, очень многообразны. Здесь наиболее важную роль играют *теория коммуникаций, социология, психология, психолингвистика, менеджмент, теория социальных технологий* и т. д.

Как отмечают Ю. П. Сурмин и Д. Ю. Нарижный, в процессе технологического использования в избирательных кампаниях различного рода знаний сформировалось множество парадигм их интерпретации. Под парадигмой здесь понимаются некоторые комплексы идей и концепций, действующих в границах задаваемых конкретной технологией⁶.

Основные парадигмы технологизации избирательного процесса, их сущность, достоинства и недостатки иллюстрируются рис. 3.

⁴ См.: Матвейчев О. Десять черт современной избирательной кампании. <http://www.russ.ru/journal/kreml>.

⁵ Ильин М. В., Шиковец М. А. Технологии поддержки принятия политических решений в системе государственного управления Республики Беларусь / Академия управления при Президенте Республики Беларусь. — Мн., 2004. 15 с. Деп. в БелИСА 01.06.2004. № Д200448 // Реферативный сборник неопубликованных работ. 2004.

⁶ См.: Сурмин Ю. П., Нарижный Д. Ю. Избирательные технологии. — Днепропетровск: Пороги, 2001.



Рис. 3. Основные парадигмы технологизации избирательного процесса

Наработанная к настоящему времени практика проведения избирательных кампаний⁷ в рамках предложенных парадигм позволяет классифицировать используемые в них технологии. Один из вариантов такой классификации представлен на рис. 4.

Каждая избирательная кампания по своей сути уникальна. Нельзя без риска для поражения дважды использовать один и тот же стратегический замысел и тактические приемы борьбы. Эффективность избирательного процесса как политического проекта определяется прежде всего глубиной его технологизации, т. е. использовани-

ем стандартных процедур для решения типовых задач; творческой деятельностью посредством комбинирования избирательных технологий; применением нетривиальных решений.

Технологизация как процесс разработки и внедрения современных управленческих технологий в ряде случаев (технологии ради технологий) может иметь вполне определенный обратный эффект (необоснованная трата материальных и финансовых ресурсов, интеллектуальное перенапряжение там, где достаточно использования тех или иных административных мер). Так, чрезмерное увлечение тех-

⁷ См.: Минченко Е. Н. Универсальные избирательные технологии и страноведческая специфика: опыт российских политических консультантов. <http://www.stratogema.org/issledovanya.php>



Рис. 4. Вариант классификации избирательных технологий

нологиями воздействия на электорат в период предвыборной агитационной кампании способно спровоцировать внутреннее сопротивление.

Очевидно, что любая инновация, используемая для поддержки принятия политических решений, представляет интерес не столько сама по себе, сколько в логической связке **«политико-технологические инновации — государственное управление — политическая система»**.

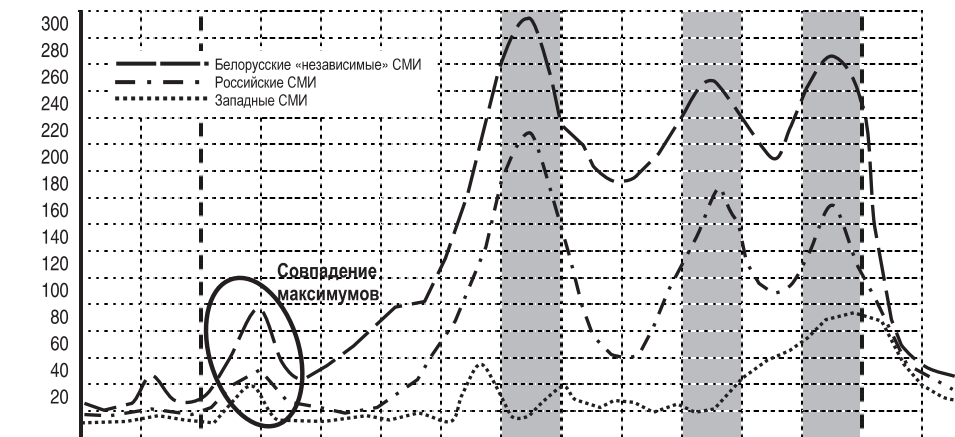
Таковы в общих чертах основные теоретические аспекты технологизации избирательного процесса. На практике наибольших успехов достигают там и тогда, где и когда используют потенциал профессиональных **политтехнологов**. С учетом доминирующей в настоящее время стратегии «непрерывной избирательной кампа-

нии» (избирательного процесса) целесообразным представляется создание и использование ситуационно-аналитических центров (САЦ) в составе системы поддержки принятия решений (СППР). Отдельные аспекты данной проблематики были описаны нами ранее⁸.

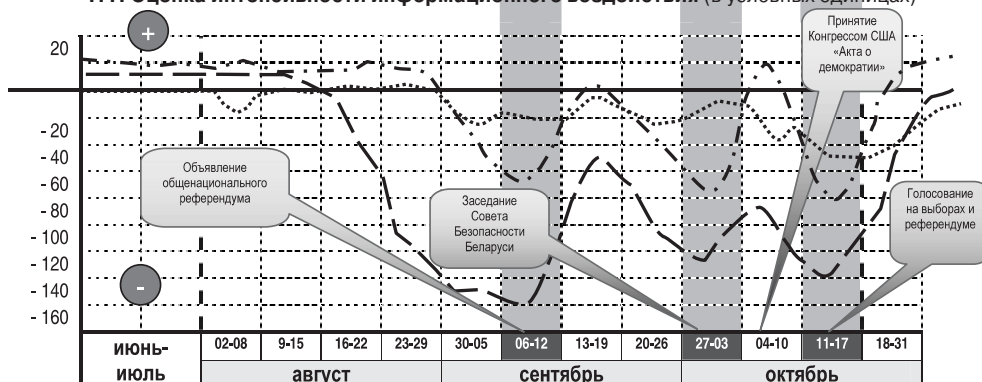
Ниже рассмотрим некоторые аспекты использования информационно-аналитических технологий на примере парламентской избирательной кампании 2004 года в Республике Беларусь. Диаграмма 1 представляет результаты интернет-мониторинга за август – октябрь 2004 года.

Предлагаемый подход позволяет оценить интенсивность информационного воздействия (количество публикаций в единицу времени), его направленность в системе «негатив-позитив» (соотношение негативных, нейтраль-

⁸ См.: Ильин М. В., Шиковец М. А. Технологии поддержки принятия политических решений в системе государственного управления Республики Беларусь. — Академия управления при Президенте Республики Беларусь. — Мн., 2004. 15 с. — Деп. в БелИСА 01.06.2004. № Д200448 // Реферативный сборник неопубликованных работ. 2004.



1.1. Оценка интенсивности информационного воздействия (в условных единицах)



1.2. Характеристика информационного воздействия в системе «негатив-позитив»

Диаграмма 1. Характеристика информационного воздействия в период избирательной кампании 2004 года в Республике Беларусь

ных по содержанию и позитивных публикаций). Наложение элементов инвентаризации дает возможность политтехнологам отслеживать реакцию акторов избирательного процесса на наиболее значимые события, своевременно корректировать тактику борьбы, а также прогнозировать возможное развитие политической ситуации. Данные диа-

граммы 1 показывают, что всплеск информационной активности электронных СМИ был спровоцирован объявлением общенационального референдума.

В целом в период избирательной кампании информационное воздействие на лидеров мнений и наиболее «продвинутый» электорат (активные пользователи сети Интернет) было ско-



Диаграмма 2. Тональность электронных СМИ в освещении социально-политической ситуации в Республике Беларусь в период выборов (август – октябрь 2004 г.)

более негативным, чем нейтральным или позитивным, о чем свидетельствует диаграмма 2.

В плане прогнозирования развития внутривнутриполитической ситуации в стране сразу после выборов и референдума, а также в долгосрочной перспективе определенным интересом может представлять оценка экспертным сообществом (как зарубежным, так и отечественным) степени воздействия внешних и внутренних факторов, представленная на диаграмме 3⁹.

Несмотря на отсутствие выраженной реакции со стороны России на итоги главной политической кампании 2004 года в Беларуси, по мнению экспертов, именно согласованность позиций политического руководства обеих стран будет определять перспективу развития внутривнутриполитических процессов на территории Беларуси.

Касаясь технологий использования результатов социологического мо-

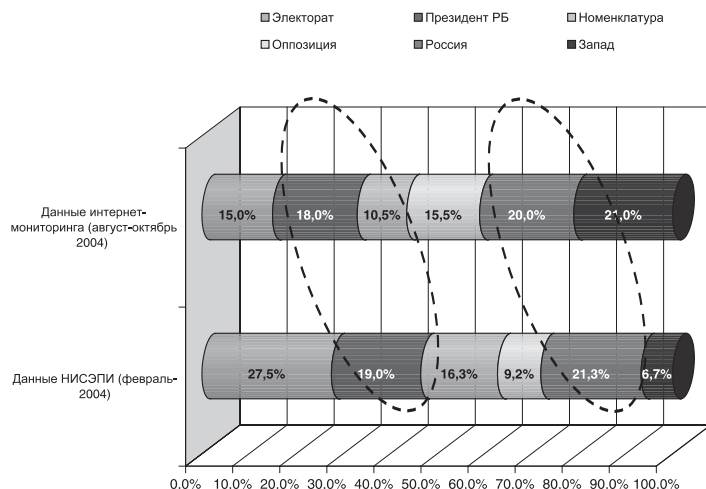


Диаграмма 3. Оценка степени влияния ключевых факторов избирательного процесса в Республике Беларусь на ход кампании 2004 года и поствыборную перспективу

Данные НИСЭПИ основаны на результатах экспертных исследований и приводятся в терминологии матрицы возможных сценариев развития ситуации до 2006 года. Данные интернет-мониторинга подготовлены с учетом частотности упоминаний контента в электронных СМИ.

⁹ Беларусь-2006: пути перемен. Круглый стол аналитиков. «СНплюс». 5–12 февраля 2004 года. С. 4–5.

ниторинга в период избирательных кампаний, следует обратить внимание на необходимость взвешенного подхода. Любая попытка «подогнать» данные исследований под требуемый результат будет, по-видимому, иметь значительный отрицательный эффект. Современные методики позволяют с точностью до нескольких процентов определить достоверность публикуемых данных. В данном плане достаточно нагляден «exit-poll — конфликт». Тактика «первого слова» в данном случае не всегда оправдана, тем более что в мировой практике опубликование данных exit-poll

до закрытия последнего избирательного участка считается некорректным.

Авторы надеются, что трактовка ими избирательного процесса как упорядоченной последовательности формализованных процедур, объединенных единым замыслом, в рамках основных парадигм избирательного процесса, а также предложенные ими варианты классификации избирательных технологий и подход к оценке интенсивности и направленности информационного воздействия будут полезны широкому кругу специалистов в области исследования избирательных технологий.

Влияние неопределенности на принятие решения в системе управления переходных экономик

Двас Г. В.

Применение классической теории управления к управлению экономическими процессами (системами) в России и других постсоциалистических странах осложняется тем, что экономика этих государств находится в переходном состоянии — от административно-командной системы к системе современной рыночной экономики.

С одной стороны, сегодня уже нет того тотального регулирования всех процессов в обществе со стороны государства, которое характерно для командно-административной системы, активно идет процесс создания и становления рыночной инфраструктуры — банков, страховых компаний, бирж, инвестиционных и венчурных фондов и так далее. Однако нестабильность процесса и нестабильность этого процесса говорят о том, что сегодня в России государство не готово выполнять и не выполняет в полном объеме функции по обеспечению правовой базы и стабильности общества, в максимальной степени способствующих эффективному функционированию в рыночных условиях экономических систем всех уровней и всех сфер жизнедеятельности (далее — экономические системы или ЭС).

Незавершенность переходных процессов в экономике в сочетании с неподготовленностью

Двас Георгий Викторович — вице-губернатор Ленинградской области, доктор экономических наук.

менеджеров всех уровней и всех ЭС к рынку влияет на процессы формирования системы управления так называемого «приемлемого» планирования¹, основывающегося на статических оценках, слабо адаптирующегося к динамическим процессам в экономике.

Очевидно, что применение методов экономического управления, «базирующихся на унаследованных по инерции способах расчета издержек, цен, планов не дают и не могут дать должных результатов»². Вместе с тем несоответствие реалий современной экономики России качественным характеристикам экономических систем государств с рыночной экономикой, не позволяет автоматически перенести зарубежный опыт управления ЭС. В работах различных авторов достаточно убедительно доказана низкая эффективность применения в большинстве секторов российского рынка, являющихся несовершенными, широко используемых на Западе систем маркетинга³ и менеджмента⁴, являющихся подсистемами более глобальной системы управления ЭС.

Таким образом, для эффективно-го управления экономическими системами в современной России в одинаковой степени неприемлемы ни традиционные системы управления, применявшиеся в СССР, ни классические, применяемые для рыночных ЭС. Следовательно, необходимо найти принципиально новые

подходы к построению системы управления ЭС, такие, которые, с одной стороны, обеспечили бы наиболее эффективное управление ЭС в существующих условиях, и с другой — были бы адаптивны и восприимчивы к постоянно возрастающей роли рыночных принципов взаимодействия всех экономических субъектов, и более того — способствовали бы ускорению процесса становления современной системы рыночных отношений.

Очевидно, что в условиях продолжающегося кризиса, когда функционирование всех ЭС сопровождается постоянной угрозой достижения критичного уровня воздействия кризисных явлений на эффективность функционирования ЭС, одним из важнейших требований к системе управления (СУ) ЭС является требование обеспечения возможности бескризисного функционирования ЭС по достижению целей ЭС (далее будем использовать для описания этого требования его сокращенную форму — **бескризисность**). То есть **СУ должна не просто обеспечивать принципиальную возможность решения поставленных на стадии целеполагания ЭС задач, но и обеспечивать определенный уровень устойчивости этой возможности**.

Одним из важных последствий экономического кризиса, особенно в переходной экономике, становится резкое усиление роли внеэкономических

¹ Альгин А. П. Риск и его роль в общественной жизни. — М.: «Мысль», 1989.

² Кураков Л. П. Российская экономика: состояние и перспективы. — М.: ЛОГОС, 1998.

³ Третьяк О. А. Маркетинг: взаимосвязь производства, торговли и потребления. — СПб.: Издательство СПбУЭиФ, 1992.

⁴ Зейц Н. Л., Бляхман Л. С., Коротов М. И. Что век грядущий нам готовит // Коммерческий вестник. 1997. № 8; Строев Е. С. Экономика Содружества Независимых Государств накануне третьего тысячелетия. — СПб.: «Наука», 1998.

факторов в развитии экономики, которые не являются собственно предметом экономической теории, — «нравственно-этических элементов, обычно связываемых с проблемами социальной справедливости; «национального элемента», отражающего особенности социокультурного развития страны и ее экономики; тех или иных элементов психологической сферы»⁵, включая социокультурный статус лиц, принимающих решения в процессе управления ЭС или участвующих в ее функционировании (ЛПР).

В период развития кризиса чаще, чем когда-либо, решения в области экономической политики (как на макро-, так и на микроэкономическом уровне) принимаются вопреки или, по крайней мере, без должной корреляции с выводами экономической теории именно в силу воздействия внеэкономических факторов. Причем принципиально важно понимать, что само существование и даже высокая степень влияния

таких факторов на развитие экономики ни в коем случае не отрицают важность и объективность экономической теории — просто при принятии управленческих решений необходимо исходить не только из выводов экономической теории, но из комплексного междисциплинарного анализа ситуации.

Необходимость подобной корреляции доказывается в исследованиях российских и зарубежных экономистов⁶. Среди публикаций, посвященных вопросам влияния, например «национальных элементов», на управление ЭС микроэкономического уровня, можно выделить работу группы исследователей во главе со Е. С. Строевым⁷ и сборники по антикризисному управлению⁸. Среди работ, рассматривающих различные аспекты внеэкономических факторов на макроэкономическое развитие, — курс лекций профессора А. П. Градова⁹ и статью Р. и Дж. Мюллеров¹⁰. Во всех перечисленных работах с использованием богатого фактологического мате-

⁵ Радаев В. В. Теория в переходной экономике: содержание и границы возможного // Шансы российской экономики. — М.: Изд-во ТЕИС, 1997.

⁶ См.: Бугалин А. В., Колганов А. И. Введение в компаративистику. Исследование и сравнительный анализ социально-экономических систем: методология, теория, применение к переходным экономикам. — М.: Таурис Альфа, 1997; Глушенко В. В., Глушенко И. И. Разработка управленческого решения: прогнозирование-планирование, теория проектирования документов. — Железнодорожный: «Крылья», 1997; Проблемы теории и практики переходной экономики / Сб. Научных трудов // Ковровская государственная технологическая академия / Ред. П. В. Ульянов. — Ковров: КГТА, 1997; Проблемы управления социально-экономическими системами в современных условиях: Межвузовский сборник научных трудов (Ивановский государственный университет) / Ред. В. Н. Егоров. — Иваново, 1997; Управление в экономических и социальных системах: Межвузовский научный сборник / Ред. А. Н. Плотников. — Саратов, 1997.

⁷ Строев Е. С. Указ. соч. — СПб.: «Наука», 1998.

⁸ Антикризисное управление: от банкротства — к финансовому оздоровлению / Под ред. Г. П. Иванова. — М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1995; Стратегия и тактика антикризисного управления фирмой / Под ред. А. П. Градова, Б. И. Кузина. — СПб.: «Специальная литература», 1996.

⁹ Градов А. П. Национальная экономика. — СПб.: «Специальная литература», 1997.

¹⁰ Mueller R. D., Mueller J. B. Increasing the validity of post command economy research and application // J. East-West Bus. 1996. vol. 3, № 1.

риала наглядно доказывается, что «модели и методы для проведения оценок возможностей развития экономических систем, с успехом используемые в одной стране, могут не дать хороших результатов в другой стране»¹¹.

Следовательно, можно сформулировать еще одно важное требование к системе управления экономическими системами в переходных и кризисных экономиках — система управления должна предполагать возможность принятия решений на основании учета **влияния внеэкономических факторов, описываемых общенаучными (междисциплинарными) категориями и методами, на практику реализации общеэкономических принципов и закономерностей** (далее будет применяться термин **коррелятивность**).

Одновременно необходимо отметить, что рост степени влияния внеэкономических факторов на развитие экономических процессов, равно как и нестабильность самих экономических процессов, обуславливает увеличение степени глобальной неопределенности, в которой вынуждены действовать ЛПР в рамках проектирования и функционирования ЭС.

Для того чтобы понять, какие требования на СУ ЭС накладывает возрастающая неопределенность, рассмотрим более подробно влияние неопределенности на экономические системы и на процесс принятия решения ЛПР. Неопределенность можно рассматривать как существование сомнений о возможности предсказания будущего результа-

та, реализуемого в настоящем функционировании экономической системы.

В более общем смысле неопределенность является сомнением в нашей возможности предсказать результаты. Неопределенность является субъективным понятием, поэтому она не может быть измерена непосредственно. Неопределенность появляется, когда человек ощущает риск. **Риск — отсутствие возможности с определенностью (со 100-процентной уверенностью) воспринимать достижение целей деятельности человека или функционирования экономической системы как неизбежность**, или, говоря другими словами, **риск — существование вероятности недостижения целей деятельности человека или функционирования экономической системы**. Ощущаемый уровень риска зависит от наличия и количества информации, которую человек может использовать для оценки вероятности результатов, и от индивидуальных способностей человека переработать эту информацию. Качество информации о природе рискованной деятельности играет большую роль для снижения уровня неопределенности.

Ч. А. Уильямс¹² в зависимости от количества и типа информации, доступной для прогнозов функционирования конкретной системы, выделяет три уровня неопределенности, которые схематично проиллюстрированы в таблице 1.

Неопределенность может оказывать сильное влияние на поведение человека. Неопределенность требует от ЛПР в СУ ЭС предпринимать меры пре-

¹¹ Ibidem.

¹² Williams A. C., Smith M. L., Young P. C. Risk Management and Insurance. — McGraw-Hill, New York, 1995.

Таблица 1. Классификация уровней неопределенности

Уровень неопределенности	Характеристики	Примеры
Определенность	Результаты могут быть предсказаны точно	Законы физики, естественных наук
Уровень 1, объективная неопределенность	Исходы определены, и вероятности известны	Азартные игры: карты, кости, рулетка
Уровень 2, субъективная неопределенность	Исходы определены, но вероятности неизвестны	Пожар, автомобильные катастрофы, инвестиции
Уровень 3	Исходы не ясны, и вероятности неизвестны	Космические исследования, генетические исследования

досторожности, направленные на предупреждение, локализацию или устранение возможных последствий функционирования ЭС, которые заранее определены в качестве особо нежеланных. Очевидно, что реакция на неопределенность частично определяется уровнем неопределенности.

Как отмечает Ч. А. Уильямс, «управление рисками первого уровня является методологически близким процедурам, характерным для точных наук». В то же время несложно убедиться, что большинство важных рисков, с которыми сталкиваются экономические системы в переходных экономиках, подверженных сильному влиянию кризиса, связано с неопределенностями второго и третьего уровня.

Уровень неопределенности, возникающей по отношению к конкретному прогнозируемому параметру, зависит от объективных характеристик и параметров ЭС, которая функционирует в соответствии с таким прогнозом. Экономическая система в общем случае способна предпринимать действия, которые снижают уровень неопределенности — например, за счет введе-

ния каких-то ограничивающих риск условий в регламентирующие функционирование ЭС организационные документы, что может перевести неопределенность с третьего уровня на второй. Эти же цели преследует и страхование гражданской ответственности, которая может возникнуть в процессе функционирования экономической системы.

Очевидно, что все подобные меры — ограничения поля деятельности, страхование и так далее, требуют отвлечения или нерационального использования средств, что способно решительным образом сказаться на эффективности функционирования ЭС. Следовательно, для минимизации воздействия неопределенности на эффективность функционирования система управления ЭС должна обеспечить максимальную степень адаптированности ЭС к неопределенности и в то же время сама быть максимально адаптированной к условиям неопределенности.

В начале 1980-х годов Ч. А. Уильямс разработал триединую модель управления экономическими системами в условиях неопределенности, которая позже нашла развитие в работах Я. И. Хайм-

са, Х. Ф. Кломана, Н. Догерти. В соответствии с этой моделью управление ЭС реализует три стержневых функции: функцию стратегического менеджмента, функцию оперативного управления и функцию управления в условиях риска (риск-менеджмента), которые не являются взаимоисключающими или несовместимыми.

Функция стратегического управления объединяет такие действия, которые направлены на «выполнение обозначенной миссии системы, достижение ее целей и задач, реализацию ее стратегического плана, а также действия, осуществляющие оценку изменения состояния системы, используемые для соразмерения прогресса системы в отношении выполнения ее миссии. Функция оперативного управления включает такие действия, которые фактически обеспечивают реализацию механизмов повседневного продвижения системы по пути достижения ее целей. Функция риск-

менеджмента объединяет все действия, способствующие снижению вероятности и величины отклонения системы от достижения собственных целей»¹³.

Опираясь на указанное распределение функциональных обязанностей между подсистемами системы управления применительно к экономическим системам, можно сформулировать важное требование к СУ ЭС, которое можно обозначить как **адаптивность**, — система управления экономическими системами в переходных экономиках должна обеспечивать самой экономической системе возможность адаптироваться к условиям неопределенности, характерным для переходных кризисных экономик. Очевидно, что для удовлетворения этому требованию СУ должна обеспечивать, во-первых, снижение уровня неопределенности¹⁴ или степени последствий наличия неопределенности на стадии проектирования ЭС, во-вторых, обла-

¹³ Ibidem.

¹⁴ Что, безусловно, подразумевает возможность количественной оценки уровня неопределенности — например, оценки вероятности того или иного неблагоприятного варианта развития событий и процессов во времени. И здесь принципиально важно разграничивать оценку «объективности» и «реальности» всего множества вариантов. Эффект «несоответствия объективности и реальности» заключается в том, что при проектировании экономической системы мы обязаны учитывать возможность (и ее количественную меру — вероятность) развития ситуации по всем теоретически допустимым вариантам, однако на практике реализуется только какой-то один вариант. То есть эмпирическая реальность одного варианта может поставить под сомнение объективность возможности реализации остальных. Однако вероятностная природа неопределенности указывает лишь на невозможность стопроцентной уверенностью исключить тот или иной вариант развития событий, но ни в коем случае — на необъективность существования самого варианта. По-видимому, именно этот эффект «несоответствия объективности и реальности» стал причиной того, что в весьма ценной в целом работе А. В. Дьяченко, сначала, говоря о хозяйственно-экономической системе государства, совершенно правильно указал, что «только познанные законы, существующие объективно, ожидаемая реакция на которые такая же, как фактическая, должны закладываться в основу налогового-инвестиционных и антикризисных мер государства», а затем фактически «вынес приговор» объективно существующим законам, имеющим вероятностную природу, заявив, что «для снижения неопределенности управления динамической экономической системы, в отсутствие разработанной теории синтеза системы управления, принимаются вынужденные меры по ограничению самого объекта управления, то есть принимаются меры по внедрению строго регламентированной экономики», и «выкинув» из предло-

дать достаточным количеством информационных каналов для осуществления обратной связи между параметрами фактического функционирования ЭС и параметрами, являющимися результатом прогнозов в условиях неопределенности на стадии проектирования ЭС, и, в-третьих, быть достаточно гибкой и структурированной для того, чтобы иметь возможность с необходимой скоростью реагировать на установленные отклонения функционирования ЭС от запланированных параметров¹⁵.

Рассмотрим подробнее механизмы влияния неопределенности на проектирование и функционирование экономических систем для наиболее полного выяснения сути управления неопределенностью и последующей конкретизации требований к системе управления ЭС переходных экономик.

Как уже отмечалось, неопределенность является обратной стороной существования риска — то есть более или менее предсказуемой возможности возникновения в ходе функционирования экономической системы ситуации, неблагоприятной с точки зрения эффективности целенаправленного функционирования ЭС¹⁶.

Естественно, общий риск отклонения функционирования экономической системы от запланированных (проектных) параметров является сложной суперпозицией частных рисков, сопровождающих те или иные этапы функционирования ЭС, те или иные аспекты взаимодействия ЭС и внешней по отношению к ней среды. Более того, как не сложно убедиться, различные виды рисков имеют совершенно различную природу возникновения и реализации.

женного им линеаризованного нелинейного дифференциального уравнения замкнутой динамической экономической системы все элементы и процессы, в силу наличия неопределенности описываемые вероятностными математическими моделями и функциями [См.: Дьяченко А. В. Теория систем и некоторые экономические проблемы / А. В. Дьяченко — Волгоград: Волгоградский государственный университет, 1996.]. Несложно заметить, что, с одной стороны, для удовлетворения системой управления экономической системы сформулированного автором требования адаптивности как раз необходимо обеспечить возможность непосредственно в рамках самой СУ ЭС управлять неопределенностью (то есть, как минимум, оценивать ее при помощи вероятностных моделей), а не ориентироваться на внешние, по сути, для экономической системы возможности административного ограничения объекта управления ЭС, а с другой стороны, с формально математической точки зрения, в случае удовлетворения СУ ЭС требования адаптивности будет обеспечена возможность включения в вышеупомянутое дифференциальное уравнение замкнутой динамической экономической системы А. В. Дьяченко всех до сих пор исключаемых из рассмотрения элементов, что само по себе лишний раз подчеркивает методологическую важность требования адаптивности.

¹⁵ Необходимо отметить, что неопределенность негативно влияет не только на возможность наиболее эффективно и с наименьшими затратами осуществлять продвижение экономической системы к ее целям, но и возможность точно определить цели функционирования системы, поэтому система управления должна обеспечивать возможность адаптации целей системы по мере реализации ее фактического функционирования.

¹⁶ В более общем случае неопределенность может быть связана с риском возникновения как неблагоприятной, так и благоприятной, но выходящей за рамки параметров нормально функционирующей экономической системы. Такие риски иногда называют спекулятивными [См.: Willett A. H. The economic theory of risk and insurance. — The University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1951]. Однако исторически управление в условиях риска направлено на предотвращение именно неблагоприятных последствий риска.

Таблица 3. Классификация рисков функционирования экономических систем

Тип рисков	Класс рисков	Суть рисков, примеры
Риски изменения внешней среды	Риски форс-мажорных обстоятельств	Природные катастрофы, техногенные катастрофы, не связанные с функционированием рассматриваемой ЭС
	Политические риски	Риски изменения правовой среды осуществления функционирования ЭС, риск возникновения военных действий
	Макроэкономические риски	Риски изменения экономического окружения рассматриваемой ЭС ¹⁷
Риски изменения управляемой подсистемы ЭС	Риск изменения конъюнктуры	Риски, связанные с изменением качественных и количественных параметров оценки потребительских свойств результатов функционирования ЭС — изменение требований пользователей результатами функционирования ЭС, изменение стоимости или качества необходимых для функционирования ЭС элементов (например, сырья для производственных ЭС или финансирования для непроизводственных ЭС)
	Технологические риски	Риски невозможности эффективного функционирования ЭС из-за физического нарушения нормального функционирования технологических элементов ЭС ¹⁸
	Правовые риски	Риски наступления ответственности за причинение ущерба вследствие функционирования ЭС (штатного или нештатного) — экологический вред, решения судебных органов
Риски управляющей подсистемы ЭС	Проектные риски	Риски невозможности эффективного функционирования ЭС из-за ошибок при проектировании ЭС (неучет каких-либо факторов, ошибочные исходные данные или предпосылки, исключающие достижение цели функционирования системы в случае ее нормального функционирования)
	Риски системы управления	Риски невозможности эффективного функционирования ЭС из-за сбоев в системе управления (нарушение обратных связей, неадекватная реакция на информацию обратной связей, ошибки ЛПР)

¹⁷ Для экономических систем макроэкономического уровня — например, национальных экономик, такими рисками являются риски изменения мировой экономической системы, которые значительно превышают возможности управления со стороны одного государства, — риски инфляции, спада, депрессии. На микроэкономическом уровне возможное изменение кредитных ставок может стать источником рисков для экономической системы этого уровня, хотя для ЭС макроуровня изменение кредитных ставок — один из элементов управляющего воздействия, в отношении которого макроуровень не испытывает неопределенности, а стало быть, и не рассматривается как риск.

¹⁸ В том числе и людей, принимающих участие в функционировании ЭС (но не лиц, принимающих решение, — ЛПР).

В специальной литературе, посвященной вопросам управления рисками в различных классах ЭС (как правило, речь идет о конкретных ЭС, связанных с производством и реализацией продукции¹⁹, или о финансовых ЭС²⁰), встречается множество видов классификации рисков. Но в основном эти классификаторы имеют сугубо прикладную направленность и не носят общеметодологического характера, хотя проблема управления рисками оказывается не менее важной для общественного сектора²¹, и в силу этого более общая классификация просто необходима. Не претендуя на новизну и на особую гностическую ценность, автором предложена (см. таблицу 3) классификация рисков функционирования ЭС, в наибольшей степени адаптированная к различным сторонам управления ЭС.

Очевидно, что внутри каждого из выделенных классов рынков существует множество видов и подвидов рисков. И для каждой конкретной экономической системы будут различаться и вероятности возникновения ситуаций,

соответствующих реализации того или иного риска, и степень последствий наступления таких ситуаций. Поэтому принципиально важно правильно учитывать все возможные частные риски при оценке общего риска недостижения установленных целей функционирования конкретной экономической системы. Для этого в общем случае необходимо выполнить следующий алгоритм:

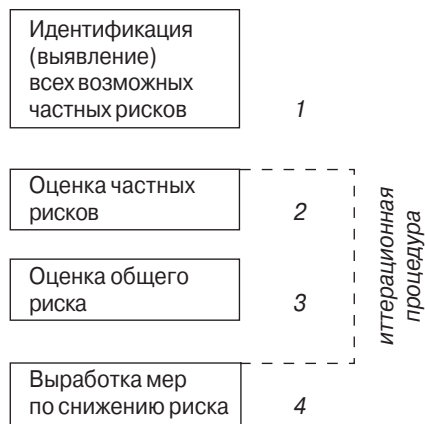


Рис. 1. Алгоритм управления рисками в ЭС

¹⁹ Абрамов С. И. Оценка риска инвестирования // Экономика строительства. 1996. № 12; Грабовый П. Г. и др. Риски в современном бизнесе. — М.: «Аланс», 1994; Лапуста М. Г., Шаршукова Л. Г. Риски в деятельности предпринимательских организаций и основные пути их снижения // Экономика и коммерция. 1996. № 4; Мартиросян Л. Риски в коммерции // Управление риском. 1998. № 1; Проблемы теории и практики переходной экономики / Сб. научных трудов / Ковровская государственная технологическая академия / Ред. П. В. Ульянов. — Ковров: КГТА, 1997; Турбина К. Е. Инвестиционный процесс и страхование инвестиций от политических рисков. — М.: «Анkil», 1995; Учет факторов неопределенности и рисков в предварительном технико-экономическом обосновании инвестиционных проектов // Управление риском. 1997. № 3.

²⁰ Классификация финансовых рисков. // Управление риском. 1997. № 2; Матук Ж. Финансовые системы Франции и других стран. — М.: «Финстатинформ», 1995; Мельников А. Финансовые инновации и проблемы управления риском // Управление риском. 1997. № 4; Рэд-хэд К. Управление валютными рисками // Управление риском. 1997. № 2; Севрук В. Т. Банковские риски. — М.: «Дело Лтд», 1994; Brealey R. A., Stewart C. M. Principles of Corporate Finance. — New-York: McGraw-Hill, 1991.

²¹ См., например: Vincent I. Managing risk in public services: A review of the international literature // Int. J. Publ. Sector Manag. 1996, vol. 2, № 2.

Рассмотрим существующую методологическую базу выполнения каждой из процедур, составляющих приведенный алгоритм, имея в виду анализ их применимости для использования в качестве базы для построения системы управления экономическими системами в переходных экономиках.

К сожалению, на сегодняшний день существуют отработанные методики идентификации и оценки только очень небольшого числа частных рисков, в основном страховабельных (то есть подлежащих страхованию) рисков форс-мажорных обстоятельств. В отношении большинства других частных рисков, характерных для кризисных переходных экономик, равно как и для оценки общего риска ЭС, применяются в основном нормативные или экспертные методы.

Суть нормативных методов заключается в присвоении конкретному частному риску некоторого предельного норматива, соответствующего среднестатистической вероятности наступления и размера последствий негативной ситуации для ЭС, аналогичных проектируемой. В качестве примера можно привести нормативы, которые С. И. Абрамов²² предложил для оценки вероятности возникновения некоторых негативных ситуаций при осуществлении проектов (в данном случае проект — не обязательно производственный — выступает в качестве экономической системы), связанных с эксплуатацией зданий производственного назначения:

пожар	0,08	падение самолета	0,006
взрыв	0,13	землетрясение	0,015
молния	0,06	буря	0,013

обвал	0,03	забастовка	0,03
кража	0,05	наводнение	0,012

Очевидна крайне низкая эффективность применения таких нормативов (да и самого метода) для построения системы управления реальной экономической системой. В этом смысле гораздо более продвинутой выглядит, на первый взгляд, экспертно-нормативный метод, предложенный профессором К. Е. Турбиной²³ для оценки влияния политических рисков при проектировании ЭС — эксперты оценивают в баллах (от 1 до 10) вероятность возникновения каждого из 39 частных рисков, выделенных К. Е. Турбиной; полученные оценки умножаются на соответствующий весовой коэффициент, установленный нормативным методом, и затем суммируются с применением общего коэффициента 1/3. Факторы политического риска и их весовые коэффициенты предлагается рассматривать в соответствии с классификацией (см. таблица 4.).

Однако если применение экспертных процедур для оценки влияния некоторых факторов на величину частных политических рисков (особенно тех, в отношении которых нет достаточного статистического материала для теоретического обобщения и отсутствует возможность проведения экспериментальных исследований) выглядит достаточно оправданным, то использование нормативно устанавливаемых весовых коэффициентов сужает поле применения метода, предложенного К. Е. Турбиной, также только для оценки, но никак не для управления рисками и уровнем

²² Абрамов С. И. Указ. соч.

²³ Турбина К. Е. Указ. соч.

неопределенности в СУ ЭС. Для того чтобы убедиться в этом, рассмотрим суть управления рисками в рамках СУ

ЭС, являющегося одним из элементов управления в условиях риска, или риск-менеджмента.

Таблица 4. Факторы политического риска по К. Е. Турбиной

Характеристика риска		Вес
Угроза стабильности извне	1 — нет 10 — чрезвычайно высокая	0,03
Стабильность правительства	1 — без изменений 10 — под угрозой смены	0,1
Характеристика официальной оппозиции	1 — конструктивная 10 — деструктивная	0,05
Влияние нелегальной оппозиции	1 — не существует 10 — угроза революции	0,04
Оценка социальной стабильности	1 — стабильность 10 — крайняя напряженность	0,1
Отношения работников с управленческим аппаратом	1 — сотрудничество 10 — частые забастовки	0,04
Оценка уровня безработицы в следующие 12 месяцев	1 — безработица отсутствует 10 — превышает 25 процентов от экономически активного населения	0,15
Оценка распределения совокупного дохода	1 — равномерное 10 — резкое расслоение общества	0,07
Отношение властей к зарубежным инвестициям	1 — стимулирование и гарантии 10 — жесткие ограничения	0,1
Риск национализации без полной компенсации	1 — практически отсутствует 10 — очень высок	0,02
Отношение местной бюрократии	1 — содействующее и эффективное 10 — коррумпированное и противостоящее	0,12
Вмешательство правительства в экономику	1 — минимальное 10 — постоянное и определяющее	0,07
Государственная собственность в экономике	1 — очень ограниченная 10 — преобладающая	0,07
Вероятность вооруженных конфликтов	1 — отсутствует 10 — конфликты неизбежны	0,04
Общее состояние экономики в следующие 12 месяцев	1 — очень хорошее 10 — серьезные проблемы	0,1
Рост ВВП в сопоставимых ценах в следующие 12 месяцев	1 — рост более 10 процентов 10 — падение более 10 процентов	0,05

Таблица 4. (Продолжение)

Характеристика риска		Вес
Ожидаемый рост ВВП в постоянных ценах по сравнению с прошлым	1 — значительное ускорение 10 — резкое падение	0,05
Рост производства промышленной продукции в следующие 12 месяцев	1 — рост более 10 процентов 10 — падение более 10 процентов	0,1
Рост инвестиций в следующие 12 месяцев	1 — рост более 10 процентов 10 — падение более 10 процентов	0,1
Рост потребления в следующие 12 месяцев	1 — рост более 10 процентов 10 — падение более 10 процентов	0,5
Текущая инфляция	1 — не более 5 процентов 10 — более 100 процентов	0,05
Динамика инфляции в следующие 12 месяцев	1 — существенное замедление 10 — резкое ускорение	0,05
Доступ к зарубежному финансированию	1 — доступно 10 — крайне тяжело получить	0,05
Наличие/стоимость рабочей силы	1 — избыток дешевой рабочей силы 10 — нехватка рабочей силы	0,05
Квалификация, качество рабочей силы	1 — высокое 10 — квалифицированная сила почти отсутствует	0,05
Монетарная политика	1 — мягкая 10 — жесткая	0,05
Фискальная политика	1 — стимулирующая спрос 10 — жесткая	0,05
Уровень налогообложения	1 — относительно низкий 10 — крайне высокий	0,05
Динамика уровня налогов	1 — будут снижаться 10 — будут повышаться	0,05
Развитие нефтегазового комплекса	1 — рост более 10 процентов 10 — падение более 10 процентов	0,1
Общее состояние платежных балансов	1 — хорошее 10 — серьезные проблемы	0,2
Торговый баланс	1 — резко положительный 10 — резко отрицательный	0,2
Рост экспорта	1 — рост более 10 процентов 10 — падение более 10 процентов	0,1

Таблица 4. (Окончание)

Характеристика риска		Вес
Рост импорта	1 — рост более 10 процентов 10 — падение более 10 процентов	0,1
Официальные ограничения на движение капитала	1 — свободное перемещение 10 — перемещения запрещены	0,05
Динамика официальных ограничений на движение капитала	1 — существенно упрощаются 10 — существенно затрудняются	0,05
Динамика ограничений на торговлю	1 — существенно упрощается 10 — существенно затрудняется	0,1
Изменение курса национальной денежной единицы	1 — увеличение более 20 процентов 10 — падение более 50 процентов	0,1
Изменение мировых цен на нефть	1 — рост более 20 процентов 10 — снижение более 10 процентов	0,1
Итого		3,0

Несмотря на то что современная практика управления в условиях риска в значительной степени подвержена изменчивости при переходе от одной ЭС к другой, некоторые элементы могут быть признаны общими для всех СУ ЭС в условиях риска. Наиболее строго эти элементы формализованы в работах Ч. А. Уильямса²⁴, который предложил следующую последовательность наиболее общих элементов:

1. Определение цели риск-менеджмента.
2. Оценка риска и неопределенности.
3. Управление рисками.
4. Резервирование и расходование средств, направляемых на финан-

сирование программ, имеющих целью снижение рисков или уменьшение их негативных последствий²⁵.

5. Управление такими программами.

Суть каждого из указанных выше элементов риск-менеджмента кратко может быть изложена следующим образом²⁶:

- **Определение цели риск-менеджмента.** Приведение целей и задач риск-менеджмента в соответствие с миссией организации — фундаментальный элемент. Формулирование целей и задач обеспечивает выработку критериев, которые позволяют измерять успех или неуспех СУ ЭС, и также определяет философию, идео-

²⁴ Williams A. C., Smith M. L., Young P. C. Op. cit.

²⁵ В специальной литературе для описания такой деятельности чаще всего используют термин «финансирование риска».

²⁶ Вопреки тому факту, что список этих элементов приведен в соответствии с определенной логической последовательностью, само управление в условиях риска не всегда является столь же последовательным процессом.

логию основных действий по управлению в условиях риска.

- **Оценка риска и неопределенности.** Оценка риска и неопределенности состоит из трех уже описанных выше взаимосвязанных операций, изображенных на рисунке 1 (операции 1–3). Не углубляясь на этом этапе в конкретную сущность и методологию каждой операции, отметим лишь принципиально важный аспект — риск имеет вероятностную природу, что накладывает определенные требования к математическому аппарату оценки риска. Вероятностный характер имеет прогнозная оценка возникновения конкретной негативной ситуации в результате подверженности конкретной ЭС конкретному риску. Вероятностный же характер имеет прогнозная оценка величины ущерба, наносимого функционированию конкретной ЭС в результате возникновения конкретной негативной ситуации.

Вероятностная природа риска связана со «статистическим характером общественных явлений и вероятностностью наших знаний о будущем. Забвение вероятностного характера прогнозов, игнорирование элементов неопределенности и риска в них приводят к серьезным материальным, идейно-политическим, нравственным издержкам, делают прогнозируемые модели слишком бедными по содержанию, не отвечающим тем ре-

альным задачам, которые необходимо решать в перспективном плане»²⁷. Следовательно, и это принципиально важно, математический аппарат оценки риска, а стало быть, и всей системы управления экономическими системами в переходных экономиках, характеризующихся повышенным уровнем неопределенности, должен опираться на теорию вероятностей, или, по крайней мере, использовать аналогичные подходы.

- **Управление рисками.** Действия по управлению рисками фокусируются на уклонении, предупреждении, недопущении или другим образом осуществляемом регулировании рисков и неопределенностей. Другими словами — в снижении вероятности наступления негативных последствий для ЭС, функционирующей в условиях риска. Кстати, именно вероятностная природа риска исключает применение в качестве методологического аппарата системы управления рисками в рамках целостной СУ ЭС нормативного подхода.
- **Финансирование риска.** Действия по финансированию риска обеспечивают средства для компенсации произошедших потерь²⁸ и для финансирования других программ по снижению неопределенности и риска. Достаточно очевидным является сам факт сильного влияния на ЭС риска и неопределенности в том смысле,

²⁷ Альгин А. П. Указ. соч.

²⁸ На практике определенные потери происходят, несмотря на предпринимаемые усилия по борьбе с рисками. Финансирование таких потерь может включать такие меры, как приобретение страхового полиса, учреждение дочерней страховой компании, использование аккредитивов. Одним из примеров финансирования риска является аккумулирование целевых средств, поступающих в виде специальных платежей, в рамках федеральной программы «Безопасность дорожного движения».

что для работы в условиях риска и неопределенности требуются определенные дополнительные затраты, которых не было бы, если бы ЭС функционировала в условиях полной определенности, и обычно называемые стоимостью риска²⁹, состав этой статьи затрат не столь очевиден.

Наиболее очевидными затратами являются стоимости потерь в случае наступления негативной ситуации, соответствующей тому или иному виду риска. Второй составляющей стоимости риска является цена неопределенности как таковой³⁰ — даже если потери не наступают, наличие риска и неопределенности может потребовать затрат.

Наиболее яркий из близких российским экономистам пример — ситуация с иностранными инвестициями в российскую экономику. Мы в России ощущаем, что политические риски в России невелики, но для иностранных инвесторов неопределенность в отношении будущего России представляется настолько значимой, что большинство из них предпочитает заплатить крупнейшим страховым компаниям за страхование политических рисков. Для этих инвесторов стоимость страховки — цена неопределенности. Потерь от наступления негативной ситуации еще нет (и может никогда и не быть!), но страх перед неопределенностью уже заставляет нести издержки³¹.

- **Управление программами.** Этот элемент устанавливает процедуры, необходимые для ежедневного управления и выполнения функций риск-менеджмента. К таким процедурам относится, например, страхование или встраивание в СУ ЭС специальных подпрограмм отслеживания изменений в эволюционных процессах, происходящих в ЭС. Контекст управления программами в рамках СУ ЭС определяется индивидуально с учетом характера функционирования ЭС и имеющимися ресурсами. Задачи программ определяются в соответствии с тем, как функционирует ЭС, каковы ее цели и задачи, ее элементы.

В ходе описания сути и отдельных элементов деятельности по управлению ЭС в условиях неопределенности и риска, мы установили еще одно требование к системе управления ЭС в переходных экономиках, или точнее конкретизировали один из аспектов ранее определенного требования бескризисности — СУ ЭС должна обеспечивать оптимизацию негативных последствий для ЭС, функционирующей в условиях риска, путем управления рисками при разумном уровне финансирования риска. Для этого математический аппарат, используемый при составлении алгоритмов функционирования СУ ЭС, должен опираться на теорию вероятностей.

²⁹ Williams A. C., Smith M. L., Young P. C. Op. cit.

³⁰ Willett A. H. The economic theory of risk and insurance. — The University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1951.

³¹ Двас Г. В. Проблемы становления системы страхования как элемента управления рисками в развитии национальной экономики. — СПб.: «Вести», 1998.

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

1. Отличительной характеристикой переходных экономик является качественно другой (более высокий) по сравнению со стабильными рыночными экономиками уровень неопределенности, на фоне которого функционируют все экономические системы в рамках переходных экономик.
2. Значимость этого фактора и его последствий для функционирования экономических систем предъявляют, наряду с требованиями, составляющими суть традиционных подходов (системности, комплексности, интеграционности и других, перечисленных в таблице 2), требования бескризисности, коррелятивности и адаптивности.
3. Традиционные теоретические, экспериментальные и экспертные ме-

тоды построения систем управления экономическими системами не являются удовлетворительными и не могут эффективно применяться для экономических систем в переходных экономиках в связи с тем, что не отвечают указанным в пункте 2 специфическим требованиям.

4. Для построения систем управления экономическими системами в переходных экономиках, то есть экономическими системами, функционирующими в условиях риска и неопределенности, необходимо использовать методы, удовлетворяющие всему комплексу требований, перечисленных в пункте 2, позволяющие адекватно управлять рисками и базирующиеся на аппарате теории вероятностей.

Развитие малого предпринимательства в России

Чеберко Е. Ф.

В России в отношении малого предпринимательства сложился ряд достаточно устойчивых представлений, мягко говоря, не соответствующих действительному положению вещей.

Во-первых, малое предпринимательство безо всяких на то оснований отождествляют с малым бизнесом развитых стран. Тогда как его место в экономической системе общества и роль, которую он выполняет, далеко не одинаковы в России и за рубежом.

Во-вторых, следует обратить внимание на несопоставимость статистических данных о роли малого бизнеса в экономике разных стран. В научной литературе часто сравнивают малый бизнес России с малым и средним бизнесом в развитых странах, несмотря на то, что ряд авторов уже давно обратил внимание на эту ошибку. Так, профессор Б. И. Соколов пишет¹ о несопоставимости цифр по Англии, Италии, США, Франции, ФРГ, Японии, которые суммируют цифры по мелким, малым и средним компаниям, тогда как в России суммируются цифры по мелким и малым. При этом средние компании не учитываются.

Таким образом, отечественные исследователи впадают в вольное или невольное заблуждение, сравнивая несопоставимые цифры. Во всех зарубежных источниках, на которые они ссылаются, речь идет о доле малого и среднего бизнеса, а

Чеберко Евгений Федорович — доктор экономических наук, профессор кафедры экономики предприятия и предпринимательства Санкт-Петербургского государственного университета.

¹ Современная фирма: зарубежный и отечественный опыт. — СПб.: Изд-во СПбГУ, 1999. С. 280.

это коренным образом меняет картину. Во многих странах Запада к средним относят предприятия с численностью до 500–600 человек. Насколько некорректно сравнивать малое предпринимательство России со средним бизнесом экономически развитых стран доказывать не приходится.

Типичным с точки зрения укоренившегося в нашей стране отождествления мелкого и среднего бизнеса является высказывание И. М. Хакамады, которая какой-то период времени возглавляла Государственный комитет по поддержке малого предпринимательства: «Малыми предприятиями в России создается около 12 процентов ВВП. Тогда как в развитых странах — США, Японии, Германии — доля малых и средних предприятий в ВВП достигает 50–60 процентов и выше»².

2 июля 2002 года прошла международная конференция, на которой глава представительства Еврокомиссии в России Ричард Райт представил объемный труд под названием «Российское обозрение малых и средних предприятий». Это исследование показало, что по уровню развития мелкого и среднего бизнеса Россия вплотную приближается к Европе: если в Евросоюзе на тысячу жителей приходится 45 средних и малых предприятий, то в России — 37.

Откуда взялось такое разнотечение наших и западных исследований понятно. Авторы исследования не стали повторять ошибку своих российских коллег. И сразу оказалось, что малые и средние предприятия дают России

никак не менее 40 процентов ВВП, и это без учета теневого сектора. Исправлена зарубежными специалистами и другая ошибка. По их мнению, в этой сфере в России занято, по крайней мере, 45 процентов трудоспособного населения. Напомним, что еще в марте Правительство Российской Федерации было уверено, что малые предприниматели производят всего 12 процентов российского валового продукта. Выходит, что Федеральная служба государственной статистики ошиблась больше чем в три раза.

Глава представительства Еврокомиссии Ричард Райт заявил, что с 1991 года ЕК выделила на программы TACIS в России более 2,4 млрд евро. По его словам, Еврокомиссию заинтересовал вопрос — почему такое колоссальное количество предприятий дает стране всего 10 процентов налоговых поступлений в консолидированный бюджет? Он пообещал, что следующее исследование на эту тему появится через десять месяцев. А пока посоветовал Правительству России сосредоточить свое внимание на облегчении доступа для малых предприятий к дешевым кредитным ресурсам, а также на устранении административных барьеров. Таким образом, сторонний наблюдатель сразу определил главные болевые точки нашего малого предпринимательства.

Серьезным заблуждением является и переоценка роли малого предпринимательства в экономическом развитии подавляющего числа стран. В одной серьезной статье³ можно об-

² На пути к устойчивому развитию России. Навстречу Всемирному Саммиту в Йоханнесбурге. — М., 2002. С. 441.

³ Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. — СПб., 2004. Выпуск 1. С. 3.

наружить такую фразу: «Хорошо известно, что малое предприятие является основой хозяйственного развития всех стран с рыночной экономикой». Насколько серьезно можно воспринимать подобные утверждения? Нет смысла доказывать, что крупные структуры создают подавляющую часть ВВП страны. Кроме того, все, что формирует экономический потенциал развитых стран, их военную мощь, уровень жизни населения, создается крупными корпорациями, которые производят самолеты, автомобили, электронику, сложную бытовую технику и прочее.

И роль, и самостоятельность малого бизнеса в развитых странах явно переоцениваются именно нашими исследователями. Еще относительно недавно можно было встретить точку зрения, что малое предпринимательство как структурный элемент современного рынка отмирает. В противоположность этой позиции ряд исследователей считали, что данный сектор является вполне самодостаточным и конкурентоспособным. Но уже в семидесятые годы наиболее компетентные специалисты видели иллюзорность этой самодостаточности. По этому поводу известный американский экономист профессор Дж. Гэлбрейт писал: «...мелкий предприниматель прославляется как человек строгой независимости. То, что эта независимость часто ограничена как в принципе, так и на практике упорной борьбой за выживание, остается незамеченным... Часто его свобода — это свобода человека, которого до смерти заклевали утки»⁴.

Вполне естественно, что осознание беспомощности какого-то субъекта рыночной экономики само по себе не является основанием для его поддержки со стороны общества. Чтобы корректировать рыночные отношения, необходимо иметь веские основания. Если производитель несостоятелен экономически, то по законам рынка он должен погибнуть в интересах эффективности системы в целом. Поддерживать его экономичность искусственно можно только в одном случае — если велика социальная значимость данного субъекта. Именно этот аргумент является решающим в определении политики в отношении малого предпринимательства.

Со временем нам предстоит избавиться от иллюзий относительно значительных внутренних экономических возможностей малых предпринимательских структур, а с другой стороны — осознать их высокую социальную значимость и, следовательно, необходимость всемерно их поддерживать.

В качестве другого весомого аргумента сторонники высокой экономической значимости малого бизнеса называют сотрудничество и партнерские отношения мелких предприятий с крупными предпринимательскими структурами, а также их вклад в инновационные процессы. Приведем одну из таких оценок: «По данным Национального научного фонда США, в расчете на один доллар, вложенный в научно-исследовательские разработки, малые фирмы (до 500 человек занятых) дали вчетверо больше новинок, чем средние компании (до 1000 человек занятых), и в 24 раза

⁴ Гэлбрейт Дж. К. Экономические теории и цели общества. — М., 1976. С. 107–108.

больше, чем крупные корпорации (свыше 10 тыс. человек персонала). Причина усматривается не только в возможностях мелких фирм экономить на малых масштабах производства, но главное — в их способности резкого снижения «издержек ведения дел», то есть затрат, связанных с обеспечением и обменом информацией⁵, лучшей координацией действий и более оперативным принятием решений»⁶.

Сомневаться в подлинности приведенных данных нет никаких оснований, но возникают вполне понятные вопросы.

Во-первых, насколько оправданно относить к категории малых фирм предприятия с численностью до 500 человек. При современной технической оснащенности производства предприятия с численностью 500 человек могут покрыть потребность небольшой страны в каком-то виде продукта.

Во-вторых, инновационная деятельность малого бизнеса в подавляющем большинстве случаев реализуется в кооперации с крупными фирмами, поскольку для них по многим причинам целесообразней функцию первопроходцев перепоручить формально независимым от них предприятиям, избавляясь тем самым от порой неподъемного для них уровня риска. Вдобавок при этом используются многие присущие малому бизнесу особенности, которые дают им определенные преимущества в инновационной деятельности. Небольшие наукоемкие венчурные предприятия занимаются поиском принци-

пиально новых продуктов и технологий, доработкой и освоением научно-технических новшеств, не требующих, как правило, серьезных затрат.

При этом практически всегда малые венчурные фирмы находятся под контролем или даже патронажем крупного капитала, получая от него необходимую финансовую и научно-техническую поддержку. В случае успеха массовым тиражированием новшеств опять-таки занимаются крупные фирмы. Кроме того, далеко не последнюю роль играют весьма существенные льготы, предоставляемые государством малому инновационному бизнесу, которых, естественно, не имеют аналогичные структуры, являющиеся функциональными подразделениями крупного бизнеса.

Аналогично дело обстоит в отношениях малых предприятий с крупными предпринимательскими структурами и в областях, непосредственно не связанных с инновационным бизнесом. В экономически развитых странах малые предприятия являются неотъемлемой частью производственной структуры крупных корпораций, которые используют рыночную и структурную гибкость малого бизнеса.

Крупные корпорации заинтересованы в сотрудничестве с малыми предприятиями, чтобы добиться снижения общих издержек производства. Нередко крупные предприятия избавляются от своих нерентабельных подразделений, либо продавая их мелким предпринимателям, либо находя необ-

⁵ Поскольку небольшой коллектив гораздо быстрее по сравнению с большим воспринимает и генерирует новые идеи.

⁶ Крутик А. Б., М. А. Горенбургов М. А. Малое предпринимательство и бизнес-коммуникации. — СПб.: «Изд. дом «Бизнес-пресса», 1998. С. 32.

ходимых партнеров среди уже существующих хозяйствующих субъектов. Эффективность новых партнеров уже потому выше в развитых странах, что они пользуются разнообразными льготами, которых нет у крупного бизнеса и, естественно, у его подразделений.

К тому же такое партнерство дает возможность в некоторых ситуациях частично перекладывать риск хозяйственной деятельности на свои формально независимые структуры. Поэтому говорить о роли малого предпринимательства, как явления самостоятельного, достаточно сложно, но можно с определенностью сказать, что роль его велика в повышении эффективности функционирования крупных корпораций. Однако не надо это путать с народнохозяйственной экономической эффективностью.

Даже тесно связанные с большим бизнесом малые предприятия имеют государственную поддержку в виде различного рода льгот, которые опосредованно достаются их корпоративным партнерам.

Поэтому высокая экономическая роль малого предпринимательства вызывает серьезные сомнения, более того, многие из них без активной поддержки государства экономически несостоятельны, но государство, по сути, создает искусственную эффективность деятельности большинства малых предпринимательских структур, поскольку само их существование имеет высокий социальный смысл. В экономически развитых странах малый бизнес серьезно влияет на социально-экономический и в значительной степени политический уровень развития общества.

Широко известен тот факт, что малые предприятия на Западе созда-

ют от 60 до 70 процентов новых рабочих мест. Следует подчеркнуть именно новых. Если вдуматься в эту ситуацию, то становится очевидным, что в противном случае люди, получившие работу в этом секторе, попали бы в состав армии безработных со всеми вытекающими негативными последствиями, как для общества, так и для них самих.

В таком случае можно сделать вывод, что малый бизнес однозначно играет компенсирующую роль, направленную на смягчение тяжелых социальных последствий фундаментальных изменений в производительных силах, произошедших в современном обществе. Тогда экономическая эффективность малого предпринимательства не имеет принципиального значения, и ее необходимо поддерживать даже искусственно, если для этого имеются необходимые ресурсы.

Состояние современных производительных сил приводит к интенсивному вытеснению значительной части занятых в материальном производстве, в котором создаются базисные для благополучия общества товары. Причем это происходит в таких масштабах, что увеличение размеров производства, обусловленное экономическим ростом, не дает возможности обеспечить занятость за счет появления новых рабочих мест на крупных предприятиях. Тем более что экономический рост сегодня обеспечивается за счет интенсивных факторов.

Настает давно предсказанный момент, вытекающий из сущности самого научно-технического прогресса, — постепенное вытеснение человека из сферы производства. До сих пор такая перспектива никем не отрицалась, но виделась в отдаленном будущем и не в

таким интенсивном протекании. Поэтому ученые и практики не всегда однозначно трактуют происходящее.

Большинство экономически развитых стран в состоянии обеспечить вполне приличное содержание своих безработных граждан, но это не выход из положения, поскольку он ведет к тяжелым социальным последствиям, к деградации части населения.

Кроме деградации личности, подобная ситуация может негативно сказаться на политической стабильности общества. Известно, что безработные по природе становятся питательной почвой для появления и развития экстремистских движений. В свое время огромная армия безработных сыграла не последнюю роль в победе фашизма в Германии.

Малое предпринимательство способно помочь обществу в разрешении этой сложнейшей социальной проблемы, превращая часть лишившихся работы граждан в мелких собственников, которые без подачек со стороны общества обеспечивают достойное существование себе и членам своей семьи; делая человека самостоятельным, предприимчивым; обеспечивая творческое развитие личности. Кроме того, многие мелкие предприниматели сами становятся работодателями.

Социальная значимость малых предпринимателей определяется еще и тем обстоятельством, что в современном обществе они составляют сердцевину среднего класса. Сколь велико значение этой социальной группы можно судить по следующему высказыванию знаменитого американского ме-

неджера Ли Якокки: «Еще в 1914 году Генри Форд I решил платить своим рабочим пять долларов в день и тем самым создать средний класс. Ему пришла в голову правильная идея, ибо если рабочие у нас не станут хорошо зарабатывать, мы накличем беду... Цементирующим элементом всей нашей демократии служит рабочий, зарабатывающий 15 долларов в час. Это именно тот человек, который покупает дом, автомобиль и холодильник. Именно он воплощает собой горячее, приводящее в движение мотор экономики. Средства массовой информации имеют склонность все внимание сосредотачивать на очень богатых и очень бедных, но ведь именно средний класс придает стабильность обществу и обеспечивает финансовое развитие хозяйства страны. Пока человек зарабатывает достаточно денег, чтобы погашать платежи по закладным, вполне хорошо питаться, иметь свой автомобиль, обеспечить своему ребенку возможность учиться в колледже, раз в неделю отправиться с женой пообедать в ресторан и посмотреть шоу — он доволен жизнью. А если средний класс удовлетворен своей жизнью, у нас никогда не возникнет гражданской войны или революции. Америка существенно отличается от Европы. У нас автомобильные рабочие настроены столь же капиталистически, как и менеджеры: и неудивительно. Если взять рабочих с почасовой оплатой, то члены Объединенного профсоюза работников автомобильной промышленности представляют собой элиту мира. А когда говорят деньги, идеология безмолвствует»⁷.

⁷ Якокка Ли. Карьера менеджера. — М., 1991. С. 333–334.

Ли Якокка, говоря о среднем классе, обращает прежде всего внимание на высокооплачиваемых рабочих, что не всегда признается специалистами, но суть этого социального явления, его значимость для стабильности общества определена великолепно. И нет сомнений, что сердцевину среднего класса сегодня составляют собственники малых предприятий. То, что понял в свое время Генри Форд, прекрасно осознает современное государство и в интересах своих сограждан делает все возможное для создания благоприятных условий функционирования малого бизнеса.

Не отрицая полностью экономическую роль малого бизнеса на Западе, следует иметь в виду его преимущественно социальное значение, а в области экономики признать за ним специфическую роль. Его нельзя рассматривать как однородную массу, необходимо разделить предприятия малого бизнеса на три группы.

Во-первых, это предприятия, по сути являющиеся производственными подразделениями крупных корпораций, практически его цехами. Они существуют постольку, поскольку нужны крупному бизнесу для повышения эффективности собственного производства. Но в принципе крупный бизнес вполне может обойтись и без них. Такие группы малых предприятий самостоятельным малым бизнесом не могут быть признаны. В лучшем случае — это элементы производственных цепочек.

Во-вторых, это малые венчурные фирмы, которые также существуют под интенсивным патронажем крупного бизнеса и государства. Полностью самостоятельными экономическими субъектами они признаны

быть не могут, поскольку не имеют собственной экономической базы.

В полной мере реальным малым бизнесом могут быть названы предприятия третьей группы, которые вполне самостоятельны и конкурентоспособны даже по отношению к крупному бизнесу. К ним относятся предприятия по пошиву обуви, одежды, производство продуктов питания, включая ресторанный бизнес, мелкие строительные работы, производство продукции из местного сырья, некоторые виды услуг.

К очевидным преимуществам этой группы предприятий, которые помогают выжить в условиях жесткой рыночной конкуренции, относятся следующие характеристики:

- Высокий уровень гибкости, позволяющий при необходимости быстро перераспределять ресурсы из одной сферы деятельности в другую в зависимости от изменений конъюнктуры рынка.
- Успешное функционирование на локальных рынках за счет более глубокого знания их особенностей и использования местных источников сырья.
- Непосредственный контакт с потребителем и способность оперативно реагировать на быстрое изменение спроса, позволяющая в определенных областях получать конкурентное преимущество даже по сравнению с крупным бизнесом.
- Высокая восприимчивость к нововведениям в производственной и управленческой системах, позволяющая развивать и реализовывать различные виды инноваций.
- Гибкость и оперативность в принятии решений, незначительные рас-

ходы по управлению, высокий уровень специализации производства и труда.

- Относительно незначительный стартовый капитал, быстрая оборачиваемость средств.
- Возможность производства продукции малыми партиями, производство эксклюзивных товаров и услуг, что недоступно для крупного бизнеса.

Однако реальная экономическая роль малого предпринимательства невелика, хотя и социально значима, невелика и доля в ВВП страны. Поэтому не следует переоценивать значение малого предпринимательства для России. С экономической точки зрения оно в значительной степени искусственное явление, но в то же время имеющее высокое социальное значение. Главное понимать, что самостоятельно, без поддержки извне оно может существовать только в ограниченных секторах экономики.

Малое предпринимательство, как это стало очевидным, является неперенным элементом любой хозяйственной системы, но роль, которую оно играет в той или иной стране, неодинакова и зависит от целого ряда факторов. Можно без труда предположить, что в современной России она будет иной, чем в экономически развитых странах. Неодинаковыми будут и выполняемые малым бизнесом функции. Однако на фоне существующих принципиальных отличий некоторые общие закономерности естественно сохранятся.

Неоднозначные подходы в исследовании сущности и роли, которую играет в жизни общества малое предпринимательство, нередко вызваны отожд-

ествлением процессов, происходящих в этой области, в России и в экономически развитых странах. Но в процессах становления и развития, казалось бы, одного и того же явления иногда существуют серьезные различия.

В условиях переходной российской экономики малый бизнес должен играть более значительную роль, чем в странах со стабильной социально-экономической ситуацией. Если в развитых странах его социальное значение намного превосходит экономическое, то в нашем народном хозяйстве эти позиции, как минимум, равнозначны, а в какие-то моменты экономическая роль может даже доминировать.

Малое предпринимательство, развивающееся в условиях переходной экономики, безусловно, находится в менее благоприятных условиях по сравнению с западными аналогами, но и в этих условиях выживает, проявляя при этом высокие адаптивные способности.

Развитие малого бизнеса — позитивное явление, которое будет способствовать решению многих российских проблем. Одна из главных на сегодняшний день — это развитие и укрепление конкурентных начал в экономике. Особенно когда речь идет об экономике российского типа, где эти начала только зарождаются и очень высок уровень монополизации, доставшийся по наследству от командной системы. Эта функция выполняется малыми предпринимательскими структурами и на Западе, но в значительно меньшей степени, поскольку экономичность большинства из них поддерживается государством искусственно.

В нашей стране в условиях огромного уровня монополизации и практически при полном отсутствии реальной, а не декларируемой государственной поддержки, малое предпринимательство является основным носителем рыночных отношений, отношений, наиболее близких к теоретической модели рынка совершенной конкуренции.

Огромное значение имеет насыщение рынка товарами и услугами, с чем крупный российский бизнес в первые годы реформ не справлялся. Именно с помощью малых предпринимательских структур развивалось производство дефицитных товаров народного потребления. А на первых порах (особенно в 1992–1993 годах) важнейшую роль в уничтожении дефицита, потрясшего страну, сыграли так называемые «челноки», наводнившие страну дешевыми товарами из Китая, Турции, Польши. Они обеспечили товарами первой необходимости наиболее обездоленную часть населения, в значительной степени смягчив социальное напряжение в обществе.

Кроме того, малое предпринимательство, хотя и по отличным от Запада причинам, безусловно, сыграло значительную роль в улучшении ситуации на рынке труда вследствие организации новых рабочих мест, обеспечивая занятость высвобождаемого из общественного производства населения.

Формально роль западного и малого российского бизнеса в решении проблемы занятости населения одинакова, но, по своей сути, абсолютно разная. Как было уже показано выше, малое предпринимательство в развитых странах способствует соци-

альному преобразованию общества, которое обусловлено интенсивным вытеснением работников из сектора крупного предпринимательства под воздействием научно-технического прогресса. В России речь идет о компенсационной функции, связанной с ликвидацией негативных последствий глубокого экономического кризиса, поразившего экономику страны.

Важнейшей функцией малого предпринимательства, придающего экономике мобильность, является содействие структурной перестройке экономики. Его высокая маневренность, гибкость позволяет в ряде случаев восстановить разорванные кооперационные отношения, утерянные из-за распада Советского Союза единого экономического пространства и произошедших в ходе перехода к рыночной экономике массовых банкротств. В ходе структурной перестройки крупные предприятия с помощью малых предпринимательских структур компенсируют свою недостаточную подвижность, реакцию на изменяющиеся потребности общества. Последние выступают в качестве своеобразного авангарда, разведчиков, которые берут на себя риск поиска новых направлений развития.

К одной из функций малых предприятий следует отнести их участие в создании новых хозяйственных связей. Они не только торговали на этапе формирования рыночных отношений, но и способствовали всей перестройке народного хозяйства, выступая своеобразными контролерами, сводя на нет неэффективные связи, не устранимые по разным причинам в рамках плановой системы, и выявляли более эф-

фективные. Критерий был один — рыночная целесообразность.

Функцией малого предпринимательства является косвенное стимулирование повышения эффективности производства крупных компаний путем освоения новых рынков, которые крупные фирмы считают недостаточно емкими, но необходимыми для нормального воспроизводственного процесса.

Несмотря на то что в стране не первый год создается рыночная экономика, в ней отсутствуют или находятся в неудовлетворительном состоянии многие ее элементы. Прежде всего, речь идет о рыночной инфраструктуре, что непозволительно для нормально-го развития экономики. Малое предпринимательство, конечно, не решит ключевые проблемы, но в ряде направлений оно вполне способно помочь становлению полноценной рыночной инфраструктуры.

Малое предпринимательство в нашей стране может и выполняет еще одну функцию. Уже сегодня оно вносит значительный вклад в увеличение эффективности общественного производства, в частности, в решение проблем повышения экономичности государственного сектора экономики. Большинство государственных предприятий хронически нерентабельно и недогружено. Они могут быть сданы в аренду физическим лицам и малым предприятиям, способным обеспечить их рентабельное функционирование и тем самым освободить государство от убыточных предприятий или каких-то их подразделений.

Из сказанного можно сделать вывод, что говорить о преимуществах и недостатках малого предпринимательства вообще, безотносительно к конкретной специфике конкретной страны или, по крайней мере, группы стран, некорректно. По крайней мере, даже общее сравнение ряда функций, которые выполняет эта хозяйственная форма в экономически развитых странах мира и в Российской Федерации, подтверждают эту мысль. Следовательно, опыт, накопленный в этой области экономически развитыми странами, вполне применим для России, но его необходимо серьезно адаптировать к нашим условиям.

В заключение хотелось бы ответить на один из наиболее острых вопросов — почему уже практически 10 лет количество малых предприятий в нашей стране не увеличивается? Ответ на вопрос довольно прост. Дело в том, что из трех выделенных классификацией групп малого бизнеса у нас получила распространение только третья, которая, хотя и с трудом, но может существовать самостоятельно. Заполнены все «поры» экономики, где малый бизнес может существовать без поддержки государства, которая, несмотря на громогласные заявления, на практике отсутствует. И нам не преодолеть «заколдованную» цифру 900 тысяч малых предприятий, пока не начнется реальная работа по управлению развитием малым предпринимательством, а не абстрактной его поддержкой.

Формирование государственной политики в инвестиционно-строительной сфере региона

Каранатова Л. Г.

В условиях становления и развития рыночных отношений в Российской Федерации инвестиционная политика выступает не только ключевым элементом государственного регулирования, но и стратегическим направлением осуществляемых в стране реформ. Очевидно, что рост российской экономики, а значит и повышение качества жизни населения невозможны без капиталовложений в реальный сектор экономики. Таким образом, эффективное развитие инвестиционной сферы как на федеральном, так и на региональном уровне можно рассматривать в качестве важнейшего условия формирования конкурентоспособной экономики.

Однозначного определения понятия «инвестиции» не существует. Данный термин происходит от латинского слова «invest», что дословно означает «вкладывать». В более широкой трактовке он выражает вложение капитала с целью его дальнейшего возрастания¹.

В различных разделах экономической науки и разных областях практической деятельности, содержание понятия «инвестиции» име-

Каранатова Лариса Геннадиевна — кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западной академии государственной службы.

¹ Бочаров В. В. Инвестиции. — СПб.: Питер, 2004. С. 9.

ет свои особенности. Так, в частности, А. Мертенс² рассматривает его значение в различных сферах экономической деятельности:

1. В макроэкономике инвестиции есть часть совокупных расходов, состоящая из расходов на новые средства производства (производственные, или фиксированные инвестиции), инвестиций в новое жилье и прироста товарных запасов. То есть инвестиции — это часть валового внутреннего продукта, не потребленная в текущем периоде и обеспечивающая прирост капитала в экономике.
2. В теории производства и в целом в микроэкономике, инвестиции есть процесс создания нового капитала, включая как средства производства, так и человеческий капитал.
3. В финансовой теории под инвестициями понимают приобретение реальных или финансовых активов, то есть это сегодняшние затраты, целью которых является получение будущих выгод.

В Федеральном законе «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» под инвестициями понимаются «денежные средства, ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права, иные права, имеющие денежную оценку, вкладываемые в объекты предпринимательской и (или) иной

деятельности в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта»³. В том же Законе понятие «инвестиционная деятельность» определяется как вложение инвестиций и осуществление практических действий в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта⁴.

Инвестиции можно классифицировать по целому ряду признаков. Различают валовые и чистые инвестиции, портфельные, реальные, прямые и косвенные.

Валовые внутренние инвестиции включают производство всех инвестиционных товаров, предназначенных для замещения машин, оборудования и сооружений, которые потреблены в ходе производства в текущем году, плюс любые чистые добавления к объему капитала в экономике. Чистые инвестиции представляют собой добавочные инвестиции, имевшие место в течение текущего года⁵.

В отношении объектов вложения инвестиции подразделяются на реальные или вложения средств в материальные (здания, сооружения, оборудование и т. п.) и нематериальные активы (патенты, лицензии, «ноу-хау», научно-технические и проектно-конструкторские работы в виде документации, программные средства и т. п.), а также финансовые (портфельные) или вложения средств в различные финансовые ин-

² Мертенс А. Инвестиции. — Киев, 1997. С. 21–24.

³ Федеральный закон Российской Федерации от 25.02.99 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» // СЗ РФ. 1999. № 9.

⁴ Там же.

⁵ Гусьям Г. М. Экономическая теория. Ключевые вопросы. — М.: «ИНФРА-М», 1998. С. 145.

струменты — ценные бумаги, депозиты, целевые банковские вклады⁶.

По характеру участия в инвестиционном процессе выделяют прямые и косвенные инвестиции. Прямые — предполагают непосредственное участие инвестора в выборе объекта инвестирования и вложении средств. Инвестор непосредственно вовлечен во все стадии инвестиционного цикла: предварительные инвестиционные исследования, проектирование и строительство объекта инвестирования, производство конечной продукции. Косвенные инвестиции осуществляются через финансовых посредников (инвестиционные фонды и компании, коммерческие банки), которые аккумулируют и размещают финансовые средства, обеспечивая их эффективное использование.

Инвестиции также можно классифицировать по формам собственности на частные, государственные, совместные, иностранные; по периоду инвестирования на краткосрочные и долгосрочные; по региональному признаку на внутренние (в том числе федеральные, региональные) и внешние (вложения за рубежом), а также по другим признакам⁷.

Субъектами инвестиционной деятельности являются инвесторы, заказчики, исполнители работ, пользователи объектов инвестиционной деятельности, а также поставщики, юридические

лица (банковские, страховые и посреднические организации, инвестиционные биржи) и другие участники инвестиционного процесса.

В условиях современной рыночной экономики активная роль в региональном стратегическом развитии принадлежит инвестиционной политике, которая включает в себя такие основные элементы как: выбор источников и методов финансирования инвестиций; определение сроков реализации; выбор органов, ответственных за реализацию инвестиционной политики; создание необходимой нормативно-правовой базы функционирования рынка инвестиций; создание благоприятного инвестиционного климата⁸. Инвестиционный климат формируется под воздействием факторов, определяющих условия инвестиционной деятельности в регионе и степень риска инвестирования, в том числе политических, экономических, правовых, технологических, социальных и др., и, как правило, рассматривается в качестве среды, в которой протекают инвестиционные процессы.

В Законе Санкт-Петербурга «О государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории Санкт-Петербурга»⁹ отмечено, что инвестиционная политика Санкт-Петербурга основывается на следующих принципах:

- доброжелательности во взаимоотношениях с инвестором;

⁶ Тумусов Ф. С. Инвестиционный потенциал региона: теория, проблемы, практика. — М.: Экономика, 1999. С. 14.

⁷ См., например: Бочаров В. В. Указ. соч. С. 16–24.

⁸ Асаул А. Н. Современные проблемы и тенденции формирования системы управления региональным инвестиционно-строительным комплексом // Международная академия менеджмента: научные труды. — М., 2002. С. 39.

⁹ Закон Санкт-Петербурга «О государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории Санкт-Петербурга», принят Законодательным собранием Санкт-Петербурга 8 июля 1998 г.

- презумпции добросовестности инвесторов;
- сбалансированности публичных и частных интересов;
- открытости и доступности для всех инвесторов информации, необходимой для осуществления инвестиционной деятельности;
- ясности и простоты инвестиционного процесса в Санкт-Петербурге;
- равноправия инвесторов и унифицированности публичных процедур;
- объективности и здравого экономического смысла в принимаемых решениях;
- неизменности принятых решений;
- взаимной ответственности Санкт-Петербурга и инвесторов.

Именно в этом законе установлен порядок предоставления объектов недвижимости, находящихся в собственности Санкт-Петербурга, для осуществления градостроительной деятельности на территории города.

Стратегические цели и задачи, основные направления государственной политики Санкт-Петербурга на 2005 год и среднесрочную перспективу были определены в Послании губернатора Санкт-Петербурга Законодательному собранию Санкт-Петербурга в 2004 году.

В качестве позитивных моментов было отмечено, что в последние пять лет экономика Санкт-Петербурга, как и экономика России, в силу объективных причин развивалась динамично. Валовой региональный продукт (ВРП) вырос в реальном выражении в полтора раза по сравнению с 1999 годом, а промышленное производство за это же время — в 1,8 раза. Выработка на одного занятого в петербургской промышленности достигла в 2003 году 26,5 тыс.

долл. США. Реальные доходы населения за один только прошлый год увеличились на 28,6 процента, а по сравнению с 1999 годом возросли в 1,8 раза. Улучшаются показатели финансовой стабильности и инвестиционной привлекательности. В феврале 2004 года международное агентство «Стандарт энд Пуэрс» пересмотрело прогноз изменений рейтинга Санкт-Петербурга со «стабильного» на «позитивный». Одновременно был подтвержден долгосрочный кредитный рейтинг города как стабильный.

В то же время губернатор подчеркнула, что несмотря на положительную динамику подлинной, глубокой модернизации всех жизненно важных для Санкт-Петербурга отраслей за последние пять лет не произошло. Недостаточным является общий объем как отечественных, так и иностранных инвестиций, на сегодня он соответствует уровню 1999 года. При этом основная часть зарубежного капитала поступает в город в виде кредитов.

В числе административных барьеров, препятствующих приходу в наш город российских и зарубежных компаний, было названо многолетнее покровительство отдельным фирмам, что создало нездоровые условия для местного бизнеса, ослабив его конкурентоспособность.

Одним из важнейших объектов инвестирования Санкт-Петербурга, по вполне понятным причинам, является строительный комплекс. Инвестиции в строительный комплекс города определяют его облик, направления развития, создают дополнительные рабочие места, что, в конечном счете, повышает качество жизни горожан.

По оценкам специалистов Санкт-Петербург характеризуется тремя основными, сформировавшимися на протяжении своей экономической истории, особенностями¹⁰.

Главной особенностью инвестирования в Санкт-Петербурге является тот факт, что город по сравнению с другими субъектами Российской Федерации имеет уже созданную и достаточно развитую инфраструктуру. Другая особенность состоит в наличии высокой диверсифицированности экономической среды и сильного внутреннего рынка. Это обеспечивает стабильность городских финансов и низкие риски осуществления инвестиционной деятельности. Третья особенность — развитая среда привлечения инвестиций. В городе работают крупные отечественные и иностранные консалтинговые и аудиторские организации, инвестиционные посредники, развит финансовый рынок и рынок инвестиционно-строительных услуг.

Значительные средства на развитие строительного комплекса планируется направить в 2005 году в рамках Адресной программы капитальных вложений (АПКВ) и Целевого бюджетного фонда развития инфраструктуры (ФРИ). В соответствии с бюджетом Санкт-Петербурга на 2005 год инвестиционные расходы в рамках АПКВ и ФРИ возрастут на 7,3 млрд рублей и составляют 21,7 млрд руб. (в том числе: 10,3 млрд руб. — по АПКВ и 11,4 млрд руб. — по ФРИ), что составит 17,8 процента в общей сумме расходов бюджета.

Инвестиционные направления расходования указанных средств определены в соответствии с программами, принятыми правительством Санкт-Петербурга. В качестве основных направлений расходования средств определены:

- строительство жилых домов для расселения ветхого и аварийного фонда;
- строительство и реконструкция объектов инженерного комплекса;
- развитие транспорта, в особенности метрополитена.

В 2005 году на жилищное строительство будет направлено 2505 млн руб., в том числе на строительство домов для расселения аварийного и ветхого жилищного фонда — 1922 млн руб. К вводу запланировано 5 жилых домов или 105,0 тыс. кв. м. В целях обеспечения ввода 121,6 тыс. кв. м. жилья в последующие годы в 2005 году будет начато строительство еще 5 жилых домов. Кроме того, 400 млн руб. предусмотрено на долевое участие в строительстве или приобретение жилья для расселения граждан из ветхого и аварийного фонда и для обеспечения жильем льготных категорий граждан.

На развитие объектов инженерной инфраструктуры предполагается направить 7360 млн руб.

В 2004 году правительством Санкт-Петербурга принят ряд программ по развитию объектов инженерно-энергетического комплекса, на реализацию которых в 2005 году будет направлено 3442,5 млн руб., в том числе: на программу развития объектов

¹⁰ Масленников Н. И., Кравченко К. Особенности инвестирования в Санкт-Петербурге // Развитие недвижимости. 2000. № 4.

теплоснабжения — 1452,9 млн руб., водоснабжения и водоотведения — 1154,7 млн руб., газоснабжения — 466,1 млн руб., на газификацию пригородов Санкт-Петербурга — 206,4 млн руб.

В целях обеспечения возможности строительства жилых домов выделяется 759,4 млн руб. на инженерную подготовку территорий под жилищное строительство. На строительство межквартальных магистралей в районах массовой жилой застройки будет направлено 300,4 млн руб. На инженерную подготовку территорий под инвестиционное строительство предполагается направить 503,4 млн руб.

На строительство и реконструкцию объектов художественной подсветки города и наружного освещения на магистралях предусмотрено 185,5 млн руб., на развитие сети общественных туалетов — 118,4 млн руб.

На строительство объектов метрополитена в 2005 году предусматривается средств 2958 млн руб., что позволило ввести в эксплуатацию станцию «Комендантский проспект», возобновить работы по продолжению строительства Фрунзенского радиуса, а также обновить подвижной состав Санкт-Петербургского метрополитена.

В 2005 году будет продолжено финансирование проектов развития автомобильных дорог, на что направляется 3509,6 млн руб. Дополнительным источником строительства дорог будут являться средства субвенций федерального бюджета в сумме 2400 млн руб.

Существенная инвестиционная поддержка будет оказана развитию социального комплекса. На строительство и реконструкцию объектов образования, культуры, здравоохранения,

физической культуры и социальной политики направляется 1991,1 млн руб.

В соответствии с бюджетом Санкт-Петербурга на 2005 год средства целевого бюджетного фонда развития инфраструктуры могут составить 11 354,3 млн рублей, в том числе за счет следующих источников:

- ценные государственные бумаги субъектов Российской Федерации, муниципальные бумаги — 3 500,0 млн руб.;
- средства от инвесторов на развитие городской инфраструктуры в результате предоставления объектов недвижимости и имущественных прав на них на инвестиционных условиях — 5 454,3 млн руб.;
- субсидии из федерального бюджета на финансирование дорожного хозяйства — 2 400,0 млн руб.

Расходы фонда будут направляться исключительно на инвестиционные цели, в том числе на следующие мероприятия:

- строительство объектов дорожного хозяйства Санкт-Петербурга — 5418,5 млн руб.;
- строительство и реконструкция инженерных сетей и сооружений — 2218,5 млн руб.;
- инженерная подготовка территорий под жилищное строительство — 759,4 млн руб.;
- инженерная подготовка территорий, предназначенных под размещение объектов нежилого назначения — 300,0 млн руб.;
- реконструкция завода по переработке твердых бытовых отходов в пос. Янино — 186,6 млн руб.;
- подводящий коллектор к Юго-Западным очистным сооружениям — 150,0 млн руб.;

- строительство правобережной линии (4-й пусковой комплекс от ст. «Старая деревня» до ст. «Комендантский проспект») — 378,8 млн руб.;
- строительство Фрунзенского радиуса метрополитена (1-й пусковой комплекс от ст. «Площадь Мира-2» до ст. «Волковская») — 1 113,6 млн руб.;
- строительство ст. «Адмиралтейская» — 162,8 млн руб.

Смета доходов и расходов Целевого бюджетного фонда развития инфраструктуры Санкт-Петербурга на 2005 год утверждена отдельным приложением к Закону Санкт-Петербурга «О бюджете Санкт-Петербурга на 2005 год», в котором дается более детальная разбивка расходов по объектам строительства.

Перспективы развития инвестиционного процесса в Санкт-Петербурге связаны с двумя основными источниками: государственные ресурсы (средства бюджетов и внебюджетных фондов) и частный капитал. Поскольку бюджетные средства в настоящее время весьма ограничены, органами государственной власти Санкт-Петербурга проводится целенаправленная работа по созданию благоприятных условий для привлечения частных инвестиций.

Правительством Санкт-Петербурга применяется система мер, направленных на увеличение притока инвестиций в экономику города и предупреждение их оттока: государственная поддержка инвестиционной деятельности (включая предоставление налоговых льгот); создание прозрачной процедуры осуществления инвестиционной деятельности; создание механизма работы с городскими инвестиционными проектами.

Благодаря проводимой Санкт-Петербургом инвестиционной политике объемы инвестиций в экономику города увеличиваются.

Кроме содействия проектам, находящимся на стадии реализации, правительство Санкт-Петербурга иницирует новые проекты, потенциально интересные для инвесторов и учитывающие нужды региона.

Созданный порядок разработки городских инвестиционных проектов существенно увеличивает привлекательность города для инвестиций во все виды инфраструктуры.

За счет средств бюджета Санкт-Петербурга разрабатываются бизнес-планы инвестиционных проектов, осуществляемых или поддерживаемых правительством Санкт-Петербурга, проводится экспертиза экономической эффективности инвестиционных работ, обучаются сотрудники администрации Санкт-Петербурга в области проектного финансирования, что позволит городу в ближайшем будущем реализовать большое число инвестиционных проектов, привлечь в город инвестиции и организовать новые рабочие места.

Серьезным вкладом в перспективу развития Санкт-Петербурга, в том числе в оживление инвестиционно-строительной сферы, стал Стратегический план Санкт-Петербурга. Предполагаемая им модель развития Санкт-Петербурга подразумевает сосредоточение усилий отраслевых органов управления на реализации конкретных проектов в рамках определенных городским сообществом приоритетных направлений и первоочередных проектов, в продвижении которых город заинтересован до та-

кой степени, что использует для этого определенные финансовые стимулы.

Анализ осуществляемого сегодня строительства показывает, что инвесторами в нем выступают Санкт-Петербургские предприятия, причем в жилищное строительство все активнее привлекаются средства частных лиц, составляющие значительную часть от инвестиций. Рост стоимости жилья в Петербурге показывает, что платежеспособный спрос на рынке жилья весьма велик, причем не только на первичном, но и на вторичном рынке. В настоящее время в Петербурге строится жилья порядка 0,3 кв. м на душу населения, что значительно уступает темпам жилищного строительства, например, в Японии или Китае (более 1 кв. м на душу населения).

Для кардинального увеличения масштабов строительства жилья в городе нужно всемерно продвигать методы ипотеки — пока единственный способ существенного увеличения темпов роста инвестиций в данный сектор строительного комплекса. По мнению специалистов в области ипотечного строительства, этот вид инвестиционной деятельности будет достаточно бурно развиваться в ближайшие годы, поскольку количество людей, желающих получить собственное жилье, постепенно выплачивая его стоимость, растет с каждым днем.

Все остальные нововведения в строительном комплексе Санкт-Петер-

бурга, такие как замена процедуры ИТК торгами, возможно, и принесут дополнительные деньги в городской бюджет, однако вряд ли окажут решающее воздействие на приток сколько-нибудь серьезных инвестиций. Губернатор Санкт-Петербурга В. И. Матвиенко неоднократно отмечала, что ипотечное кредитование — единственный реальный источник притока дополнительных, причем значительных, средств в строительный комплекс города.

Что же касается привлечения как отечественных, так и зарубежных инвесторов, можно предполагать, что постепенное снижение налогового бремени, объявленное Правительством Российской Федерации, а также перманентно-стабильная политическая ситуация в Санкт-Петербурге могут и должны привлечь в город их большее количество. Однако в любом случае инвесторы всегда нуждаются в четко сформулированных «правилах игры» и в «прозрачных процедурах», закрепленных в законах Санкт-Петербурга, в долговременной перспективе работы в городе.

Кроме того, в Санкт-Петербурге необходимо осуществить замену существовавшей концепции инвестиционной привлекательности, концепцией активной инвестиционной политики правительства Санкт-Петербурга. В ее основу должны быть положены принципиально новые методы управления инвестиционными потоками и проектами.

Инновационная модель развития мегаполиса

Яновский В. В.,
Бегунов А. Н.

Выделить наиболее характерные черты XXI века очень трудно. Будет ли это информационное общество, глобальная паутина корпоративных сетей, технотронное общество, эпоха пост-постмодерна? Однако очевидно, что мировому сообществу пока не удалось в полной мере выбраться из переходного периода, и это определяет многочисленные дисбалансы и конфликты. Природу этого переходного периода однозначно определить еще труднее, но наиболее характерная черта переходного этапа — многовариантность развития. Переход страны в целом и ее мегаполисов в частности к экономике постиндустриального типа связывается, несмотря на множество окон возможностей, главным образом с экономическим ростом, который должен поддерживаться инновационным развитием во всех областях и необходимостью возможно более конкурентоспособного инвестиционного климата.

Валерий Витальевич Яновский — заместитель декана факультета государственного и муниципального управления Северо-Западной академии государственной службы, кандидат физико-математических наук, доцент.

Бегунов Александр Николаевич — соискатель Института региональной экономики Академии наук РАН.

Россия сегодня — страна городов. В городах, занимающих всего 0,5 процента ее территории, живет почти три четверти населения, сосредоточена львиная доля капитала и хозяйственной жизни. На фоне общей урбанизации ведущая роль принадлежит самым большим городам-мегаполисам — федеральной и региональным столицам, которые в наибольшей сте-

пени страдают от развития экономики страны по сырьевому пути. В 90-е годы мегаполисы России не выполнили главную из своих функций — быть лидерами структурной перестройки экономики. Анализ экономического и социального развития России позволяет сделать два вывода.

1. Процессы региональной реструктуризации в России приняли характер приспособления существовавшей еще в советские годы отраслевой и региональной структуры к запросам мирового рынка. От этого выиграли поставщики топлива и сырья на экспорт — Тюменская область с автономными округами, Красноярский край, Якутия и некоторые другие. Напротив, ни один из старых промышленных районов (Москва, Петербург, Нижний Новгород), в которых зарождалась обрабатывающая промышленность, не входит в группу ведущих промышленных районов России. Страна впервые в современной истории демонстрирует инверсию понятия «старопромышленный район»: в этой роли выступают не угольно-металлургические бассейны, а районы обрабатывающей промышленности, науки и техники.
2. В России сформировалась четырехполюсная система регионов, основанная на доминировании столичного торгово-банковского капитала (Москва) и районов добычи экспортного топлива и сырья (Северо-Восток) над стагнирующими «промышленным поясом» (от Санкт-Петербурга до Новосибирска) и аграрным Югом.

Сегодня фактически демонтирована индустриальная база страны,

созданная усилиями советского государства. При этом нужно учитывать, что образование структуры внутренних рынков, соответствующей западному стандарту эпохи массового потребления, запоздало еще больше. В этих условиях немалая часть населения, в первую очередь так называемые «новые» русские, стремится воспользоваться теми удобствами, которые предоставляет индустриальная модель на пике своего развития. С точки зрения общенациональных интересов консервация индустриальной модели расточительного производства и потребления — это консервация отсталости. Если страна останется в поздне-индустриальной системе координат, она не выберется из ловушки модернизации. Тем более что из-за удорожания факторов производства условия движения по прежнему пути становятся все более жесткими — высокая нынешняя цена на нефть вынуждает многие страны расходовать значительные средства на развитие альтернативных источников энергии. К тому же преобладание городского населения делает одним из главных императивов российской политики сохранение существующего жилищного фонда. Большая часть его размещена в мегаполисах, больших и средних городах. А это предъявляет вполне определенные требования к отраслевой структуре экономики, занятости, уровню доходов и образу жизни населения. По существу, именно система расселения (через ограничения дезурбанизации) накладывает «вето» на дальнейшую реализацию в России «сырьевого сценария».

Несколькими годами раньше Иммануил Валлерстайн¹ — признанный лидер теории миро-системной динамики — пришел к любопытным выводам. «Победа» либерализма и ослабление национальных государств, считает он, поставили под сомнение важнейший на сегодня способ получения дополнительной прибыли — экстерриториализацию издержек за счет экономики на создании инфраструктуры. Единственной оставшейся в этих условиях возможностью является сокращение издержек за счет «экономии» на природоохранных мерах, но это путь к экологической катастрофе. Через полстолетия это может стать причиной краха капиталистической миросистемы и глобальной революции «нарождающихся классов» (*closes emergentes*), после чего планета погрузится в социальный хаос. Непредсказуемые зачастую действия новых акторов в мировой политике уже сейчас заставляют прислушаться к предостережению Валлерстайна.

Вопреки вульгарному представлению постиндустриальная экономика не сводится к взрывному росту на базе информационных технологий. Суть постиндустриального развития подразумевает переход на новую ступень цивилизации, где одной из основных составляющих является культурно-ми-

ровозреченческая, которая органично взаимосвязана с новыми экономическими возможностями. Однако о новой системе менеджмента и организации рабочего времени и пространства, о новых сетевых взаимосвязях практически никто не вспоминает — таково мнение экспертов из разных областей деятельности. Даже о решении экологических проблем, воспитании нового отношения к окружающей среде речь почти не идет. Между тем постиндустриальная экономика, в первую очередь, подразумевает здоровую среду обитания, здоровую пищу, новые виды топлива и транспорта. Все это должно существенно изменить взгляды на мир, экономическое развитие и развитие человека, свойственные индустриальной экономике. Иначе увлечение исключительно экономическими вопросами «оденет» Россию в постиндустриальную оболочку, оставив ее страной с индустриальным сознанием, которое позволяет пользоваться импортируемой новой реальностью, но не создавать ее. В этом случае она станет страной, обреченной на существование во «втором эшелоне». Следуя этой логике, попытаемся оценить открывающиеся перед крупными российскими мегаполисами, в первую очередь Санкт-Петербургом, возможности, постепенно продвигаясь к более отдаленному будущему.

¹ Валлерстайн И. Анализ мировых систем и ситуация в современном мире. — СПб., 2001.

Экономическая и инвестиционная политика

Как можно ускорить экономический рост? Один из возможных путей — проведение такой экономической политики, в соответствии с которой региональные органы государственной власти имеют возможность направить ресурсы в перспективные для экономического роста отрасли.

Опыт развитых стран показал, что рыночных сил саморегулирования недостаточно для преодоления возникающих кризисов. Из анализа мировых кризисов возникло понимание того, что государство должно активно вмешиваться в экономический процесс. Государство, используя соответствующие средства (например, увеличение или сокращение денежной массы), может достичь поставленных социально-экономических целей (полная занятость или стабилизация уровня оптовых и розничных цен). Далее под экономической политикой понимается совокупность мероприятий органов государственной власти, посредством которых государство воздействует на экономический процесс для достижения поставленных целей.

Экономическую политику формирует направление ресурсов в ту отрасль, которая считается перспективной. Это означает перемещение ресурсов из других отраслей, поэтому экономическая политика предполагает развитие одних отраслей хозяйства за счет других. Главная проблема здесь — определение критерия отбора приоритетной отрасли. В рыночной экономике некоторые отрасли будут развиваться, другие — сжиматься под влиянием кон-

куренции. Для того чтобы обосновать активную региональную программу, которая будет стимулировать переток ресурсов, необходимо показать, что этот процесс происходит слишком медленно, т. е. необходимо обосновать вмешательство региональных органов государственной власти наличием дефекта рыночного регулирования.

Обычно аргументы в пользу той или иной экономической политики не обязательно упираются в дефект рыночного регулирования. Вместо этого они содержат надежные с виду критерии для выделения тех или иных сфер экономики в качестве приоритетных для государственной поддержки. По-видимому, в общем случае органы государственной власти и управления мегаполиса должны способствовать развитию следующих отраслей:

- с высокой добавленной стоимостью на одного работающего;
- играющих роль «связующего звена»;
- имеющих потенциал роста;
- позволяющих повысить интеграцию предприятий мегаполиса.

Любые экономико-социальные мероприятия направлены на достижение ряда целей. Для контроля их достижения используются соответствующие инструменты. При этом проектные задания и цели базируются на конкретной экономической ситуации. Фактически они отражают коридор возможностей, которые могут быть реализованы в данное время. Обозначим и проанализируем основные цели экономической политики.

- 1) *Высокий уровень занятости.* В широком смысле слова под этим понимают полное использование всех факторов производства. В качестве средства измерения служит степень загрузки совокупного производственного потенциала. В узком смысле слова речь идет о полной занятости производственного фактора «труд». В широком — это экономическая и политическая независимость работающего по найму человека, формирование гражданского общества и среднего класса, обеспечивающего его стабильность, происходит уверенность граждан в возможности найти соответствующую их квалификации работу.
- 2) *Равновесие внешних экономических операций.* В экономических связях с другими регионами страны и зарубежными странами преследуется цель сбалансировать поступающие и расходные платежи так, чтобы все торговые партнеры могли оставаться платежеспособными. Только в этом случае можно на длительный срок обеспечить преимущества, которые вытекают из международного и межрегионального разделения труда. Кроме того, экспорт гарантирует рабочие места и является важной составляющей потенциала экономического роста.
- 3) *Непрерывный и соразмерный экономический рост.* Общий экономический рост — увеличение предложения товаров и услуг на душу населения. Экономический рост должен сопровождаться повышением качества жизни за счет улучшения окружающей среды, модернизации сис-

темы здравоохранения и обеспечения старости и т. д.

- 4) *Стабильный уровень цен.* Если цены на потребительскую корзину составляют какую-то часть средней зарплаты, то изменение ее стоимости должно происходить в таких же пропорциях, как и изменение заработной платы или даже меньшими темпами. В этом случае цены не будут фактором, влияющим на инвестиционные и инфляционные ожидания населения.

Следует подчеркнуть, что достижение одной из целей может быть связано с серьезным отставанием в достижении других. Например, в народном хозяйстве в период спада конъюнктуры затрудняется достижение: полной занятости, экономического роста и стабильных цен. В результате сокращения денежной массы сдерживается совокупный спрос, а следовательно, и рост цен. В то же время усиливаются тенденции спада, а значит, замедляется экономический рост и растет безработица. Односторонняя направленность экономической политики на полную занятость с помощью политики дешевых денег и высокой государственной задолженности с целью стимулировать совокупный спрос вызывает, как правило, инфляцию. Одновременно нарушается также сбалансированность внешнеторговых операций, если на внешнем рынке проводится политика стабилизации, так как тогда сокращается экспорт из страны и увеличивается импорт.

Для того чтобы разрешить конфликт целей, экономическая политика стремится на практике к компромиссам. Однако одним из основных направлений реализации экономической поли-

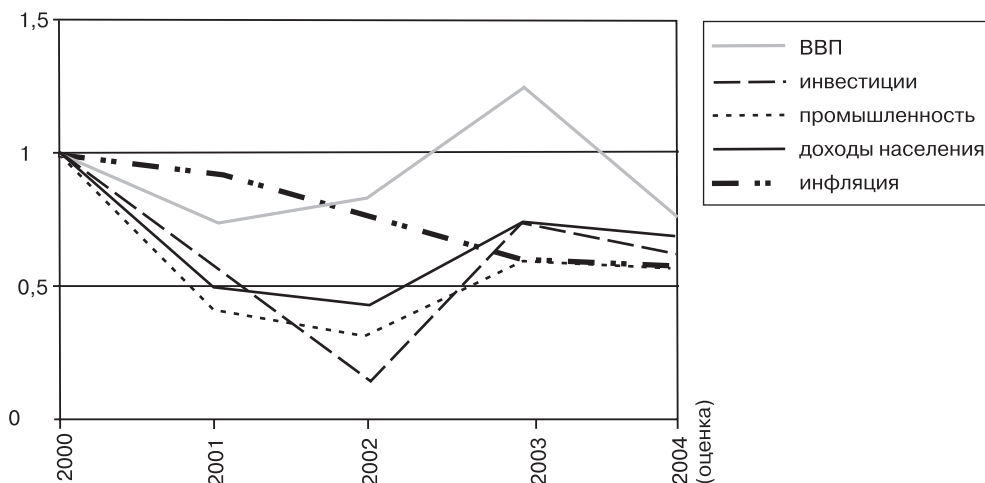


Рис. 1. Динамика основных показателей социально-экономического развития Российской Федерации за 2000–2004 гг. (2000 г. — 100 процентов).
Источники: Росстат, Минфин РФ, Центробанк РФ, ЦМАКП, авторские расчеты.

тики региона является инвестиционная политика.

Цель инвестиционной политики вполне очевидна — создание условий для эффективных вложений в экономику региона. Под эффективными вложениями понимаются такие инвестиционные вложения, которые помимо платы за риск инвестиций позволяют получить приемлемую для инвестора и для региона, принимающего инвестиции, экономическую выгоду. Основным критерий для инвестора — ожидаемая доходность на вложенный капитал в сопоставлении со степенью риска, а для региона — повышение бюджетной эффективности экономики региона. Повышение бюджетной эффективности региона — положительное изменение регионального бюджетного сальдо, то есть инвестиции должны привести либо к росту доходов, либо к снижению

расходов регионального бюджета. Укажем основные, на наш взгляд, условия, привлекательные для инвесторов:

- доступная, в том числе через Web-сайты, и полная информация об объектах;
- установленная и законодательно регламентированная процедура получения прав, четкие критерии определения победителей тендеров;
- прозрачный механизм оценки стоимости прав;
- государственный институт регистрации прав;
- государственные меры стимулирования и поддержки инвесторов.

Необходимо отметить, что сам объект инвестиций, при «распыленности» управления и отсутствии достоверной информации у собственников, не застрахован от недобросовестности или скрытого мошенничества со стороны как отечественного, так и ино-

странного инвестора. Очерченные проблемы объясняют тенденцию снижения инвестиционного финансирования как зарубежного, так и из федерального и региональных бюджетов в реальный сектор экономики.

Отсутствие четкой экономической политики, а не отход российских властей от либеральных принципов в политике и экономике пугает иностранных инвесторов. Они теряют интерес к нашему рынку, потому что не уверены в сохранении стабильности в России даже в среднесрочной перспективе. Быть уверенным в сохранении экономической-политической стабильности в России, считает большинство инвесторов, можно только в краткосрочной перспективе. На долгосрочную и даже среднесрочную перспективу никто не решается делать каких-либо прогнозов. А ведь подавляющее большинство инвестиционных проектов рассчитаны на срок минимум три года. Таким образом, дело не в том, что руководство России, выстраивая президентскую вертикаль, начало уходить от либерального курса. В принципе, инвестору все равно, вкладывать ли деньги в проекты, реализуемые в стране с монархическим устройством или демократической республике, — главное, чтобы деньги вернулись. С точки зрения инвесторов более важно не то, насколько режим либеральный, а то, насколько он предсказуемый. Отсутствие у нынешнего руководства страны четкой экономической политики — даже большее зло, чем наметившийся отход от либеральных позиций в политике и экономике, считают представители бизнес-сообщества.

Ключевая проблема для западных инвесторов сегодня — отсутствие экономической идеологии у российских властей. Ситуация осложняется тем, что помимо России в последние годы появился ряд других стран, инвестиции в которые представляются иностранным компаниям перспективными. В первую очередь, это Китай с его быстро развивающимися технологиями и дешевой рабочей силой. Россия же тем временем, напротив, дорожает. Раньше участие в различных проектах, бесспорно, окупалось, теперь же многие фонды думают, что выгоднее вкладывать средства в Турции, в Китае, поскольку рынок в России сегодня крайне волатильный — любая негативная информация дает неадекватно негативный эффект и провоцирует отток инвестиций. Поэтому не исключено, что через несколько лет интересы иностранных инвесторов будут лежать вне российских проектов. Если Россия выпадет из этого процесса, никто и не заметит, а некоторые только обрадуются.

Роль мегаполисов в технологическом прогрессе сегодня становится более серьезной, чем во времена СССР². До конца 1980-х гг. политика регионального развития СССР следовала принципу выравнивания уровня индустриализации территорий за счет государственной модернизации их промышленного потенциала. Перелом в развитии страны, как известно, произошёл в 1990-е гг. Прежняя государственная инновационная политика себя исчерпала. Основные причины: неконкурентоспособность технологий; преобладание не имеющей современ-

² Самсонов Н. Конец эпохи выживания // Эксперт-Сибирь. № 27 (41). 27.09.04.

ных ключевых квалификаций рабочей силы; отсутствие рынков сбыта продукции; неясность конкурентных преимуществ на глобальном рынке и т. п. В снабжавших отечественную индустрию сырьем регионах произошло закрепление сырьевой специализации, уже в масштабе мировой экономической системы. При этом производства в этих регионах чаще всего стали выступать в качестве «хвостов», развернутых за границами России технологических цепочек. Отсюда — большие объемы экспорта сырья, а также специфическая направленность проектируемых крупных транспортных путей: от сырьевых зон к портам и пограничным переходам для вывоза на экспорт. В этой ситуации ставится под вопрос сам принцип комплексного и взаимосогласованного индустриального развития регионов и страны в целом. Наиболее конкурентоспособной на мировом рынке частью страны оказываются сырьевые зоны. Однако разрастание экспортно-ориентированного сырьевого сектора экономики практически не дает импульсов развитию ее несырьевых регионов. В лучшем случае слабо стимулируются процессы развития инфраструктуры вывоза, инструментального и технологического обеспечения сырьевых производств. При этом государство явно не справлялось с функцией развития регионов.

Разделение экономики на экспортный и внутренне ориентированный сектора стало окончательным, «ловушка рентабельности» захлопнулась. В результате разрыв в доходах 10 процентов наиболее богатого и бедного населения в 2004 году вырос до 14,4 раза. «По Леваде», за 2004 год покупа-

тельная способность выросла у 18 процентов населения, снизилась — у 39 процентов.

Сейчас в стране происходят объективные процессы, через которые прошли все индустриально развитые страны мира. Точная наука непопулярна среди молодежи мегаполисов. Для юных в мегаполисах и крупных городах существует огромный рынок труда в более престижных сегментах экономики. Ни в США, ни во Франции, ни в Англии в мегаполисах нет крупной науки, там она децентрализована. Не исключено, что скоро в мегаполисах останутся только юристы, экономисты, менеджеры, программисты и медики. Инновации будут рождаться в вынесенных в чистое поле научных центрах, основными партнерами которых станут компании, работающие непосредственно на рынке и нуждающиеся в укреплении своих конкурентных позиций. В Москве и Санкт-Петербурге наука практически не сохранилась, молодежь в нее не идет. Зато она сохранилась в Поволжье, в Томске, Новосибирске — здесь наблюдается практичный подход, особенно в малом инновационном бизнесе. Зачем приватизировать учебные заведения, готовящие специалистов? В Америке, как известно, имеется не только знаменитый Гарвард, но и тысячи частных (совершенно ничтожных университетов), подготовка в которых осуществляется намного хуже, чем в бывших техникумах СССР!

Подход к научно-исследовательскому сектору, обслуживающему бизнес, у нас и на Западе отличается. У любой западной корпорации есть исследовательский центр, который хорошо осна-

щен и бюджетируется. Процесс объединения бизнеса и науки у нас идет, хотя и медленнее, чем хотелось бы. Процесс объединения осложнен конкуренцией иностранных компаний, предлагающих готовые пакетные условия. Фактически это означает старый принцип «патефона и пластинки». Покупая сложный комплекс-«патефон» подешевле, покупатель полагает, что заключил выгодную сделку, а на самом деле он попадает в полную зависимость от продавца! Ему придется постоянно покупать «пластинки».

Факторов, сдерживающих развитие науки как инновационного комплекса бизнес-системы, несколько. Россия все еще остается страной одношаговой сделки. Акционерный капитал не работает, дивиденды платятся в редчайших случаях, не затрагиваются проблемы комплексных инноваций. В финансовом секторе, например, банки, страдая от избытка денег, не могут их разместить. Логика банкиров понятна: они не работают с «длинными» деньгами, не вкладываются на сроки 3–5 лет. Однако объективно невозможно с момента открытия финансирования построить химический завод за два-три года, на что согласились бы банкиры. Плюс сроки окупаемости больших проектов, порой превышающие десяток лет, достаточно высокие разовые капитальные затраты. Если

речь заходит о финансировании проекта на сумму свыше 10 млн долларов, банки демонстрируют консервативный и очень осторожный подход. Проводятся сложные процедуры согласования, и период рассмотрения заявки легко может затянуться на неопределенное время. В результате интересы и возможности технологического и финансового секторов не совпадают.

Другой вопрос касается малых инновационных структур. На них сфокусировано особое внимание со стороны государства, и позитивный опыт внедрения инноваций почему-то связывается в основном с деятельностью малых предприятий в сфере «наука-производство». Малые инновационные предприятия получают поддержку от муниципалитетов, от того же Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере (Фонд Бортника³), пользуются некоторыми льготами при налогообложении и кредитовании. Конечно, такая поддержка необходима. К примеру, разработан небольшой прибор, который имеет свою нишу на рынке. Да, его может делать фирма со штатом в двадцать человек. Но это другой калибр науки и бизнеса. По масштабам он сильно отличается от строительства завода, на котором работают тысячи специалистов, производится продук-

³ Фонд образован Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 февраля 1994 года № 65 в форме государственной некоммерческой организации. По существу своей деятельности и в соответствии с ФЗ «О государственной научно-технической политике» Фонд, как один из трех государственных научных фондов, является государственным научным учреждением. Правительством России установлено, что в Фонд ежегодно направляется фиксированный процент средств федерального бюджета на гражданскую науку. При образовании Фонда эта величина составляла 0,5 процента. По мере развития деятельности Фонда, признания ее научно-технической общественностью, рассмотрения итогов деятельности в Правительстве и Государственной Думе Российской Федерации эта величина возросла и в настоящее время составляет 1,5 процента.

ция на миллиарды рублей, изначально внедряются сотни инноваций — именно здесь формируется инновационный облик экономики в целом. Поэтому необходимо предоставлять налоговые льготы всем, кто движется в этом направлении.

Фундаментальная наука никогда бизнесом не станет, она всегда будет финансироваться государством. Поисковая наука, то есть разработки, нацеленные на существенное опережение, когда еще нет прямого заказчика, обычно также кредитуются государством. В поисковых исследованиях нужно делать пилотные установки, что очень дорого. Но система целеуказаний возникает уже здесь: вопрос в том, в какой области следует вести разработки. В прикладной науке все трагичнее. Ее сейчас почти нет, а именно ее должен финансировать бизнес. Если раньше отечественному бизнесу вообще было неинтересно работать с новыми технологиями, то сейчас ситуация постепенно меняется. Менеджмент крупных компаний, обладая весомым капиталом, начинает вкладываться в отраслевую науку. Инвестиции пошли, и прикладная отечественная наука постепенно восстанавливается. При этом бизнес вряд ли будет вкладывать деньги в такие громоздкие структуры, какими являются большинство научных институтов. Крупным бизнесменам удобнее работать с малыми высокотехнологичными фирмами, у которых затратная часть ниже, а управляемость и скорость принятия решений выше.

Поиск и экспертизу перспективных разработок сегодня проводят журнал «Эксперт», организовавший Кон-

курс русских инноваций, и Фонд Бортника. Это очень затратная и трудоемкая работа, которую за рубежом выполняют сами инвестиционные компании. Российским же бизнесменам остается только выбрать разработки, уже выделенные из общей массы, и оценить их. Но из-за отсутствия специалистов, способных грамотно проанализировать перспективность проекта, даже прошедшего предварительную экспертизу, компании с этим пока справляются слабо. Фонд Бортника через программу «Старт» проводит адресное финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по перспективным направлениям во всех научных областях. Обязательным условием такого финансирования является организация малых предприятий, юридически выделенных из основной организации или института. Проект должен содержать четко изложенную научно-исследовательскую составляющую, базирующуюся на интеллектуальной собственности, принадлежащей малому предприятию — заявителю. В проекте должны быть указаны пути и способы коммерциализации научной идеи, обоснован коммерческий эффект проекта. После проведения НИОКР предприятием оно должно выйти на новый уровень своего развития.

Очевидно, что союз науки и бизнеса будет успешным, если сохранится экономическая стабильность в России. Только тогда у инвестора на подсознательном уровне не будет включаться красный сигнал светофора, когда он услышит предложение о вложении «длинных» денег в научные разработки. Необходим также рост

профессионального уровня менеджеров компаний, занимающихся поиском и внедрением высокотехнологичных разработок. Наряду с разработкой технологий формирования инновационных предприятий нужно наладить механизм эффективного взаимодействия частного капитала и государства в научно-образовательной деятельности. У нас же образовательный процесс пока, как правило, не предполагает симбиоза науки и бизнеса, он несистематический. Хотя сегодня будущим ученым знания в области управления просто необходимы.

В соответствии с этими условиями сформулируем основные задачи инвестиционной политики:

- повышение общей инвестиционной привлекательности региона;
- формирование новых источников налоговых и рентных платежей;
- образование новых рабочих мест;
- развитие производственной и социальной инфраструктуры региона;
- формирование конкурентной среды;
- поддержание экологического равновесия в регионе;
- создание условий для развития малого бизнеса.

Термин «виртуализация экономики» относится не только к российской экономике за присущие ей бартер и неплатежи. В последние годы в мировой научной литературе появляется все больше работ, посвященных важнейшему качественному изменению ВСЕЙ мировой экономики, приобретению ею виртуального характера.

Первооткрывателем того, что современная экономика приобретает новые качественные черты, и все более отдаляется от традиционного хозяйствования, считают Джорджа Сороса⁴. В 1980-е гг. он не только уловил эту тенденцию, но и предложил теорию, объясняющую характер происходящих перемен, показал, как прогнозировать поведение субъектов рынков в период кризисных явлений.

Под виртуализацией экономики будем понимать:

- спад производства в условиях роста цен (отмечено впервые в развитых странах в 70-е гг.);
- самоподдерживающийся рост обменных курсов валют или падения котировок ценных бумаг, которые по законам спроса и предложения должны были постепенно останавливаться, а рынок сбалансироваться, но этот процесс не остановился;
- финансовый рынок все менее и менее связан с реальным сектором;
- увеличивается количество ситуаций, когда валютные курсы не зависят от объективных показателей — роста производства, сбалансированности бюджета и даже от спроса и предложения на валюту;
- складываются радикальные изменения на рынке акции, курсы акций перестают зависеть от финансового положения их эмитентов, от экономической и политической ситуации в стране.

Что же такое виртуальная экономика? Главной ее особенностью явля-

⁴ Soros G. The Crisis of Global Capitalism: Open Society Endangered. — PublicAffairs, 1998; Сорос Дж. Кризис мирового капитализма. Открытое общество в опасности. — М.: ИНФРА-М, 1999.

ется резкое ослабление обычных причинно следственных связей, прежде всего на финансовом рынке. Принципы неопределенности все сильнее проявляются в экономике, и детерминизм (философское учение об объективной закономерной связи и причинной обусловленности всех явлений), все чаще уступает место своей противоположности — индетерминизму.

Развитие виртуальной экономики связано с необычно быстро усиливающимся влиянием людей, их представлением и мыслительным процессом на реальные процессы, происходящие в экономике. Мышление людей становится одним из главных ценообразующих факторов, имея в виду, прежде всего, курсы валют и котировки ценных бумаг и, в гораздо меньшей степени, товарные цены. Мышление людей становится одним из условий, формирующих рыночный спрос на товары и услуги. Иными словами, мыслительная

деятельность субъектов рынка становится одним из объективных рыночных процессов, влияющих на ускорение или замедление экономического роста, образование тех или иных особенностей рынка в различных странах.

Это новые тенденции в развитии мировой экономики. Для России, с ее пока еще слабой интеграцией в мировую экономику, в том числе и в международные финансовые институты, такая «слабость» может превратиться в перспективнейшее **КОНКУРЕНТНОЕ ПРЕИМУЩЕСТВО**. Отечественные экономисты должны превратить это направление в ведущее в своих исследованиях. Для инвестора, как уже отмечено, самое важное — стабильность законодательной базы, соблюдение правовых норм и возможность обеспечить их принудительное исполнение. Законы могут быть лучше или хуже, но с ними можно мириться при условии, что они не будут постоянно меняться.

Инновационные центры

В нашем отечестве зарубежные программы технической помощи, как правило, воспринимаются неоднозначно. Так было и с проектом Европейского союза Tacis Finrus 9804 «Innovation Centers and Science Cities». Проект не был первой инициативой Tacis, предназначенной помочь структурным изменениям в отечественной науке и содействовать коммерциализации технологий⁵. Ранее, с 1995 г. по январь 1998 г.,

финансировался проект «Развитие науки и технологии в российской рыночной экономике», предоставивший помощь для развития способностей к управлению сотрудников в четырех инновационных центрах — в Новосибирске, Томске, Самаре и Зеленограде. Особенностью проекта являлось то, что попытки повлиять на изменения, происходящие в научно-исследовательских институтах, не только не предпринимались, но

⁵ Медведев Ю. Вложить рубль, чтобы получить пять // Российская газета. 26.11.2002.

и не входили в задачи проекта. Однако российские НИИ и научно-производственные образования и территории, то есть «города науки», испытывали острую потребность в компетентном управлении, чего не заметить было попросту невозможно. Глобальной задачей следующего проекта — «Инновационные центры и наукограды» — стало создание условий для эффективного функционирования научно-исследовательской деятельности в научных городах в рыночном экономическом окружении.

Этот проект Tasis стал в своем роде уникальным экспериментом. Основная цель — разработка моделей, показывающих, каким образом может осуществляться экономическое развитие на территориях с высоким научным потенциалом. С октября 1999 г. по октябрь 2001 г. проходил первый этап работ, который имел два основных направления — работы на местном и на федеральном уровне. На федеральном уровне (сначала — с Министерством науки и технологий Российской Федерации), велась разработка методологий для поддержки научных городов (наукоградов). В работе на местном уровне был сделан фокус на поддержке четырех научных городов, их администраций, научных коллективов и предпринимателей. Согласно рекомендациям экспертов были отобраны Обнинск, расположенный в Калужской области (город в 2000 году первым получил статус наукограда); Реутов и Троицк Московской области; Кольцово, близ Новосибирска, на территории которого находится не только Государственный научный центр «Вектор», но и Академгородок-10. Работы, проведенные в этих научных городах, были

направлены на поддержку местной власти, научных сообществ и интерфейсных организаций (в основном инновационных центров). Конечная цель в том, чтобы показать возможности развития научных городов с оптимизацией их потенциала и превращением его в экономические активы. В силу обширности темы акцент был сделан на коммерциализации знаний, накопленных в НИИ, создании новых фирм, базирующихся на высоких технологиях и распространении инноваций в уже действующих компаниях. Работа велась по пяти направлениям, не считая генерального: федеральная политика; содействие развитию наукоградов; развитие научно-исследовательских институтов и организаций, ориентированных на рынок; коммерциализация продуктов; инновационная инфраструктура. По-видимому, благодаря основательной подготовке и тесному сотрудничеству с местными и федеральными властями, в рамках одного проекта удалось достичь ощутимых результатов.

Развитие интерфейса между НИИ и промышленностью — третье приоритетное направление проекта, заслуживающее специального внимания. С этой целью был проанализирован и адаптирован к отечественным реалиям европейский опыт, главный акцент был на активном укреплении связей между европейскими и российскими инновационными центрами. В городах появилось несколько новых инновационных центров, например в Обнинске — РИТЦ (Региональный инновационный центр). В Реутове и Троицке оказано содействие реориентации двух инновационных центров, а в Кольцово была подготовлена и реализована новая для

России концепция комбинации инновационного центра и Агентства регионального развития, что включает разработку стратегического видения, бизнес-планирование, анализ рынка. Два центра (Кольцово и Троицк) прошли процедуру «сертификации» и включены полноправными членами в сеть EBN (европейская сеть бизнес-инновационных центров).

Отдельного упоминания заслуживает Кольцово, где местные власти не только словом, но и деньгами поддерживали предложения экспертов. В качестве успешных примеров можно привести коммерциализацию новых лекарств «Ридостин» и «Полибациллин», передачу опыта международной стандартизации качества производства и лабораторных исследований медицинских препаратов (GMP/GLP) и подготовку планов реализации \$ 11 млн для финансирования проектов GMP, включая, например, активатор эритроцитов «Эритропен». С организа-

циями US Defence Threat Reduction Agency и Turner Nunn Nuclear Threat Initiative прошли обсуждения и консультации по использованию «Вектора» как регионального бизнес-инкубатора и были установлены первые связи с европейскими био-технологическими организациями. Более того, учебные программы, разработанные в рамках проекта, приняты Министерством здравоохранения РФ и Академией медицинских наук для повышения осведомленности о международных стандартах качества.

Главным итогом работы стало понимание того, что в России нельзя делать слишком сильный упор на развитие концепции научных городов в противовес регионам. С одной стороны, это приводит к непримиримым противоречиям между городскими и региональными властями, с другой стороны — неэффективно для решения основного вопроса — экономического благополучия территорий.

Понятие конкурентоспособности мегаполиса

Традиционно принято считать, что главные конкурентные преимущества России — это богатые природные ресурсы, высокий уровень образования и сильный интеллектуальный потенциал. Однако последние десятилетия не могли не сказаться на образованности и квалификации населения — в Российской Федерации появились граждане, не умеющие ни читать, ни писать.

Государственное управление является определяющим фактором развития, особенно в период трансформа-

ции экономики и общества. Длительный опыт национализации и денационализации, различные режимы функционирования хозяйственных организаций в течение последних двух столетий достаточно наглядно выявили связь между величиной государственного экономического вмешательства и уровнем развития факторов производства (производительных сил), или, иными словами, уровнем технологического развития страны⁶. В конце XIX века Адольф Вагнер выдвинул гипотезу, в которой утвержда-

лось, что промышленное развитие сопровождается ростом доли государственных расходов в ВВП⁷. Вагнер назвал три главные причины этого процесса:

- Относительный рост затрат на государственное управление, законность и порядок, а также на регулирование экономической деятельности по мере развития общества.
- Рост эластичности спроса на культурную и благотворительную деятельность государства по доходу, поскольку спрос на эти услуги растет быстрее роста доходов.
- Экономическое развитие будет в дальнейшем сопровождаться ростом промышленных монополий, что объективно потребует государственного контроля.

Эти идеи подвергались сокрушительной критике со времени их появления, и не случайно: они обосновывали необходимость государственного контроля над деятельностью частного капитала, который всегда стремился к полному освобождению от контроля со стороны государства. Можно утверждать, что нет убедительных доказательств, что частная собственность — абсолютное благо, точно так же, как не является абсолютным благом государственная собственность. Между ними в разных странах, в зависимости от множества различных факторов, должно быть установлено оптимальное соотно-

шение, только в этом случае национальная экономика будет работать эффективно. Соотношение между частным и государственным секторами во всех странах имеет конкретный оптимум. Основное влияние на соотношение между государственным и частным предпринимательством оказывают такие факторы как территориальная протяженность страны, климатические условия, развитость производственной инфраструктуры, плотность населения.

Сегодня отсутствие четкой законодательной границы между властью и бизнесом приводит к сращиванию капитала и власти, чрезмерному влиянию частных лиц на выработку государственной политики, что приводит к ее несоответствию общественным интересам. Государственные органы управления фактически выполняют только фискальную и контролирующую функции относительно мелкого и среднего предпринимательства, рядовых граждан. Все остальные функции выполняются плохо, либо вообще не выполняются. В российской экономике есть группа компаний, продукция которых обладает внешней конкурентоспособностью. Они принадлежат к мировой экономике. Дело не только в принадлежности к отрасли (нефть, газ, металлы), но еще и в качестве менеджмента, который смог использовать доступные конкурентные преимущества.

⁶ Основные индикаторы этого понятия: а) производительность труда, б) ВВП (или ВНП) на душу населения, в) индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП).

⁷ Адольф Вагнер (1835–1917) — немецкий экономист и политический деятель. Профессор политической экономики и финансов. Занимал кафедры в университетах Фрейбурга, Берлина и др. городов. Под влиянием своего учителя К. И. Родбертуса подчеркивал зависимость хозяйственной жизни от правовых условий. Один из основателей «Союза социальной политики» (1872), созданного для разработки законодательных мер по улучшению положения рабочих. Эти меры Вагнер называл государственным социализмом.

Есть вторая группа — компании, достигшие внутренней конкурентоспособности. Иногда их успех обусловлен характером продукции: стройматериалы или продукты питания накладывают в массовом порядке везти из Германии в Россию. После дефолта 1998 г. эти компании воспользовались «окном возможностей», возникшим в результате девальвации рубля, и укрепили свои позиции на внутреннем рынке. И до сих пор существует третья категория предприятий нерыночного сектора, которые сохраняются постольку, поскольку «присосались» к бюджету, к льготам или иным способам государственного субсидирования, прямого или косвенного. Задача политики конкурентоспособности состоит в том, чтобы повысить планку требований к эффективности предприятий, ликвидировать третью группу. Точнее, нижний сегмент эффективности будет всегда, но в нем не должно быть иждивенцев, приносящих убытки. Как и повсюду в мире, в него входят предприятия с рентабельностью ниже средней, которые хозяева подумывают продать, реконструировать или ликвидировать, потому что есть иные, более выгодные объекты вложения капитала.

Политика местных властей — один из важнейших факторов инвестиционного климата. Важность инвестиций осознается во многих регионах, поэтому там инвесторам предоставляются налоговые освобождения и другие льготы. Основным типом предусмотренных этим законодательством стимулов являются фискальные льготы (по уплате налогов,

подлежащих зачислению в региональный бюджет). Однако картина по РФ весьма пестрая. Чаще всего органы исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления своими актами и действиями препятствуют осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов (около 30 процентов всех выявленных антимонопольными органами нарушений) и необоснованно предоставляют льготы отдельным хозяйствующим субъектам (15 процентов нарушений).

Нет нужды говорить о необходимости определения места региона в экономическом пространстве такой обширной страны как Российская Федерация. Для определения потенциальных возможностей и перспектив развития субъекта Федерации или мегаполиса необходимо использование таких категорий как «конкурентоспособность». В научной литературе анализу конкурентоспособности на разных уровнях интеграции — от предприятия до страны, уделено большое внимание. Вследствие большой сложности она может оцениваться системой показателей и индикаторов⁸.

Современные концепции по-разному трактуют понятие региональной конкурентоспособности. Подход к оценке конкурентоспособности региона и мегаполиса (в дальнейшем в рамках данного рассмотрения понятия мегаполис и регион будем считать взаимозаменяемыми), можно сформулировать, опираясь, например, на концепцию конкурентоспособности страны, предложенную М. Портером⁹. Конкурентоспособность региона — эффективность

⁸ Калюжнова Н. Я. Конкурентоспособность регионов в условиях глобализации. — Теис. 2004; Панкрухин А. П. Территориальный маркетинг // Маркетинг в России и за рубежом. 1999. № 5. С. 99.

⁹ Портер М. Международная конкуренция. — М.: Международные отношения, 1993.

использования региональных ресурсов, и в первую очередь рабочей силы и капитала, по сравнению с другими регионами. Именно конкурентоспособность преобразуется в величину валового регионального продукта (ВРП) на душу населения, а также в его динамику. Некоторые ученые вообще предлагают отказаться от использования данного понятия, ссылаясь на то, что главная цель экономической политики региона — обеспечить своим гражданам достаточно высокий уровень жизни с перспективой роста. Способность региона сделать это зависит от эффективности использования имеющихся совокупных ресурсов, его продуктивности. При этом эффективность может быть выражена как стоимость отдачи от единицы труда или капитала. В конечном счете, эффективность — главная определяющая уровня жизни в регионе, поскольку в ней — основной источник дохода на душу населения. Эффективность людских ресурсов определяет их заработную плату, а эффективность использования капитала — доход, который получают его владельцы. Естественно, концепция конкурентоспособности на уровне региона может основываться на эффективности использования ресурсов.

В мировой практике, как правило, оценивается конкурентоспособность экономики страны. Международные экономические организации, такие как Мировой банк, оценивают конкурентоспособность экономики страны по 330 критериям, выделяя ряд определяющих факторов:

- совокупный экономический потенциал;
- степень участия в международной торговле и инвестиционных потоках;
- правительство (стимулирующая роль государства);
- функционирование рынка капиталов и качество финансовых услуг;
- инфраструктура (соответствие базовым потребностям бизнеса);
- наука и технология (потенциал и результативность НИОКР);
- люди (численность и качество трудовых ресурсов).

В этой связи представляется целесообразным при определении конкурентоспособности региона взять за основу критерии, характеризующие уровень и качество жизни населения. Как известно, подобный подход широко распространен в мировой практике. Например, Organisation for Economic Co-operation and Development (по-русски ОЭСР) определяет конкурентоспособность как способность компаний, отраслей, регионов и наций обеспечивать сравнительно высокий уровень доходов и заработной платы, оставаясь открытыми для международной конкуренции.

В докладе комиссии, работавшей в 30-е годы по заданию президента США Франклина Рузвельта, конкурентоспособность определяется как степень, с которой страна при свободных и справедливых условиях рынка производит товары и услуги, удовлетворяющие требованиям мирового рынка, формируя и увеличивая при этом доходы своих граждан¹⁰. Безусловно, уровень жизни населения неразрывно

¹⁰ Белова А., Попова Е. Когда рынок пасует // Эксперт. № 42 (349). 11.11.2002. С. 23. Кормнов Ю. П. Ориентация экономики на конкурентоспособность // Экономист. 1997. № 1. С. 38.

связан с функционированием экономики региона, активной и профессиональной деятельностью региональной власти, других институциональных структур, выражающих интересы граждан¹¹.

Под конкурентоспособностью мегаполиса, как очевидно, следует понимать его роль в экономическом пространстве России, способность обеспечить достаточный уровень жизни населения и степень реализации имеющегося потенциала (финансового, производственного, трудового, инновационного и др.). Потенциал региона реализуется в результате функционирования рынка, вовлекающего в воспроизводственный процесс все ресурсы и эффективно их использующего.

Эксперты отмечают, что в отличие от других стран, политика которых направлена на активное развитие своих конкурентных преимуществ, Россия использует свои сильные стороны недостаточно эффективно. Например, при существующем относительно высоком уровне человеческого и инновационного потенциала показатели, которые характеризуют эффективность политики в области образования, науки, технологий и инноваций, находят-

ся на относительно низком уровне. При этом все возрастающую роль в повышении качества бизнес-климата территории могут играть региональные и муниципальные власти. Это касается вопросов образования, транспортно-логистической инфраструктуры, инновационного климата, административных барьеров и ряда других. Россия — большая страна, каждый регион, мегаполис имеет свои специфические сильные и слабые стороны, поэтому многие возможности для улучшения существуют и лучше могут быть использованы именно на региональном уровне. В России пока еще существуют благоприятные условия для использования новых инструментов повышения конкурентоспособности.

Однако для многих компаний (особенно средних) сегодня проблемой является не только отсутствие финансовых средств, но и недостаток знаний о том, как можно развивать собственный бизнес, как можно выходить на новые рынки. Поэтому элементом системы повышения конкурентоспособности мегаполиса должны быть механизмы передачи и распространения управленческих знаний.

Заключение

В советские годы функцию инновационного развития фактически выполнял оборонно-промышленный комплекс. Поэтому сейчас, когда «девятка» ми-

нистерств, отвечавших за оборонную промышленность, ликвидирована, у России не осталось по существу структуры, способной отстаивать интересы

¹¹ Кормнов Ю. П. Указ. соч. С. 38. Chubais A., Vishnevskaya M. Privatization in Russia: An Overview // Aslund Anders (Ed.). Economic Transformation in Russia. London: Pinter Publisgers, 1994. P. 94–100.

инновационного пути ее развития. Без проведения структурных реформ в стране рассчитывать на повышение темпов роста российской экономики не приходится. При этом под единой промышленной политикой подразумевается четкое определение приоритетов отраслевого развития экономики и стимулирования повышения конкурентоспособности мегаполисов исключительно экономическими методами. Не следует забывать о необходимости признания органами власти и управления на всех уровнях важности развития инновационных процессов.

Масштаб изменений, связанных с переходом к инновационному развитию, требует создания специальных органов программного управления, «переводящих» инвестиционные проекты на «язык территориального развития». Это обусловлено связью инновационного развития с процессом дезурбанизации — переходу к постиндустриальной трансформации мегаполиса. Когда основу такого развития закладывает организация в пригородных зонах промышленных и научно-технических «парков». Именно в них начиная с 50-х годов размещались на Западе новые производства и филиалы предприятий, выносимых из крупных городов. Неопределенность, быстрая смена перспективных направлений развития технологий в глобальной экономике будет вести к увеличению рисков, особенно для государственных инвестиций в конкретные производ-

ственные проекты. Решающую роль будут играть институты и культура. По сути, повышение конкурентоспособности до мирового уровня потребует их ощутимых изменений. Однако институты меняются медленно, и чрезмерные усилия и торопливость при их изменении порой вызывают обратную реакцию. Поэтому политика развития конкурентоспособности мегаполиса должна быть долгосрочной и проводиться последовательно, несмотря на смену политических взглядов и предпочтений лидеров. Сегодня важны не только экономические институты, но и демократические институты разделения властей и общественного контроля над деятельностью государства. Политика обеспечения конкурентоспособности — это не фрагмент общей экономической политики, как всегда мыслилась промышленная политика; это сама государственная экономическая политика, главная цель которой — повышение конкурентоспособности страны через повышение конкурентоспособности товаров и услуг, ресурсов и институтов, мегаполисов и малых городов.

Безусловно, невозможно создать широкий плацдарм для экономического роста за один-два года, однако начинать предпринимать шаги в этом направлении нужно уже сейчас. Ведь в сложившихся условиях перспективы развития промышленного сектора и экономики страны в целом в 2005 г. не выглядят оптимистично.

О передаче отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления в Санкт-Петербурге

*Овчинников В. А.,
Сергиенко А. М.,
Ошурков А. Т.*

Овчинников Валентин Алексеевич — кандидат юридических наук, кандидат технических наук, профессор кафедры государственного и муниципального права Северо-Западной Академии государственной службы.

Сергиенко Анна Матвеевна — ведущий специалист аппарата комитета по законодательству Законодательного собрания Санкт-Петербурга.

Ошурков Андрей Тихонович — кандидат технических наук, старший научный сотрудник, начальник аппарата Комитета по законодательству Законодательного собрания Санкт-Петербурга.

Возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями предусмотрена ч. 2 ст. 132 Конституции Российской Федерации. В соответствии с указанной нормой Основного закона России органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Исходя из смысла ст. 19 Федерального закона от 16 сентября 2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон №131-ФЗ), можно выделить признаки, которыми обладают вышеуказанные отдельные государственные полномочия.

Во-первых, они не отнесены к вопросам местного значения.

Во-вторых, процедура наделения органов местного самоуправления этими полномочиями предусматривает обязательное принятие Россий-

ской Федерацией или субъектом Российской Федерации закона, отвечающего определенным требованиям.

Таким образом, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации (далее также — делегированные полномочия) может осуществляться только законом субъекта Российской Федерации. Существует мнение специалистов¹, что «любые полномочия органов местного самоуправления, закрепленные в законе и не связанные с вопросами местного значения, являются отдельными государственными полномочиями вне зависимости от того, поименованы ли они в законе в качестве отдельных государственных полномочий или закреплены как полномочия органов местного самоуправления в той или иной сфере».

Если органы местного самоуправления наделяются делегированными полномочиями, то нормативно-правовое регулирование, в форме установления расходных обязательств, и финансовое обеспечение указанных расходных обязательств осуществляют органы государственной власти субъекта Российской Федерации, а исполнение передается органам местного самоуправления.

Для исполнения органами местного самоуправления делегированных полномочий органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны обеспечить предоставление местным бюджетам субвенции в

объеме, установленном региональным законодательством.

Для финансирования делегированных полномочий в бюджете субъекта Российской Федерации должен быть образован региональный фонд компенсаций, формируемый в соответствии со ст. 140 Бюджетного кодекса Российской Федерации² (в редакции Федерального закона от 20.08.2004 года № 120-ФЗ), (далее — Закон № 120-ФЗ).

Согласно ч. 7 ст. 19 Закона № 131-ФЗ положения законов субъектов Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления делегированными полномочиями, вводятся в действие законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год при условии, если законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год предусмотрено предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий.

Согласно ч. 6 той же ст. 19 закон субъекта Российской Федерации, предусматривающий наделение органов местного самоуправления делегированными полномочиями, должен содержать ряд обязательных положений, определенных законом.

Пункт 3 части 6 статьи 19 Закона № 131-ФЗ, содержащий положение о «федеральных или региональных государственных минимальных социальных стандартах», которые необходимы для расчета нормативов при определении

¹ Кудилинский Н. М., Шевелева Н. А. Муниципальное право России. — СПб.: Издательский Дом СПбГУ, Изд. юридического факультета СПбГУ, 2005.

² Указанная статья вступает в силу с 1 января 2006 г.

общего объема субвенций, обращает на себя особое внимание. Как известно, ни федеральных, ни региональных «стандартов» до сих пор нет. Весьма сомнительно также, что они появятся в скором будущем, поскольку практически все, что ранее касалось социальных стандартов, из Закона № 120-ФЗ исключено. С другой стороны, не имея социальных нормативов и нормативов финансовых затрат, непонятно на что опираться при обосновании расчетов субвенций на делегированные полномочия.

Проблематичной является также «передача в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий». Нет сомнений в том, что передаваемые «материальные средства» потребуют дополнительных финансовых средств из местных бюджетов на их содержание и ремонт, что, в свою очередь, вызовет удорожание оказываемых бюджетных услуг и, следовательно, потребует увеличения объема субвенций, предоставляемых из фонда компенсаций.

Статья 140 Закона № 120-ФЗ содержит следующие обязательные требования к размеру субвенций и порядку их распределения из регионального фонда компенсаций:

- 1) субвенции распределяются между всеми муниципальными образованиями субъекта Российской Федерации, где осуществляются делегированные полномочия;
- 2) субвенции распределяются в соответствии с методиками, едиными для каждого вида субвенции;
- 3) указанные методики утверждаются законом субъекта Российской Федерации;
- 4) субвенции распределяются пропорционально:
 - численности населения (отдельных групп населения);
 - численности потребителей соответствующих бюджетных услуг;
 - численности лиц, имеющих право на получение трансфертов населению;
 - другим показателям с учетом объективных условий, влияющих на стоимость бюджетных услуг (объем выплат);
- 5) при распределении субвенций не допускается использование показателей, характеризующих собственные доходы местных бюджетов;
- 6) распределение субвенций утверждается законом о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год по каждому муниципальному образованию и каждому виду субвенций.

Из указанных требований вытекает прежде всего проблема обязательности обеспечения «пропорциональности» распределения субвенций.

Поскольку в рамках одного и того же делегированного полномочия предоставляется, как правило, не единичная (отдельная) услуга, а комплекс бюджетных услуг (работ), то каждое делегированное полномочие должно иметь своего рода спецификацию (паспорт) услуг, «входящих» в это полномочие. В указанном документе должна содержаться исчерпывающая информация обо всем комплексе соответствующих услуг: содержании, стоимости (с приложением калькуляции затрат), механизме по-

ставки, других показателей, имеющих значение как для поставщиков, так и для потребителей услуг.

Необходима качественная статистическая информация о составе населения данного муниципального образования, разбитом на группы потребителей конкретных бюджетных услуг.

На заседании правительства Санкт-Петербурга, проходившего 15 марта 2005 года, было принято решение — рекомендовать для внесения в Законодательное собрание Санкт-Петербурга проект закона Санкт-Петербурга «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге». В законопроекте делегированным полномочиям посвящена ст. 3, в которой приведен перечень отдельных государственных полномочий, предполагаемых к передаче органам местного самоуправления в Санкт-Петербурге. К числу таковых отнесены полномочия Санкт-Петербурга в следующих сферах деятельности:

- благоустройства;
- организации отдыха детей в каникулярное время;
- предоставления дополнительного образования детям;
- организации снабжения топливом населения муниципального образования;
- содержания и ремонта автомобильных дорог общего пользования местного значения в границах муниципального образования в соответствии с перечнем, утвержденным правительством Санкт-Петербурга;

- содержания и благоустройства мест захоронения;
- организации библиотечного обслуживания населения муниципального образования;
- предоставления общедоступного бесплатного дошкольного образования;
- защиты населения и территории муниципального образования от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Очевидно, что все вышеуказанные «делегированные полномочия» должны быть преобразованы в форму, удобную для дальнейших расчетов. И здесь могут оказаться полезными методические рекомендации субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений³.

Прежде всего необходимо по каждому «делегированному полномочию»:

- расшифровать перечень (состав) бюджетных услуг (работ, объемов выплат), оказываемых в рамках данного полномочия;
- знать «цену вопроса», т. е. стоимость каждой услуги;
- выделить категории потребителей соответствующих услуг;
- определить объем «клиентской базы» (количество потребителей);
- оценить факторы, влияющие на стоимость предоставления услуг.

Полученные данные целесообразно свести в следующую таблицу⁴

³ Приказ Минфина России от 27.08.2004 года № 243 «О методических рекомендациях субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений».

⁴ Приводится фрагмент предлагаемой таблицы.

Таблица 1. Перечень бюджетных услуг (работ, объемов выплат), оказываемых в рамках «делегированных полномочий»

№ п/п	Наименование полномочий ⁵ в соответствии с проектом, предложенным правительством СПб	Наименование услуг (работ, объем выплат)	Стоимость услуг, руб. / потреб.	Категория потребителей услуг	Количество потребителей услуг	Показатели для расчета поправочных коэффициентов	Примечания
1	2	3	4	5	6	7	8
1	В сфере благоустройства						
	Итого по № 1						
2	по организации отдыха детей						
	Итого по № 2						
	...						
6	по содержанию и благоустройству мест захоронения						
	Итого по № 6						
	И т. д.						

До настоящего времени в Санкт-Петербурге практика делегирования отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления отсутствует. Федеральное законодательство также не содержит даже пример-

ного перечня государственных полномочий, ограничиваясь определением сфер деятельности.

В связи с этим не безынтересен опыт других субъектов Российской Федерации по исследуемому вопросу⁶.

⁵ В качестве примера наименований полномочий приводятся сокращенные наименования полномочий, в соответствии со ст. 3 рассматриваемого в настоящей работе проекта закона Санкт-Петербурга «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге», одобренного правительством Санкт-Петербурга для внесения его губернатором на рассмотрение Законодательного собрания Санкт-Петербурга.

⁶ Авторами был проведен анализ действующего законодательства по передаче делегированных полномочий в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Северо-Западного федерального округа.

Из одиннадцати субъектов Российской Федерации в Северо-Западном Федеральном округе в четырех принят и действует закон субъекта Российской Федерации, регулирующий порядок передачи отдельных государственных полномочий. При этом только восемь из них реально передали полномочия органам местного самоуправления на своей территории.

Удалось выявить свыше 70 формулировок каждого из передаваемых государственных полномочий. Наиболее детальную регламентацию делегируемые полномочия получили в Ленинградской области.

Что касается Санкт-Петербурга, то здесь возникает масса как теоретических, так и практических вопросов.

Прежде всего, насколько город федерального значения свободен в выборе формулировок вопросов местного значения и государственных полномочий? Закон № 131-ФЗ не содержит прямого указания на то, что перечень вопросов местного значения города федерального значения утверждается этим субъектом Российской Федерации исходя из утвержденных в ст. 14–16 перечней для поселений, муниципальных районов и городских округов. Не запрещено — значит разрешено. И здесь петербургские разработчики законопроекта не нарушили закон. Но как быть с отдельными государственными полномочиями, когда из утвержденных федеральным законом для одних видов муниципальных образований в виде вопросов местного значения в Санкт-Пе-

тербурге они трансформируются в «делегированные полномочия» субъекта Российской Федерации⁷? Насколько правомерен такой шаг? Например, «в сфере благоустройства»? «Сфера» — это еще не полномочия, а область деятельности органов власти независимо от уровня, в том числе и муниципальной. И хотя действующее законодательство не содержит определения термина «благоустройство», очевидно, что определенные (конкретные) действия и, соответственно, права и обязанности органов власти по благоустройству подведомственных им территорий существуют.

То же относится и ко всем остальным «полномочиям». Например, «организация отдыха детей в каникулярное время». Что именно должны делать органы местного самоуправления в Санкт-Петербурге для организации отдыха детей? Что понимается под организацией отдыха — покупка и распределение путевок? Если принять, что под данным полномочием понимаются «мероприятия по организации оздоровительной кампании детей и подростков»⁸, то возникает новый вопрос, какое количество детей и подростков «подпадает» под эту статью?

Очевидно, что заявленная в названии ст. 3 законопроекта цель правового регулирования кроме определения сферы деятельности, в которой отдельные государственные полномочия Санкт-Петербурга передаются органам местного самоуправления,

⁷ Даже если этот субъект Российской Федерации — город федерального значения.

⁸ В Законе Санкт-Петербурга о бюджете Санкт-Петербурга на 2005 год — целевая статья 4000642 в сумме 242,2 млн руб.

вообще не представлена. Содержание статьи не соответствует ее названию.

В рамках настоящего исследования был проведен анонимный микро-опрос, в качестве экспертов которого выступили муниципальные служащие, депутаты муниципальных советов Санкт-Петербурга. Экспертам был задан вопрос: «Какие предложения (пожелания, вопросы) появились у вас после знакомства с проектом закона Санкт-Петербурга «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге» по поводу передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления в Санкт-Петербурге?»

Общее мнение экспертов было обобщено в нескольких приведенных положениях:

1. Неизвестно, существует ли в настоящее время перечень отдельных государственных полномочий, сформулированных в окончательном виде, позволяющем начать такую передачу. Насколько предполагаемые к передаче полномочия корреспондируют полномочиям исполнительных органов власти, например администраций районов в Санкт-Петербурге, определенных постановлением правительства Санкт-Петербурга № 128, или появится совершенно другой перечень, «специализированный» для органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге? Получат ли делегируемые полномочия иные формулировки? Представляется весьма полезным с этой точки зрения опыт Ленинградской области. Вызывает беспокойство судьба таких муниципальных образований как города Зеленогорск, Петеродворец, Колпино и другие, которые по суще-

ству остаются пригородами Санкт-Петербурга и в то же время имеют свое городское хозяйство. Вытекает ли из требования ст. 79 Закона № 131-ФЗ о «необходимости сохранения единства городского хозяйства» обязанность сохранять «единство» в границах территории субъекта Российской Федерации — города федерального значения Санкт-Петербурга, или органы местного самоуправления названных муниципальных образований все-таки получают право на единство своего городского хозяйства с учетом сложившейся инфраструктуры?

2. Порядок передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления в Санкт-Петербурге остается неясным (нерегулированным). Это будет один закон о порядке передачи, в соответствии с которым отдельное полномочие или группа полномочий будут переданы в дальнейшем, или процедура передачи каждого конкретного полномочия будет урегулирована отдельным законом с учетом специфики такого полномочия?
3. Кто и каким образом рассчитает необходимые для исполнения переданных полномочий финансовые ресурсы? Каковы гарантии финансового обеспечения делегированных полномочий? В случае если переданных финансовых средств (субвенций или других дополнительных источников) окажется недостаточно (поступления ниже расчетных или расходы выше по объективным причинам), обязаны ли органы местного самоуправления в Санкт-Петербурге снизить объем выполняемого

полномочия, или же региональные органы государственной власти обязаны компенсировать дополнительные расходы?

4. Каков правовой статус имущества, принадлежащего органам государственной власти в Санкт-Петербурге и необходимого для осуществления передаваемых отдельных государственных полномочий? Ведь его можно передать:
- в безвозмездное пользование;
 - в доверительное управление;
 - в собственность.

5. Как будет осуществляться контроль за осуществлением органами местного самоуправления, делегированных полномочий со стороны органов государственной власти?

Очевидно, что критерии оценки исполнения могут быть различными. Например, такими:

- обеспечение установленных норм и правил;
- исполнение не хуже, чем данное полномочие исполнялось государственными органами по факту на момент передачи⁹ и тому подобное.

6. Контролирующие органы: кто они? Специализированные по контролю исполнения отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления или общетраслевые, такие как Государственная жилищная инспекция или прокуратура?

7. Какова ответственность должностных лиц органов местного самоуправле-

ния за ненадлежащее исполнение делегированных полномочий?

Таким образом, вопросов оказалось больше, чем ответов.

В заключение надо отметить, что в современном Санкт-Петербурге налицо желание исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации перераспределить в свою пользу большую часть сфер деятельности. Это происходит посредством преобразования вопросов местного значения, закрепленных в ст. 14–16 Закона № 131-ФЗ в передаваемые отдельные государственные полномочия, что, безусловно, влияет на самостоятельность органов местного самоуправления.

По мнению известного представителя классической русской муниципальной мысли профессора Л. А. Велихова, «значение муниципальной самостоятельности, порождаемой децентрализацией государственной власти, не следует недооценивать... Без известной доли самостоятельности самоуправление превращается в исполнителя чужой воли, то есть в чистейшую фикцию, и, в частности, городская коммуна оказывается внутренне бессильной строить свое благоустройство согласно своим собственным, хорошо знакомым ей нуждам и интересам. На помочах у центрального правительства, **не знающего местных условий и особенностей**¹⁰, муниципальные органы утрачивают не только свою внутреннюю энергию и волю к власти, но и свою гибкую приспособляемость

⁹ Тогда необходима фиксация «изначального состояния дел» — как, кем, каким документом.

¹⁰ Выделено авторами.

ко всем сложным требованиям реальной жизни на местах...»¹¹.

Перемещение какой-либо и, тем более большинства(!), функций из перечня вопросов местного значения в список делегированных полномочий означает полную подконтрольность муниципалитетов в данной области исполнительным органам государственной власти и превращение органов местного самоуправления из самостоятельного уровня публичной власти в исполнительное подразделение государственной власти. Но по сравнению с государственной властью исполнение государственных полномочий силами органов местного самоуправления имеет недостатки и может вызвать дестабилизацию данной отрасли, поскольку:

- в силу выборности и, следовательно, сменяемости органов местного самоуправления неизбежно привнесение элемента неуправляемости;
- неизбежно возрастают организационные издержки в связи с необходимостью дополнительного штата специалистов на разных стадиях реализации делегированного полномочия: на стадии подготовки и передачи государственных полномочий, либо их возврата обратно; на стадии исполнения государственных полномочий; на стадии контроля;
- легкость прекращения исполнения государственных полномочий (либо в соответствии со ст. 75 закона № 131-ФЗ, либо просто при невключении соответствующей субвенции

в закон о бюджете) вызывает вопросы о сопутствующем этой функции имуществе;

- неизбежны проблемы с персоналом. Не случайно на совещании в Министерстве регионального развития 24 марта 2005 года вопрос о муниципальных кадрах был определен, как «особенно острый»¹².

Ведь если передача государственного полномочия для осуществления органами местного самоуправления предполагает сокращение должностей государственных служащих, а исполнение делегированного полномочия в любой момент может быть приостановлено Законом о бюджете, то судьба муниципальных служащих постоянно висит под вопросом, что не способствует увеличению производительности и улучшению качества труда.

Закон № 131-ФЗ предусматривает передачу отдельных государственных полномочий для осуществления органам местного самоуправления муниципальных районов, городских округов, и, как исключение, — поселений. Но не органам местного самоуправления внутригородских территорий в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге. Применительно к этим городам-субъектам Российской Федерации действуют положения ст. 79 Закона № 131-ФЗ. И логика здесь такова — то, что можно эффективно решить в рамках одного муниципального образования — это вопрос местного значения, а все остальное — это либо вопросы государственного значения, либо

¹¹ Говоренкова Т. М. Читаем Велихова вместе. — М.: РИЦ «Муниципальная власть», 1999. С. 115.

¹² «Коммерсант». 25.03.2005. № 52.

вопросы межмуниципального сотрудничества. В рамках же осуществления государственных полномочий межмуниципальное сотрудничество невозможно.

Целесообразно сразу же определить, какие функции являются муниципальными, а какие — государственными, и передачу государственных

полномочий осуществлять только в крайних случаях после обкатки на экспериментальной площадке определенных для этого муниципальных образований.

Таким образом, передача отдельных государственных полномочий должна быть не правилом, а исключением.

«Болезни гендерного роста», или О проблеме институционализации гендерного образования в отечественной высшей школе

*Материалы круглого
стола исследователей
и преподавателей*

На первой международной конференции «Лидерство. Гендерные перспективы», состоявшейся в Санкт-Петербурге 27–28 октября 2003 года, отмечалось, что центральной задачей в достижении гендерного равноправия выступает гендерное просвещение населения и научного сообщества. Слово «гендер» достаточно прочно вошло в оборот отечественного обществознания, гендерная секция становится почти «дежурной» на научных конференциях. Каждый политик, старающийся не отстать от жизни, должен коснуться гендерной проблематики или, по меньшей мере, позиционироваться по отношению к ней. Но при ближайшем рассмотрении оказывается, что многие политические деятели и даже ученые слабо представляют себе истинное содержание этого термина и те задачи, которые ставятся перед гендерными исследованиями.

Публикацией материалов круглого стола петербургских исследователей и преподавателей, посвященного проблеме институционализации гендерного образования в высшей школе, наш

Обзор подготовлен к публикации доцентом кафедры социологии Северо-Западной академии государственной службы **Мариной Александровны Кашиной**.

журнал вносит свой вклад в дело просвещения и распространения гендерных знаний. Важно отметить, что сегодня разговор перемещается из исследовательской плоскости в плоскость академическую, плоскость преподавания гендерных дисциплин, что является значимым индикатором дальнейшего становления и развития отечественной традиции гендерных исследований. Существующее гендерное знание должно быть адекватно интерпретировано и донесено до молодого поколения, только в этом случае можно надеяться, что начнется процесс пересмотра существующих гендерных стереотипов. Патриархатность как принцип мышления не зависит от возраста, среди студентов он распространен ничуть не меньше, чем среди людей более старших возрастов, имеющих другие социальные статусы. Каковы перспективы гендерных курсов в системе высшего образования России? Что нужно сделать для того, чтобы гендерное знание стало востребованным? Об этом и о многом другом говорили социологи, психологи и историки на состоявшемся 6 мая 2003 года в рамках Невских чтений в Невском институте языка и культуры в Санкт-Петербурге круглом столе. Преподавательский и исследовательский опыт участников состоявшегося обсуждения очень разный, разными путями они пришли к гендерным исследованиям, различно отношение администрации их вузов к гендерным курсам и представленность самих этих курсов в учебном процес-

се. Тем не менее такую неоднородную ситуацию можно считать типичной для отечественной высшей школы, так же, как и проблемы, которые обсуждались. Нужно отметить, что в работе круглого стола участвовали преподаватели как государственных, так и негосударственных вузов. Прежде чем перейти к изложению наиболее интересных моментов обсуждения, напомним основные понятия, используемые в гендерном дискурсе.

Гендер — социальный пол. В английском языке разграничиваются понятия социального пола (gender) и биологического (sex). Терминологически понятие «гендер» оформилось в процессе теоретического развития феминизма, а затем и собственно гендерных исследований. <...> Смысл понятия «гендер» заключен прежде всего в идее социального моделирования или конструирования пола. Социальный пол конструируется социальной практикой. <....> Гендер — совокупность социальных репрезентаций, а не природой закреплённая данность. Гендер — культурная маска пола, то, что мы думаем о поле в границах наших социокультурных представлений¹.

Гендерные исследования — отрасль знания, с помощью которой изучается, как тот или иной социум определяет, формирует и закрепляет в общественном сознании и сознании личности социальные роли мужчины и женщины, а также **какие** последствия это распределение для них имеет².

¹ Хрестоматия к курсу «Основы гендерных исследований». — М., 2000.

² Трофимова Е. И. Терминологические вопросы в гендерных исследованиях // Общественные науки и современность. 2002. № 6.



Ведущая круглого стола — доцент кафедры социологии и социальной работы Северо-Западной академии государственной службы к. филос. н. **М. А. Кашина**.

Участники обсуждения: **Юкина И. И.** — зав. кафедрой гендерных исследований Невского института языка и культуры, к. социол. н.; **Мелешко Т. А.** — доц. кафедры коммуникационных технологий и связей с общественностью Невского института языка и культуры, к. филол. н.; **Клецина И. С.** — доцент кафедры психологии человека Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена, зав. лабораторией гендерной психологии, к. психол. н.; **Мищенко А. С.** — научный сотрудник Петербургского социологического института РАН, **Рабжалева М. В.** — старший преподаватель Института психологии и социальной работы, **Чикалова И. Р.** — профессор кафедры всеобщей истории Белорусского государственного педагогического университета, д. истор. наук.

Марина Кашина: Тема, для обсуждения которой мы собрались, — предпосылки институционализации гендерного образования в отечественной высшей школе. Давайте начнем с воспоминаний. Как давно каждый из вас работает с гендерной проблематикой? В чем это выражается: в преподавании, в проведении исследований или в написании научных статей и монографий?

Ирина Юкина: Я заинтересовалась темой в начале 1990-х. Мой первый исследовательский грант был по-

лучен в 1994–1995 годах, к этому времени у меня были уже какие-то наработки. Что меня подвигло к этой теме? Конечно, познавательный интерес. Мне кажется, что в начале 1990-х «женская» тема витала в воздухе. Проводилось много крупных мероприятий, таких как Независимые женские форумы в Дубне, шел интенсивный обмен с зарубежными, в первую очередь, с американскими учеными и активистками женского движения, появились первые женские издания неофициального плана. В «основной» российской прессе активно обсуждалась тема женской безработицы и женского предназначения. Риторика этого обсуждения разительно отличалась от идеологии советского времени.

Мне стало интересно: а каковы собственно российские традиции женского бытия, а было ли в России женское движение или это зарубежный продукт, как утверждали в то время многие публицисты и историки? Поэтому для меня гендерные исследования — это прежде всего исследовательская деятельность. Мне кажется, что это довольно характерно для исследователей призыва начала 1990-х, потому что, прежде чем преподавать, нужно было «добыть» новый материал и осознать саму проблематику, а для этого потребовались исследования. Сейчас этот материал, конечно, входит в мои курсы.

Ирина Клецина: Я начала деятельность в рамках гендерной проблематики в 1996 году, когда прочитала первый спецкурс по теме «Гендерные исследования». В рамках содержательной деятельности преподавателей нашего факультета, имеющих должность доцента, обязательным услови-

ем является разработка новых научных тем и направлений, которые должны найти отражение в спецкурсах. Я предложила спецкурс по гендерным исследованиям, и заведующий кафедрой Панферов В. Н. поддержал меня.

Источником же пробуждения моего интереса к этой теме было знакомство с директором Санкт-Петербургского центра гендерных проблем Ольгой Липовской.

Татьяна Мелешко: Я занимаюсь гендерными исследованиями с 2000 года. Педагогическую и исследовательскую деятельность я вела одновременно, разрабатывала спецкурс по современной женской прозе, так как до этого занималась современной женской прозой как филолог. Участвовала в конкурсе фонда Сороса на разработку курса по гендерной проблематике.

Ирина Чикалова: Я начинала работу с изучения проблематики и с формулировки тем, которые могут быть подняты в рамках феминистской или гендерной теории. В 1994 году подала заявку в Британский Совет, который объявил конкурс на прохождение стажировки в Великобритании для преподавателей гуманитарных наук. Следующим шагом был выбор темы докторской диссертации — «Гендерная политика ведущих партий США и Великобритании в 1970–1990-е годы», которая стала продолжением исследовательской работы, начавшейся в Великобритании. Далее последовала и организаторская работа: создание гендерного центра, организация конференций, научных из-

даний и первые попытки преподавания гендерных курсов.

Марина Рабжаева: В 1999 году я начала писать статью, посвященную истории женской эмансипации, и, собирая материалы, поняла, что меня не удовлетворяют интерпретации процессов женской эмансипации в России XIX века профессиональными историками. В процессе поиска других теоретических подходов мне попались «Гендерные тетради» (выпуск первый), где я прочла статью Анны Темкиной «Женские движения как общественные движения». Эта работа, а также статья К. Уэст и Д. Зиммерман, стали для меня толчком для поиска литературы по гендерным исследованиям. Я начала «прочесывать» Российскую национальную библиотеку и Интернет. В том же 2000 году я прослушала курс у И. Н. Тартаковской «Социология семьи и пола» (ИС РАН), а затем летом участвовала в работе двух гендерных школ.

Александр Мищенко: В 1992 году в Северо-Западный кадровый центр (СЗКЦ)³ приехала международная делегация социологов. Встреча с Айно Сааринен, которая занималась гендерными исследованиями, пробудила во мне интерес к гендерной проблематике. Позже в СЗКЦ решили внедрять немецкий образовательный стандарт Гамбургской академии управления. В нем было 12 курсов по гуманитарным наукам, в том числе и гендерный, разработкой которого я и начал заниматься.

Марина Кашина: А на что Вы опирались при чтении этого спецкурса:

³ В 1995 году Северо-Западный кадровый центр Указом Президента РФ был переименован в Северо-Западную академию государственной службы.

был готовый материал или Вы использовали материалы исследований?

Александр Мищенко: Исследования? Ну, какие тогда могли быть исследования. Я «по крупицам» собирал этот материал, разыскивал его в библиотеках. В 1992–1993 годах материалов по гендеру было еще очень мало. В «Публичке»⁴, в каталоге я искал все книги, которые более-менее освещали женский вопрос. Мне очень помогли реферативные сборники по зарубежной социологии, в них я нашел первый материал по гендерной проблеме. Потом Ирина Игоревна Юкина пригласила меня в Петербургский гендерный центр, и мы начали заниматься этой тематикой вместе.

Марина Кашина: Давайте теперь обсудим субъективные факторы институционализации гендерного образования. Насколько отвечает гендерная проблематика системе Ваших собственных жизненных и ценностных ориентацией, существует ли продолжение этой системы ценностей в Вашем интересе к гендерным исследованиям?

Марина Рабжаева: Феминистская эпистемология, как никакая другая, дает мощный базис для осмысления собственной жизни, личной, научной, гендерной карьеры, которые жестко связаны. А главное — феминистская и гендерная теории дают инструментарий и разрешение (ибо рефлексия дискриминации женщин табуирована) для анализа как собственного опыта, так и культурного. Гендерные исследования, как никакая другая на-

учная дисциплина, создают очень сильную личностную мотивацию для тех, кто в нее вовлечен, кто преподает, читает эти курсы, занимается исследованиями. В первые годы меня не покидало осознание собственного раскрепощения, разрешения действовать без оглядки на традиционные гендерные жизненные сценарии и повседневное поведение. Не то чтобы я на них жестко ориентировалась — нет, но я получила авторитетное подтверждение своим неотрефлексированным мыслям, чувствам, стратегиям. И эту радость раскрепощения от гендерных поведенческих стереотипов я страстно желала сделать достоянием всех.

Мне кажется, огромная привлекательность гендерных исследований в том, что они не только дают возможность анализа гендерных практик, но и дают импульс к собственным изменениям. Потенциал внутренней свободы, обретаемой исследовательницами/исследователями, — огромен.

Ирина Клецина: Я начала заниматься данной тематикой на основе познавательного интереса. Сначала привлекало просто новое и необычное знание, но как только я глубже вникла в содержание этого знания, то открыла его большой личностный потенциал, его значимость для меня лично. И я эти новые знания сразу стала использовать для анализа своей жизни, своих поступков, своих действий. Вспоминая свое поведение на протяжении предыдущих 10–20 лет, я осознала некоторые свои стереотипы, сформированные в процессе воспитания, и на-

⁴ Российская национальная библиотека (ранее Государственная публичная библиотека им. Салтыкова-Щедрина), одна из двух крупнейших библиотек Петербурга.

чала изменять свое поведение так, как я считала нужным. Мне стало комфортнее и легче жить. Во-первых, за счет понимания и осознания своего поведения и поведения других людей именно в гендерном ключе, во-вторых, вследствие того, что я сумела преодолеть какие-то непродуктивные собственные практики, проявляющиеся в повседневной жизни и в отношениях с другими людьми.

Марина Кашина: Марина Рабжаева поставила очень важный вопрос об обоюдоостром оружии феминизма и гендерного знания, которое может быть конструктивным, а может разрушать, порождать конфликты.

Ирина Юкина: Ничего обоюдоострого и просто острого в феминистском, гендерном знании нет. Речь идет о внутренней, мировоззренческой позиции личности, не более. Ничего воинственного в усвоении новых знаний и обретении иного, более личностного взгляда на мир и себя в нем нет. Здесь нет элемента принуждения и насилия. Речь идет о том, берете вы или не берете себе это знание для конструирования себя и своих жизненных практик. Другое дело, что феминистская, гендерная теория и знание политизированы в своей глубинной сути, так как они связаны с процессом становления личности, с самоуважением, самооценкой человека. И в этом смысле они — оружие против тоталитарной, авторитарной власти, против духовной несвободы, против манипулирования как властной практики. Отсюда вопрос — кто боится феминизма и почему? Я долго не могла понять лозунг западного феминизма второй волны — «личное — есть политическое». Потом поняла, что

нет ничего страшнее для практики властвования, принуждения, подавления, чем осознание личных проблем как общественных и значимых, т. е. политических. Это процесс роста человеческого духа, самоуважения к себе и требование такого же уважения от власти. Для власти, основанной на манипулировании, подавлении, — это страшно, это страшнее, чем любой бунт.

Марина Рабжаева: Понятие феминизма в нашей культуре очень сильно дискредитировано: прежде всего общепатриархатным дискурсом российской культуры, в советское время феминизм намеренно дискредитировался партийными идеологами. И радикальный импульс гендерных исследований, конечно же, входит в противоречие с традиционалистскими общекультурными установками. Этот радикализм часто резонирует с неизжитым юношеским максимализмом.

Ирина Чикалова: Исследователи, которые исповедуют феминизм, составляют абсолютное меньшинство, но и среди них нет единой феминистской политики. Феминистская позиция подразумевает плюралистичность, демократичность, критический взгляд на социальные и культурные стандарты.

Ирина Клецина: Мне кажется, что у феминизма нет разрушительной практики, он просто интенсифицирует те процессы, которые и так должны были произойти, то есть он проявляет скрытый конфликт, скрытые проблемы. Действия совершает человек, а феминизм — это идеология. Человек может это знание принять на абстрактном уровне или уровне личностного знания. Человек может это знание перевести на уровень каких-то действий, но если

он этого сам не захочет сделать, то знание не будет толчком к тем или иным действиям. Это ведь не локальное знание, оно вписывается в целую систему каких-то представлений человека, и я стою на позиции, что человек — субъект своей жизни и деятельности, и нельзя воспринимать идеологию как воздействие на человека, ведь у человека есть разум. Феминизм — это одна из идеологий. Человек всегда может от нее отказаться, он может увлечься другим каким-то знанием, и поэтому я не считаю, что феминизм несет разрушительный потенциал.

Марина Кашина: Но тогда возникает вопрос: можно ли читать гендерные курсы, не опираясь на феминизм?

Ирина Клецина: Я считаю, что нельзя. Потому что гендерные исследования — это научная область знания, она базируется на феминистской теории, сформировавшейся в рамках определенных идеологических воззрений. Эту связь надо самому осознавать и демонстрировать студентам в процессе чтения гендерных курсов. Традиционно в системе высшего образования представляются разные научные подходы и точки зрения, а феминистская теория — это одна из теорий, которая лежит в основе гендерных исследований.

Ирина Юкина: Я согласна с Ириной. Без теоретического осмысления социальных проблем невозможны грамотные практические решения. Что кроме феминистской теории и гендерной теории как ее производной может выступить теоретической основой для решения гендерных проблем? Поэтому вопрос: с каких теоретических позиций читается обязательный для спе-

циальности «Социальная работа» курс «Феминологии и гендерологии», если преподающие их избегают феминистского теоретизирования?

Марина Кашина: А те, кто читают гендерные курсы, не опираясь при этом на феминистскую теорию, что они все-таки читают?

Ирина Клецина: Я не знаю, что они читают. Это не гендерные курсы, это как-то уже по-другому называется.

Ирина Юкина: Студенты института, в котором я раньше работала, говорили мне, что преподаватель феминологии рассказывал им на лекциях о том, как его бабушка дралась на сквородках с дедушкой. Вот вам результат ухода от теоретического уровня. Все заканчивается побасенками, профанацией и дискредитацией гендерных проблем и курса в целом. В этих «феминологических» курсах есть ловушка — кажущаяся самоочевидность проблем и их решений. То, что феминистская теория выявляла и шаг за шагом осмысляла на протяжении почти двух веков, — вещи далеко не очевидные.

Александр Мищенко: Если человек читает даже просто феминологию, он должен каким-то образом определиться в своем отношении к феминизму. Если ты против феминизма, то ты читаешь, соответственно, курс патриархатной феминологии. Совершенно оторваться от существующей практики феминизма и гендерных исследований невозможно, потому что такое знание нельзя не учитывать или игнорировать.

Татьяна Мелешко: Мне кажется, что если использовать постструктуралистский подход, тогда можно рассмотреть все точки зрения, это первое.

И второе, с методической точки зрения, не нужно говорить уже на первой лекции, что мы базируемся на феминистской идеологии. К этому можно подвести если не к концу курса, то к середине, сказать об этом уже подготовленным студентам, потому что, как уже отмечалось, существует отрицательный стереотип в общественном мнении по отношению к феминизму.

Марина Кашина: Тогда нужно уточнить. Значит, возможны курсы, которые вообще не строятся по идеологическим основаниям. Есть курс «Гендерные исследования» с идеологией феминизма, а есть, например, курс «Феминология», который не имеет этой идеологической составляющей.

Ирина Клецина: Любой курс со словом гендер, по моему мнению, должен быть связан с феминизмом и должен базироваться на феминистской идеологии. Без феминизма гендера не может быть. А если в названии какого-то учебного курса нет слова гендер, например, «Женские исследования», то тогда, вероятно, можно читать курс без упоминания о феминизме.

Ирина Чикалова: Я не согласна. Все начиналось с женских исследований, и им нужно отдать должное. Это были исследования, которые выросли на волне женского движения и развивались параллельно с женским движением. Это та область, которая занималась исследованием форм и методов дискриминации женщин и демонстрировала неравенство и неравные возможности женщин во всех сферах жизни. Область женских исследований в наибольшей степени обладала критическим феминистским пафосом. Достаточно много опубликовано статей,

в которых анализируется эволюция области женских исследований: от собственно женских исследований к гендерным исследованиям, включившим в свою исследовательскую повестку и исследования сексуальности, и женские, и гей/лесбийские, и мужские исследования. Благодаря этой трансформации все больше исследователей работает в области, которую теперь уже можно назвать единым термином гендерные исследования.

Ирина Юкина: Гендерные исследования, на мой взгляд, — форма академизации «женских исследований».

Марина Кашина: Мне кажется, проблема нашей страны состоит в том, что мы не имеем сильного женского движения и не можем пройти тот путь, который прошли на Западе: от женского движения к гендерным исследованиям, значит, у нас должен быть свой путь институционализации гендерного знания.

Марина Кашина: Теперь нам необходимо обсудить проблему качества чтения гендерных курсов. Существуют ли какие-то особые условия, обеспечивающие качественность процесса гендерного образования?

Ирина Чикалова: Мы должны выделить несколько составляющих. Первая из них — это личный компонент: преподаватель должен быть подготовлен. И здесь я абсолютно согласна с Ириной Клециной, которая подчеркнула, что специалист должен разделять феминистские позиции, по крайней мере, отдавать дань уважения феминизму. Вторая составляющая — это организационная, включение этих курсов в сетку расписания. Они должны быть в числе курсов магистратуры и ас-

пирантуры. Что касается бакалавриата, то гендерная проблематика может найти себе место в спецкурсах, но она должна «звучать» и в базовых курсах. Например, я читаю курс «Новая история стран Западной Европы и США. Второй период». В блоке «Политические доктрины XIX – начала XX вв.» в обзор, наряду с темами «Консерватизм», «Либерализм», «Марксизм», «Анархизм», я включаю в качестве самостоятельного раздела «Феминизм». Я обсуждаю основные направления феминизма и его возможный альянс с другими направлениями. На чем стоит консерватизм в области взаимоотношения полов — на сохранении патриархатной системы в обществе. В этой связи мы переходим к более подробному обсуждению патриархатной идеологии и отношения к ней со стороны других политических доктрин. Здесь обнаруживается, что даже несущие значительный реформаторский потенциал идеологии, включая либеральный и социалистический феминизм, существенно не подрывали основ патриархата как целостной системы. А значит, патриархатная идеология является объединяющей для политических доктрин XIX в. Это долгий разговор, но любая тема в преподавании истории методически может быть развернута в феминистской перспективе. В блоке «Общественные классы и социальные процессы в модернизирующемся мире» традиционный анализ социально-классовой структуры общества XIX в. дополняется анализом его гендерных характеристик. Он также включает тему «Женские общественные организации и движения». В теме «Образ жизни различных социально-классовых сло-

ев общества» ставится вопрос: «Что больше: общего или различия в образе жизни у женщин, принадлежащих к разным социально-классовым группам? Т. е. какая характеристика является более важной для анализа женщины (как категории): класс, пол/гендер или что-нибудь еще?» В XIX веке разделение шло очень четко. Политически активные пролетарские женщины, которые работали на фабриках, тяготели к социал-демократической идеологии, но они никогда не называли себя феминистками, хотя сегодня мы их так называем. В то время как женщины из среднего класса поднимали вопросы политических и гражданских прав, права на получение высшего образования, профессии, квалифицированной работы, пролетарским женщинам было важно, чтобы были установлены выходные дни, отпуска, более короткий рабочий день, чтобы были ясли для детей. Гендер очень важен, но, как мы видим, для XIX века «класс», возможно, актуальнее.

Марина Кашина: Давайте вернемся к составляющим качества гендерного образования. Итак, это включение в сетку часов, активная личная позиция преподавателя, владение материалом. И все-таки существуют ли какие-нибудь стандарты в гендерном образовании?

Александр Мищенко: Мне, наверное, повезло, никакого административного и методического давления и контроля не было, я читал то, что считал нужным. Но я понимаю, какие могут быть сложности, когда «сверху» спускают готовый учебный план с указанными темами.

На мой взгляд, идеальная программа гендерного курса — это просто список тем, которые необходимо изучить, и проблемное поле, в рамках которого каждый преподаватель в соответствии со своим личностным и исследовательским опытом будет выстраивать курс. Если бы можно было в институте повышения квалификации или где-нибудь еще организовать такое научно-учебное сообщество, которое бы отслеживало качество образовательного стандарта, тогда ситуация стало бы другой. К сожалению, вопрос о содержании курсов (в том числе и гендерных) решает чиновник в министерстве или в УМО, а не те, кто их читают.

Марина Рабжаева: Самое важное в обеспечении качества преподавания — это прохождение преподавателем обучения, а затем контроль его деятельности со стороны гендерного сообщества. При чтении гендерных курсов очень важен статус преподавателя. Когда преподавателя со стороны пригласили прочитать, это один статус курса. И совсем другая картина, когда человек уже встроен в систему институтских отношений и, соответственно, у студентов отношение к курсу тоже другое.

Ирина Клецина: Как можно реально осуществить контроль гендерных стандартов?

Марина Рабжаева: Я думаю, удачен пример современных летних школ, дистанционных курсов, семинаров: преподаватель учится, после окончания обучения он представляет собственную программу курса. И одним из условий поступления на обучение, должно быть направление от вуза и обязательство предоставить препода-

вателю возможность для чтения этого курса по той программе, которая будет утверждена школой/курсами/семинаром. Так действует сейчас и Харьковский Центр Гендерных Исследований, набирая преподавателей на дистанционный курс по гендерным исследованиям, и Саратовский Центр Социальной политики и Гендерных исследований.

Марина Кашина: Но тогда мы не контролируем сам процесс преподавания и обучения, мы контролируем бумажку.

Марина Рабжаева: Конечно, тут возможно лавирование, но если человек составил программу и проработал ее, эту программу утвердили эксперты, и на ней стоит гриф института, то тут уже волей-неволей будешь выполнять условия договора и реализовывать свою программу.

Марина Кашина: Я хотела бы противопоставить точку зрения Марины Рабжаевой мнению Александра Мищенко. Существует программа курса, утвержденная некими экспертами, которые считают, что она хорошая. С другой стороны, надо давать человеку, который читает курс, свободу в выборе тем. Нет ли в этом противоречия?

Марина Рабжаева: Никакого противоречия нет, потому что я сама составляю программу. Это моя авторская программа, другой по ней читать не будет, он выстроит свою.

Марина Кашина: Но в этом случае мы оставляем гендерные курсы в области авторских курсов и спецкурсов. Получается, что нельзя разработать какой-то общий (универсальный) курс, который можно утвердить, например, в том же министерстве и ввести как обязательный в образовательный

стандарт наряду, например, с культурологией или историей. Хотя справедливости ради надо сказать, что один обязательный гендерный курс в высшей школе есть. Это «Феминология и гендрология», но он имеет статус спецдисциплины и читается только для специальности «Социальная работа».

Марина Рабжаева: Я считаю, что в социологии давно уже назрела необходимость введения единого стандартизированного курса по гендерной социологии. Такой курс должен быть обязательно встроен в систему обучения социологов, потому что сама система социологического образования предполагает знание всех современных теоретических подходов, на которых строятся гендерные исследования. Теория социального конструирования, феминистская критика социологической эпистемологии, феминистский психоанализ и др. очень хорошо воспринимаются студентами-социологами, ибо они подготовлены системой социологического образования. Уверена, что в социологическом образовании нужен жесткий стандарт — утвержденный курс гендерной социологии. А в остальных дисциплинах — гендерные исследования в статусе дополнительных спецкурсов или курсов по выбору.

Ирина Клецина: Мы сейчас говорим не о судьбе социологии, а о гендерных исследованиях. Можно читать «Введение в гендерные исследования», не обязательно читать «Гендерную социологию». Есть базовый междисциплинарный курс, который включает в себя все основные гендерные идеи, вы можете в этом курсе два часа уделить гендерной социологии, если

вы профессиональный социолог, а можете этого не делать.

Марина Кашина: Если речь идет о небольшом спецкурсе общего характера, то я думаю, что возможностей встроить его в учебный процесс на уровне вуза практически нет, учитывая, что современный студент очень прагматичен и администрация вузов тоже.

Я могу читать гендерный курс как конкретный спецкурс. Скажем, «Гендерные аспекты управленческой практики», поскольку наша основная специальность — «Государственное и муниципальное управление». Курс с таким названием могут принять, поскольку там есть слово «управление», а «Гендерные исследования» это слишком абстрактно, да и сами студенты не видят в освоении подобного курса никакой необходимости. Даже для специальности «Социальная работа» гендерный курс идет как спецдисциплина с названием «Гендерология и феминология», женщины в нем выступают в качестве одного из объектов социальной работы. Феминизм напрямую в этом курсе не прописан, и появляются те самые ловушки «феминологии», о которых мы выше говорили. Другими словами, в академии государственной службы общий гендерный курс некуда встроить чисто технически, т. к. в учебном плане его нет. Кроме того, ни на одной специальности он не востребован самими студентами. Как спецкурс в перспективе, он может читаться, но если в его названии кроме слова «гендер» будет что-то еще, имеющее отношение к специальности. Для управляющих — «Гендерные аспекты управленческой практики», для экономистов — «Гендерный анализ экономики», для

юристов — «Гендерная экспертиза законодательства» В подобном ключе эти спецкурсы будут восприняты как расширение профессионального образования студентов, как еще один новый аспект их будущей профессиональной деятельности. Но где найти таких узких специалистов? Позиционироваться как теоретический курс на уровне философии, истории или культурологии гендерные исследования у нас пока не могут. Кроме того, поскольку гендерные курсы для высшей школы являются нововведением, они должны быть подготовлены качественнее, чем традиционные.

Александр Мищенко: Они должны быть конкурентоспособны, чтобы люди сами шли и слушали, чтобы им было интересно.

Ирина Юкина: Да, он должен быть конкурентоспособным, а это предполагает большие интеллектуальные, трудовые и организационные затраты, например, создание «ридеров»⁵, потому что все книги по гендерной проблематике издаются минимальными тиражами. Ридер — необходимое условие качества, причем он должен быть идеально выстроен, потому что студент прагматичен и не желает читать лишнего, то есть в ридере должно быть то, что потом будет рассматриваться в курсе и спрашиваться на экзамене. У нас учатся экономисты, специалисты по связям с общественностью, лингвисты, и у них нет стимула к чтению дополнительной и не очень легкой литературы. Походить на спецкурс, послушать, пообщаться и подискутировать на живоплетущие гендерные темы — это, по-

жалуйста. Но серьезная работа начинается только тогда, когда у студента зреет решение писать курсовик или готовить доклад к конференции.

Хочу еще обратить ваше внимание на то, что Россия вступила в Болонский процесс, т. е. отечественная высшая школа начала процесс вхождения в общеевропейское образовательное пространство. Этот процесс предусматривает обязательный пересчет всех курсов на кредиты с тем, чтобы студент мог быть мобильным, учиться в разных странах и формировать свое видение профессии. Следовательно, наши курсы должны соотноситься по трудозатратам студента с курсами других европейских университетов. Надо подчеркнуть, что пересчет на кредиты — это еще один слой подготовки гендерного курса, так как вы будете должны определить объем домашней работы студента: просчитать временные затраты на чтение литературы, на написание эссе. Это в любом случае нужно делать и это, на мой взгляд, тот ресурс, который позволит повысить конкурентоспособность гендерных курсов, т. к. для них это сделать проще, чем для традиционных курсов.

Марина Кашина: Я хочу продолжить эту тему. В нашу академию пришло письмо из Министерства образования о том, что готовится проект об изменении соотношения аудиторных часов и самостоятельной работы студентов. Объем самостоятельной работы поднимается до 50 процентов общего учебного времени, поэтому одним из способов поднятия престижа гендерных курсов может стать демонст-

⁵ От англ. «reader» — книга для чтения, подборка текстов по курсу, хрестоматия.

рация его возможностей в плане самостоятельной работы. К нам приезжала делегация из Швеции, из Института социальной работы Гетеборгского университета, ее члены рассказывали о том, что у них сейчас используется новая форма студенческой практики: работа в малых группах. При чтении лекций на больших потоках возникают серьезные трудности с обратной связью, поэтому создаются маленькие группы студентов из 8 человек, которые занимаются тем, что обсуждают свои проблемы, которые возникают в процессе обучения. Причем они обсуждают это сами, а преподаватель просто сидит рядом. Это называется группа профессионального личностного роста. (Сразу возникает параллель с кружками роста сознания, существовавшими в женском движении второй волны.) Если мы можем по курсу «Гендерные исследования» или по любому другому гендерному курсу предложить какие-то оригинальные формы самостоятельной работы, то это выводит курсы в плане конкурентоспособности вперед. Но тогда возникает вопрос, какие именно формы мы можем предложить?

Марина Рабжаева: Первое, что сразу приходит на ум, — это интерактивные методы обучения. И, кстати, никто их не назвал, когда мы говорили о методике преподавания. И это не случайно, потому что их достаточно сложно использовать в рамках существующих академических аудиторий. Но мы еще не обсуждали такую проблему, как проблема ресурсов для чтения гендерных курсов — ведь без институциональной поддержки, это все

мой собственный преподавательский энтузиазм.

Александр Мищенко: Есть одно обязательное условие такой поддержки — накопление критической массы в обществе. В общественном сознании потребность в гендерных знаниях должна сформироваться. Гендерное знание — это ответ на проблемы, на определенный социальный вызов. Когда гендерная напряженность увеличивается, инициированная женским движением или самим ходом исторического развития, тогда возникает ответная потребность в гендерном знании, соответственно, возникает общественный заказ. Пока у нас не появится гражданское общество со всеми присущими ему институтами, не будет нормальных условий и для развития гендерных исследований и чтения гендерных курсов. И пока все попытки институционализировать гендерную проблематику — это попытки извне, в основном из-за рубежа, путем общественных волонтерских движений. Другими словами, нас все время подпитывают.

Кроме того, в сложившейся политической системе есть очень мощные силы, которые не заинтересованы в развитии такого знания, потому что гендерная теория — это теория, разрушающая сложившуюся систему властных и экономических отношений. Сейчас появился целенаправленный антифеминистский PR. Если раньше антифеминистские выступления чаще всего были стихийными, то сейчас они становятся целенаправленными. Я постоянно имею дело с контент-анализом прессы в рамках избирательных кампаний, и могу ответственно заявить, что целенаправленно появляются

ся PR-материалы, дискредитирующие женское, феминистское движение, женщин-кандидатов. К тому же в последние несколько лет у нас постепенно побеждает патерналистская консервативная идеология. Речь идет об общегражданских, общедемократических ценностях, и в борьбе с консервативной идеологией гендерное движение должно слиться с демократическим движением, но они, к сожалению, идут все время параллельно.

Марина Кашина: Давайте подводить итоги, каковы перспективы гендерного образования в отечественной высшей школе, есть ли у него будущее?

Александр Мищенко: Будущее есть, но не такое радужное. У меня есть гипотеза о том, почему у нас не институционализирована гендерная полити-

ка. Потому что в России нет настоящей социал-демократии. Единственная политическая сила, которая лояльна к гендерной проблематике, — это социал-демократы. Не коммунисты и не правые либералы. В принципе, либеральная теория вроде бы должна поддерживать гендерное равноправие, но либеральная практика совершенно однозначно против, потому что в основе этой идеологии — свободная конкуренция, которая трактуется как биологическая. Но работать в этом направлении надо. Мы сейчас засеваем поле, на котором появятся дружные всходы, когда для этого будут созданы условия. Если этого не делать сейчас, то условия возникнут, а поле будет пустым, потому что не засеяно.



Мы привели наиболее интересные моменты из состоявшейся дискуссии, ряд важных тем остался за кадром, но сказанное уже позволяет сделать несколько существенных для понимания процесса институционализации гендерных исследований обобщений:

- Сегодня в России обращения к гендерной проблематике иницируется совпадением внутреннего интереса исследователя, преподавателя и заказа со стороны (фонда, администрации вуза, общественной организации и т. п.).
- Гендерное образование развивает и расширяет личностные возможности индивида, хотя иногда это входит в определенное противоре-

чие с его окружением, предыдущим социальным опытом и сложившейся практикой.

- Гендерные курсы невозможны без феминистской идеологии. Если курсы о проблемах женщин читаются вне связи с феминистским теоретизированием, то они просто перестают быть гендерными.
- Существуют разные стратегии введения гендерной проблематики в образовательные стандарты высшей школы. Самая простая — чтение спецкурсов и курсов по выбору, формулировка гендерно окрашенных тем рефератов, курсовых работ и дипломов по общественным и гуманитарным дисциплинам.

- Варианты построения гендерного спецкурса могут быть разными. Это зависит от уровня подготовки преподавателей. Если педагог уже состоялся как гендерный исследователь, то для него достаточно обозначить проблемное поле спецкурса, а дальше спецкурс будет «вырастать» в зависимости от специфики аудитории. Если преподаватель в гендерную проблематику включился недавно, то ему необходимо обучение, конкретная программа и помощь со стороны гендерного сообщества. Гендерный курс в любом случае остается авторским, так как несет на себе отпечаток личности человека его читающего.
- Обязательным в системе высшего образования может стать междисциплинарный курс «Гендерные исследования», который будет включать в себя основные гендерные знания разных научных дисциплин. Главным условием успешности курса станет его актуальность для слушателей и востребованность на индивидуальном уровне.
- Важной предпосылкой институционализации гендерного образования является формирование в общественном сознании потребности в гендерных знаниях. Этот процесс детерминирован как ростом гендерной напряженности, так и развитием гражданского общества, социал-демократических, либеральных движений. Сегодня политическая ситуация в России мало способствует развитию женского движения, но академическая ситуация более благоприятна. Вхождение в Европейское сообщество, участие в Болонском

соглашении требует приближения к европейским образовательным стандартам, куда уже встроено гендерное знание. Это, в свою очередь, актуализирует проблему подготовки и расширения корпуса преподавателей гендерных дисциплин. Одни из них приходят к гендерному знанию через личностный рост и осознание значимости гендерного образования на индивидуальном уровне. Другие, более молодые, через усвоение этих знаний в готовом виде. Но в любом варианте гендерное знание должно быть актуальным личностно, иначе гендерный анализ неизбежно будет подменяться, в лучшем случае, полоролевым подходом, в худшем — воспроизводством патриархатных гендерных стереотипов.

В качестве постскрипума

В 2001 году Северо-Западная академия государственной службы совместно с Невским институтом языка и культуры, Российским государственным педагогическим университетом им. А. И. Герцена начала долгосрочный научно-образовательный проект «Межвузовские гендерные конференции молодых исследователей Санкт-Петербурга». В рамках проекта уже состоялись 4 конференции. Проведение 5-й юбилейной конференции запланировано на октябрь 2005 года. Ее тема — традиции и новации в гендерных исследованиях и отношениях. Мы приглашаем принять участие в ней всех интересующихся гендерными отношениями в современной России. Электронный адрес оргкомитета: **wstudy@mail.ru**. На сообщении необходимо сделать пометку «5-я конференция по гендерным исследованиям».

Научная конференция «Человек, культура и общество в контексте глобализации современного мира»

Периль Б. В.

Недавно в Москве состоялась международная научная конференция «Человек, культура и общество в контексте глобализации современного мира», инициаторами которой выступили Северо-Западная академия государственной службы, Научный Совет РАН по изучению культурного и природного наследия, Бюро ЮНЕСКО в г. Москве, Институт философии РАН и др.

На открытии конференции, которое состоялось в зале Президиума РАН, выступили академик РАН Е. П. Челышев, чл.-корр. РАН Ж. Т. Тощенко, директор Института социологии проф. Л. М. Дробужева, директор Института психологии РАН проф. А. Л. Журавлев, директор Российского института культурологии проф. К. Э. Разлогов, проф. Варшавского университета В. Слонимский, а также заведующий кафедрой ГИМУ СЗАГС профессор Г. М. Елфимов.

Доклад Г. М. Елфимова был посвящен такой актуальной проблеме как деятельность гражданских органов государственной власти по управлению безопасностью в условиях современных вызовов и угроз. Доклад вызвал огромный интерес и широкую дискуссию.

В рамках конференции работали пять секций — «Человеческий потенциал современной

Периль Борис Владимирович — кандидат философских наук, начальник инновационно-образовательного центра Северо-Западной академии государственной службы.

России», «Методология комплексного изучения человека, культуры и общества», «Электронная культура и экранное творчество», «Глобализация и культурное наследие России», «Культурная политика и новые гуманитарные технологии». Наиболее сложные и актуальные проблемы участники конференции обсудили в ходе работы круглых столов — «Управление крупным городом. Культура как ресурс развития» и «Проблематика памятника в науках о человеке». Представители СЗАГС руководили работой секции «Культурная политика и новые гуманитарные технологии» и круглого стола — «Управление крупным городом. Культура как ресурс развития».

Наибольшую озабоченность вызвали проблемы сохранения и развития российской культуры. На конференции была отмечена значимая роль культуры в развитии крупных городов, поскольку сегодня эта тематика становится все более и более актуальной в условиях развития «новой экономики» (вывод за пределы территорий мегаполисов промышленного производства, стремительное развитие сферы услуг, в первую очередь, культурных индустрий).

Участники конференции пришли к выводу, что это направление развития российских городов соотносится с современными мировыми тенденциями. Так, в Великобритании продукция и услуги культурных (некоторые эксперты используют термин «творческие индустрии») индустрий составляет около 6 процентов ВВП. В Лондоне в данной сфере заняты 10 процентов

трудоспособного населения города. На долю культурных индустрий США приходится 8 процентов ВВП. Экспорт интеллектуальной собственности американских компаний (кино, музыка, программное обеспечение, лицензии телевизионных программ) занимает устойчивое второе место после экспорта вооружений.

Санкт-Петербург как культурная столица занимает особое место в этих процессах. Эту точку зрения поддерживает руководитель Федерального агентства по культуре и кинематографии Михаил Швыдкой: «Санкт-Петербург стал первым российским городом, где последовательно осуществляется поддержка творческих индустрий. В городе существует центр развития творческих индустрий. Развивая и совершенствуя предпринимательство в гуманитарной и творческой областях, мы способствуем и эффективному использованию культурного наследия, и развитию современных форм творчества».

На круглом столе было заслушано 12 докладов, среди докладчиков — заместитель генерального директора благотворительного фонда В. Потанина Н. Ю. Самойленко, проректор Московской высшей школы социальных и экономических наук С. Э. Зуев, директор программ Института культурной политики Е. В. Зеленцова, профессор РАГС Т. Г. Богатырева, профессор университета г. Шеффилд (Великобритания) Линда Мосс и другие. Всего в работе круглого стола приняли участие 30 исследователей.

Научно-практическая конференция «Право и политика – 2005»

Лепешкина О. И.

14 апреля 2005 года в зале заседаний Ученого совета Северо-Западной академии государственной службы прошла вторая ежегодная научно-практическая конференция «Право и политика-2005» на тему: «Конституционная (уставная) юстиция в субъектах Российской Федерации: концепция и проблемы реализации».

В работе конференции приняли участие ведущие специалисты в области конституционного и административного права, представители органов законодательной и исполнительной, судебной власти — председатели республиканских конституционных судов.

Участники конференции отметили, что деятельность конституционных (уставных) судов создает условия для реальной защиты прав и свобод граждан. Публичный резонанс принимаемых ими решений формирует у населения и региональных политических элит уважение к праву, новой правовой системе, повышает роль конституций и уставов субъектов Российской Федерации в политической и социально-экономической жизни регионов, способствует укреплению законности и формированию единого правового пространства Российской Федерации.

В условиях формирования в России демократического правового государства Конституционный Суд Российской Федерации, конституци-

Лепешкина Оксана Ивановна — кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и уголовного права, заместитель декана юридического факультета Северо-Западной академии государственной службы.

онные (уставные) суды субъектов Российской Федерации играют важную роль в укреплении законности, обеспечении прав и свобод человека и гражданина, повышении эффективности государственного управления.

Конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации уже накоплен огромный опыт реализации своих полномочий по обеспечению соблюдения конституций и уставов субъектов Российской Федерации. Этот опыт представляет несомненный интерес как для юристов, так и для специалистов в области государственного управления.

Опыт деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Рос-

сийской Федерации Северо-Западного федерального округа по совершенствованию регионального законодательства и стал предметом обсуждения на конференции.

Вместе с тем имеющаяся практика выявила проблемы теоретического и практического характера, нуждающиеся в дальнейшей разработке в целях повышения эффективности функционирования и последующего развития этого конституционно-правового института. По итогам работы участники конференции приняли ряд научно-практических рекомендаций.

Северо-Западная академия государственной службы приглашает принять участие в научно-практической конференции: **«Административная реформа в России: концепция и пути реализации»**, которая состоится на базе юридического факультета 29 июня 2005 года.

На конференции предполагается обсудить следующие проблемы:

- проблемы правового обеспечения административной реформы;
- взаимодействие федеральных и региональных органов власти в осуществлении административной реформы в России;
- проблемы реализации законодательства о государственной гражданской службе;
- административная реформа и этнополитические процессы.

По итогам конференции будет издан сборник материалов.

Заявки на участие в работе конференции просим направлять по адресу: 199178, Санкт-Петербург, В. О., 7-я линия, д. 18.

Ответственный секретарь конференции: Гадельшина Гузель Айратовна; контактный тел.: (812) 335-94-87, доб. 4245; электронный адрес: uf@szags.ru.

III МЕЖДУНАРОДНЫЙ ФОРУМ

«Государственная власть и местное самоуправление России: история и современность»

Северо-Западная академия государственной службы приглашает принять участие в III Международном форуме «Государственная власть и местное самоуправление России: история и современность», который состоится 23–24 июня 2005 г.

На форуме планируется обсуждение следующих вопросов:

- совершенствование правовых основ государственного и муниципального управления в Российской Федерации;
- основные направления административной реформы и стратегия кадровой политики;
- становление гражданского общества и общественного самоуправления в России;
- проблемы взаимодействия различных институтов и уровней власти в системе государственного управления;
- роль государства в формировании эффективной системы экономических отношений в России;

Будут работать круглые столы:

1. Проблемы и перспективы формирования гражданского общества в России.
2. Поиск путей формирования эффективной системы государственного и муниципального управления.
3. Исторический опыт государственного управления в России.
4. Проблемы совершенствования правовых основ российской государственности.
5. Развитие рыночных отношений в Российской Федерации.

По результатам работы форума предполагается публикация сборника материалов.

Контактный телефон оргкомитета форума 323-24-60
доб. 1347, 1336; адрес электронной почты rio@szags.ru.

СЕВЕРО-ЗАПАДНАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ (СЗАГС)

ЦЕНТР УСКОРЕННОГО ОБУЧЕНИЯ

Создан 25 марта 2004 года.

В соответствии с Государственным образовательным стандартом Центр ускоренного обучения готовит специалистов, деятельность которых осуществляется в сфере государственного и муниципального управления либо направлена на профессиональное обслуживание предпринимательской деятельности всех правовых форм собственности, сферы госбюджета и внебюджетных институциональных структур.

Также готовятся специалисты для работы в управленческих, юридических, экономических и социальных службах предприятий и организаций на должностях, требующих соответствующего образования, согласно квалификационному справочнику должностей руководителей, специалистов и других служащих.

Центр организует обучение по сокращенным и ускоренным программам высшего профессионального образования по следующим специальностям:

Экстернат. Специальности: «Государственное и муниципальное управление», «Юриспруденция», «Финансы и кредит». Стоимость обучения на экстернате за весь период обучения от 78 750 руб. до 140 000 руб. в зависимости от специальности.

Заочная форма обучения. Специальность «Государственное и муниципальное управление»: на базе высшего образования — 30 000 руб., на базе среднего профессионального образования — 30 000 руб., на базе профессиональной переподготовки — 45 000 руб.

Специальность «Юриспруденция»: на базе высшего образования — 40 000 руб.

Специальность «Финансы и кредит»: на базе высшего образования — 30 000 руб., на базе среднего профессионального образования — 30 000 руб.

Специальность «Социальная работа»: на базе среднего профессионального образования — 23 000 руб.

Специальность «Управление персоналом»: на базе высшего образования — 30 000 руб., на базе среднего профессионального образования — 28 000 руб.

Вечерняя форма обучения. Специальность «Государственное и муниципальное управление»: на базе высшего образования — 30 000 руб., на базе среднего профессионального образования — 30 000 руб.

Специальность «Юриспруденция»: на базе высшего образования — 40 000 руб.

Специальность «Финансы и кредит»: на базе высшего образования — 30 000 руб., на базе среднего профессионального образования — 30 000 руб.

Стоимость обучения указана за один учебный год.

По ускоренной форме обучения, на базе высшего образования в заочной и вечерней формах подготовка осуществляется в течение 3 лет, на базе среднего профессионального образования в заочной и вечерней формах подготовка осуществляется в течение 4 лет.

Прием документов с 2 июня 2005 года.

Приемная комиссия находится по адресу:
Санкт-Петербург, ул. Черняховского, д. 6/10 (ст. м. «Лиговский проспект»).
Телефон приемной комиссии: (812) 140-59-70

ЦЕНТР ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПЕРЕПОДГОТОВКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

Профессиональная переподготовка обеспечивает совершенствование знаний специалистов для выполнения нового вида профессиональной деятельности. Осуществляется на основании установленных квалификационных требований к конкретным профессиям и должностям. Учебная программа формируется в соответствии с требованиями государственного образовательного стандарта. В центре обучаются государственные служащие по представлению федеральных органов государственной власти, их территориальных структур, органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Также центр ведет прием слушателей для прохождения профессиональной подготовки на внебюджетной (контрактной) основе. Стоимость обучения за весь период составляет 35 000 рублей.

Центр реализует программу профессиональной переподготовки «Государственное управление и государственная служба» в заочной и вечерней формах, программы «Муниципальное управление и муниципальная служба», «Юриспруденция», «Управление персоналом» — в заочной форме.

Срок обучения по заочной форме — 12 месяцев. Предусматриваются три учебно-экзаменационные сессии по 25–30 календарных дней.

Срок обучения по вечерней форме — 8 месяцев. Занятия в вечерние часы (с 18.00) с понедельника по пятницу.

Лекции читают, практические занятия проводят квалифицированные специалисты — ведущие профессора и доценты академии. Аттестационные работы, выполняемые слушателями, имеют практическое значение.

Прием документов с 1 июня по 31 августа 2005 года.

**Приемная комиссия находится по адресу:
Санкт-Петербург, ул. Черняховского, д. 6/10 (ст. м. «Лиговский проспект»)
Телефон приемной комиссии: (812) 140-59-70**

ФАКУЛЬТЕТ ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ

Осуществляет повышение квалификации в следующих формах:

- Тематические проблемные семинары (в объеме 8–36 аудиторных часов) предусматривают изучение прикладных проблем по профилю профессиональной деятельности слушателей.
- Краткосрочные тематические курсы (в объеме 72–110 аудиторных часов) обеспечивают повышение квалификации по отдельным направлениям профессиональной деятельности государственных и муниципальных служащих.

Повышение квалификации в СЗАГС ведется на высоком уровне профессионального обучения с применением новейших технологий обучения, позволяет получить современные профессиональные знания в области государственного и муниципального управления, юриспруденции, рыночной экономики, психологии. Факультет реализует программы повышения квалификации для государственных служащих по 26 направлениям, разработаны 11 программ повышения квалификации муниципальных служащих.

Контактные телефоны:
(812) 140-59-73, 140-59-75, 140-59-76

НЕКОММЕРЧЕСКОЕ ПАРТНЕРСТВО «КЛУБ ДРУЗЕЙ И ПАРТНЕРОВ СЗАГС»

Было учреждено в 2002 году Северо-Западной академией государственной службы.

Слушатели и выпускники факультета повышения квалификации, Центра профессиональной переподготовки государственных и муниципальных служащих, Центра ускоренного обучения, почетные преподаватели академии, а также деятели науки и культуры, представители сферы бизнеса могут стать членами «Клуба друзей и партнеров».

Члены «Клуба друзей и партнеров СЗАГС» имеют прекрасную возможность устанавливать, развивать и поддерживать деловые и дружеские контакты, реализовывать профессиональный, научный и творческий потенциал, участвуя в акциях и мероприятиях, проводимых партнерством.

Адрес «Клуба друзей и партнеров»:
Санкт-Петербург, Средний пр. В. О., д. 57, каб. 234
Тел. (812) 321-69-45. E-mail: club@szags.ru

Научно-практический журнал
Северо-Западной академии государственной службы
«УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ» № 1/2005
Электронная версия журнала доступна по адресу <http://uk.szags.ru>

Учредители: Северо-Западная академия государственной службы,
Администрация Великого Новгорода, Новгородское муниципальное
научно-образовательное учреждение «Диалог»

Редактор Горбатова Н. В.

Корректор Верецун Е. В.

Дизайн и верстка Островой Е. И.

Дизайн обложки Тимофеев В. А.

Тираж 600 экз.
Заказ № 140

Издание зарегистрировано Северо-Западным региональным управлением
Комитета Российской Федерации по печати.
Свидетельство о регистрации СМ 4 № П-2046 от 10.07.96

Комплекс издательских и полиграфических работ выполнен
ООО «Полиграфуслуги» (Издательский дом «Виктория плюс»)
Санкт-Петербург, Сиреневый бульвар, д. 18, к. 1. E-mail: victory@mailbox.alkor.ru



Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования

СЕВЕРО-ЗАПАДНАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Северо-Западная академия государственной службы (СЗАГС) является государственным высшим учебным заведением, ведущим подготовку, переподготовку и повышение квалификации государственных и муниципальных служащих. СЗАГС входит в систему Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации и является крупнейшим в России и единственным в Северо-Западном регионе подобного рода учреждением.

ПОСЛЕДИПЛОМНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

ЦЕНТР УСКОРЕННОГО ОБУЧЕНИЯ

организует обучение по сокращенным и ускоренным программам высшего профессионального образования по следующим специальностям:

- 080504 ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ (ЗАОЧНАЯ И ВЕЧЕРНЯЯ ФОРМЫ, ЭКСТЕРНАТ)
- 030501 ЮРИСПРУДЕНЦИЯ (ЗАОЧНАЯ И ВЕЧЕРНЯЯ ФОРМЫ, ЭКСТЕРНАТ)
- 080105 ФИНАНСЫ И КРЕДИТ (ЗАОЧНАЯ И ВЕЧЕРНЯЯ ФОРМЫ, ЭКСТЕРНАТ)
- 040101 СОЦИАЛЬНАЯ РАБОТА (ЗАОЧНАЯ ФОРМА)
- 080505 УПРАВЛЕНИЕ ПЕРСОНАЛОМ (ЗАОЧНАЯ ФОРМА)

Сроки обучения по заочной и вечерней форме обучения от 3 до 4 лет

в зависимости от базового образования,

по форме экстернат (только на базе высшего образования) от 1,6 до 5 лет.

По окончании обучения присваивается квалификация по соответствующей специальности и выдается государственный диплом о высшем образовании.

ЦЕНТР ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПЕРЕПОДГОТОВКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

в 2005 году реализует следующие программы профессиональной переподготовки:

- ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА (ЗАОЧНАЯ И ВЕЧЕРНЯЯ ФОРМЫ)
- МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА (ЗАОЧНАЯ ФОРМА)
- ЮРИСПРУДЕНЦИЯ (ЗАОЧНАЯ ФОРМА)
- УПРАВЛЕНИЕ ПЕРСОНАЛОМ (ЗАОЧНАЯ ФОРМА)

По окончании обучения выдается диплом о профессиональной переподготовке по соответствующей специальности.

Санкт-Петербург, ул. Черняховского, д.6/10, каб. 106 (ст.м. "Лиговский проспект")

Тел. (812) 140-59-70. Прием документов со 2 июня

ФАКУЛЬТЕТ ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ

реализует программы повышения квалификации для государственных и муниципальных служащих в форме тематических проблемных семинаров (8-36 аудиторных часов), краткосрочных тематических курсов (72-110 аудиторных часов) более чем по 30 направлениям. Тел. (812) 140-59-73; 140-59-75.

ПЕРВОЕ ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ

В Академии ведется обучение по 11 специальностям на базе полного среднего и среднего профессионального образования на факультетах Государственного и муниципального управления, Социальных технологий, Международных отношений, Экономики и финансов, Юридическом факультете.

Приемная комиссия

Санкт-Петербург, Средний пр. В.О., д.57 (ст.м. "Василеостровская")

Тел. (812) 323-33-11. Прием документов со 2 июня

Подробная информация на сайте Академии по адресу: WWW.SZAGS.RU