

# УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

Актуальные проблемы государственного  
и муниципального управления

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) 335 94 72  
E-mail: [uk@szags.ru](mailto:uk@szags.ru)

© Северо-Западная академия государственной службы, 2007  
© Редколлегия журнала «Управленческое консультирование» (составитель), 2007

№ 2

2007

# СОДЕРЖАНИЕ

---

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

- Кравцова Т. В.** Формирование единого кадрового пространства ..... 5
- Иванов А. Г.** Проблемы реформирования местного самоуправления в Российской Федерации и тенденции его развития ..... 12
- Давыдов В. Д.** Методы оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего ..... 21

## ПОЛИТИКА И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

---

- Журавлев В. П.** Проблемы организации избирательного процесса в субъектах Российской Федерации (на примере Ленинградской области) ..... 27
- Овчинников В. А., Барбарова Н. Г.** Реформирование местного самоуправления в России (на примере Ленинградской области) ..... 32
- Вульфович Р. М., Щербакова М. Д.** Социально ориентированная жилищная политика в городах Европы и России ..... 30

### 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.** — доктор политических наук (Санкт-Петербург); **Горбунов А. А.** — заслуженный строитель Российской Федерации, профессор, доктор экономических наук (Санкт-Петербург); **Гуторов В. А.** — доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург); **Двас Г. В.** — вице-губернатор администрации Ленинградской области, доктор экономических наук (Санкт-Петербург); **Жуковский А. И.** (г. Великий Новгород); **Межевич Н. М.** — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург); **Михеев Ю. А.** — заслуженный экономист Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор (г. Москва); **Тургаев А. С.** — доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург); **Филиппов Г. Г.** — доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург); **Чубинский-Надеждин В. В.** — заслуженный работник культуры РСФСР, доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург); **Шевченко В. Я.** — доктор химических наук, академик РАН (Санкт-Петербург).

---

управленческое

<b>Лутова С. К.</b> Этнополитическая ситуация в Санкт-Петербурге в начале XXI в. ....	56
---	----

## **ВЛАСТЬ И ЭКОНОМИКА**

---

---

<b>Засядь-Волк В. В.</b> Факторы эффективной земельной политики в регионе .....	62
<b>Грегова Е., Циско Ш.</b> Информационные технологии и их роль в сфере экономики и управления .....	83
<b>Гусева Г. А., Макаров Е. В.</b> Молодежные когорты региона как источник развития трудового потенциала промышленного предприятия (на примере филиала федерального государственного унитарного предприятия концерна «Росэнергоатом» «Ленинградская атомная станция») .....	66
<b>Проскура Д. В.</b> Проблемы обеспечения конкурентоспособности регионов: кластеризация и активизация инновационных процессов .....	89

## **ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ**

---

---

<b>Васецкий А. А., Левина С. А.</b> Мониторинг муниципальных средств массовой информации (на примере печатных изданий муниципальных образований Санкт-Петербурга) .....	97
---	----

### **РЕДКОЛЛЕГИЯ:**

**Востряков Л. Е.** — доктор политических наук (Санкт-Петербург) — *главный редактор журнала*; **Волков В. А.** — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург); **Елфимов Г. М.** — доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург); **Исаев А. П.** — доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург); **Кириллов А. Л.** — доктор технических наук, профессор (Санкт-Петербург) — *заместитель главного редактора*; **Клюев А. В.** — доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург); **Мальшев С. И.** (г. Великий Новгород) — *заместитель главного редактора*; **Периль Б. В.** — кандидат философских наук (Санкт-Петербург); **Старовойтов А. А.** — доктор юридических наук, профессор (Санкт-Петербург); **Ходачек В. М.** — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург); **Чигарева И. В.** — кандидат исторических наук (Санкт-Петербург); **Чимаров С. Ю.** — доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург); **Яновский В. В.** — кандидат физико-математических наук (Санкт-Петербург)

## **КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ**

---

---

**Яновский В. В.** Предоставление субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг органами местного самоуправления Российской Федерации ..... 118

**Герасимова С. А.** Телевидение как средство формирования и управления общественным сознанием ..... 143

**Ушаков Б. Г.** Поведение человека и персонала как проблема методологии и практики. Системный анализ .. 149

---

## **ИСТОРИЯ И КУЛЬТУРА**

**Круглов В. В., Лабудин А. В.** Ю. В. Андропов: Формирование плана реформ (О попытках найти выход из тупика тоталитарного социализма) ..... 165

**Ястребова Е. Ю.** От «Статута королевы Анны» (1710 г.) к Бернской конвенции (1886 г.): историко-правовой аспект развития авторского права в Западной Европе ... 200

---

## **ОТКЛИКИ НА КНИГИ**

**Савельев В. В.** О преемственности в культурологии ... 207

---

## **НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ СЗАГС**

**Кириллов А. Л.** Управление по результатам: возможные подходы (на примере реализации «Программы реформирования региональных финансов в Ленинградской области») ..... 221

**Кашина М. А.** Взаимодействие государства и гражданского общества в реализации политики гендерного равенства в России ..... 228

**Васецкая А. А.** Законодательные и управленческие проблемы развития крупных городов ..... 235

**Дунаева Н. В.** Кадровое обеспечение органов государственной власти Северо-Западного федерального округа РФ ..... 242

## ФОРМИРОВАНИЕ ЕДИНОГО КАДРОВОГО ПРОСТРАНСТВА

КРАВЦОВА Т. В.

При полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе в 2006 г. был создан Координационный Совет по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе, призванный решать вопросы формирования единой стратегии проведения кадровой политики в сфере государственной службы и развития системы управления государственной службой<sup>1</sup>.

Основными задачами Координационного Совета являются:

- обеспечение согласованности действий органов государственной власти субъектов, расположенных на территории Северо-Западного федерального округа, местного самоуправления, Северо-Западной академии государственной службы и других образовательных учреждений по реализации кадровой политики в сфере государственной службы, а также формированию единого кадрового пространства;
- разработка предложений по совершенствованию правового регулирования государственной службы в рамках проводимой реформы и методического обеспечения реализации кадровой политики в округе;
- выработка рекомендаций и предложений

**Татьяна Викторовна Кравцова** — главный советник департамента по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе.

<sup>1</sup> См.: Распоряжение полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе «О создании Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе» от 4 мая 2006 г. № 17 к // Управленческое консультирование. 2006. № 3. С. 45–48.

по совершенствованию наградной политики в округе, правового регулирования системы награждения государственными наградами, присвоения почетных званий Российской Федерации; формирование единых требований к рассмотрению материалов по представлениям к государственным наградам и почетным званиям;

- формирование рекомендаций и предложений по совершенствованию системы подготовки кадров, профессиональному обучению государственных служащих.

Аналогичные Советы действуют в Центральном, Дальневосточном и Сибирском федеральных округах. Результаты их деятельности свидетельствуют об эффективности такой формы работы и убеждают в необходимости применения данного положительного опыта в Северо-Западном федеральном округе.

На первом заседании Координационного Совета, состоявшемся 14 августа 2006 г., рассматривались вопросы кадровой политики в сфере государственной службы, ее реформирования, совершенствования наградной политики, профессионального обучения государственных служащих. В ходе обсуждения отмечалась необходимость формирования системы управления государственной службой как важнейшей основы ее эффективного функционирования.

К настоящему времени еще не сложился эффективный правовой механизм управления реформой государственной службы, а также управ-

ления государственной службой в целом. В этой связи Координационный Совет должен стать органом, способствующим эффективному решению этих задач на территории округа. Высокий профессиональный уровень членов Совета призван обеспечить согласованность действий по формированию на территории Северо-Западного федерального округа единого кадрового пространства и внедрению научно-обоснованных, эффективных технологий кадровой деятельности. Этому способствует также деятельность его рабочей группы. Все это поможет разработать действенную стратегию проведения кадровой политики в сфере государственной службы и развития системы управления государственной службой.

Одним из важнейших факторов успешного функционирования системы государственной службы Российской Федерации является определение порядка формирования и использования кадрового потенциала, реализации кадровых технологий и кадровой политики. От решения этих вопросов, а также их кадрового, материального, финансового, информационного, научно-методического обеспечения зависит жизнедеятельность государственной службы как единого целого организма.

Важнейшей составляющей системы управления государственной службой являются кадровые службы. Сегодня необходимо создать условия для реального повышения их статуса, соответствующего степени их ответственности за формирование кадрового состава государственной службы. Актуальной задачей являет-

ся разработка типовой структуры кадровой службы в различных звеньях государственного управления, создание соответствующей нормативно-правовой основы их деятельности, а также их собственного кадрового обеспечения.

Необходимо объединить усилия органов государственной власти всех субъектов Российской Федерации Северо-Западного федерального округа в определении единых подходов к реализации кадровой политики, ее нормативно-правовому обеспечению. Особое внимание следует уделить формированию единого информационного пространства, которое позволит осуществлять оперативный обмен готовящимися и действующими нормативными правовыми актами по вопросам государственной службы субъектов Российской Федерации, их широкое обсуждение, взаимный обмен методическими разработками по механизму и технологиям реализации кадровых процедур в системе государственной службы.

Координационный Совет последовательно осуществляет аналитическую и организаторскую работу по выявлению и реализации первоочередных задач, приоритетных направлений взаимодействия кадровых подразделений органов государственной власти субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах округа.

Преобразования в системе государственной службы осуществляются в тесной связи с административной, военной, судебной-правовой, образовательной и иными реформами. К настоящему времени сформирова-

ны основы нормативно-правовой базы, закрепляющие единый механизм функционирования соответствующих видов государственной службы (гражданской, военной и правоохранительной), а также различные уровни (федеральный и субъектов Российской Федерации). Это способствовало установлению принципов взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной службы; закреплению правовых, организационных, финансово-экономических аспектов государственной гражданской службы. Все это позволило институционализировать профессиональную государственную службу, сформировать условия для более открытой деятельности государственных служащих, оценки конкретных результатов их работы в соответствии с формирующимися общественными отношениями и развивающейся экономической ситуацией в стране.

Определение базы для финансирования государственной службы позволяет обеспечить необходимые организационно-технические условия для эффективного исполнения должностных обязанностей, достойный материально-бытовой уровень государственных служащих.

Результативность реформ, эффективность системы государственного управления в значительной мере определяет профессиональная подготовка государственных служащих. Сегодня в государственных органах идет активная работа по созданию и функционированию конкурсных и аттестационных комиссий, а также комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государ-

управленческое  
консультирование

7

2/2007

ственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов.

Масштаб работ по преобразованию системы государственной службы потребовал увеличения сроков реализации федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 гг.)» еще на два года, что закреплено Указом Президента Российской Федерации от 12 декабря 2005 г. № 1437.

Сегодня особое значение приобретает разработка эффективного механизма проведения кадровой политики в сфере государственной службы и формирование системы управления государственной службой. В этой связи деятельность Координационного Совета во многом обусловлена необходимостью совершенствования правового регулирования и кадрового обеспечения государственной службы субъектов Российской Федерации, разработки и реализации программ научно-прикладных исследований в этой сфере, формирования на территории округа единого кадрового пространства.

Исходя из поставленных задач, Координационный Совет сосредоточил усилия на следующих основных направлениях деятельности:

- совершенствование правового регулирования государственной службы, включающего упорядочение системы прохождения государственной гражданской службы на основе служебных контрактов, конкурсных процедур, формирования кадрового резерва; разработка мер по приве-

дению статуса государственного служащего в соответствии с характером, ответственностью и сложностью возлагаемых на него задач;

- введение должностных регламентов, включающих в себя, в том числе, показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего и связанные с ними условия оплаты труда;
- разработка и реализация программ, направленных на повышение профессионального уровня государственных служащих, их должностного (служебного) роста, формирование кадрового резерва всех уровней, использование современных кадровых технологий, методов планирования, подбора мотивации и стимулирования специалистов, объективной оценки результатов их служебной деятельности;
- совершенствование наградной политики, правового регулирования механизма представления к государственным наградам; систематизация наградного законодательства, создание единой базы нормативных документов, отражающих систему государственных наград, порядок прохождения наградных документов, выработка единых требований к рассмотрению материалов по представлениям к государственным наградам;
- совершенствование профессионального обучения государственных служащих как одного из

управленческое  
консультирование

8

2/2007



- приоритетных направлений формирования кадрового состава гражданской службы, осуществляемого в соответствии с программами профессионального развития государственных гражданских служащих;
- формирование системы управления государственной службой, определение организационно-правового статуса, структуры и функций этих органов.

Координационный Совет регулярно анализирует использование кадрового и информационного потенциала при проведении органами государственной власти административной реформы, соответствие этих мероприятий Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг., утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р.

Анализируя возникающие проблемы, определяя конструктивные пути развития сложившейся системы подготовки и повышения квалификации государственных служащих, Координационный Совет стремится содействовать повышению уровня их профессионализма, соответствующего задачам и функциям современного государственного управления. При этом особое значение приобретает создание единого информационного пространства, способствующего изучению правоприменительной практики в сфере государственной службы, форм и методов кадровой работы, опыта реализации кадровых технологий, применяемых органами государственной власти и местного самоуправления.

Этому должен служить и учрежденный в соответствии с решением Координационного Совета от 14 августа 2006 г. журнал «Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе». Главной целью издания является информирование органов государственной власти субъектов СЗФО о деятельности Координационного Совета, обсуждение готовящихся и действующих нормативных правовых актов по вопросам государственной службы субъектов Российской Федерации, а также взаимобмен методическими разработками по механизму и технологиям реализации кадровых процедур в системе государственной службы.

«Вестник» размещает для органов государственной власти субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Северо-Западного федерального округа, информацию, способствующую обмену методическими разработками по механизму и формам реализации кадровых процедур и технологий в системе государственной службы Российской Федерации. В этих целях была создана Интернет-страница по тематике государственной службы и ее кадровому обеспечению, имеющая выход с официальных сайтов [www.szfo.ru](http://www.szfo.ru) и [www.szags.ru](http://www.szags.ru).

Издание «Вестника» и создание Интернет-страницы обеспечит возможность вести регулярный мониторинг и анализ процессов реформирования государственной службы,

управленческое  
консультирование

9

2/2007

кадровой и наградной политики, нормативно-правового и организационного обеспечения указанной деятельности.

«Вестник», Интернет-страница и банк методических материалов станут элементами своеобразного методического центра, что, несомненно, будет способствовать более эффективному функционированию государственной службы в Северо-Западном федеральном округе.

В настоящее время органы государственной власти субъектов Российской Федерации, находящиеся в пределах Северо-Западного округа, приобрели необходимый опыт применения нового федерального законодательства в сфере государственной гражданской службы. В то же время ряд проблем, связанных с практикой применения отдельных федеральных нормативных правовых актов, препятствует эффективной реализации кадровыми службами государственных органов своих функций.

Так, не выработан единый подход к вопросу проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы. В частности, не утвержден порядок представления кандидатом на должность документа об отсутствии у него заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу и ее прохождению. До сих пор не определен перечень таких заболеваний и форма заключения медицинского учреждения.

Не урегулирован порядок прохождения испытания при поступлении на государственную гражданскую

службу и представления гражданским служащим сведений о принадлежащем ему на праве собственности имуществе и доходах, являющихся объектом налогообложения, об обязательствах имущественного характера; организации проверки указанных сведений.

Следует отметить, что применяемые кадровые технологии, касающиеся, например, конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы, призваны стать важнейшим условием формирования высокопрофессионального состава государственной службы. Однако выработка новых форм реализации кадровых процедур осуществляется органами субъектов Российской Федерации несогласованно, во многом отличается характер и объем требований, предъявляемых к претендентам на должности государственной гражданской службы, что определяет разный уровень качества и объективности получаемых результатов.

В этой связи заслуживает внимания обсуждавшийся на заседаниях Координационного Совета опыт методического обеспечения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы в органах исполнительной власти Вологодской области, где в значительной степени конкретизированы квалификационные требования, установленные по должностям государственной службы. Оценка профессионального уровня кандидатов производится поэтапно, включает различные методы, в том числе анкетирование, тестирование, собеседование с кандидатом в

структурном подразделении, итоговое обсуждение в конкурсной комиссии. Данная методика эффективна и проста в реализации, внедряется во всех органах исполнительной власти Вологодской области, позволяет соблюдать требования законодательства и способствует эффективному отбору кандидатов.

Представляют также интерес методики, применяемые при проведении конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы органами исполнительной власти Архангельской и Новгородской областей.

Для обеспечения равноправия граждан при участии в конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы различных субъектов Российской Федерации необходимо упорядочить организацию поступления на государственную службу, выработать единые согласованные подходы, унифицировать отборочные процедуры.

Требуется также выработки единого подхода порядок перевода с должности государственной гражданской службы одного субъекта Федерации на должность государственной гражданской службы иного субъекта РФ, с должности государственной гражданской службы федерального органа государственной власти на должность государственной гражданской

службы субъекта Федерации, с должности государственной правоохранительной или военной службы на должность государственной гражданской службы, а также перемещения с должности муниципальной службы на должность государственной службы.

Представленные органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации предложения по совершенствованию федерального законодательства о государственной гражданской службе одобрены Координационным Советом по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе и направлены для рассмотрения в Управление Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы.

Полагаю, что деятельность Координационного Совета, несомненно, будет способствовать налаживанию конструктивного взаимодействия с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Северо-Западного федерального округа, в решении вопросов организации и функционирования государственной службы в рамках проводимой реформы, эффективной реализации кадровой политики в округе в целом.

управленческое  
консультирование

11

2/2007

# ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ТЕНДЕНЦИИ ЕГО РАЗВИТИЯ

*ИВАНОВ А. Г.*

**М**естное самоуправление как неотъемлемая часть гражданского общества представляет собой конституционно закрепленную форму народовластия. Это непосредственное выражение власти народа, которое составляет одну из основ демократического государства. Местная власть максимально приближена к населению, затрагивает интересы каждого человека, решает большинство его повседневных проблем.

Необходимость совершенствования основ организации и функционирования местного самоуправления, уточнение его места и роли в структуре органов публичной власти в настоящее время — одна из первоочередных задач государственного строительства. Будучи максимально приближенным к населению местное самоуправление является первичным уровнем организации публичной власти, обеспечивающим устойчивый и демократический характер всей системы властных институтов. Поэтому сбои в работе местного самоуправления негативным образом сказываются на состоянии всего общества.

Право населения страны на местное самоуправление предполагает ответственность государства за обеспечение возможности его реализации. Этот подход предусматривает совершенствование законодательства, оптимизацию территориальной организации, рациональное распределение полномочий для

**Александр Георгиевич Иванов** — Председатель Городской Думы городского округа «Город Калуга».

максимального удовлетворения интересов граждан.

Исходя из этих основ, можно определить местное самоуправление как социальный феномен, в котором соединяется государство и общество, устанавливается связь между государством, регионами, народом, обществом, индивидом.

В условиях осуществления реформы системы публичной власти в России, включающей местное самоуправление, важным элементом процесса развития народовластия в стране стало внедрение самоуправленческих начал. Местное самоуправление является логическим выражением процесса демократизации. Создание эффективной и демократической системы местного самоуправления в России основано на непосредственном и осознанном участии граждан в решении местных проблем.

Система местного самоуправления является совокупностью предусмотренных Конституцией Российской Федерации форм народовластия. В Конституции также подчеркивается, что местное самоуправление — это самостоятельный уровень власти, независимый от государства и реализующий свои задачи. Вместе с тем не следует забывать, что публичная власть Российской Федерации представляет собой единый механизм. В силу этого даже самостоятельные уровни власти осуществляют свою деятельность во взаимодействии друг с другом. Оптимизация взаимодействия государственной и муниципальной власти является одной из наиболее важных целей, решаемых

в рамках проводимой административной реформы.

Сегодня любое развитое общество невозможно представить без местного самоуправления. Демократические государства давно признали достоинства местного самоуправления и отдели ему особое место в структуре власти. Но ценность его состоит в том, что это не только проявление принципа народовластия. В силу приближенности этого уровня власти к населению граждане имеют возможность непосредственно участвовать в решении важнейших проблем жизнедеятельности: жилищно-коммунальное хозяйство, образование, медицинская помощь, благоустройство и т. д. Тем самым происходит приближение управляющего субъекта к управляемому объекту, то есть система местного самоуправления выступает в качестве формы оптимизации управленческих процессов. В этом смысле система местного самоуправления является совокупностью важнейших форм самодеятельности граждан.

Очевидно, что такой подход отвечает сложившимся российским условиям и может быть принят современным конституционно-правовым регулированием. Однако в российской правовой практике есть свои проблемы. Субъектами Федерации, чьей прерогативой было решение основной части вопросов по организации системы местного самоуправления, в силу разных причин, в том числе из-за различного толкования важнейших конституционных положений, не только не предпринимались необходимые меры для своевременного ре-

гулирования этого института, но и искажалось его предназначение.

Таким образом, роль законодательного регулирования системы местного самоуправления требует осмысления. Необходимо найти баланс в процессах саморегуляции и государственной регуляции местного самоуправления, оптимальное решение задачи разграничения компетенции по установлению правовых основ местного самоуправления. Главная задача здесь — добиться эффективности функционирования местного самоуправления с позиции интересов граждан. Это предполагает предварительное решение некоторых принципиальных вопросов конституционного уровня: о характере власти местного самоуправления, об отношениях его органов с органами государства, о пределах и формах государственного регулирования местного самоуправления и ряда других.

Процесс становления системы местного самоуправления не может осуществляться вне рамок общего процесса государственного строительства, в отрыве от других направлений развития российской государственности. И развитие системы местного самоуправления не может ограничиться рассмотрением и внесением поправок в базовые законы о местном самоуправлении. Необходимо рассматривать и подходить к вопросу развития законодательства о местном самоуправлении гораздо шире. Учитывая роль местного самоуправления в решении вопросов перехода России к устойчивому развитию и повышения конкурентоспособ-

ности страны, становление и развитие местного самоуправления должно стать одной из приоритетных задач государственного строительства. Процесс должен осуществляться в рамках специальной государственной программы самого высокого уровня.

Условием развития местного самоуправления является наличие общей стратегии государственного строительства и представлений о роли и месте системы местного самоуправления в системах публичной власти и управления развитием.

Федеральный центр должен очень точно выстроить свою политику, т. е. найти ту золотую середину, которая, с одной стороны, позволит в полной мере реализовать потенциал муниципальных образований, а с другой — создать условия для формирования целостной системы публичной власти и управления в стране.

Представляется, что роль государства в целом должна возрасти. Усиление роли государства в отношении муниципальных образований должно осуществляться не в направлении непосредственного участия в решении вопросов местного значения, а в сфере усиления его роли в координации всех процессов государственного строительства, оказывающих влияние на развитие муниципальных образований. Другими словами, необходимо переходить от эпизодических мер государственной поддержки развития муниципальных образований к системной работе по управлению реформой в направлении создания необходимых условий развития местного самоуправления.

Это необходимо уже потому, что некоторые вопросы без участия государства в обозримый срок не могут быть решены. К таковым, в частности, относится вопрос о формировании оптимальной территориальной основы местного самоуправления. Решение этого вопроса предполагает преобразование существующего административно-территориального деления в направлении его адаптации к специфике муниципальных образований. Очевидно, что без участия государства этот вопрос не может быть решен.

Необходимо переходить от политики государственной поддержки местного самоуправления как политического института к государственной политике в отношении муниципальных образований, предполагающей их рассмотрение как социально-экономической целостности, в соответствии с их типологией и государственной стратегией — демографической, региональной, геополитической и др.

Наиболее узким местом государственного строительства, а также системы местного самоуправления остаются вопросы «стыковки» органов государственной власти и местного самоуправления. Поэтому основная стратегическая задача центральной власти в ближайшей перспективе — обеспечить формирование и юридическое закрепление механизмов взаимодействия двух систем власти и управления. Для этого необходимо:

- провести административную реформу и реформу административно-территориального деления; осуществить типологизацию

муниципальных образований и выстроить в отношении конкретных типов муниципальных образований государственную политику поддержки их развития;

- установить оптимальную систему распределения полномочий по уровням власти и механизмы ее коррекции и совершенствования в соответствии с реальными возможностями конкретных типов муниципальных образований, создавая стимулы социально-экономического развития;
- обеспечить развитие межбюджетных отношений на основе нормативного определения (в натуральных показателях) объемов финансирования государственных (конституционных) социальных гарантий, одновременно включив стимулирующие механизмы;
- обеспечить государственный и муниципальный контроль за соблюдением законодательства и созданием системы взаимной ответственности органов местного самоуправления и государства; создать правовые механизмы повышения контроля за деятельностью органов местного самоуправления; усилить роль представительных органов местного самоуправления, особенно в части контроля за муниципальными финансами и деятельностью исполнительных органов местного самоуправления, с постепенным переходом к контрактной системе назначения глав местных администраций.

Ввиду того, что самоуправление — это управление, то решение вопросов местного значения и реализация задач в пределах ведения муниципальных образований зависит от двух факторов: наличия достаточной финансовой основы и волеизъявления органов местного самоуправления. Рассмотрение законодательной основы этих факторов дает представление о действительной возможности достижения населением и органами местного самоуправления цели решения местных вопросов.

В условиях финансового федерализма необходимо принимать во внимание, что финансовая основа местного самоуправления неразрывно связана с государственными институтами бюджетного и налогового администрирования, которые устанавливаются государством законодательно и силой государственного принуждения гарантируются. П. 2 ст. 2 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ закреплен принцип самостоятельности формирования и использования местных финансов. Между тем, вполне очевидно, что финансовая основа местного самоуправления в рамках действующего законодательства целиком зависит от федеральной государственной власти и государственной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, государственная власть, с одной стороны, определяет предметы ведения муниципальных образований, а с другой — устанавливает порядок использования финан-

совых ресурсов, подчиняя их заранее обозначенным целям и задачам.

Поэтому формирование местных бюджетов осуществляется в соответствии с налоговым и бюджетным законодательством Российской Федерации, исходя из принципов, установленных на федеральном уровне.

Данная конструкция финансового федерализма и местного самоуправления в условиях федеративного государства не вызвала бы претензий, если бы фактически предоставляемая финансовая основа местного самоуправления позволяла органам местного самоуправления решать вопросы, отнесенные федеральным законодательством к их ведению.

Однако с начала экономических реформ проблемы местного самоуправления приобретают особую остроту и социальную напряженность именно в силу концептуальной финансовой невозможности реализации социальных гарантий. В данном случае речь идет не только о повсеместном фактическом дефиците местных бюджетов — превышении расходов бюджета над доходами. Невозможность содержать в удовлетворительном состоянии и далее развивать социальную инфраструктуру нашего «социального государства» за счет средств местного самоуправления — прямое следствие реализованной юридической конструкции налоговой и бюджетной систем в условиях федеративного государства.

В совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, согласно ст. 72 Конституции, находятся важнейшие сферы, влияющие на уровень решения местных вопросов.



Однако ни в Конституции, ни в федеральных конституционных законах субъекты Российской Федерации не наделены конкретным объемом обязанностей и вопросов, подлежащих решению за счет средств бюджетов субъектов.

К сожалению, применяемые при этом термины «координация», «общие вопросы» и «общие принципы» недостаточно четко определяют назначение и приоритеты использования бюджетных средств субъектов Российской Федерации. Видимо, поэтому, обладая всей полнотой государственной власти, в соответствии со ст. 73 Конституции, вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, субъекты Федерации не всегда стремятся использовать эту власть и финансовые ресурсы в интересах населения. Подобное положение дел может привести к подрыву доверия населения к местной власти, веры в ее способность решать насущные проблемы и к отторжению обществом институтов демократии.

Многое предстоит сделать в сфере межбюджетных отношений: урегулировать права и обязанности бюджетов всех уровней, четко определить критерии разграничения расходных и доходных полномочий, установить ответственность публично-территориальных образований за невыполнение бюджетных обязательств.

Таким образом, местное самоуправление в условиях финансового федерализма не закончило до настоящего времени свою эволюцию. Требуется дальнейшее конструктивное

совершенствование налогового и бюджетного законодательства, направленное на расширение возможностей местного самоуправления для решения стоящих перед ним задач. В этом видится магистральное направление развития местного самоуправления в Российской Федерации.

Кроме того, местное самоуправление можно рассматривать как элемент в отношениях между федеральными и региональными органами государственной власти. Очевидно, что основанные на партнерстве отношения не исключают «конкуренцию» различных уровней власти по поводу объема полномочий и распределения ресурсов.

Опасны в этом процессе две крайности — сверхцентрализация власти и суверенизация регионов. Если централизация может сдерживаться субъектами Федерации, обладающими значительными собственными ресурсами, то федеральная власть не всегда располагает достаточными средствами и методами для сдерживания суверенизации.

В этом процессе местное самоуправление играет особую роль. Для поддержания собственной автономности, т. е. определенного объема собственных полномочий и необходимых для их осуществления ресурсов, органы местного самоуправления заинтересованы в динамическом равновесии различных уровней государственной власти.

Объективный интерес органов местного самоуправления состоит в укреплении государственности, т. к.

в этом случае более надежны гарантии невмешательства в их компетенцию со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации и более велики возможности установления горизонтальных связей, что отчасти восполняет недостаточную величину собственных ресурсов, в том числе нематериальных (информационных, политических и других), за счет межмуниципальной кооперации и создания ассоциаций.

На сегодняшний момент проблемой регионов является разработка путей реализации нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Общей целью развития местной демократии и самоуправления в России должна быть поддержка развития местного самоуправления и местных форм представительной демократии. Конкретными целями здесь видятся:

- развитие нормативно-правовой базы местной демократии и самоуправления;
- разработка концепции «совместного управления»;
- укрепление роли общественных организаций и других партнерских структур на местном уровне в области разработки муниципальной политики;
- привлечение внимания местного населения, региональных и федеральных властей к вопросам местного самоуправления.

Важную роль играет также изменение системы информирования органов государственной власти о ре-

альных интересах, проблемах и нуждах местных сообществ, что предусматривает отработку эффективных механизмов своевременного и полного информирования граждан по наиболее важным вопросам жизнедеятельности муниципалитетов, а также об их правах и обязанностях, роли, которую они могут играть в процессе принятия решений на местах, и, как следствие, отработку механизмов, позволяющих принимать управленческие решения с учетом этих интересов.

Как способ реализации этих задач возможна разработка методических рекомендаций и механизмов согласования интересов органов власти различных уровней, уполномоченных представителей граждан, общественных организаций, бизнес-сообществ. Это предполагает совершенствование механизмов информационного обмена, обсуждения и согласования интересов как по вертикали — между органами власти разных уровней, так и по горизонтали — между всеми заинтересованными сторонами на местном, региональном, межрегиональном уровне.

Сегодня в России еще недостаточно развиты институты гражданского общества, которые могли бы эффективно контролировать и государственную, и муниципальную власть. И вот здесь законодатель должен восполнить это отсутствие соответствующими юридическими механизмами, которые позволят не с политической, а с законодательной точки зрения контролировать деятельность всех органов публичной власти.

Российским законодателям очень важно учесть все тонкости переходного периода, для того чтобы постараться не допустить существенных ошибок при подготовке нормативных правовых актов, связанных с реализацией реформы местного самоуправления.

Во-первых, реформа системы местного самоуправления осуществляется на основе самостоятельности местной власти, закрепленной положениями Конституции РФ. Пересмотр, ревизия конституционных положений не предусматривалась и не предусматривается. В сфере местного самоуправления конституционные положения пока еще не получили своего полного воплощения, и перед разработчиками Федерального закона стояла задача дать развитие соответствующим нормам Конституции России.

Во-вторых, поставлена и постепенно решается задача проведения точного и однозначного разграничения полномочий между тремя уровнями публичной власти (федеральным уровнем, уровнем субъектов РФ и муниципальным уровнем) по всему массиву российского законодательства. Теперь в случае возникновения споров по поводу принадлежности полномочий тем или иным органам, относящимся к разным уровням власти, роль арбитра между ними принадлежит суду.

В-третьих, весьма важным представляется упорядочение территориальной организации местного самоуправления с тем, чтобы обеспечить эффективное разграничение полномочий между различными видами

муниципальных образований. Муниципальными образованиями, то есть территориями, на которых население избирает органы местного самоуправления, могут быть городские и сельские поселения, муниципальные и городские округа. Такая организация местного самоуправления принята теперь для всей страны.

В-четвертых, принципиальный подход заключается в одновременном с разграничением полномочий обеспечении местного самоуправления финансовыми ресурсами для решения стоящих перед ним задач и упорядочивании межбюджетных отношений между всеми уровнями публичной власти.

В-пятых, в новом Федеральном законе предусматривается усиление контроля за деятельностью органов местного самоуправления как со стороны населения, так и со стороны государства. Новые возможности для населения по контролю за деятельностью органов местного самоуправления должны способствовать повышению роли представительной демократии.

Представляется, что с принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2003 г. реформа системы местного самоуправления только началась.

По-прежнему приняты еще не все объективно необходимые законы, регулирующие различные аспекты местного самоуправления. Приходится констатировать факт, что как в законодательстве, так и в правоприменительной практике присутствует

значительное количество нерешенных проблем.

Помимо осуществления различных организационных мероприятий должен быть принят целый ряд нормативных актов самого различного уровня, среди которых самыми важными являются поправки в налоговое и бюджетное законодательство.

Неслучайно отмечается, что процесс становления местного самоуправления не может осуществляться вне рамок общего процесса государственного строительства, в отрыве от

других направлений развития российской государственности. В свою очередь, развитие местного самоуправления не может ограничиться рассмотрением и внесением поправок в базовые законы о местном самоуправлении.

Очень важно, чтобы вопросы оптимизации муниципального управления через системность в условиях реформирования не замыкались только на местном уровне, а уже сегодня выносились на уровень общероссийский.

# МЕТОДЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГРАЖДАНСКОГО СЛУЖАЩЕГО

ДАВЫДОВ В. Д.

Совершенствование систем государственного управления во многом связано с применением показателей эффективности и результативности профессиональной деятельности государственных служащих. Повышение эффективности деятельности органов власти, качества реализации государственных функций и внедрение новых методов управления стали основным направлением реформы государственной службы. Успех проведения реформы в значительной степени зависит от создания и внедрения новых технологий оценки профессиональной служебной деятельности и профессионального уровня гражданских служащих, эффективной системы показателей результативности деятельности госслужащих, от заинтересованности управленцев в достижении общественно значимых целей и задач.

Существенным аспектом повышения эффективности и результативности деятельности государственных служащих становится создание объективной и комплексной системы показателей, отражающих уровень выполнения должностных обязанностей и степень достижения поставленных целей.

Проводимая в настоящее время реформа государственной службы в Российской Федерации, направленная на модернизацию и улучшение деятельности органов власти, предполагает разработку и применение показателей

**Виктор Дмитриевич Давыдов** — руководитель Администрации Главы Республики Карелия (г. Петрозаводск).

управленческое  
консультирование

21

2/2007

эффективности и результативности, способствующих преобразованию государственной службы в современную и целостную систему профессиональной служебной деятельности граждан, направленную на исполнение полномочий органов власти. Применение этих показателей позволяет в виде качественных и количественных параметров зафиксировать уровень достижения целей, выполнения задач, возложенных на государственные органы, их структурные подразделения и государственных гражданских служащих.

В Федеральном Законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. сформулирована необходимость оценки деятельности государственных гражданских служащих на основе показателей результативности. В Законе заложены два вида показателей эффективности и результативности служебной деятельности: обобщенные и специфические. Обобщенные показатели эффективности качества служебной деятельности утверждаются Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации; специфические — правовым актом государственного органа в соответствии с особенностями его задач и функций<sup>1</sup>.

Важно отметить заложенные в законодательстве принципы взаимо-

связи показателей результативности и эффективности деятельности государственных органов с показателями эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих. Согласно законодательству для государственных служащих устанавливаются также два типа показателей: обобщенные показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности и специфические показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности.

Под обобщенными показателями эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности понимаются показатели, общие для деятельности многих гражданских служащих. Ими могут выступать показатели, характеризующие сроки подготовки нормативных правовых актов, приема и выдачи документов и т. д.

Под специфическими показателями эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности понимаются индивидуально установленные для отдельных гражданских служащих показатели (непосредственного результата и конечного эффекта), связанные со спецификой деятельности органа государственной власти или спецификой деятельности гражданского служащего<sup>2</sup>. Ими могут выступать показа-

<sup>1</sup> Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. Ч. 17. Ст. 50 // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>2</sup> В соответствии с проектом указа Президента РФ «О показателях эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих и особом порядке оплаты труда по отдельным должностям федеральной государственной гражданской службы».

тели, связанные с предоставлением государственных услуг или принятием значимых административных решений.

В целом, согласно терминологии законодательства, можно выделить следующие группы показателей<sup>3</sup>:

- показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, характеризующие эффективность и результативность деятельности государственного органа;
- показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, характеризующие качество принятия и исполнения управленческих и иных решений;
- показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, характеризующие правовое, организационное и документационное обеспечение исполнения указанных решений.

Показатели процессов включаются в должностные регламенты государственных гражданских служащих<sup>4</sup> и характеризуют выполнение гражданским служащим служебных обязанностей и должностного регламента. В этой связи большое значение приобретает использование ряда методов и форм оценки деятельности

государственных служащих, выполнения ими своих служебных обязанностей, соответствия их профессиональной подготовленности.

В Республике Карелия сегодня осуществляется деятельность по реформированию государственной службы с учетом применения показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности госслужащих, использования новых методов оценки профессионального уровня кадрового состава органов власти.

В соответствии с Законом Республики Карелия «О государственной гражданской службе Республики Карелия» от 4 марта 2005 г. № 857-ЗРК в субъекте сегодня действуют 24 государственных органа, в которых занято 1095 государственных гражданских служащих (данные на 1 января 2007 г.).

Рассматривая кадровый состав государственной гражданской службы Республики Карелия, можно говорить о том, что в органах государственной власти в соответствии с новой классификацией должностей гражданской службы существуют следующие категории:

- «руководители» замещают 306 гражданских служащих;
- «помощники» (советники) — 11;
- «специалисты» — 620;
- «обеспечивающие специалисты» — 158 гражданских служащих.

Среди гражданских служащих 69,2 % женщин и, соответственно,

<sup>3</sup> В соответствии со ст. 50 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г.

<sup>4</sup> См. п. 8 ч. 2 ст. 47 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г.

30,8 %. мужчин. Средний возраст гражданских служащих составляет 42 года.

При этом большинство лиц (около 30%), замещающих должности гражданской службы, имеют стаж государственной службы свыше 15 лет, около 23 % — от 10 до 15 лет.

Доля гражданских служащих, имеющих высшее профессиональное образование, составляет более 93 %.

Основной стратегической целью в области развития государственной гражданской службы Республики Карелия, предусмотренной Программой «Развитие государственной гражданской службы Республики Карелия (2005–2006 гг.)», срок реализации которой продлен до 2008 г., является повышение эффективности государственной гражданской службы и совершенствование организации деятельности гражданских служащих. С этой целью в органах государственной власти применяются различные формы и методы оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности, выявляющие профессиональный уровень гражданских служащих.

В соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ в качестве основных форм оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности, а также профессионального уровня гражданских служащих в государственных органах Республики Карелия используются квалификационный экзамен и аттестация.

В соответствии с новым законодательством о государственной гражданской службе в Республике Карелия в 2006 г. 266 государственных служащих сдавали квалификационный экзамен. По результатам экзамена только 1 гражданский служащий признан не сдавшим квалификационный экзамен. В целом, по состоянию на 1 января 2007 г., классные чины имели около 90 % гражданских служащих.

Кроме того, в 2006 г. 111 гражданских служащих прошли аттестацию, при этом 108 из них признаны соответствующими замещаемым должностям, 3 человека признаны соответствующими замещаемым должностям при условии успешного прохождения профессиональной переподготовки или повышения квалификации.

При проведении квалификационного экзамена и аттестации государственными органами Республики Карелия применяются различные методы оценки качества служебной деятельности гражданских служащих, не противоречащие действующему законодательству.

В соответствии с Положением о порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 111, при проведении квалификационного экзамена государственными органами Республики Карелия для оценки профессионального уровня гражданского служащего, используются такие методы оценки, как:



- отзыв непосредственного руководителя;
- индивидуальное собеседование;
- тестирование по вопросам, связанным с выполнением должностных обязанностей по замещаемой должности гражданской службы.

Кроме этого, в некоторых государственных органах квалификационный экзамен включает специальные вопросы, связанные с выполнением должностных обязанностей гражданского служащего.

В качестве дополнительных методов оценки эффективности деятельности гражданского служащего, его профессионального уровня используются:

- написание реферата;
- разработка инновационного проекта;
- экспертная оценка.

Профессиональная служебная деятельность гражданского служащего при проведении аттестации оценивается аттестационной комиссией государственного органа в соответствии с Положением о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 110. При этом основными критериями оценки профессиональной служебной деятельности являются:

- соответствие гражданского служащего квалификационным требованиям по замещаемой должности гражданской службы;
- участие гражданского служащего в решении поставленных перед

- государственным органом задач;
- сложность выполняемой гражданским служащим работы;
- результаты исполнения должностного регламента.

В качестве основных оценочных процедур, предусмотренных законодательством о государственной гражданской службе, при проведении аттестации гражданского служащего используются:

- отзыв руководителя о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего;
- анализ представленных на комиссию документов;
- сообщение аттестуемого на заседании комиссии;
- сообщение непосредственного руководителя (в случае необходимости).

В качестве дополнительного метода оценки профессиональной служебной деятельности используется экспертная оценка.

Данная методика в настоящее время внедряется в государственных органах республики.

Показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности включены в должностные регламенты гражданских служащих и в большинстве государственных органов Республики Карелия определяются исходя из уровня исполнения должностных обязанностей по таким критериям, как объем выполняемых работ, сроки, качество.

Выбор методов оценки в каждом конкретном случае осуществляется с учетом необходимости объективно и с наименьшими затратами оценить

качество служебной деятельности гражданского служащего.

С целью совершенствования данной работы Распоряжением главы Республики Карелия от 13 декабря 2006 г. № 786-р была образована рабочая группа, в которую вошли представители исполнительных органов государственной власти Республики Карелия, Карельского филиала Северо-Западной академии государственной службы, Карельского научного центра Российской академии наук.

В результате проведенной работы была разработана методика оценки профессиональных, деловых и личностных качеств государственного гражданского служащего, относящегося к категории «руководители», «специалисты» и «обеспечивающие специалисты», а также методические рекомендации по заполнению бланка оценки. Совместно с Карельским филиалом Северо-Западной академии государственной службы создана электронная программа тестирования государственных гражданских служащих по вопросам, связанным с проверкой знаний законодательства о государственной гражданской службе. Кроме того, был подго-

товлен перечень вопросов для оценки знаний законодательства о государственной гражданской службе, который утвержден решением Совета по вопросам государственной службы при главе Республики Карелия в качестве методических рекомендаций для всех органов государственной власти при проведении конкурса, аттестации и квалификационного экзамена.

Вопрос о совершенствовании методов оценки качества служебной деятельности и профессионального уровня гражданских служащих при проведении аттестации и квалификационного экзамена специально был рассмотрен на совещании с руководителями кадровых служб органов государственной власти Республики Карелия, состоявшемся 29 марта 2007 г.

Анализ правоприменительной практики по вопросам эффективности и результативности деятельности государственных служащих в Республике Карелия и других субъектах Российской Федерации Северо-Западного федерального округа выявил ряд проблем, требующих решения на федеральном уровне.

управленческое  
консультирование

26

2/2007

ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ИЗБИРА-  
ТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В СУБЪЕКТАХ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИ-  
МЕРЕ ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ)

ЖУРАВЛЕВ В. П.

Многолетняя практика подготовки и проведения выборов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти Ленинградской области и органы местного самоуправления позволяет автору сделать вывод, что современное российское законодательство о выборах соответствует международным избирательным стандартам. Однако представители региональных избирательных комиссий нередко выражают озабоченность по поводу того, что избирательное законодательство в нашей стране слишком часто претерпевает существенные изменения. Такие пертурбации связаны, прежде всего, с тем, что изменения происходят в самой избирательной системе.

Организаторам выборов хотелось бы минимизировать негативные последствия этого во многом неизбежного явления, поскольку частые изменения «правил игры» вызывают определенные сложности в организации избирательного процесса. Но в условиях становления партийной системы, острой политической борьбы стремление партии, получившей большинство мест в законодательном органе государственной власти, выстроить законодательство о выборах определенным образом является естественным. При этом необходимо от-

**Владимир Павлович Журавлев** — кандидат политических наук, председатель Избирательной комиссии Ленинградской области (Санкт-Петербург).

управленческое  
консультирование

27

2/2007

метить, что подобные обстоятельства не сказываются негативным и определяющим образом на практике организации выборов. Кроме того, совершенствование собственно избирательной системы, которое сопровождается усилением роли партий в процессе формирования органов государственной власти, следует признать позитивным.

Переход на смешанную избирательную систему при выборах в законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, произошедший в последние годы, также оказал положительное влияние на обеспечение чистоты избирательного процесса, постепенного освобождения его от обилия противоправных избирательных технологий. Так, в ходе подготовки и проведения выборов депутатов Законодательного Собрания Ленинградской области, состоявшихся в марте 2007 г., когда половина состава Законодательного Собрания формировалась в ходе выборов по одномандатным избирательным округам, а половина — в ходе выборов по пропорциональной избирательной системе, региональные отделения политических партий стремились вести свою предвыборную борьбу, следуя нормативам, установленным законодательством. Также достойно стремились действовать и кандидаты в депутаты — партийные выдвиженцы, которые, кстати, составили 58 % среди кандидатов-«одномандатников».

Избирательная комиссия Ленинградской области постоянно взаимодействует с региональными отделениями политических партий: прово-

дятся регулярные встречи руководителей избирательной комиссии и партийных руководителей; партийные организаторы выборов приглашаются на семинары-совещания, проводимые Леноблизбиркомом с территориальными избирательными комиссиями. Избирательная комиссия Ленинградской области старается максимально обеспечить актив партий нормативными и методическими материалами, связанными с выборами, ориентируясь на Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, которая работает с партиями по принципу «равной приближенности» (как сформулировал его Председатель ЦИК России В. Е. Чуров).

Для того чтобы в понимании и применении положений закона о выборах не было двойного толкования, Центризбирком старается как можно более подробно разъяснять представителям политических партий положения избирательного законодательства: в каком виде, в какие сроки и какую именно документацию необходимо представлять в ЦИК России для регистрации кандидатов и списков кандидатов; как обеспечить выполнение требований закона в части проведения предвыборной агитации, ее финансирования и т. п. Такой подход позволяет и региональным избирательным комиссиям, в том числе Избирательной комиссии Ленинградской области, избегать спорных, конфликтных ситуаций в ходе участия партий в выборах.

Несмотря на то, что до настоящего времени продолжают разговоры участников выборов о громоздкости

Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>1</sup>, о том, что он сужает свободу действий региональных законодателей по регламентации избирательного процесса в субъектах Российской Федерации, присущая данному закону детальная и подробная регламентация избирательных действий представляется полезной и оправданной.

Выборы — это процесс реализации гражданами России своих конституционных прав на непосредственное участие в формировании выборных властных органов. Поэтому функцию разработки и совершенствования законодательства о выборах и референдуме должен осуществлять именно федеральный законодатель. Однако, как представляется, региональные законодательные органы власти могут и должны активнее участвовать в совершенствовании регионального законодательства о выборах и референдуме, развивать и дополнять действующие положения законов, вносить дополнительные гарантии реализации избирательных прав граждан и их прав на участие в референдуме. Анализируя деятельность Избирательной комиссии Ленинградской области, можно констатировать, что, несмотря на систематическую законотворческую деятельность, реализация Леноблизбиркомом своего права законодательной инициативы зачастую ограничивает-

ся лишь корректировкой областных законов с учетом происходящих изменений в федеральном законодательстве и редким внесением в Законодательное Собрание самостоятельных законодательных инициатив.

Еще одна проблема избирательного процесса в нашей стране — невысокая активность избирателей при голосовании. Так, на выборах депутатов Законодательного Собрания Ленинградской области в декабре 2001 г. явка составляла 31,69 %, в марте 2007 г. — 31,44 %; на муниципальных выборах — явка в декабре 2000 г. составляла 36,47 %, в октябре 2005 г. — 28,64 %.

Исследования, проводимые ведущими социологическими центрами страны, свидетельствуют о том, что одной из причин абсентеизма является предсказуемость результатов выборов (например, в СМИ регулярно обнародуются очевидные политические предпочтения избирателей и рейтинги партий). Кроме того, причиной низкой явки избирателей является и отсутствие доверия к партиям, их непривлекательность для избирателей.

Думается, что такое отношение избирателей к партиям вызвано постоянной сменой их имиджа, пестротой всего спектра политических партий страны. Поэтому, для того чтобы привлечь внимание избирателей к выборам, как представляется, необходимо четкое выстраивание партийной системы, обозначение ясных политических контуров по-настоящему

<sup>1</sup> Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

активных массовых партий (а этому способствует закон о политических партиях и изменения в выборном законодательстве). При выполнении этих условий можно ожидать, что основными действующими силами, участвующими в выборах, будут ответственные политические силы — партии, имеющие внятные, продуманные партийные программы, серьезный кадровый состав и действенный информационный ресурс.

Помимо прочего, для преодоления негативного отношения избирателей к выборам должна быть обеспечена постоянная взаимосвязь избранных представителей органов власти с избирателями. В соответствующих нормативных актах необходимо предусмотреть введение такой обязанности депутатов, как отчет перед населением о проделанной работе на публичных встречах и в средствах массовой информации. В качестве примера может быть рассмотрена реализуемая в настоящее время инициатива губернатора Ленинградской области В. П. Сердюкова: повсеместное проведение советами депутатов муниципальных образований Ленинградской области массовых встреч-отчетов, где население может получить информацию об использовании бюджетных средств и о реализации полномочий органов местного самоуправления.

Для организаторов выборов также важна связь с избирателями. Она осуществляется, прежде всего, посредством информационно-разъяснительной работы. В этом отношении может быть полезным использование потенциала Северо-Западной акаде-

мии государственной службы. Учитывая масштабы сети филиалов академии в Ленинградской области, в качестве варианта совместной работы можно рассмотреть участие в деятельности избирательных комиссий преподавательского состава и наиболее подготовленных студентов.

Избирательная комиссия Ленинградской области активно сотрудничает с Ленинградским государственным университетом им. А. С. Пушкина и Санкт-Петербургским институтом внешнеэкономических связей, экономики и права: совместными усилиями проводятся студенческие научные конференции по выборной тематике, организуется прохождение студентами практики в Леноблизбиркоме.

На наш взгляд, назрела потребность в заключении договора о сотрудничестве и с Северо-Западной академией государственной службы. Положениями такого договора могло бы быть предусмотрено проведение на новом качественном уровне совместных мероприятий по повышению профессиональной подготовки членов избирательных комиссий Ленинградской области, участие Леноблизбиркома в повышении уровня правовой культуры студентов как избирателей, привлечении их к работе в избирательных комиссиях. Процесс обновления состава участковых избирательных комиссий является естественным (особенно при проведении муниципальных выборов). Обновление состава этих комиссий за счет привлечения молодежи представляется обязательным для территориальных избирательных комиссий, формирующих составы участковых комиссий.

В заключение хотелось бы отметить, что выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва и последующие выборы Президента Российской Федерации имеют исключительное политическое значение и во многом определяют путь дальнейшего развития нашего государства и общества в целом.

Уже сегодня заметно исключительное внимание зарубежных правительственных и неправительственных организаций к предстоящим выборам. Очевидно, что от различных межгосударственных структур (ОБСЕ, ПАСЕ и др.) будет большое число наблюдателей. Однако ЦИК России отмечено, что при наблюдении за выборами многие представители этих организаций далеко не всегда обеспечивают реализацию принципов объективности и беспристрастности. Результаты работы многих групп наблюдателей свидетельствуют о тенденциозности по отношению к оценке выборов в отдельных странах, о политизированности этих оценок. Так, автору довелось лично убедиться в применении двойных стандартов в оценке выборов Президента Украины наблюдателями из Соединенных Штатов Америки, Канады, Польши: не замечались очевидные нарушения законодательства при составлении списков избирателей, ограничения права на участие в голосовании граждан, которые по состоянию здоровья не могут прийти на избирательный участок и т. п. В силу этого, как представляется, для оценки демократичности выборов в разных странах должны быть выработаны

единые критерии. В качестве примера можно привести создание Рекомендаций для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств, утвержденных Межпарламентской Ассамблеей государств — участников Содружества Независимых Государств.

Для того чтобы осуществлять комплексную подготовку наблюдателей от Исполнительного Комитета СНГ, Межпарламентской ассамблеи ЕвразЭС и максимально широко информировать зарубежную общественность о практике по-настоящему объективного, построенного на научной основе наблюдения за выборами со стороны международных наблюдателей целесообразно принять дополнительные меры. В настоящее время Российским фондом свободных выборов проводится интенсивная работа по обучению и подготовке наблюдателей в связи с предстоящими выборами депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. При этом предоставляются все возможности для политических партий подготовить своих наблюдателей с учетом возможностей Фонда. Кроме того, в масштабах Российской Федерации готовится к открытию «горячая линия» связи избирателей со специалистами Фонда. Аналогичная работа будет проведена избирательными комиссиями.

Таким образом, тщательная подготовка и принципиальность в организации являются важными элементами в обеспечении открытости и гласности предстоящих федеральных выборов.

# РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ (НА ПРИМЕРЕ ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ)

ОВЧИННИКОВ В. А.,  
БАРБАРОВА Н. Г.

Российское законодательство о местном самоуправлении долгое время не имело в своем составе статьи-дефиниции, дающей определение понятия «местное самоуправление». Впервые это понятие было сформулировано в Законе СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»<sup>1</sup> в 1990 г., ст. 1 которого определила местное самоуправление «как самоорганизацию граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей административно-территориальных единиц, на основе законов и соответствующей материальной и финансовой базы». Преамбула Закона устанавливала, что местное самоуправление является частью самоуправления народа или реализацией местным сообществом властных полномочий в решении вопросов местного значения.

В России наибольшее распространение закрепление понятия местного самоуправления в законодательных актах получило в 1993–1995 гг. Субъекты Российской Федерации, ориентируясь на Конституцию Российской Федерации, в большинстве своем включили понятие о местном самоуправлении в свои конститу-

**Валентин Александрович Овчинников** – кандидат юридических наук, кандидат технических наук, профессор кафедры государственного и международного права Северо-Западной академии государственной службы.

**Наталья Георгиевна Барбарова** – аспирант кафедры государственного и международного права Северо-Западной академии государственной службы.

<sup>1</sup> Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 09 апреля 1990 г. № 1417-1 // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990 г. № 16.



ции, уставы, законы о местном самоуправлении, положения о местном самоуправлении и т. д.<sup>2</sup>

В настоящее время местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации.

Местное самоуправление, согласно Европейской хартии местного самоуправления, составляет одну из основ демократического строя государства.

Ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления определяет местное самоуправление как «право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения». Таким образом, Хартия указывает прежде всего на роль органов местного самоуправления в реализации местного самоуправления, но вместе с тем в ней установлено, что это право осуществляется не только выборными органами самоуправления, но и через формы прямого участия граждан в реализации функций местного самоуправления.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах

своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Данное положение Конституции Российской Федерации развивает Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>3</sup>.

В соответствии с Законом 2003 г. местное самоуправление в Российской Федерации — форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Существенная характерная черта федерального закона состоит в том, что он централизовал нормативное регулирование ряда вопросов местного самоуправления, переведя его с регионального на федеральный уровень. Согласно прежнему Федеральному закону (от 28 декабря 1995 г. № 154-ФЗ) к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации относилось принятие и изменение законов

<sup>2</sup> *Постовой Н. В.* Местное самоуправление: история, теория, практика. — М., 1995. С. 86.

<sup>3</sup> Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Российская газета. 2003. № 202.

субъектов РФ о местном самоуправлении; разграничение предметов ведения между муниципальными образованиями при многоуровневой организации местного самоуправления; определение условий и порядка контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий субъекта РФ; установление порядка регистрации уставов муниципальных образований; определение порядка установления территорий муниципальных образований и др. Некоторые субъекты РФ, хотя и не в полной мере, но реализовали эти полномочия. Вместе с тем в большинстве регионов органы государственной власти какое-то время вели себя пассивно.

Существенны перемены и в системе органов местного самоуправления. Если прежний закон устанавливал альтернативные возможности создания этих органов, отдавая окончательное решение организационных вопросов на усмотрение муниципалитетов и их населения (кроме обязательных представительных органов), то новый федеральный закон жестко определяет основной состав органов местного самоуправления. Это — представительный орган, глава муниципального образования, местная администрация и контрольный орган, причем первые три определяются как обязательные. Возможности населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления (ст. 131 Конституции РФ) теперь ограничены. Закон добивается единообразия этой структуры, гарантируя от неоправданной пестроты организационных систем местного

самоуправления, характерной для современной практики.

Закон вносит относительную ясность в разграничение полномочий органов местного самоуправления и государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления.

Принципиальная особенность нового закона состоит в его направленности на расширение самостоятельного решения вопросов местного значения непосредственно населением. Закон содержит более полный, чем прежде, перечень форм осуществления населением местного самоуправления и участия граждан в реализации местного самоуправления. Кроме местного референдума и выборов, предусмотрено голосование по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования, сход граждан в поселениях, где численность граждан, обладающих избирательным правом, не более 100 человек, введена новая форма прямой муниципальной демократии — публичные слушания, на которые в обязательном порядке выносятся проект устава муниципальных образований, проект местного бюджета и отчет о его исполнении, проекты планов и программ развития муниципальных образований, а также вопросы о преобразовании муниципальных образований. Предполагаются опросы граждан для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органов местного самоуправления, а также органов государственной власти, возможно проведение конференций граждан (собрание делегатов).

Вступление в силу всех норм Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» перенесено с 1 января 2006 г. на 1 января 2009 г. С 18 октября 2005 г. по 1 января 2009 г. устанавливается переходный период, в котором субъектам РФ предоставляется право приступать к реализации этого Закона, исходя из складывающейся в регионе ситуации.

В переходный период порядок решения вопросов местного значения вновь образованных в соответствии с Законом о местном самоуправлении муниципальных образований определяется законами субъектов РФ, которые они должны были принять до 1 января 2006 г. После этой даты до окончания переходного периода указанные законы субъекты РФ могут принимать не позднее чем за три месяца до начала очередного финансового года и не могут их изменять в течение финансового года.

При этом решение вопросов местного значения в переходный период во вновь образованных муниципальных образованиях может быть возложено на органы местного самоуправления муниципальных районов.

Потребности государственного управления делают необходимым разделение территории государства на внутренние территориальные под-

разделения, которые служат сферой деятельности определенных местных властей. Специфика местного самоуправления определяется характером взаимоотношений центральных и местных органов управления, их структурой и функциями<sup>4</sup>.

Проблема организации местного управления оставалась актуальной для российских верховных властей на протяжении почти всей истории России как таковой — со времени складывания Московского царства и до сегодняшнего дня. Так, А. Б. Каменский отмечает, что «создание местного управления в России никогда не было самоцелью. Проблема местного управления — это в значительной мере его соотношение с центральным управлением. Местная власть учреждалась сверху и в интересах центра, а не территорий»<sup>5</sup>.

На территории Ленинградской области местное самоуправление осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Европейской хартией местного самоуправления, Федеральным законом № 131-ФЗ, Уставом Ленинградской области<sup>6</sup>, Законом Ленинградской области от 30 мая 2005 г. № 37-оз «Об органах местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области»<sup>7</sup>, Законом Ленинградской области от 26 декабря 2005 г. № 120-оз «О порядке решения вопросов местного зна-

<sup>4</sup> Государственное и муниципальное управление: учебное пособие / Под. ред. А. Я. Понаморевы – СПб., 1997. С. 107–108.

<sup>5</sup> Каменский А. Б. Взгляд на историю местного управления // Полис. 2000. № 5. С. 27–31.

<sup>6</sup> Закон Ленинградской области от 27 октября 1994 г. № 6-ОЗ «Устав Ленинградской области» // Вестник Законодательного Собрания. 1995 г. Вып. № 2 (в ред. от 29 декабря 2005 г.).

чения в отдельных поселениях органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов в переходный период», Законом Ленинградской области от 13 октября 2006 г. № 113-оз «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области»<sup>8</sup>, уставами муниципальных образований, актами органов местного самоуправления, другими нормативными правовыми актами.

«В современной России налицо значительное региональное разнообразие, что и обуславливает большие трудности в организации местного самоуправления. Взаимодействие субъектов федерации с центральной властью предполагает существенные ограничения компетенции последней и предоставление широких полномочий в сфере самоуправления непосредственно субъектам федераций на местах»<sup>9</sup>.

Рассмотрим некоторые положения федерального законодательства и их реализацию на территории Ленинградской области.

В соответствии с п. 2 ст. 85 Федерального закона № 131-ФЗ орга-

ны государственной власти субъектов Российской Федерации до 31 марта 2005 г. должны были установить законом субъекта численность представительного органа первого созыва вновь образованных муниципальных образований и сроки, порядок формирования представительных органов первого созыва, срок полномочий глав вновь образованных муниципальных образований, в которых в порядке, предусмотренном ч. 5 ст. 34 Федерального закона, не принято решение о проведении референдума (схода граждан) по вопросу о структуре органов местного самоуправления.

Ленинградская область нарушила срок, установленный данной статьей Федерального закона. Закон Ленинградской области был принят 30 мая 2005 г., после представления прокурора Ленинградской области «Об устранении нарушений федерального законодательства о местном самоуправлении»<sup>10</sup>, хотя в Постановлении Правительства Ленинградской области, утверждающем план мероприятий по реализации Федерального закона, указана необходимость принятия областного закона до 1 декабря 2004 г.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Закон Ленинградской области от 30 мая 2005 г. № 37-оз «Об органах местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области» // Вестник Правительства Ленинградской области. 2005 г. № 26 (в ред. законов Ленинградской области от 30 сентября 2005 г. № 78-оз, от 26 декабря 2005 г. № 121-оз).

<sup>8</sup> Закон Ленинградской области «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области» от 13 октября 2006 г. № 113-оз // Вести. 2006. 24 октября.

<sup>9</sup> Аникин Л. С. Становление местного самоуправления в Российской Федерации: опыт социологического исследования / Под ред. проф. Дыльнова Г. В. — Саратов, 1997. С. 94.

<sup>10</sup> Представление прокурора Ленинградской области «Об устранении нарушений федерального законодательства о местном самоуправлении» от 19 апреля 2005 г. № 712-427-2004 // Вестник Законодательного Собрания Ленинградской области. 2005. № 7.

Ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливает, что главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования. Условия контракта и порядок проведения конкурса на замещение должности утверждаются представительным органом муниципального образования. Члены конкурсной комиссии поселения назначаются представительным органом поселения. При формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе (городском округе) две трети его членов назначаются представительным органом муниципального района (городского округа), а одна треть — законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Ст. 5 Закона Ленинградской области № 37-оз устанавливает, что главой местной администрации муниципального района, городского округа назначается по контракту кандидат из числа кандидатур, рассмотренных конкурсной комиссией при проведении конкурса. То есть в областном законе отсутствует возможность, пре-

дусмотренная ст. 36, 37 Федерального закона № 131-ФЗ, в случае избрания главы муниципального образования на муниципальных выборах возглавлять местную администрацию.

При формировании конкурсной комиссии городского, сельского поселения губернатор Ленинградской области вправе представить до 50 % кандидатов в члены конкурсной комиссии городского, сельского поселения для назначения их представительным органом городского, сельского поселения, что противоречит Федеральному закону, предусматривающему участие органов государственной власти лишь при формировании конкурсной комиссии для назначения главы администрации муниципального района (городского округа), путем назначения одной трети членов комиссии законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Закон Ленинградской области устанавливает дополнительные требования к кандидату на должность главы администрации муниципального образования, установленные федеральным законом: высшее профессиональное образование, стаж государственной службы (работы) на должностях категории «руководители» ведущей группы или на выборных должностях в органах государствен-

<sup>11</sup> Постановление Правительства Ленинградской области от 29 января 2004 г. № 10 «Об утверждении плана мероприятий по реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Правительства Ленинградской области. 2004. № 25.

ной власти и управления не менее трех лет, либо стаж муниципальной службы (работы) на руководящих должностях главной группы или на выборных должностях в органах местного самоуправления не менее трех лет, либо стаж работы на руководящих должностях в организациях, учреждениях и предприятиях независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности не менее пяти лет; наличие положительных отзывов с предыдущего места службы (работы); возраст не менее 25 лет; наличие необходимых знаний федерального законодательства и областного законодательства применительно к исполнению должностных обязанностей главы местной администрации.

На сегодняшний день Законодательным Собранием Ленинградской области утверждены кандидатуры членов конкурсной комиссии для назначения главы администрации муниципального района (городского округа), представленные губернатором Ленинградской области. В состав комиссий вошли представители областного правительства и парламента, а также 14 пенсионеров и 27 представителей топ-менеджмента областных предприятий<sup>12</sup>.

Закон Ленинградской области устанавливает, что глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава. Процедура избрания опреде-

ляется представительным органом муниципального образования самостоятельно. Кандидаты на должность главы муниципального образования выдвигаются на заседании представительного органа в порядке самовыдвижения, а также депутатом (депутатами) представительного органа. Избранным главой муниципального образования считается кандидат, за которого проголосовало более половины от числа избранных депутатов представительного органа.

В настоящее время отмечаются случаи вмешательства органов государственной власти Ленинградской области в деятельность местного самоуправления. Примером может быть ситуация во Всеволожском районе.

Так, «при выборах главы муниципального образования на заседании присутствовал вице-губернатор Ленинградской области Н. И. Пасяда (сидел в президиуме и пытался им руководить). Часть депутатов настойчиво просили вице-губернатора спуститься в зал, но он игнорировал их замечания. В результате 12 депутатов в знак протеста покинули собрание, в том числе и один из двух кандидатов на пост главы Всеволожского муниципалитета. После чего второй кандидат был избран главой муниципального района (при отсутствии кворума). По окончании заседания депутаты муниципального образования обратились с исками во Всеволож-

<sup>12</sup> Постановление Законодательного Собрания Ленинградской области от 13 октября 2005 г. № 1261 «О назначении членов конкурсных комиссий муниципальных образований по проведению конкурсов на замещение должностей глав администрации муниципальных районов (городского округа) Ленинградской области» // Вестник Законодательного Собрания Ленинградской области. 2005. № 15.

ский суд и с жалобами — в прокуратуру Ленинградской области»<sup>13</sup>.

Ранее в Ленинградской области действовало 29 муниципальных образований. Принцип добровольности определения территорий муниципальных образований привел к появлению одноуровневой территориальной основы в системе местного самоуправления.

В большинстве случаев глава муниципального образования одновременно являлся и главой администрации, и председателем в представительном органе. Вместе с тем существовали и муниципальные районы, в которых руководителем администрации и председателем представительного органа являлись два разных лица, например, в Киришском районе глава администрации нанимался муниципалитетом по контракту.

Принципиальным отличием нового Федерального закона является жесткая регламентация двухуровневой системы местного самоуправления и элементов административно-территориального деления. Установление статуса каждого муниципального образования осуществляется законом субъекта Российской Федерации. Муниципальные образования верхнего уровня имеют статусы муниципального района или городского округа. Все муниципальные образования нижнего уровня находятся на территории своего муниципального района и имеют статусы городского или сельского поселений.

В настоящее время в Ленинградской области статус городов, которые раньше были самостоятельными муниципальными образованиями, понизили до муниципалитетов первого уровня. Создано 222 муниципальных образований, в том числе 62 городских и 142 сельских поселения, 17 муниципальных районов и один городской округ (Сосновый Бор). Для того чтобы наделить статусом городского округа районные центры, необходимо провести голосование и в городе, и в районе с положительным результатом. Таким образом, существует определенная сложность в получении статуса городского округа, что ведет к ограничению предметов ведения многих поселений.

Становление демократического правового государства невозможно без развития института местного самоуправления, поскольку оно является важнейшим механизмом формирования гражданского общества и его неотъемлемой составной частью. Включение членов местного сообщества в процесс принятия общественно значимых решений необходимо для реального осуществления народовластия. Кроме того, «органы местного самоуправления играют ключевую роль в решении множества задач, связанных с удовлетворением основных жизненных потребностей населения. Решая эти задачи, местное самоуправление призвано обеспечить социально-политическую стабильность в каж-

<sup>13</sup> См.: *Третьяков К.* Им снизу видно все: Реформа местного самоуправления в Ленинградской области стартовала в жестком варианте // Юридический гид Санкт-Петербурга. [Доступ: [www.lawlinks.ru](http://www.lawlinks.ru)]

дом регионе и, следовательно, в стране в целом»<sup>14</sup>.

Более десяти лет в России продолжается процесс совершенствования системы местного самоуправления. Проблемы правового регулирования организации и функционирования системы местного самоуправления являются основополагающими.

Реальное и эффективное местное самоуправление возможно лишь при наличии определенных предпосылок и условий, которые в своей совокупности составляют основы местного самоуправления. Одной из таких важнейших основ является правовая основа местного самоуправления, которая представляет собой систему нормативных правовых актов, обеспечивающих эффективное регулирование вопросов организации и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации.

В результате проведенного анализа можно сделать вывод, что в Ленинградской области устанавливается жесткая вертикаль государственной власти, распространяющаяся и на местное самоуправление.

Российский и зарубежный опыт убедительно показывает, что структура государственной власти может быть эффективной и устойчивой лишь тогда, когда ее подкрепляет жизнеспособная система местного управления и самоуправления. Ведь почти все государственные решения, касающиеся интересов граждан, так или иначе проходят через местные органы. «Люди оценивают государственную политику прежде всего через призму удовлетворения своих жизненных нужд, через состояние продовольственного рынка, жилищных условий, тепла, электроэнергии в домах, общественного порядка на улицах, благоустройства и т. д.»<sup>15</sup>.

Федеральный закон усиливает роль местного самоуправления в осуществлении народовластия в Российской Федерации, однако совершенствование деятельности органов местного самоуправления должно найти отражение не только в федеральном, а особенно в региональном законодательстве и в практической реализации властных полномочий местного сообщества и органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения.

<sup>14</sup> Королева-Конопляная Г. И., Салов О. А. Местное самоуправление на современном этапе (политико-правовой аспект) // Социс. 2002. № 5. С. 146.

<sup>15</sup> Игнатов В. Г. Становление системы государственного и местного управления в современной России. — Ростов н/Д, 1997. С. 24.



# СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННАЯ ЖИЛИЩНАЯ ПОЛИТИКА В ГОРОДАХ ЕВРОПЫ И РОССИИ

*Вульфович Р. М.,  
Щербакова М. Д.*

**Ревекка Михайловна Вульфович** — доктор политических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западной академии государственной службы.

**Мария Дмитриевна Щербакова** — глава администрации Красногвардейского административного района Санкт-Петербурга, соискатель кафедры политологии РГПУ им. А. И. Герцена (Санкт-Петербург).

Социальное государство, независимо от модели<sup>1</sup>, как один из наиболее значимых параметров качества жизни выделяет качество проживания граждан. Степень самостоятельности и ответственности индивида в процессе обеспечения этих условий варьируется в широком континууме «полная самостоятельность при поддержке государства только для наиболее нуждающихся и не имеющих никаких источников собственного дохода — предоставление жилья всем гражданам на условиях социального найма и лишение их права самостоятельно принимать решения по данной проблеме».

На одном полюсе этого континуума находится модель жилищной политики, типичная для США, где наиболее предпочтительным, как с экономической, так и с социальной точки зрения, является наличие у каждого жителя (семьи) собственного дома. Недвижимость рассматривается при этом как объект собственности, позволяющий проживающему решать свои жизненные проблемы самостоятельно и в соответствии с собственными потребностями. В модели «либеральной жилищной политики», являющейся составной частью либеральной модели социального государства, главными ценностями выступают «свобода», «индивидуализм», «неравенство».

<sup>1</sup> В качестве базовых моделей, как правило, выступают «социал-демократическая», «консервативная» и «либеральная».

Противоположным полюсом континуума является патерналистская модель, выпадающая из вышеназванной триады, так как она предполагает не просто широкое перераспределение НВП в интересах малоимущих (иммигрантов, безработных и других социально слабых категорий), а полное обеспечение всего спектра социальных услуг (образование, здравоохранение, социальная защита, обеспечение жильем) за счет государственного бюджета или иных государственных источников, полную ответственность государства за объем и качество предоставляемых услуг, а также полную компетенцию государства в рамках принятия наиболее значимых решений.

В сфере жилищной политики такими наиболее значимыми решениями были следующие: в каких объемах строить новое жилье и реконструировать старое (особенно когда речь шла об исторических городах), где строить новое жилье (интенсивный вариант предполагает постепенное встраивание новых жилых домов в уже существующие кварталы, экстенсивный — крупномасштабное новое строительство на периферии города), какое жилище предоставлять семье (по размеру, структуре, степени комфортности), допускать или не допускать передачу данного жилища другим членам данной семьи. Вся система в целом дополнялась и еще больше ужесточалась институтом прописки, который носил разрешительный, а не регистрационный характер. Набор ценностей данной модели включал в себя «зависимость, коллективизм, равенство». Несмотря

на все прилагавшиеся усилия, две последние ценности так и не были достигнуты. Люди все равно стремились любыми способами удовлетворить свои потребности в жилище, т. е. вносили элемент индивидуализма, что и побудило систему пойти на «уступку» и позволить гражданам приобретение кооперативного жилья за собственные средства. Что касается равенства, то в жилищной системе СССР существовали всевозможные льготы, привилегии, «служебное жилье», никогда не освобождавшееся после окончания срока полномочий, давались взятки в открытой и скрытой форме. Так называемый «обмен жилья», несомненно, был скрытой формой купли-продажи.

Однако между двумя вышеописанными полюсами располагается модель, в которой сделана попытка примирить обе группы ценностей, сохранив самостоятельность и индивидуализм, но одновременно снизив уровень неравенства с помощью разнообразных мер, предпринимаемых государством. В этой модели оно играет в жилищной сфере несколько ролей: владельца земли, выделяющего участки под жилищное строительство на льготных основаниях в связи с особой значимостью функции; строителя, создающего специальный социальный жилищный фонд для обеспечения условий проживания малоимущих; заказчика, покупающего у застройщиков на благоприятных условиях жилье для работников бюджетной сферы, обладающих ограниченными финансовыми ресурсами; банкира, выделяющего специальные беспроцентные ссуды для приобретения

гражданами собственного жилья и дополняющего их специальные накопительные счета; страховщика, гарантирующего коммерческому банку возврат ипотечного кредита; владельца жилья, предоставляющего самым обездоленным жилье на условиях социального найма; консультанта, информирующего граждан обо всех возможностях улучшения жилищных условий. Данная модель в различных вариантах представлена в странах ЕС. В нашем анализе мы обращаемся к опыту крупнейших городов высоко развитых европейских стран, что позволяет анализировать специфику каждого отдельного варианта, выявлять в них общее, особенное и единичное, а также выделить те механизмы и методы решения жилищной проблемы, которые могут быть использованы в Санкт-Петербурге.

*Место жилищной политики в социальной политике городов, основные направления жилищной политики.* Жилищная политика является одним из основных направлений социальной политики городов в современных условиях. Она определяет в значительной степени качество жизни на территории всего метрополитенского региона. Органы местного самоуправления, как наиболее приближенные к гражданам и месту их проживания, должны, с одной стороны, играть значительную роль в формировании и реализации жилищной политики, с другой стороны, их возможности в данной сфере крайне ог-

раничены в связи с чрезвычайно высокими затратами на строительство и эксплуатацию жилья. В связи с этим жилищная политика формируется государством, причем преимущественно на общенациональном (федеральном) уровне, а процесс ее реализации возлагается на региональный уровень, которому в данном процессе также требуется дополнительное финансирование.

Необходимо также отметить, что во всех рассматриваемых городах, включая Санкт-Петербург (в период его развития до 1917 г.), исторически ответственность за условия проживания лежала прежде всего на проживающих в жилых единицах гражданах, т. е. субсидиарный подход к жилищной проблеме имеет в качестве базового элемента индивидуальный уровень принятия решений о приобретении, аренде или иных способах обеспечения условий проживания, соответствующих потребностям конкретного индивидуума или конкретной семьи. В значительной степени ответственность граждан за поддержание технического состояния жилых единиц, находящихся в их собственности или арендуемых ими в частном секторе или на условиях социального найма, достаточно высока и в настоящее время во всех странах, в том числе и в России, что отражено в Жилищном кодексе РФ, вступившем в действие в 2005 г.

Большая часть жилья в *Италии* — частное жилье<sup>2</sup>. В 2002 г. 83 % жилых

<sup>2</sup> Longo G. Housing policies in Italy: Urbanisation and localization of the housing issue // [Доступ: <http://www.sagepub.co.uk/journalsProdEditBoards.nav?prodId=Journal200909&currTree=Subjects&level1=F00>]

единиц были заняты их владельцами и только 16 % были арендованы проживающими. При этом растет процент домов, находящихся в собственности. В 2004 г. 80 % всех жителей имели собственные дома. Социальное жилье составляет только 4,5 % всего жилищного фонда и 23 % арендуемого сектора. Арендуемый сектор находится в руках домовладельцев, которые управляют 70 % домов, в публичном управлении находится только 23 % жилья, сдаваемого в аренду.

Количество жилья, находящегося в собственности проживающих, растет также в связи с ограниченным предложением арендуемого жилья и жилья, которое можно получить на условиях социального найма. В 2001 г. в целом по Италии только 800 000 жилых единиц находились в управлении социальных жилищных институтов. Почти половина социального жилья сконцентрирована в 12 крупных метрополитенских регионах, в том числе — в *Милане*.

*Берлин* представляет собой уникальный город<sup>3</sup>, который в течение 40 лет был разделен на две части, в каждой из которых разрабатывалась и проводилась собственная жилищная политика. Перед объединением города Сенат Западного Берлина с помощью субсидий из федерального бюджета разработал ряд программ по физическому оздоровлению проблемных территорий в центральной части города (в районе стены). В программы включалось как частное жи-

лье, так и жилые единицы, находившиеся в собственности города.

В момент объединения, в 1990 г., в Западном Берлине по-прежнему существовали территории, требовавшие серьезного ремонта. Кроме того, немедленного ремонта требовали старые дома (довоенной постройки, часто даже с печным отоплением) в Восточном Берлине, а также панельные дома плохого качества на окраинах социалистического города (в районах Лихтенберг, Хоеншенхаузен, Марцан). Они стремительно строились в 1970–1980 гг., чтобы предоставить населению субсидируемое государством жилье независимо от социального или политического положения человека. В процессе объединения была поставлена задача ликвидировать различия в жилищной сфере между обеими частями города, таким образом как можно быстрее продемонстрировав населению преимущества объединения.

Процесс физического обновления проходил по-разному в разных частях города. Еще в 1960 г. в Западном Берлине активно сносили старые жилые дома и строили на их месте дорогие жилые дома с арендуемыми квартирами. Политика не была ориентирована на ремонт типично берлинских домов казарменного типа, в которых сдавалось жилье (вариант петербургских доходных домов). Вследствие этого в Западном Берлине — например, в некоторых частях района Нойкельн — целые улицы были застроены новыми домами, а прежние

<sup>3</sup> Urban Renaissance: Berlin: Towards an Integrated Strategy for Social Cohesion and Economic Development. — Paris, 2003. P. 83.

жители покинули район. Их сменили те, кто мог позволить себе более высокую арендную плату.

Данная политика несколько видоизменилась, начиная с 1983 г., когда в районе Кройцберг под давлением общественности и под влиянием «Международной строительной выставки», которая начала проводиться Сенатом Берлина в форме публично-государственного учреждения, был разработан новый подход к защите старых зданий. Это привело не только к ремонту старых домов, но и к внедрению Сенатом принципа консультаций с проживающими в старых домах гражданами при проведении такого рода проектов во всех районах Берлина. При этом проекты по ремонту старых домов на 35 % субсидируются из городского бюджета, а также получают еще ссуду на длительный срок на такую же сумму. В этом случае соответствующий собственник обязуется сдавать жилье в аренду в течение 15 лет на прежних благоприятных условиях. Часть ремонтных работ владельцы могут также проводить собственными силами.

Настоящее и будущее *Барселоны* определяются, в первую очередь, изменением пяти основных факторов, среди которых сложная жилищная ситуация, требующая проведения масштабных проектов для создания современного города.

За последние 10 лет процент иностранцев среди жителей города

вырос с 10 % (1996 г.) до 16 % (2006 г.). Способность города принять эти новые семьи, в том числе расселить их, — одна из основных проблем, требующих решения. Этот феномен сильно влияет на общее равновесие в городе (например, повышения спроса на жилье ведет к росту цен как на приобретаемое жилье, так и на арендуемое). В жилищной сфере наблюдается также острый дефицит доступного арендуемого жилья, что сильно сказывается на качестве жизни определенных категорий, например, молодых людей и людей с низкими доходами, которые не могут приобрести жилье в собственность.

75 % всего жилищного фонда в *Лондоне* находится в частной собственности, 25 % — в публичной. В частном секторе значительная часть жилья сдается в аренду<sup>4</sup>.

С учетом масштабов системы и неоднородности ее структуры жилищные ситуации в районах Лондона<sup>5</sup> существенно различаются. Так, термин «внутренний Лондон», кроме официального значения, включающего 12 центральных районов и используемого для целей статистического учета, имеет менее четко определенное значение, включающее территории вокруг центра Лондона, характеризующиеся высоким уровнем безработицы, низким качеством школ, отсутствием жилья высокого качества. Эти территории в настоящее время выделены в рамках стратегического

<sup>4</sup> Housing in London: the London housing strategy evidence base 2005 // Greater London Authority. 2005 [Доступ: <http://www.london.gov.uk/mayor/housing/evidencebase/fulldocument.pdf>].

<sup>5</sup> Affordable Housing in London. // Greater London Authority. 2001. July [Доступ: <http://www.london.gov.uk/mayor/housing/evidencebase/fulldocument.pdf>].

планирования как территории с высокими потенциальными возможностями (opportunity areas), что требует постановки различных целей для отдельных районов и децентрализации функции обеспечения условий проживания. В настоящее время перед 21 районом Лондона ставится цель добиться наличия на территории 50 % доступного жилья, а для 12 районов эта цифра считается недостижимой, и доля доступного жилья, которая должна быть в наличии, ограничивается 35 %.

Для целей развития жилищной сферы все районы Лондона разделены на 5 групп (субрегионов), в которых осуществляются инвестиционные жилищные проекты Национальной жилищной корпорацией Великобритании. В данном случае каждый субрегион включает районы «внутреннего Лондона» и «внешнего Лондона». В каждом субрегионе между районами сформированы горизонтальные управленческие связи и выработаны стратегии развития жилищной сферы и / или инвестиционные планы.

В ходе опросов населения города около 50 % опрошенных называют основным требованием для повышения качества жизни в городе увеличение количества и повышение качества доступного жилья. Его недостаток, например, негативно влияет на привлечение в город необходимых ему педагогических кадров и среднего медицинского персонала, так как эти категории относятся к лицам, имеющим невысокий уровень дохода.

Мэр Лондона видит роль субрегионов и их «Основных направлений развития» (Sub-regional development frameworks — SRDFs) как базового инструмента для реализации основных направлений политики в рамках лондонского плана. Каждый из субрегионов имеет свою систему приоритетов и группы интересов в определении возможностей создания новых рабочих мест, строительства и ремонта жилья, ведущих к осуществлению смешанного сбалансированного развития территорий как селитебных (жилых) зон с одновременным наличием в них рабочих мест для большей части населения.

В Лондоне не существует единого рынка жилья. Специалисты выделяют 5 локальных рынков жилья на территории города<sup>6</sup>:

1. Центральный рынок — наиболее высокие цены, самая высокая доля жилья, арендуемого в частном секторе, небольшой размер квартир и маленькие односемейные домики. Эти качественные параметры жилья связаны с характеристиками населения, в котором большая доля домохозяйств, состоящих из одного человека, высокий процент населения с полной занятостью и жителей, занимающихся предпринимательством.
2. «Перенаселенный дом» (Crowded House) примыкает на востоке к рынкам с наиболее высокими ценами, имеет большую долю жителей, получающих финансовую поддержку и проживающих на

<sup>6</sup> Housing sub-markets // Housing in London: the London housing strategy...

- условиях социального найма, имеет самую высокую плотность населения и, соответственно, наибольшее количество перенаселенных жилых единиц. Одной из наиболее специфических характеристик населения является большая доля небелого населения, что влечет за собой также крайне низкое качество общего образования.
3. «Благоприятный пояс» (Pleasant Crescent) — высокая доля населения с полной занятостью, высокие цены на жилье, большой размер жилых единиц, высокое качество общего образования, небольшое количество получателей пособий.
  4. «Пригородный Лондон» (Suburban London) — образует кольцо вокруг трех внутренних рынков. Самые низкие цены на жилье, хотя дома и имеют наибольший размер. Две трети населения проживают в собственных коттеджах или домах дачного типа. Самая большая доля стандартных домов, 66 % населения проживает в домах, находящихся в собственности проживающих. В составе населения самый большой процент детей и подростков, много получателей пособий.
  5. «Уединенный лиственный приют» (Leafy Retreat) — наиболее удаленный от центра район, где 80 % населения проживают в собственных уединенных коттеджах и дачах. Самые большие дома, наибольшее количество семей с детьми, цены выше, чем в «Пригородном Лондоне».
- С 1984 г. количество жилых единиц в Лондоне выросло на 400 000. При этом доля частного сектора выросла с 65 % до 75 %. В составе социального жилья увеличилось количество единиц, находящихся в управлении публичных управляющих компаний, до 188 000 (RSL) и, соответственно, снизилось количество единиц, управляемых муниципальными органами, до 298 000.
- Жилищный фонд Лондона характеризуется в последние годы строительством большого количества квартир с одной или двумя спальнями: в 2003—2004 гг. они составляли 80 %<sup>7</sup>.
- В 2004 г. было проведено исследование потребности в жилье и установлено, что количество жилых единиц, не соответствующих требованиям, составляет около 500 000. Однако большая часть проживающих предпочитает улучшение условий проживания в имеющемся жилье переселению, что снизило количество нуждающихся в переселении семей до 146 000. С учетом всех видов миграции и влияния внутренних факторов развития города Лондон нуждается в 350 000 жилых единиц в течение 10 лет (прогноз), т. е. ежегодно жилищный фонд должен пополняться 35 000 новых жилищ. В том числе требуется более 207 000 социального жилья<sup>8</sup>.
- Роль органов публичного управления в формировании качественных*

<sup>7</sup> Housing supply — existing and new // Housing in London: the London housing strategy...  
<sup>8</sup> Housing need and demand // Housing in London: the London housing strategy...

условий проживания населения. В 2001 г. право принятия решений по вопросам управления жилищной сферой и обязанность обеспечивать их с экономической точки зрения были переданы правительством Италии регионам в процессе так называемой деволюции. С этого момента регионы сами автономно разрабатывают жилищную политику, а государство обязано проводить разработку программ на макроуровне и участвовать в финансировании проектов. Таким образом, главным политическим актором в Большом Милане является регион Ломбардия.

В последние 10 лет изменилась роль муниципалитетов, которые также имеют в жилищной сфере достаточно широкие полномочия. В сфере социального жилья именно муниципалитеты адаптируют региональную жилищную политику к собственной специфике, предоставляют социальное жилье, распределяют местные жилищные субсидии и управляют своим жилищным фондом. В вопросах управления они должны взаимодействовать с существующими жилищными управляющими компаниями.

Управляющие компании в сфере социального жилья исполняют обязанности по управлению социальным жильем, финансируемым из публичных фондов, консолидированных фондов и субсидируемых ссуд. В целом в Италии существует 111 таких

управляющих компаний, в основном на уровне провинций. В большинстве из них функции административного управления и непосредственно оперативного управления социальным жилищным фондом разделены между муниципалитетом и управляющими компаниями. В данном процессе муниципалитеты обладают полной свободой в организации всей жилищной сферы.

В Восточном Берлине жители более чем 82 000 квартир были включены в обширную программу ремонта жилья, которая также была основана на принципе участия жителей в обсуждении принимаемых решений. Были назначены специальные уполномоченные по проведению ремонта для взаимодействия с объединениями арендаторов жилья. Одновременно с усилиями по ремонту старого жилья в Восточном Берлине проводилась программа по ремонту блочного жилья (StadtUmbau Ost), которая привела к улучшению внешнего вида зданий и их совершенствованию в целом. Чтобы избежать экстремального повышения арендной платы, были установлены определенные границы в соответствии с местными условиями и доходами проживающих граждан. Это было особенно важно, так как всего в многоэтажных домах в 270 000 квартир проживало около 1 млн человек<sup>9</sup>.

Изменение внешнего вида зданий и модернизация квартир обо-

<sup>9</sup> Всего население Восточного Берлина составляло 1,1–1,2 млн человек. Таким образом, в блочных домах низкого качества проживало абсолютное большинство рядовых жителей. Такой вариант очень характерен для социалистических городов, в том числе для городов СССР, где вариант экстенсивного роста создавал город с большой территории-



шлись в 3,58 млрд евро, еще 132 млн евро были выделены на оздоровление парков и садов. Несмотря на значительные средства, вложенные в данные программы, многие квартиры в отремонтированных домах пустуют, а жители все в большей степени стремятся к покупке собственного дома в окрестностях Берлина. С целью снижения количества пустующих квартир в некоторых многоэтажных зданиях были сняты верхние этажи, а в дальнейшем планируется снос ряда домов.

С 1999 г. в Германии проводится масштабная совместная программа федерального правительства и федеральных земель «Социальный город», направленная на комплексное оздоровление наиболее проблемных территорий в городах, включающее не только ремонт жилья, но и создание учебных и рабочих мест, проведение мероприятий по адаптации мигрантов, преодолению безработицы и других негативных явлений с привлечением общеевропейских, национальных, региональных и местных ресурсов в ходе создания социальных сетей и широкого привлечения граждан к решению проблем их районов и микрорайонов.

В рамках данной программы в ряде микрорайонов Берлина был введен «менеджмент микрорайона» — стратегический принцип развития определенной части города, направленный на стабилизацию и улучшение условий жизни. В него включены на

партнерских основаниях административные органы, районные службы, представители частного сектора, а также общественные организации и сами жители.

Менеджмент микрорайона в жилищной сфере ориентирован на достижение следующих целей:

1. Активация и объединение всех имеющихся потенциальных возможностей.
2. Усиление способности жителей к самостоятельным действиям.
3. Включение в единую сеть всех местных акторов и существующих инициативных групп.
4. Организация процесса коммуникации.
5. Улучшение доступа к рынку труда, образования, профессиональной подготовки.

Непосредственно управление социальным жилищным фондом в основном осуществляется публичными, в том числе муниципальными, управляющими компаниями, однако в настоящее время все чаще ставится вопрос о том, является ли наличие таких компаний абсолютно необходимым. Их часто называют «столовым серебром», и во многих городских советах различные фракции (прежде всего, праволиберальной ориентации) требуют их продажи. Основным доводом является то, что, мобилизуя в процессе продажи жилищной компании (в имущество которой входит и земля) значительные ресурсы, муниципалитет таким обра-

рией и быстро ветшающим, брошенным на произвол судьбы центром. Такая стратегия развития жилищного фонда может быть выявлена и в Санкт-Петербурге, что в настоящее время серьезно усугубляет ситуацию.

зом может решить многие иные стратегические задачи.

Несмотря на вышеописанное мнение, управляющие компании играют большую роль в процессе реализации городской жилищной политики:

- являются собственниками социального жилья и арендодателями;
- лучше всего владеют ситуацией на своей территории;
- по экономическим причинам они заинтересованы не только в состоянии отдельной квартиры, но и всей окружающей ее городской среды, так как стоимость земельного участка зависит в первую очередь от его расположения.

Муниципальное жилищное управление *Барселоны* предоставляет следующие услуги населению:

1. Стимулирует развитие социального жилищного сектора.
2. Предоставляет информацию о жилье, субсидируемом за счет местного бюджета, тщательно рассматривает заявки на предоставление социального жилья, отдавая приоритет тем, кто нуждается более всего.
3. Строит квартиры для молодых людей и дает им рекомендации об имеющемся в наличии жилье.
4. Предлагает безопасное, комфортабельное жилье для удовлетворения потребностей людей пожилого возраста.

5. Выплачивает жилищные субсидии для людей с низким уровнем дохода, арендующих жилье.

6. Ведет списки частного жилья сдаваемого внаем, чтобы доступ к нему могли получить и жители с низкими доходами<sup>10</sup>.

В большинстве районов *Лондона* возможность формирования фонда доступного жилья на указанном уровне зависит от наличия государственных субсидий, которые составляют 600 фунтов стерлингов на м<sup>2</sup> вновь строящегося жилья в год в течение периода, на который рассчитана программа лондонского плана (2004–2016 гг.).

Приоритетным в сфере доступного жилья считается социальное жилье, на втором месте стоит жилье промежуточного характера, например, долевое владение или жилье, арендуемое для ведущих сотрудников, которые, однако, не могут служить заменой социального жилья. В некоторых районах определенную роль может играть продажа дешевого жилья в рамках отдельных проектов.

Большую роль в улучшении условий проживания в *Лондоне*, особенно для граждан, проживающих на условиях социального найма, играют районы *Лондона*, в большинстве из которых созданы специальные организации для обслуживания социального жилья<sup>11</sup>. Примером такой организации в районе *Саттон* является организация «Жилищное партнерство *Сат-*

<sup>10</sup> Living in Barcelona // [Доступ: [http://w3.bcn.es/XMLServeis/XMLHomeLinkPI/0,4022,196254847\\_196675024\\_3,00.html](http://w3.bcn.es/XMLServeis/XMLHomeLinkPI/0,4022,196254847_196675024_3,00.html)]

<sup>11</sup> Sutton Housing Partnership // [Доступ: [http://www.suttonhousingpartnership.org.uk/about\\_us.html](http://www.suttonhousingpartnership.org.uk/about_us.html)]

тона» (Sutton Housing Partnership) — автономное учреждение (Arms Length Management Organisation — MO) для управления жилищным фондом, находящимся в собственности совета района, путем инвестирования необходимых изменений. Хотя все публичное жилье находится в собственности Совета, Партнерство осуществляет тактическое и оперативное управление и предоставляет услуги более чем 7000 жителям, проживающим на условиях социального найма или аренды в публичном секторе. Партнерство представляет собой неприбыльную организацию, которая управляется специальным советом в составе жителей, членом районного совета от всех политических партий, а также независимыми специалистами, призванными осуществлять профессиональную управленческую деятельность. Созданное относительно недавно партнерство преследует 8 основных стратегических целей:

1. Внедрение новой, ориентированной на потребителя культуры управления и деятельности.
2. Гарантия долгосрочного развития жилищного фонда с учетом стоимости денег.
3. Формирования ряда партнерств, обеспечивающих стабильное и качественное предоставление услуг.
4. Предоставление жилья в устойчивой среде на основе эффективного управления активами.
5. Предоставление услуг по ремонту помещений и оборудованию,

- удовлетворяющих клиентов.
6. Создание микрорайонов, которыми жители могли бы гордиться.
7. Формирование набора услуг, которыми могли бы пользоваться все жители.
8. Постоянное повышение степени участия жителей в принятии всех решений.

Для оценки качества деятельности используется ряд стандартных индикаторов:

- общенациональные индикаторы качества услуг<sup>12</sup>. Устанавливаются специальной правительственной комиссией, на их основе проводится сравнение в общенациональном масштабе с другими районами Лондона и другими ALMO. Сравнение проводится специальной организацией (Housemark).
- местные индикаторы. Устанавливаются советом директоров самого партнерства и жителями и используются для выявления динамики в наиболее важных для партнерства областях.
- показатели, согласованные с советом в части доходов в жилищном секторе.

Менеджмент качества услуг осуществляется также двумя специальными группами жителей, в состав которых может войти каждый желающий. В процессе проведения аудита государственной комиссией каждое партнерство получает оценку (от 0 до 3 «звезд»). В 2003 г. Партнерство

<sup>12</sup> С набором показателей можно ознакомиться на сайте: <http://www.audit-commission.gov.uk/kloe/housingkloe.asp>

Саттона получило 2 «звезды» за ремонт и совершенствование жилищного фонда.

Для организации деятельности Партнерством установлен ряд стандартов:

1. Стандарт контактов с потребителем.
2. Стандарт ответа на запрос потребителя.
3. Стандарт информирования потребителей.
4. Стандарт выполнения ремонтных работ.
5. Стандарт оплаты услуг.
6. Стандарт привлечения жителей к принятию решений и оценке деятельности.
7. Стандарт поддержания должного состояния и исправления негативных явлений.
8. Услуги по улучшению состояния имущества.
9. Стандарты, связанные с антисоциальным поведением.
10. Стандарты, связанные с жильем, освобожденным от налогов.

В качестве примера стандартизации может служить стандарт осуществления ремонтных работ в зависимости от степени их срочности:

- категория А (экстренные работы) — в течение 3 часов экстренная ситуация должна быть ликвидирована и работы проведены;
- категория Б (срочные работы) — работы должны быть проведены в течение 24 часов;
- категория В (несрочные работы) — должны быть проведены в течение 5 рабочих дней;
- категория Г (рутинные, плановые работы) должны быть проведены в течение 25 рабочих дней;

В целом можно констатировать, что управление социальным жилищным фондом и предоставление услуг жителям осуществляется на системной основе с привлечением к принятию решений политического органа (совета), групп интересов (жителей и политических партий), а также специалистов.

В целом *основные направления современной городской жилищной политики* в европейских странах можно сформулировать следующим образом:

1. Финансовую и иную поддержку муниципалитеты и государство должны оказывать не отдельным жилищным объектам, а разработанным концепциям.
2. Шансом возвращения к благосостоянию является интенсивное изменение имеющейся ситуации.
3. Для улучшения положения жителей нужно активизировать их собственную деятельность, а не осчастливливать их какими-либо изменениями.
4. Следует стимулировать спрос на жилье и нормальное окружение, а не провозглашать идеологические лозунги.
5. Инвесторов необходимо заинтересовать, а не просто принудить к участию в проекте.
6. Процессы нужно стимулировать, требовать реализации разработанных программ, но бесполезно просто заниматься администрированием.
7. Одним из важнейших условий успеха является менеджмент самого процесса.

Наиболее эффективными инструментами современной жилищной

политики могут быть определены: уплотнение (заселение незанятых квартир после их ремонта), закрепление в микрорайонах более благополучных семей (улучшением условий окружающей социальной среды), использование свободных площадей для сферы занятости (бизнес-инкубаторы и т. п.), формирование понимания жителей их собственной ответственности за свой микрорайон, санация старого жилья, его модернизация, приватизация, адаптация спроса и новые шансы для развития местной экономики<sup>13</sup>.

В современных условиях все большую роль играет социальный капитал, который можно очень четко определить фразой Дж. Ф. Кеннеди: «Не спрашивай, что твоя страна может сделать для тебя, спроси, что ты можешь сделать для нее»<sup>14</sup>.

Опыт европейских стран может и должен использоваться в Санкт-Петербурге, где жилищная проблема остается чрезвычайно острой, более того, обостряется в связи с ухудшением состояния домов, имеющих высокий процент амортизации, а также в связи с ростом степени неудовлетворенности жителей своими условиями проживания. Если в 1955 г. семья из пяти человек, получившая одну комнату в квартире из трех комнат, куда вселялись еще две семьи, была счастлива, так как переезжала в новое светлое, теплое жилье, с ванной комнатой и газом из подвала полу-

разрушенного дома, где жила после возвращения из эвакуации, то в настоящее время люди сравнивают себя с согражданами, проживающими в роскошных апартаментах и собственных особняках. Современная система, позволяющая приобрести любое жилье, но только очень небольшой части населения, воспринимается как несправедливая и создает дополнительную социальную напряженность в обществе. Однако недопустимо и поощрение ожиданий, сформированных патерналистской советской жилищной политикой, так как они будут обмануты: человек должен быть более самостоятельным и активным во всех сферах жизни, в том числе в обеспечении условий проживания своей семьи. С учетом объективно сложившихся социально-экономических условий его активность требует интенсивной поддержки государства.

Состояние жилищного фонда Санкт-Петербурга и перспективы формирования эффективной жилищной политики в городе можно проиллюстрировать на примере Московского административного района, так как он представляет собой достаточно яркий образец территории Санкт-Петербурга, жилищный фонд которой носит смешанный характер, но находится не в самом худшем техническом состоянии.

Всего на территории района Московского расположено 1080 жи-

<sup>13</sup> Kraemer D. Das Selbstverständnis von Wohnungsunternehmen im Kontext Stadteilerneuerung — Quartiersökonomie // FACHGESPRÄCH «WIRTSCHAFTEN IM QUARTIER». Dokumentation der Veranstaltung am 2 und 3. Juli 2001 in Bochum. [Доступ: <http://www.berlin.de>]

<sup>14</sup> Krautzberger M. «Dinner-Speech» // FACHGESPRÄCH «WIRTSCHAFTEN IM QUARTIER»...

лых строений, в том числе 860 (79,6 %) находятся в государственной собственности. Из них 70 (8,1 %) были построены до 1917 г., 47 (5,5 %) — с 1918 по 1941 гг., 81 (9,4 %) — с 1945 по 1956 гг., 583 (67,8 %) — с 1957 по 1970 гг., 79 (9,2 %) — после 1970 г. На основе данных цифр можно сделать вывод о том, что 90,8 % жилищного фонда района либо нуждаются в капитальном ремонте, в том числе в замене всех основных сетей и коммуникаций, либо должны быть снесены, так как не могут обеспечивать нормальные условия проживания.

В подобных условиях социально ориентированная жилищная политика должна быть сформирована на основе принципов эффективности и экономичности, так как в противном случае никакие бюджетные ресурсы, выделенные на повышение качества условий проживания, не дадут желаемого конечного эффекта. В качестве основных направлений данной политики могут быть сформулированы следующие предложения:

1. Разработка программ ремонта и реконструкции зданий постройки до 1945 г. с привлечением в качестве инвесторов не только строительных компаний и иных бизнес-структур, но и граждан, желающих сохранить за собой жилые единицы в центральной части города, в своем районе. Для повышения их финансовых возможностей могут использоваться современные кредитные механизмы, причем в более социально ориентированном варианте, например, беспроцентные ссуды

или кредиты под более низкий процент. Город может выступать в данном случае как гарант, если ссуды и кредиты выделяются банками, но может и выступать в качестве кредитора, создав собственный фонд. Капитальный ремонт и реконструкция в ряде случаев могут проводиться без отселения жильцов. Большой опыт такой «мягкой реконструкции» накоплен, например, в Вене. К сожалению, в данной категории жилых зданий в капитальном ремонте нуждаются и те дома, которые проходили капитальный ремонт в советское время, в основном, в 1970 г. Тем важнее включать жителей в процесс улучшения их жилья, не позволяя им одновременно осуществлять эти действия полностью самостоятельно, так как это часто приводит не к улучшению, а к ухудшению ситуации.

2. Категория домов, построенных в период с 1945 по 1956 гг., представляет собой наименьшую сложность, так как эти строения высокого качества, и хотя они имеют высокий уровень амортизации, их капитальный ремонт наверняка может проводиться без отселения, с использованием описанных механизмов. Кроме того, проживающие в этих домах граждане, как правило, уже вложили в эти жилые единицы значительные средства, улучшив их техническое состояние, насколько это возможно в каждой отдельной квартире. Однако не следует обольщаться, так как об-

щее имущество этих домов изношено, и город не может снимать с себя полностью ответственность за их состояние, даже в тех случаях, когда они перешли на самоуправление и самофинансирование. Они нуждаются в поддержке для сохранения высокого качества условий проживания.

3. Одной из наиболее проблемных является категория домов, построенных в период между 1956 и 1970 гг. К ним можно также присоединить часть домов, построенных после 1970 г. (например, в 1980-е гг.). Это связано прежде всего с низким качеством данных строений, низким качеством условий проживания в них. Даже трех- и четырехкомнатные квартиры этого периода не соответствуют современным стандартам по площади, а само качество использованных строительных конструкций и материалов не позволяет сделать эти жилища достаточно комфортными без значительных реконструкционных мероприятий. Так, обеспечение теплового режима предполагает не только замену окон, дверей, утепление чердаков и подвалов, замену системы отопления, но полное утепление всех фасадов здания специальным теплоизолирующим материалом. Именно такие мероприятия проводились в 1990-е гг. в больших масштабах в Вене, где в 1960—1970-е гг.

было построено достаточно большое количество блочных и панельных домов, а также в Берлине, о чем уже говорилось выше. Как указывалось ранее, даже после реконструкции эти дома не стали достаточно привлекательными для жителей. В таких условиях рано или поздно встанет вопрос о постепенном сносе большей части этих домов. В настоящее время речь идет о домах первых серий, а решение данной проблемы в целом требует очень осторожного и взвешенного подхода с обязательным учетом мнения проживающих в них граждан.

На основе всего вышесказанного можно сделать вывод прежде всего о том, что современная социально ориентированная и эффективная жилищная политика должна носить высоко диверсифицированный характер, включать элементы различных моделей и быть адаптирована к конкретным условиям города, в котором она будет реализована. В Санкт-Петербурге социальная ориентация должна быть достаточно высокой, что не исключает разработки современных экономически эффективных механизмов и интенсивного вовлечения граждан как в процесс принятия стратегических и тактических решений, так и в процесс их реализации, в том числе путем использования собственных финансовых ресурсов.

## ЭТНОПОЛИТИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ В НАЧАЛЕ XXI В.

ЛУТОВА С. К.

Современные этнополитические исследования по Санкт-Петербургу крайне немногочисленны. Публикации, посвященные проблемам межнациональных отношений в Санкт-Петербурге, затрагивают исторические традиции жизни многонационального города или же носят в большинстве случаев справочный характер. Мониторинг этнополитических отношений носит во многих случаях эпизодический характер. В Санкт-Петербурге он фактически сводится только к деятельности правозащитных организаций и к сухой статистике проявлений националистического и расистского характера, вызывающей неоднозначную реакцию в обществе<sup>1</sup>. Поэтому оценки состояния межнациональных отношений в городе формируются в основном под воздействием СМИ, что становится в настоящее время отдельной проблемой во всей стране<sup>2</sup>.

Поскольку в Санкт-Петербурге отсутствует какой-то системный орган управления меж-

**Светлана Кимовна Лутова** — кандидат политических наук, пресс-атташе Союза ветеранов войск специального назначения «Щит и Меч» (Санкт-Петербург).

<sup>1</sup> См.: Аракелян А. Г. Не говорить на языке вражды // Санкт-Петербургские ведомости. 2006. 1 января; Кожевникова Г. Осенний марш по трупам: обзор проявлений радикального национализма за осень 2005 г. // [Доступ: <http://www.xeno-sova-center.ru/29481c8>]; Масарский Р. А. Националистические и ксенофобские настроения в регионе. Доклад Московской Хельсинской группы // [Доступ: <http://www.mhg.ru>]; Перепелкин Л. С. Проблемы этнической идентичности в России в XX веке. // [Доступ: <http://www.auditorium.ru/v/index.php?a=vconv>]; Флиге И., Мачинский Д. Петербургский фашизм — позор России // [Доступ: <http://www.polit.ru>]. 2006. 24 апреля.

<sup>2</sup> В этом плане выделяется статья Б. Е. Винера, в которой предпринимается серьезная попытка анализа структуры этнических организаций Санкт-Петербурга как важного субъекта межнациональных отношений в городе. См.: Винер Б. Е. Этнические организации в Санкт-Петербурге // Социологический журнал. 2001. №1. С. 110–120.



национальными отношениями, исследователю приходится использовать самые различные источники анализа этих отношений. Сравнение общеизвестных данных правозащитных организаций с данными, которыми располагает прокуратура Санкт-Петербурга, позволяет выявить более объективную, с нашей точки зрения, картину преступлений на национальной почве в Санкт-Петербурге.

Проведенный прокуратурой Санкт-Петербурга анализ криминогенной обстановки в городе показал, что большинство преступлений в отношении иностранцев совершается из корыстных мотивов. Как правило, это преступления имущественного характера (80—90%,) реже преступления совершаются вследствие личной неприязни (около 10—15%) либо из хулиганских побуждений (не более 5%).

Так, например, в 2005 г. в Санкт-Петербургском метрополитене УВД было зарегистрировано 123 преступления в отношении иностранцев, из которых 112 совершено по ст. 158, 161 УК РФ<sup>3</sup>.

Данными прокурорской статистики подтверждается существенный рост преступлений в отношении иностранных граждан. Если за весь 2003 г. в городе было зарегистрировано 389 преступлений данной категории, то в 2005 г. на территории Санкт-Петербурга их было зарегистрировано 1079, то есть на 644 преступления больше.

По данным прокурорского анализа преступлений против иностранных

туристов и лиц, находящихся в кратковременных деловых поездках, вытекает, что практически все преступления относятся к категории «уличных» и направлены против личного имущества иностранных граждан.

В 2005 г. в Санкт-Петербурге возбуждено 885 уголовных дел о преступлениях, совершенных в отношении иностранных граждан, из них в суд направлено 88 дел, приостановлено 626 дел и прекращено 4 уголовных дела.

Для нас особый интерес представляют преступления на почве национальной вражды и неприязни. В прокурорской статистике эти преступления относятся к категории экстремистских. Следователями районных и специализированных прокуратур Петербурга и Управления по расследованию особо важных дел прокуратуры Санкт-Петербурга в 2005 г. расследовалось 23 уголовных дела экстремистской направленности. Из них 8 дел направлено в суд.

За первое полугодие 2006 г. совершено 9 преступлений указанной категории с выявленным или предполагаемым экстремистским мотивом.

Преступления вследствие личной неприязни, которые обычно квалифицируются как проявления вражды на почве национальной неприязни, составляли в 2003—2005 гг. 10—15%, а около 5% правонарушений с участием иностранцев в Санкт-Петербурге связаны с хулиганскими побуждениями.

Таким образом, если исходить из вышеприведенных данных прокура-

<sup>3</sup> Эти статьи Уголовного кодекса посвящены преступлениям имущественного характера.

туры Санкт-Петербурга, преступления на национальной почве экстремистской направленности составляют около 1,6 % от общего количества преступлений против иностранных граждан. Именно подобная статистика лежит в основе позиции официальных органов власти города относительно целенаправленного «раздувания» СМИ и правозащитными организациями масштабов ксенофобии в Санкт-Петербурге.

Вместе с тем заслуживает внимания и иная точка зрения. Существуют основания полагать, что далеко не все факты националистических проявлений противоправного характера официально признаются таковыми. По мнению правозащитных организаций, правоохранительные органы крайне неохотно идут на то, чтобы признать национальный мотив в преступлениях против «инородцев». По их данным, достоянием общественности становится лишь один из семи таких случаев<sup>4</sup>.

В любом случае более чем двукратный рост в 2005 г. преступлений в отношении иностранных граждан в Санкт-Петербурге характеризует наличие тревожной тенденции не только в данном субъекте РФ. В том же Воронеже, чаще других называемом вместе с Санкт-Петербургом «столицей ксенофобии», за 2004 г. было зарегистрировано 61 преступление в отношении граждан других государств, а за девять месяцев 2005 г. —

106<sup>5</sup>. Многократно повторяющиеся в СМИ утверждения о том, что Петербург — «столица российского фашизма», следует воспринимать, с нашей точки зрения с существенной оговоркой, а именно: объективнее будет включить Санкт-Петербург по числу зафиксированных преступлений с национальной направленностью в первую четверку российских регионов вместе с Москвой, Московской областью и Воронежем<sup>6</sup>.

Среди версий, объясняющих причины всплеска националистических и экстремистских проявлений в Санкт-Петербурге, существует версия, связанная с фигурой губернатора города В. И. Матвиенко. Сегодня постоянно высказываются опасения по поводу того, что если ситуация с национальными преступлениями не изменится к лучшему, Петербург из культурной столицы превратится в столицу русского фашизма.

Более основательной представляется версия о том, что могут существовать заинтересованные круги среди российских элит, которым невыгодно усиление политического и экономического статуса Петербурга. А то, что такое усиление, связанное с переездом в город штаб-квартир крупнейших российских компаний, банков, а также Конституционного суда, реально затрагивает интересы ряда финансово-промышленных и региональных элит, вполне очевидно. Череда громких преступлений в Пе-

<sup>4</sup> Аракелян А. Г. Указ. соч.

<sup>5</sup> См.: Российская газета. 2005. 21 октября.

<sup>6</sup> Данные о проявлениях радикального национализма за первую половину 2006 г. подтверждают лидирующее положение Санкт-Петербурга.

тербурге — неплохой способ понизить ставки петербургских элит, подорвать имидж города в деловой среде.

Подобное мнение отражено и в обращении депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга к Президенту РФ В. В. Путину по поводу разработки и принятия программы реформ правоохранительной системы страны. Версия о заказном характере националистических проявлений экстремистского толка в Санкт-Петербурге является одной из самых распространенных.

Однако с научной точки зрения более основательной представляется иная позиция, объясняющая очевидный рост националистических и экстремистских проявлений в сфере межнациональных отношений в Санкт-Петербурге. Она связана с кризисом национальной и гражданской идентичности, чему в настоящее время посвящено значительное количество научных исследований<sup>7</sup>.

Идеологические причины ксенофобии усматриваются в глобальном унижении русской нации и России в целом, которая, будучи Советским Союзом, играла одну из ведущих ролей на мировой арене. Развал страны

поставил именно русскую нацию в двусмысленное положение. Она привыкла к своей «ведущей» роли среди остальных наций и народностей. Но сегодня, несмотря на многочисленность русской нации, ее роль «большого брата» стала очень и очень спорной. Это явление часто называют «кризисом идентичности». Этот кризис подразумевает яростную защиту своей идентичности параллельно с ее поиском. Обычно в поисках причин своего унижения человек редко обращает взор на себя, чаще всего он ищет и успешно находит внешнего «врага», который и представляется ему виноватым во всем.

Не менее серьезной является также версия, трактующая причины роста ксенофобии в существенных изменениях в социальном и этнодемографическом положении населения города. Как явствует из данных двух последних переписей населения, с конца 1990-х гг. отчетливо сформировалась тенденция сокращения численности жителей Санкт-Петербурга. Если в 1989 г. она превышала 5 млн, то к 2002 г. численность населения города сократилась до 4,66 млн.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> См., например: *Гофман Э.* «Я» и другой // *Личность. Культура. Общество: Междисциплинарный научно-практический журнал социальных и гуманитарных наук.* 2000. Т. 2. Вып. 3 (4); *Губогло М. Н.* Идентификация идентичности: Этносоциологические очерки. — М., 2003; *Кокберн С.* Пространство между нами. Обсуждение гендерных и национальных идентичностей в конфликтах. Пер. с англ М. Торшхоевой. — М., 2002; *Перепелкин Л. С.* Указ. соч.; *Романович Н. А.* Ксенофобия как следствие кризиса идентичности: Доклад на интернет-конференции «Современная Россия и мир: альтернативы развития (этноконфессиональные конфликты и вызовы XXI в.)» // [Доступ: [www.auditorium.ru/v/index.php?a=vconv...](http://www.auditorium.ru/v/index.php?a=vconv...)]; *Филиппов В. Р.* Фантом этничности (мое постконструктивистское непонимание этнической идентичности) // [Доступ: <http://www.auditorium.ru/v/index.php?a=vconv>] и др.

<sup>8</sup> Распределение численности населения региона по национальностям // [Доступ: <http://www.rusnations.ru/regions/piter/>].

Однако наиболее существенно не само сокращение населения, а тот факт, что оно происходило и продолжает происходить за счет преимущественного сокращения численности русского населения. За указанный период оно сократилось с 4448 млн до 3949 млн, то есть на полмиллиона. Соответственно доля русского населения упала с 88,56% до 84,73%<sup>9</sup>.

С ростом миграции эта тенденция продолжает нарастать. Это приводит, например, к тому, что в петербургских школах в настоящее время в младших классах дети мигрантов составляют уже 50%.

Помимо прогрессирующего увеличения удельного веса мигрантов, в составе которых инорусский элемент занимает все возрастающий вес, надо принять во внимание и то обстоятельство, что заметным образом меняется и сама общественная и бытовая психология населения города.

Коренное петербургско-ленинградское население стремительно сокращается, и вместе с ним тают традиции общегородской исторической жизни мегаполиса. Происходит разрушение когда-то привычного алгоритма полиэтнического и мультикультурного взаимообщения петербуржцев-ленинградцев.

Рост миграции привел к росту конкуренции на рынке труда, заметным образом возросла нагрузка на социальную и городскую инфраструктуру города.

В условиях идеологического вакуума и роста социальной несправедливости значительная часть коренно-

го петербургского населения, в особенности молодежи, видит причины своего трудного положения в «нашественности» приезжих, прежде всего инорусских. Это является характерным не только для Санкт-Петербурга, а для России в целом.

Таким образом, можно с достаточной степенью уверенности считать одной из самых серьезных причин нарастания националистических настроений трудную социально-экономическую ситуацию, в которой находится значительная часть коренного русского населения.

В целом анализ этнополитической ситуации в Санкт-Петербурге в начале XXI в. позволяет выделить несколько черт, характеризующих состояние межнациональных отношений в городе.

В общественном мнении доминирует позиция, сформированная в основном под влиянием СМИ. Позиция официальных органов власти Смольного, ЗАКСа, прокуратуры, МВД от него заметно отличается.

Принятый в 2004 г. закон Санкт-Петербурга «О межнациональных отношениях в Санкт-Петербурге» и разработанная на его основе целевая программа гармонизации межэтнических и межкультурных отношений, профилактики проявлений ксенофобии, укрепления толерантности в Санкт-Петербурге на 2006–2010 гг. (программа «Толерантность») являются основой официальной политики органов власти Санкт-Петербурга в области межнациональных отношений.

<sup>9</sup> См.: Российская газета. 2005. 21 октября.

Вместе с тем пока невозможно говорить о наличии целостной концепции национальной политики в регионе.

Позиция исследователей и специалистов в области межнациональных отношений только формируется, серьезных этнополитических исследований этой проблемы в Санкт-Петербурге фактически еще не было.

Достаточно важной представляется оценка ситуации со стороны национальных организаций, существующих в городе, но она малоизвестна.

Остается вне зоны исследований и такое важное обстоятельство, как мнений рядовых граждан Санкт-Петербурга о состоянии межнациональных отношений на бытовом уровне.

На этом фоне одной из наиболее ярко заявленных позиций по этому вопросу является мнение правозащитных организаций города<sup>10</sup>. Однако эта позиция, как и роль структур третьего сектора в целом в Санкт-Петербурге, не является доминирующей.

<sup>10</sup> См.: Аракелян А. Г. Указ. соч.; Масарский Р. А. Указ. соч.

## ФАКТОРЫ ЭФФЕКТИВНОЙ ЗЕМЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РЕГИОНЕ

ЗАСЯДЬ-ВОЛК В. В.

### 1. СУЩНОСТЬ ЗЕМЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Земля является основным фактором формирования производительных сил. Рациональное использование земли — функция самосохранения любого государства. Ограниченность и невосполнимость этого природного ресурса вызывает объективную необходимость создания жестких правил землепользования.

Земельные ресурсы являются основным активом государства по привлечению кредитов, займов, инвестиций, обеспечивающим высокую долю поступлений в бюджеты всех уровней.

Вместе с тем в условиях рыночной экономики земля имеет свойства товара и может служить объектом сделок. Интересы общества ориентированы на оптимальное, с его точки зрения, использование земельных ресурсов, а интересы отдельных собственников — на сохранение за ними приобретенных имущественных прав на землю, независимо от эффективности ее эксплуатации.

Все сказанное выше определяет необходимость разработки и реализации достаточно специфического направления деятельности органов власти в государстве, а именно — *земельной политики*. В любом обществе важнейшее значение имеет формирование земельной политики как отношения государства к способам эффективного использования земли.

Земельная политика как элемент государственного управления складывается из ряда ключевых факторов эффективного ис-

пользования земли в государстве, а именно:

- обеспечения адекватных рентных отношений;
- совершенствования законодательной и нормативной базы в сфере распоряжения землей;
- распределения полномочий по управлению земельными ресурсами;
- обеспечения привлечения инвестиций в земельно-имущественный комплекс.

К вопросам, связанным с реализацией эффективной земельной политики, следует отнести ряд значимых для регионов направлений деятельности органов власти и управления:

- выявление особенностей использования земельных ресурсов в условиях нового земельного, градостроительного законодательства и законодательства о недвижимости;
- определение эффективных организационных мер по управлению земельными ресурсами;
- обоснование факторов привлечения инвестиций в земельно-имущественные комплексы регионов;
- создание четких правил регулирования рынка земли;
- правовое обеспечение рационального использования земельных ресурсов и контроля за соблюдением земельного и иного законодательства;
- регулирование земельного налогообложения;
- приведение всей системы землепользования к единым стан-

дартам формирования, учета и оценки земельных участков (и расположенной на них недвижимости) — землеустройство как фактор привлечения инвестиций;

- определение роли и места межевания и других землеустроительных работ в комплексном освоении кварталов для инвестиционных нужд;
- земельный девелопмент;
- определение путей использования земельного фонда в интересах региона (в том числе экономические рычаги по повышению отдачи от земельных ресурсов центральных частей крупных городов и формированию работающих и адекватных методов вывода из центра промышленных предприятий).

Региональные власти являются первыми и основными «катализаторами» эффективности земельной политики.

Во-первых, власти субъектов Российской Федерации имеют реальные возможности по созданию законодательной базы по использованию земли, включающей как способы и правила предоставления земельных участков, так и методы по наращиванию инвестиционной привлекательности и в целом инвестиционного потенциала земли.

Во-вторых, регионам сегодня передано право реализовывать собственную налоговую политику в отношении земельных участков.

И, наконец, региональные власти могут и должны использовать организационные рычаги по созданию си-

стемы взаимодействия органов власти, с одной стороны, и инвесторов и девелоперов — с другой.

Опыт развитых стран показывает, что в основе земельной политики государственных и муниципальных органов власти лежит необходимость вовлечения земельных ресурсов в активный хозяйственный оборот. Развитие экономики диктует спрос на новые земельные участки для застройки. При этом ограниченность, как правило, предложения земельных участков приводит к монополизации рынка собственниками, что определяет необходимость вмешательства государства.

Схожим образом вопрос ставится и отечественными исследователями. «Основа развития земельных отношений в регионе — целенаправленная государственная политика, призванная обеспечить единый поступательный процесс максимального вовлечения земель в хозяйственный оборот»<sup>1</sup>.

Как отмечают Н. В. Комов и Д. Б. Аратский, в этом процессе уместно выделить два компонента. Во-первых, это социально-ориентированные меры, нацеленные на обеспечение населения земельными участками для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, индивидуального жилищного строительства. Во-вторых, это различные формы коммерциализации земель, направленные на создание эффективного

частного сектора в воспроизводственной экономике и повышение бюджетных доходов. По мнению авторов, приватизация земель обеспечивает первичное распределение инвестиционных активов, но лишь создает условия для динамичного развития рыночных отношений, стимулятором которых является мобилизация инвестиционных ресурсов. Привлечение частных инвестиций сталкивается со значительным количеством проблем, наиболее значимыми из которых являются проблемы неопределенности законодательства. Поэтому одной из перспективных и актуальных задач регионального управления земельными ресурсами является разработка и внедрение на практике системных мер стимулирования инвестиционных процессов<sup>2</sup>.

По мнению автора, заслуживает внимания опыт Нижнего Новгорода по государственному регулированию инвестиционной деятельности. Согласно Областному закону «О гарантиях частных инвестиций в Нижегородской области», который установил рамочные условия инвестирования в различных областях региональной экономики, возможна реализация ряда рациональных схем привлечения инвестиций в сфере земельных отношений.

Регионы сегодня ставят серьезные задачи по обеспечению более эффективного использования земельно-имущественных активов.

<sup>1</sup> Комов Н. В., Аратский Д. Б. Методология управления земельными ресурсами на региональном уровне. — Н. Новгород, 2000.

<sup>2</sup> Антюганов С. В., Аратский Д. Б., Козерадский А. А., Мальцев В. А. Системно-концептуальные подходы к управлению собственностью в Нижегородской области: опыт и перспективы. — Н. Новгород, 1997.



Наиболее «продвинутые» в этом отношении регионы в ряду факторов, обеспечивающих ускоренное развитие за счет «мероприятий земельной реформы и развития рынка недвижимости», определяют для себя, в частности:

- обеспечение эффективного функционирования земельного рынка, оборота земель и обеспечения прав владельцев земельных участков и земельных долей;
- активное вовлечение в хозяйственный оборот региона недвижимого имущества всех форм собственности, обеспечение стабильных поступлений платежей от недвижимости в бюджеты всех уровней; *повышение инвестиционной привлекательности объектов недвижимости региона*<sup>3</sup>.

В качестве конкретных задач, решение которых определяет развитие рынка недвижимости (в том числе и рынка земли) и совершенствование управления государственной собственностью, и способствует вовлечению земельно-имущественных активов в серьезную экономическую деятельность, этим документом определены:

- формирование муниципальной собственности, поддержка развития системы регулирования земельных и имущественных отношений в рамках муниципальной собственности;
- поддержка деятельности профессиональных участников рын-

ка недвижимости и земли, расширение функций саморегулируемых организаций;

- развитие систем консалтинговых, информационных и иных услуг на рынке недвижимости и земли;
- совершенствование учета недвижимости всех форм собственности, в том числе земельных участков, поэтапный переход к единому налогу на недвижимость;
- передача государственного имущества и земельных участков эффективным собственникам путем их приватизации;
- оптимизация количественного и качественного состава государственной недвижимости, в том числе земельных ресурсов;
- совершенствование системы управления имуществом, в том числе объектами незавершенного строительства и государственными долями в многоквартирных домах.

Сегодня 63% всей недвижимой собственности региона находится в частном владении. Это дает возможность значительного расширения вторичного рынка земли, в том числе с целью привлечения инвестиций. Существенным фактором привлечения инвестиций является также переход к формированию на базе земельного кадастра реального кадастра недвижимости, являющегося информационной системой «нового поколения».

<sup>3</sup> См.: Закон Республики Татарстан «Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Татарстан на 2005-2010 гг.» от 27 декабря 2005 г. №133-ЗРТ.

Проблемы в этой сфере являются общими для большинства регионов. В их числе — недоработанность законодательной и нормативной базы, отсутствие реального взаимодействия органов власти между собой и с коммерческими организациями, занимающимися девелопментом. Среди этих проблем также — практическое отсутствие инфраструктуры, прежде всего земельного рынка, неразработанность системы привлечения инвестиций за счет использования рыночной стоимости земельных участков с привлечением системы инвестиционного земельного займа.

Это задача совместная. По вполне обоснованному мнению специали-

стов-практиков, для того чтобы земля начала работать на экономику страны, необходимо всю систему землепользования привести к единым стандартам формирования, учета и оценки земельных участков и расположенной на них недвижимости. Это огромная работа, с которой государству в одиночку не справиться<sup>4</sup>.

Решение этих задач позволяет обеспечить в регионах резкое повышение инвестиционной привлекательности территорий, вовлечение земли и недвижимости в реальный экономический оборот. В целом, от той или иной земельной политики в государстве (в частности, от налоговой системы) зависит и размер земельной ренты.

## 2. ПРОБЛЕМЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ НЕДВИЖИМЫМ ИМУЩЕСТВОМ В ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Анализ исходной ситуации показывает, что Ленинградская область как субъект Российской Федерации обладает значительным потенциалом собственности в имущественной сфере: его обуславливает непосредственная собственность в виде земли, недвижимого и движимого имущества, а также имущество, переданное в хозяйственное ведение, оперативное управление или аренду.

Необходимым условием эффективного использования имущества (эффективность в данном случае по-

нимается как доходность «единицы» имущества) является его инвентаризация, т. е. создание массива информации, позволяющей принимать адекватные управленческие решения, связанные с обеспечением социально-экономических задач развития области.

Для успешного проведения инвентаризации имущества необходимо обеспечить увязанное решение ряда задач:

— создание законодательной основы инвентаризации и использования собственности;

<sup>4</sup> См.: Семенова О. Новгородские земли поделили // Экономика и время. 2006. 20 марта. №10.

- обеспечение реального взаимодействия органов власти и управления по инвентаризации и эффективному использованию собственности на территории Ленинградской области;
- создание «сквозного» реестра собственности по всем видам имущества.

Для проведения подобной работы в Ленинградской области создан ряд условий. Так, действует Закон Ленинградской области «Об управлении государственным имуществом Ленинградской области» от 28 октября 2003 г. №77-ОЗ, создающий правовую основу управления имуществом в целом.

Учет государственного имущества области производится соответствующими органами на основании Положения об организации учета государственного имущества Ленинградской области и порядке ведения реестра этого имущества, утвержденного Постановлением губернатора Ленинградской области «Об организации учета государственного имущества Ленинградской области и порядке ведения Реестра этого имущества» от 25 марта 1999 г. № 20. Соответствующая работа производится Ленинградским областным комитетом по управлению государственным имуществом.

Таблица 1

**Собственность Ленинградской области в имущественной сфере (исключая земельную составляющую), представленная в Реестре имущества**

Перечень объектов реестра*	Количество учтенных в реестре объектов			
	01.01.2002	01.01.2003	01.01.2004	01.07.2004
Государственные унитарные предприятия	54	53	57	56
Государственные учреждения	188	191	206	179
Хозяйственные общества	38	52	60	62
Недвижимое имущество	3011	3235	3359	3398
Иное	11	9	12	14

\* Приводится в соответствии с утвержденными нормативно-правовым актом субъекта РФ видами объектов учета в Реестре

управленческое консультирование

67

2/2007

Инвентаризация объектов недвижимой собственности с целью последующего учета (исключая земельные участки) проводилась в соответствии с Распоряжением губернатора Ленинградской области «О проведении инвентаризации объектов недвижимости государственной собственности Ленинградской области, расположенных на территории Ленинградской области» от 25 июля 2000 г. № 353. Эту работу проводили соответствующие подразделения Леноблинвентаризации.

По данным Правительства Ленинградской области, собственность региона в имущественной сфере (исключая земельную составляющую) представлена в Реестре имущества четырнадцатью объектами (см. табл. 1).

Законодательной основой учета всех земельных участков на территории Ленинградской области (в том числе находящихся в собственности области) является Закон Российской Федерации «О государственном земельном кадастре» от 2 января 2001 г. №28-ФЗ. В соответствии с этим Законом на территории области ведется Единый государственный реестр земель, который впоследствии должен стать частью единого реестра недвижимого имущества Ленинградской области. Работа по формированию и ведению реестра производится Управлением федерального агентства кадастра объектов недвижимости по Ленинградской области совместно с областной земельно-кадастровой палатой.

Основой включения данных из Единого государственного реестра

земель в реестр имущества области должен стать список земель, отнесенных к собственности субъекта Российской Федерации — Ленинградской области на основании реализации положений Закона Российской Федерации от 17 июля 2001 г. №101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю». Данная работа близка к завершению, однако решения Правительства Российской Федерации об утверждении соответствующих списков пока нет.

Таким образом, основной проблемой, связанной с инвентаризацией всей собственности Ленинградской области, сегодня является *разобщенность информации* по отдельным управленческим структурам.

Кроме того, существует ряд частных проблем, к которым можно отнести:

- отсутствие в реестре собственности текущих, «динамических» показателей, дающих возможность регулировать эффективность использования собственности;
- отсутствие утвержденных списков земельных участков, отнесенных к собственности субъекта Российской Федерации — Ленинградской области;
- различный статус баз данных, связанных с собственностью области — федеральный (земельный кадастр), «субъектовый» (недвижимое и движимое имущество Ленинградской области);
- различный функциональный и организационный статус собственности имущества — от иму-

управленческое  
консультирование

68

2/2007

- ущественных комплексов до собственности области в виде долей в хозяйственных обществах;
- различные «виды» собственности — собственность казны и собственность, закрепленная за унитарными предприятиями и учреждениями и основанная на различных видах права.

Очевидно, что для решения вопросов, связанных с эффективным использованием собственности, необходимо завершить работу, связанную с инвентаризацией всего имущества Ленинградской области, что позволит создать основу системы эффективного управления. Это означает, что на основе *интеграции* информации о всей собственности в Ленинградской области необходимо сформировать *Региональный банк данных* о всех объектах движимого и недвижимого имущества, находящихся в областной собственности.

Для решения этой задачи необходимо:

1. Обеспечить нормативно закрепленное взаимодействие всех органов власти и управления, в функции которых входит формирование ведомственных баз данных по имуществу;
2. Сформировать классификатор необходимой информации по насыщению Регионального банка данных;
3. Создать и внедрить единую автоматизированную информационную систему, включающую базы данных о земельных участках, объектах недвижимого имущества и движимом имуществе;

4. Образовать в составе правительства Ленинградской области государственное учреждение по созданию и ведению регионального банка данных об имуществе Ленинградской области.

Таким образом, создание системы эффективного управления земельно-имущественным комплексом Ленинградской области во многом обусловлено необходимостью проведения его инвентаризации.

Методологической основой работы по инвентаризации собственности Ленинградской области и организации ее эффективного использования должна стать региональная Концепция управления имуществом, которая должна включать принципиальные положения по эффективному использованию собственности области, а также правила создания, утверждения в установленном порядке и использования соответствующего информационного ресурса.

В этом случае станет возможным достижение целей эффективного использования собственности Ленинградской области, в частности:

- эффективное распоряжение недвижимым имуществом (включающее работу областной комиссии);
- создание единой системы заключения и контроля за исполнением договоров аренды всего недвижимого имущества (включая землю);
- создание работающей системы торгов земельными участками;
- привлечение инвестиций в землю и недвижимость.

### 3. ЭФФЕКТИВНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО ФОНДА КРУПНЫХ ГОРОДОВ

Площадь Большого Петербурга в административных границах составляет 139 936 га. Из них 18,1 тыс. га заняты промышленными объектами. При этом 1,3 тыс. га промышленных земель приватизированы<sup>5</sup>.

Территориально-производственная структура определяет общие условия распределения инвестиций в крупных городах. Характерной чертой Санкт-Петербурга является наличие большого количества производственных зон.

В Санкт-Петербурге производственные территории занимают 25% территории собственно города, на которых расположены около 50 производственных зон (старых и новых). Здесь сосредоточено около 700 предприятий. Можно выделить четыре типа производственных зон.

1. Крупные предприятия ведущих отраслей промышленности и связанных с ними объектов, имеющих единую отраслевую характеристику (такие зоны характерны для сложившихся районов города).
2. Предприятия различных отраслей промышленности и связанных с ними объектов, а также значительное число коммунальных и обслуживающих предприятий, складских хозяйств, транспортных организаций (характерны как для сложившихся районов, так и для новых зон).

3. Зоны, в которые входят преимущественно складские и коммунальные предприятия, производственные объекты по обслуживанию города (характерны для всех районов города).

4. Зоны, в которые входят преимущественно НИИ и КБ с опытными производствами, проектные организации (характерны для сложившихся районов).

Полноценное организационно-экономическое обеспечение развития производственных зон предполагает создание и сопровождение на городском уровне системы экономических программ по использованию территорий, производственному развитию и инвестиционной деятельности в их пределах.

В историческом центре города (Адмиралтейский, Василеостровский, Петроградский, Центральный районы) до сих пор находится около 200 промышленных предприятий, занимающих около 2400 га (при этом производством занимаются 30–40% из них). Это составляет примерно четверть всех промышленных территорий города.

Вывод промышленных предприятий из исторического центра города — одна из серьезных задач, стоящих перед администрацией города в целях эффективного развития городских территорий. С 1972 г. для вывода из этих районов было определено 360 предприятий. Из них выведено около 30%.

<sup>5</sup> См.: Недвижимость и строительство Петербурга: еженедельник. 2006. 29 мая.

Сегодня в Программу вывода промышленных предприятий из исторического центра входит 207 объектов. По оценкам специалистов, реально из них может быть выведено 65–70%.

В российском законодательстве еще нет наработанных механизмов принуждения предприятий покидать территории. Власти не могут «переселять» предприятия без согласия их собственников. Администрация города эту задачу рассматривает как процесс перебазирования промышленных предприятий в другие районы с целью сохранения внешнего облика исторического центра и избежания экологических проблем. Однако большинство предприятий не желают такого «выдворения», несмотря на то, что целый ряд промышленных предприятий уже давно используется не по назначению. Так, по данным Комитета экономики, на территории Кировского завода насчитывается около 370 малых предприятий, которые платят за аренду завода, но не приносят прибыли в городскую казну; предприятие «Канат» на Крестовском острове на своей площади «приютило» 94 малые фирмы, 74 из которых налоги не платят.

Основная причина такой ситуации заключается в том, что город не может на сегодняшний день предложить порядок перевода предприятий в другие районы, не определены условия выделения территорий под переформирование, не

определены компенсационные затраты и соответствующие мероприятия.

Однако город готов, в случае желания предприятий оптимизировать использование своей территории, предоставить им подготовленные в инженерном отношении территории. В этом плане показательны примеры производственных зон «Шушары-2», «Металлострой-2», «Предпортовая-3», которые активно развиваются с помощью города<sup>6</sup>.

В целом, согласно расчетным данным, 20% территории города сегодня — это промышленные территории. Многочисленные кризисные предприятия занимают большие площади в производственных зонах, в том числе вблизи центра города. Многие из них находятся на грани банкротства, не платят полностью рентные платежи — арендную плату либо налог, рыночная стоимость земли на этих территориях постоянно растет, и ее фактическое использование под промышленность не отвечает интересам города.

Новый Закон о градостроительной деятельности ввел понятие функционального назначения территорий. Согласно этому понятию на территории определенного функционального назначения не подлежат ремонту и реконструкции объекты, являющиеся для нее «непрофильными». Политика городских властей понятна: «не хочешь развиваться — продай, ты обречен развиваться». Возникает резонный вопрос: «А как

<sup>6</sup> Седых С. Трудности перевода // Недвижимость и строительство Петербурга. 2006. 17 июля. № 27 (411).

развиваться, если ты „непрофильный“? Ответ можно найти в концепции нового генерального плана Санкт-Петербурга: в ее основе лежит идея реперофилитования территорий, занятых «лежачей» промышленностью.

В этих условиях возможен только вывод непрофильных предприятий с данной территории. Вывод же промышленных предприятий упирается в несовершенство законодательной базы.

Основным законодательным источником, регламентирующим перебазирование предприятий, является Генеральный план Петербурга. Согласно этому документу, основными нежилыми зонами, подлежащими градостроительному преобразованию, являются: «Балтийская», «Адмиралтейская», «Галерная», «Уральская», «Арсенальная», «Новоизмайловская», «Петровский остров», «Леонтьевский мыс», «Синопская», «Таврическая», «Выборгская», «Парнас», «Полюстрово», «Кировская», «Металлострой», «Ржевка», «Охтинская», «Ручьи», «Красносельская», «Волхонка», «Белоостров», «Предпортовая-1», «Предпортовая-2», «Дача Долгорукова», «Нева», «Октябрьская», «Левобережная», «Стекланный городок», «Рыбацкое»<sup>7</sup>.

Программа вывода промышленных предприятий была предложена правительством Санкт-Петербурга еще в 2002 г. Основным критерием при этом являлась необходимость недопущения кризиса системы налогообложения. Учитывалось, что в

крупных городах Европы наблюдалось возникновение проблем, связанных с массовым выводом промышленных предприятий из центров: сократилась налогооблагаемая база, возникли или усугубились транспортные проблемы (за счет увеличения отдаленности от мест проживания). Программа предусматривала максимальное сохранение мест приложения труда, решение проблем ресурсосбережения, а также сохранение бизнеса при переводе предприятия. На этой основе формулировались технико-экономические обоснования необходимости вывода и меры государственной поддержки.

Конечно, на такой основе достигается фактически «точный» эффект. Должен существовать механизм, с помощью которого город (а значит, и государство) сможет обеспечить массовость процесса. При этом необходимо учитывать, что в реальных условиях предприятия должны суметь при помощи существующего механизма при необходимости суметь свести помощь «органов» к минимуму (конечно, только те из них, которые реально заинтересованы в переносе с целью обеспечить возможность динамичного развития в новых условиях).

Такой механизм может предусматривать:

- оценку экологического состояния территории и принятие решения об изъятии земельного участка;

<sup>7</sup> По данным газеты «Недвижимость и строительство Петербурга».



- реализацию в целом возможностей государства по контролю за соблюдением земельного законодательства (включая оценку нецелевого использования земли);
- реализацию функций по банкротству с последующим репрофиллированием предприятия;
- формирование механизма компенсаций;
- формирование конкретной процедуры (упрощенной) выделения земельных участков для перемещаемых предприятий.

Все эти действия должны базироваться на комплексной оценке состояния производственных зон как в центре, так и «перспективных» — на окраине.

Справиться с задачей комплексного подхода могут, в частности, агентства развития и реконструкции территорий, которым, в силу своих уставных особенностей, свойственен комплексный подход к развитию территорий. Основная роль агентств — «стимулирование» вывода с «депрессивных» территорий (где и расположены в основном предприятия, неэффективно использующие землю и недвижимость). Фактически они должны разработать и предложить конкретные экономические схемы с соответствующими бизнес-планами для каждого перебазированного предприятия. Для реализации этих функций агентства должны быть наделены полномочиями, определенными соответствующими законодательными и нормативными актами.

В процессе перебазирования следует учитывать, что в соответствии с Земельным кодексом вид использования земель поселений изменяется в соответствии с правилами землепользования и застройки, утвержденными в том или ином регионе.

В случае их отсутствия вид использования земельного участка можно менять постановлениями правительства субъекта Российской Федерации.

Может существовать временный регламент застройки, с помощью которого регулируется использование земель на основе соответствующего закона субъекта Российской Федерации о градостроительном развитии и законодательно утвержденных схем территориального зонирования.

При этом агентства развития и реконструкции территорий могут выкупать у собственника имущество только после утверждения градостроительных регламентов. А арендаторов можно «переселять» в соответствии с утвержденной законом Концепцией развития территории.

Примечательно, что в соответствии с планом реконструкции центра Москвы в городе в 1999–2000 гг. перебазированы 75 предприятий.

Кроме того, многие предприятия были репрофиллированы, у некоторых из них уменьшились площади. В результате этих действий удалось высвободить более 70 га территории города. В 1999 г. здесь было построено 217 тыс. кв. м жилья.

#### 4. ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ЗОНИРОВАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ ЭФФЕКТИВНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕРРИТОРИЙ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Один из основных видов специальных зон на территории регионов — свободные экономические зоны, понимаемые как ограниченный участок территории, на котором действует специальный режим экономико-правового регулирования. Фактически это специальная территория с льготным валютно-финансовым и налоговым режимами.

Мировой опыт создания свободных экономических зон (или зон специального правового регулирования) свидетельствует, что подобные зоны являются одним из действенных инструментов развития инфраструктуры города или региона, фактором привлечения инвестиций, поддержки предпринимательства, создания новых рабочих мест и в целом повышения уровня жизни региона<sup>8</sup>.

На разных стадиях реализации рыночных отношений в российской экономике использовались различные формы экономического зонирования для привлечения инвестиций. Долгое время обсуждалась возможность создания полноценных свободных экономических зон, преобразованных затем в официальных документах в зоны экономического развития. В течение десятилетия в Санкт-Петербурге предпринимались усилия по использованию скрытого потенциала агентств развития и реконструк-

ции территорий. Являясь по сути своей инструментами местной территориальной политики, перечисленные зоны активного развития в регионах реализуют различные подходы к обеспечению эффективного развития территорий.

Свободные экономические зоны фактически являлись инструментом налоговой политики в отношении «суммы резидентов», составляющих зону и зачастую не представляющих собой единую территорию. И это тот случай, когда за развитием отрасли должно было следовать развитие территорий.

Что характеризовало нормативную базу 1990-х гг. по правовому режиму зон экономического развития?

Первое, что следует отметить, — унифицированных правил по соответствующему режиму не было. Существовало несколько нормативных актов по конкретным регионам, которые не были согласованы между собой и во многом противоречили федеральному законодательству в области таможенного и налогового регулирования.

Кроме того, не были разработаны цели и принципы функционирования таких зон; не существовало действенной системы управления и контроля деятельности хозяйствующих субъектов в их пределах. Все это фактически превратило созданные зоны

<sup>8</sup> См.: Асаул В. В. Перспективное развитие территории на примере создания особых экономических зон // По пути к возрождению: перспективы развития российской экономики: Спец. выпуск научных трудов Российской научно-практической конференции. Т. II. — СПб., 2006.

в нерегулируемые территории — полигоны для схем ухода от оплаты таможенных пошлин и налогов. Таким образом, об устойчивом развитии регионов с помощью этих форм организации территорий речи не шло.

Особняком в вопросе зонирования территорий стояли агентства развития и реконструкции территорий. Инструменты, которые использовались для реализации этой идеи, были чисто «территориальные», и основным являлся так называемый территориальный девелопмент, приводящий к значительному улучшению качества и увеличению стоимости земли и недвижимости в пределах агентства. В целом же на такой территории предполагался результат, схожий с результатом в других зонах: повышение эффективности использования территории (и региона), привлечение инвестиций (в том числе в земельные участки и недвижимость), увеличение имущественной составляющей местных налогов.

В настоящее время наиболее предпочтительный вид зон — особые экономические зоны, являясь инструментом реализации политики развития современных производств и высоких технологий, они во многом представляют собой воплощение идеи компактных территориальных зон и уже поэтому интересны с точки зрения реальных путей современной политики по обеспечению эффективного развития территорий.

Таким образом, новый закон об особых экономических зонах привнес новые возможности развития регионов.

Во-первых, в новом законе сформулированы абсолютно новые

цели — развитие высокотехнологичных отраслей на небольших территориях по единым правилам.

Во-вторых, в результате создания особых экономических зон упор предполагается сделать на внутреннее производство новых видов технологий и продукции, способных конкурировать на мировом рынке.

В целом изменения, внесенные в новое законодательство, состоят в следующем:

- исключаются индивидуальные решения и переговоры с региональными властями и представителями бизнеса о статусе зоны — по закону устанавливаются единые условия функционирования особых экономических зон по всей России;
- вводится процедура конкурсного отбора площадки (причем местные власти должны выделять финансовые ресурсы для развития соответствующей инфраструктуры);
- ликвидированы все ранее созданные зоны, пролоббированные в 1990-е гг. и не оказавшие на нашу экономику какого-либо значимого экономического эффекта (кроме Калининградской и Магаданской областей);
- особые экономические зоны ориентируются на привлечение инвестиций в новые технологии, на диверсификацию экономики (а не на решение проблем регионального неравенства и преодоление депрессивности региона) — этим закладываются элементы новой региональной политики по акцентированному раз-

витию «локомотивов», «полюсов» и «точек» роста.

Согласно новому закону об особых экономических зонах предполагается создание двух основных типов зон: промышленно-производственных и технико-внедренческих.

Промышленно-производственные зоны как один из типов особых экономических зон представляют собой, по сути дела, сумму промышленных площадок, «отдача» от которых возрастает за счет управленческих усилий «изнутри», а не «снаружи» (т. е. предпосылки развития территории определяются за счет современного сочетания как традиционных инструментов — налоговых льгот как стимула привлечения инвестиций и развития производства, так и инструментов, реализующих возможности регионов, — таких, как освобождение от имущественных налогов).

Для реализации поставленных задач предполагается максимально привлечь региональные власти к дополнительному стимулированию резидентов в пределах зон.

Так, инвестиционное законодательство Санкт-Петербурга предусматривает для хозяйствующих субъектов в зонах снижение налога на прибыль на 4% и налога на имущество — на 50%. Кроме того, при выде-

лении территорий с инженерной подготовкой стоимость подготовки оплачивается инвестором и городом на паритетных началах. При этом максимальная арендная плата за землю предусматривается в размере 2% кадастровой стоимости земли.

В этих условиях возрастает значение чисто «земельных» инструментов эффективного развития — таких, как земельный девелопмент (подготовка инженерно-оборудованных территорий для размещения высокотехнологичных производств). Эффективность таких подходов очевидна в случае с классическими «территориями нового освоения»: такими, как «Шерризон» — район аэропорта «Шереметьево» в Подмосковье, а также район аэропорта «Шеннон» в Ирландии.

Очевидно, что приоритетным в сфере создания особых экономических зон в России сегодня должно стать именно это направление. Усилия региональных органов управления могут быть направлены, в первую очередь, на приоритетное (и тендерное) выделение земельных участков для размещения объектов в особых экономических зонах, прежде всего с целью формирования подготовленного в инфраструктурном отношении участка.

## 5. ЗЕМЕЛЬНЫЙ ДЕВЕЛОПМЕНТ И ПРОБЛЕМЫ КОМПЛЕКСНОГО ОСВОЕНИЯ ТЕРРИТОРИЙ

Земельный девелопмент как реальный рыночный механизм сегодня способен вывести рынок инвестиций (прежде всего в жилье) на новый ка-

чественный уровень. Земельный девелопмент (как способ подготовки неэффективно используемых территорий для их последующего комплек-

сного освоения) рассматривается сегодня как неотъемлемая часть аукционного (конкурсного) способа передачи права на земельный участок для инвестиций в жилье.

При этом значительно повысить эффективность использования недвижимости и земельных ресурсов города можно лишь при внедрении процедуры комплексного освоения больших территорий.

Преимущества такого подхода (в частности, перед точечной застройкой) в современных условиях очевидны. Комплексная застройка предусматривает одновременное проектирование застройки всего квартала со всем комплексом необходимых зданий и сооружений. При этом снижаются затраты на строительство основных объектов застройки, на инженерную подготовку территории и создание объектов инфраструктуры (за счет рационального проектирования, прежде всего инженерных сетей), а также экономится собственно территория (в частности, за счет планирования системы транспортных подъездов).

Следует также учитывать, что при таком подходе обеспечивается возможность применения так называемого комплексного межевания квартала, когда минимизируются затраты на землеустроительные работы по утверждению границ земельных участков, а также (что не менее важно) обеспечивается «плановая» застройка всего квартала, минимизируются возможные конфликты по поводу границ участков, что позволяет избежать про-

цедур изъятия земельных участков.

Сегодня при застройке кварталов, особенно в центре города, межевание производится в интересах «сиюминутного» застройщика. При этом могут пострадать как интересы «соседнего» инвестора, так и интересы существующих землепользователей, а также собственников объектов недвижимости, в том числе жилищных.

За счет внедрения комплексного освоения территорий город получает возможность не только обеспечить качественную комплексную застройку жилых кварталов, но и по-новому подойти к вопросу реконструкции промышленных зон в историческом центре, а также жилых кварталов в районах первой массовой застройки, кварталов «старой» застройки.

При подобном подходе не только эффективно используются территории и улучшается состояние среды, но и значительно экономятся средства городского бюджета. Кроме того, как отмечают специалисты, обеспечивается единство архитектурного стиля при проектировании квартала, а также реализуется комплексная программа благоустройства территории. Коммерческие же структуры получают возможность дополнительного развития, имея при этом партнера в виде городских властей.

Как видно из приведенных примеров, проекты комплексного освоения территорий в Петербурге до недавнего времени являлись плодом частной инициативы девелоперских компаний<sup>9</sup>. Большие территории для

<sup>9</sup> Здесь и далее использованы материалы еженедельника «Недвижимость и строительство Петербурга» за 2006 г.

квартальной застройки городом на торги не выставлялись. Можно предположить, что и в дальнейшем практика приобретения больших участков бывших сельхозугодий под квартальную застройку и скупка на земельных торгах разрозненных лотов, на которые поделена одна большая территория (а такое дробление, судя по всему, сохранится), будет продолжена.

В Петербурге, по признанию специалистов, в редевелопменте нуждаются огромные промышленные территории в историческом центре, а также жилые кварталы первой массовой застройки.

Между тем преобразование депрессивных промышленных зон и жилых кварталов — распространенная градостроительная практика в западных мегаполисах (хрестоматийным стал пример крупнейшей в Европе общественно-деловой зоны London Docklands, выросшей на месте полуразрушенных речных доков и хаотических загрязненных неселитебных территорий). Традиционно приводят и пример Манчестера, превращающегося из заштатного угольного города в современный мегаполис путем комплексной перестройки старых кварталов.

Власти Санкт-Петербурга, начиная с 1994 г., предпринимают попытки преобразовать запущенные промышленные территории в историческом центре города через создание агентств по развитию территорий (АРТ), статус которых получали частные девелоперские компании. За эти годы в Петербурге созданы десятки

АРТ, однако реально девелоперской деятельностью занимаются единицы.

В числе основных проблем, сдерживающих процесс вывода территорий из депрессии, руководители АРТ называют трудноразрешимые на нынешний момент имущественно-правовые вопросы. К таковым руководство строительной компании «Петербургская Недвижимость» (компания на правах АРТ развивает участок 15 га в районе Приморского шоссе) относит в том числе «имеющийся сегодня в Петербурге определенный хаос с градостроительной и имущественной документацией»<sup>10</sup>.

Очевидно, что для решения этих проблем первостепенное значение имеет внедрение современных рыночных механизмов, описанных выше. При этом возникает возможность вовлечения в хозяйственный оборот значительных земельных массивов, что предполагает задействование прозрачных технологий выделения земельных участков и систематизации всего процесса. Такой подход стал основой формирования современного федерального законодательства.

По мнению профессионалов рынка, аукционный либо конкурсный методы предоставления (продажи) земельных участков и прав их аренды позволяют сделать процедуру предоставления земельных участков за плату более прозрачной, определить рыночные цены на земельные участки, создать равные стартовые условия для потенциальных покупателей, обеспечить тем самым здоровую конкуренцию между ними и значительно

<sup>10</sup> См.: Брешковская Н. Размер имеет значение // Эксперт Северо-Запад. 2006. № 3.

увеличить доходы местного бюджета от продажи земли. При этом должны обеспечиваться отсутствующая в целом в настоящее время возможность доступа потенциальных инвесторов к информационному ресурсу, касающемуся сведений о наличии и использовании земельных участков, а также упрощение процедуры оформления предоставления земель. Это в свою очередь позволит усовершенствовать систему управления и распоряжения землями, находящимися в государственной и муниципальной собственности. В результате должны быть созданы условия для повышения эффективности использования земли, увеличения социального, инвестиционного и производственного потенциала земельных ресурсов за счет привлечения представителей различных целевых групп потенциальных инвесторов, формирования эффективного механизма регулирования земельных отношений.

Ст. 16 Федерального закона «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ в Земельный кодекс Российской Федерации были внесены изменения, в том числе добавлена ст. 30-2 «Особенности предоставления земельных участков для их комплексного освоения в целях жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности».

В указанной статье, в частности, говорится, что земельные участки для их комплексного освоения в целях жилищного строительства (которое включает в себя подготовку доку-

ментации по планировке территории, выполнение работ по обустройству территории посредством строительства объектов инженерной инфраструктуры, осуществление жилищного и иного строительства в соответствии с видами разрешенного использования из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности) предоставляются в аренду без предварительного согласования места размещения объекта. Данная статья вступила в силу 1 октября 2005 г.

Основная цель такого подхода — укрепление рыночных основ землепользования и развитие цивилизованного и регулируемого рынка земли. При этом обеспечивается решение следующих задач:

- стимулирование развития инвестиционной активности предпринимателей;
- совершенствование существующего порядка и сокращение срока оформления прав на земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности;
- обеспечение публичности и открытости процедуры предоставления земельных участков, то есть проведение аукционного (конкурсного) способа предоставления земельных участков.

В числе первоочередных мер в этом отношении — создание банка данных свободных земельных участков с целью их активного вовлечения в хозяйственный оборот.

Наиболее важными задачами на региональном уровне в этой сфере являются:

- рассмотрение вопросов формирования земельного участка как объекта недвижимости;
- анализ сложившейся ситуации и обоснование внедрения новых норм земельного законодательства в Санкт-Петербурге.

Для внедрения этого подхода в Санкт-Петербурге разработан ряд нормативных документов, регламентирующих процедуру продажи права на заключение договора аренды земельных участков для их комплексного освоения в целях жилищного строительства. В них утверждается, в частности, положение о порядке подготовки документации и принятия решений о проведении торгов на право заключения договоров аренды земельных участков для их комплексного освоения в целях жилищного строительства<sup>11</sup>.

Что означает в данном случае «комплексно освоить территорию»? Порядок таков. После того как земля передается инвестору по результатам торгов, он заказывает или разрабатывает градостроительную документацию по планировке территории. Подготовив градостроительную документацию по планировке всего квартала, инвестор формирует подлежащие застройке земельные участки различного функционального назначения — жилой дом, торговый комплекс, сквер, детское учреждение. Затем тот же инвестор строит объекты инженерной инфраструктуры согласно проекту, передает их городу и

только потом получает исключительное право купить землю, либо взять ее в аренду. Однако это последнее обстоятельство играет решающую роль в возможности привлечения инвестиций. При этом городом предусмотрена довольно сложная система гарантий выполнения инвестором своих обязательств.

Такой порядок основывается на нормах Градостроительного и Земельного кодексов Российской Федерации, Закона «О введении в действие Градостроительного кодекса РФ». Появление четко заданной процедуры комплексного освоения территорий под жилищное строительство связано, в частности, с требованием, содержащимся в Земельном кодексе и обуславливающим возможность продажи земельного участка только при наличии всей градостроительной документации и проведенной инженерной подготовки.

Профессионалы рынка недвижимости прямо указывают, что такой порядок (возможность взять «распланированный», «размежеванный» и инженерно-подготовленный участок в долгосрочную аренду или выкупить в собственность) позволяет инвесторам планировать свою деятельность в соответствии с рыночными условиями, распоряжаться землей непосредственно или для получения банковских кредитов. Это существенный момент для деятельности агентств развития и реконструкции территорий.

Таким образом, предоставление земельных участков для их комплекс-

<sup>11</sup> См.: Некрасов А. Щедрый платит трижды // Недвижимость и строительство Петербурга: Еженедельник. 2006. 27 февраля.



сного освоения с целью жилищного строительства обуславливает ситуацию, при которой частному бизнесу становится выгодно брать на себя решение всех вопросов инженерного обеспечения участков, получая гарантированное право на их дальнейшую застройку.

Предложенная и утвержденная схема комплексного освоения свободных территорий позволит обеспечить эффективное использование неиспользуемых сегодня территорий. Кроме того, учитывая, что именно дефицит инженерно подготовленных участков является основной проблемой, сдерживающей развитие строительного рынка, реализация новой и во многом пионерной нормативной базы осуществления строительства в городе позволит оживить рынок и, возможно, стабилизировать цены на новое жилье.

Серьезной задачей городских властей при этом является формирование перечня территорий, нуждающихся в комплексном освоении (в том числе в целях жилищного строительства).

Среди главных причин торможения процесса комплексного освоения территорий в Санкт-Петербурге сегодня девелоперы традиционно называют отсутствие отлаженного механизма взаимодействия между городскими властями и инвестиционно-строительным комплексом<sup>12</sup>. Кроме того, нет официально утвержденных гарантий для инвесторов в этом процессе, не урегулирован ряд проце-

дурных вопросов (в частности, взаимоотношения инвесторов и монополистов при постройке и передаче городу инженерных сетей. Все это свидетельствует о том, что правовые и экономические рычаги реального внедрения, безусловно, прогрессивного подхода к освоению перспективных территорий еще не отработаны.

Тем не менее первые аукционы на право комплексного освоения территорий (общая площадь участков — около 750 га) состоялись уже в начале 2007 г. Участки, право аренды которых выставляется на аукцион, представляют собой незастроенные территории на окраинах Санкт-Петербурга. Для комплексного освоения девелоперам предоставлены большие территории, и это — значительный шаг по сокращению дефицита инженерно обеспеченных земельных участков<sup>13</sup>.

При подготовке к проведению аукциона город осуществляет работу по определению основных параметров территории, к которым относятся границы квартала и его площадь, имеющиеся обременения, начальная цена за все участки, шаг аукциона, цена аренды земли, цена возможного выкупа земли, размеры задатка и банковской гарантии.

В существующей схеме есть несомненные преимущества, позволяющие говорить о значительном шаге вперед в реализации рыночных схем эффективного освоения территорий. Так, разработку значительного объема документации для больших тер-

<sup>12</sup> См.: *Брешковская Н.* Указ. соч.

<sup>13</sup> См.: *Архипов И.* Освоение по-крупному // *Эксперт Северо-Запад.* 2007. №1—3.

риторий берут на себя рыночные структуры; они же реализуют необходимые рыночные подключения, т. е. все, что связано с земельным развитием. При этом существует возможность достаточно эффективной работы со «сложными», требующими решения имущественно-правовых отношений, участками на территории.

Подобный подход актуален для всех типов использования территорий. Комплексное межевание кварталов — возможность «ухода» от проблем, когда участок нужного размера и конфигурации получает первый обратившийся за подтверждением права фактического землепользования. При этом зачастую не учитываются интересы смежных землепользователей, в том числе не устанавливаются необходимые сервитуты.

Приоритетным способом выделения соответствующих земельных участков под объекты коммерческой недвижимости в Санкт-Петербурге являются торги. По данным

Фонда имущества Санкт-Петербурга, в 2005 г. продан 131 земельный участок общей площадью 100,37 гектара (в том числе под жилье — 41 участок). Всего выставлялось на торги 180 участков.

И если еще в 2006 г. большинство участков предоставлялось целевым назначением (что допускается существующей в городе процедурой), то в 2007 г. основной формой получения права на застройку участка для коммерческих целей станут торги в форме аукциона, что позволит предпринимателям более точно прогнозировать условия своего возможного участия в строительстве.

В целом торги, как представляется, — именно та форма предоставления земли для коммерческого строительства, которая способна «оживить» рынок и сформировать у предпринимателей позитивное отношение к взаимодействию с городскими (и любыми другими региональными) властями.

# ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ И ИХ РОЛЬ В СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

ГРЕГОВА Е.,  
ЦИСКО Ш.

Современная экономика основана на знаниях и передовых технологиях, что заставляет выйти на первый план интеллектуальную составляющую товара и услуги. Основные доходы предприятий в современной экономике основываются на оригинальных идеях, а также технологиях и моделях ведения бизнеса. Следовательно, наукоемкие продукты становятся определяющим фактором успешной деятельности самой фирмы и фактором экономического роста.

*Информационные технологии (ИТ) как система методов и способов сбора, передачи, накопления, обработки, хранения, представления и использования информации в сфере экономики и управления позволяют переработать разрозненные исходные данные в надежную и оперативную информацию для принятия решений с целью достижения оптимальных рыночных параметров объекта управления. На первый взгляд, задача получения своевременной информации о реальном состоянии дел на предприятии — это та цель, которая побуждает любого директора браться за внедрение у себя на предприятии информационных систем.*

Действительно, первый источник эффективности ИТ-проекта — это различные выгоды от простого наличия необходимой информации, от ее точности и достоверности, от

**Елена Грегова** — кандидат экономических наук, кафедра экономики PEDaS Жилинского университета (Словакия, г. Жилина).

**Штефан Циско** — профессор, заведующий кафедрой экономики факультета PEDaS Жилинского университета (Словакия, г. Жилина).

управленческое  
консультирование

83

2/2007



Рис. 1. Компоненты компьютерной информационной технологии

ускорения ее сбора, передачи, поиска. Информация необходима для принятия решений, для своевременного формирования внешней отчетности (с чего обычно все и начинается). Без нее бизнес просто «встанет», ошибки в информации подчас чреваты потерей рынка, разорением и аналогичными неприятностями разного масштаба.

Информационные технологии практически могут реализовываться как в неавтоматизированном (традиционном или, по-другому, «бумажном»), так и в автоматизированном виде. Согласно традиционному подходу компьютерная информационная технология включает в себя 3 компонента (рис. 1).

Существует и другой подход к рассмотрению структуры автоматизированной ИТ, согласно которому любая информационная технология также может быть разделена

на три взаимозависимых и равнозначных компонента, составляющих ее ядро<sup>1</sup>:

- аппаратное обеспечение (Hardware);
- программное обеспечение (Software);
- алгоритмическое (интеллектуальное) обеспечение (Brainware).

Но кроме упомянутого выше ядра ИТ, существует еще один очень важный компонент — сеть поддержки информационных технологий, инфраструктура (Infrastructure): необходимые физические, административные и организационные структуры, культурные схемы, стандарты и критерии и т. д.

Следует отметить, что сторонники этого подхода считают, что на практике нужно рассматривать объединение или слияние информационных технологий в более крупные

<sup>1</sup> Podniky a informaainй systйmy: komerijnб рnloha HN. Marec 2007. S. 32.

структуры — системы технологий (используется термин «информационные технологии и системы» — ИТ/С). Простого наличия трех необходимых компонентов, составляющих ИТ (комплексов технических и программных средств, а также организационно-методического обеспечения), недостаточно для того, чтобы «оживить» технологию. Реализация ИТ возможна в определенной среде — информационной системе.

Профессионально разработанная компьютерная информационная система может существенно облегчить жизнь бухгалтерии и руководителей, позволит вести оперативный и точный учет на предприятии, предоставит широкие возможности анализа, автоматизировав учетные операции, избавит от огромного количества лишней бумаги. Применение современных компьютерных технологий конечно требует немалых затрат от предприятия как на разработку и внедрение, так и на дальнейшее ее обслуживание и развитие, поэтому многие предприятия не решаются внедрять их, кроме того многие руководители пока еще не осознают ценность ИТ и стремятся сэкономить на их внедрении.

*Система электронного документооборота (СЭД)* — это специальное программное обеспечение, предназначенное для коллективной работы с документами в сетевой среде, которое помогает справиться со всевозрастающими потоками информации. Как правило, СЭД состоит из двух основных блоков: статического (элект-

ронный архив) и динамического (документооборот). Однако помимо базовых функций в современных продуктах в той или иной степени предусмотрено множество других полезных возможностей: потоковый ввод бумажных документов, ведение карточек документов (которые настраиваются в соответствии с требованиями организации), поддержка истории работы с документом (для учета обращений и подготовки отчетов), поиск по атрибутам документа и по его содержанию, разграничение прав доступа, маршрутизация документов по рабочим местам пользователей, интеграция с почтовыми системами, формирование отчетов, а также управление знаниями и деловыми взаимодействиями людей и защита документов с помощью шифрования и электронной подписи.

Внедрение СЭД затрагивает все уровни управления предприятием и призвано изменить сами способы управления. Руководители часто недооценивают сложность данной задачи. Более того, многие из них вообще не видят смысла вкладывать средства в автоматизацию документооборота. Автоматизация документооборота более выгодна крупным предприятиям и государственным организациям, но интерес проявляют и малые и средние фирмы. Стремясь повысить эффект от внедрения СЭД, они автоматизируют не только архив, но и большинство задач по управлению документами, в числе которых — ведение организационно-распорядительной документной базы,

договорная деятельность, логистика.

Пока большинство заказчиков предпочитают приобретать решения начального уровня: архив и делопроизводство. Меньшая их часть внедряет более сложные системы, охватывающие управление потоком работ и знаниями. Многие сначала собираются автоматизировать управление и документами, и знаниями, но на первом этапе основная их часть автоматизирует только делопроизводство и создает архив.

Многое зависит и от самого предприятия: одним важнее сначала обеспечить автоматизацию бизнес-процессов, а другим — создать электронный архив.

У всех есть свои приоритеты: для государственных структур первостепенное значение имеют функции канцелярии, делопроизводства, контроля поручений, архив; для быстрорастущих предприятий среднего бизнеса важны дополнительные офисные функции, такие как учет ресурсов, внешние контакты, help-desk, а для производственных предприятий — специализированные возможности, связанные с контролем договоров.

Известно, что повышать эффективность работы можно двумя путями: снижая затраты или улучшая результаты. СЭД позволяют добиться обеих целей. Очевидная экономия достигается прежде всего за счет сокращения количества бумаги, расходных материалов для принтеров, уменьшения площадей, отводимых

для хранения документов, снижения издержек на их передачу, уменьшение простоев при обработке документов и времени их поиска. Это прямой эффект — снижение затрат можно легко подсчитать.

Есть и косвенные выгоды — улучшение качества работы организации. Ведь автоматизация позволяет повысить надежность процессов обработки документов (например, снижается вероятность их утери) и продуктивность труда сотрудников (в частности, благодаря контролю за исполнением документов, ускорению процессов согласований и принятия решений). Однако эти выгоды сложно оценить количественно, поскольку многое зависит от общей системы управления, принятой в организации. Но можно оценить отдельные составляющие косвенной отдачи, например, сравнить отчетность до и после внедрения системы, подсчитать выгоду от ускорения принятия решений для какой-либо конкретной ситуации и определить риск ошибок при работе с важной проектной документацией.

Информация играет все более важную роль в международном бизнесе и как ресурс, и как товар. За последние 30 лет резко возрос объем доступной фирмам информации, а с внедрением новых коммуникационных технологий скорость доступа к информации увеличилась во много раз. Этот рост не всегда сопровождался соответствующим улучшением качества информации. При получении бизнес-информации акцент

Таблица 1

**Источники бизнес-информации в зависимости от канала  
и характера способа ее получения<sup>2</sup>**

		Информационные каналы (источники)	
		Официальные (формальные)	Неофициальные (неформальные)
Характер способа получения информации	Пассивный	Поставщики коммерческой информации; торговые ассоциации; правительственные учреждения; библиотеки; коммерческие учреждения и др.	Торговые ярмарки; конференции; поставщики; заказчики и т.п.
	Активный	Система правового обеспечения; банки, бухгалтеры; инструкции, информационные бюллетени (от торговых организаций и пр.)	Знакомства; реклама и т. д.

должен быть сделан на сборе реальных, экономических, детерминистских и безусловных фактов. Однако этот акцент может привести к сокращению числа альтернатив (а следовательно, и потенциала информации) за счет исключения из рассмотрения всей информации, не отвечающей требованию строгой «релевантности».

Один из парадоксов современных взглядов на информацию состоит в том, что чем выше неопределенность, тем больше возможностей для дивергенции и направлений дальнейшего развития, вытекающих из этих возможностей. Таким образом, фактически большой объем инфор-

мации приводит в некоторых случаях к сокращению числа таких направлений (табл. 1).

Вопрос о том, какую информацию использовать, остается открытым. Хотя сама информация находится под влиянием указанной выше детерминистской экономической парадигмы, решения часто принимаются на основе впечатлений и невероятных примеров.

Экономическая теория различает пять типов инноваций, понимаемых как использование в той или иной сфере общества результатов интеллектуальной (научно-технической) деятельности, направленных на совершенствование про-

цесса деятельности или его результатов:

- введение нового продукта,
- введение нового метода производства,
- создание нового рынка,
- освоение нового источника поставки сырья или полуфабрикатов,
- реорганизация структуры управления.

Экономический успех предприятия больше не может быть достигнут за счет наращивания объемов выпуска одних и тех же товаров и услуг. Для того чтобы хотя бы оставаться на плаву, необходимо непрерывно изыскивать новые пути создания новой стоимости. Сегодня конкурентное преимущество создается не столько за счет удешевления производства, сколько за счет производ-

ства исключительных продуктов (услуг), за счет способности предприятия генерировать инновационные потоки своей продукции.

Основное условие рыночного успеха новых фирм в отраслях, основанных на высоких технологиях, — это быстрота их развития.

Внедрение новой технологии часто связано с высокими начальными издержками, но по мере роста продаж издержки производства единицы продукции падают, в то время как потребителям в возрастающей степени становится выгоднее пользоваться данной технологией, по сравнению с ее конкурентами. В этом состоит явление «возрастающей отдачи от масштаба», серьезно разрабатываемое в последние годы в экономической теории.

<sup>2</sup> Livermore A. Novb paradigma: biznis technologie. Trend 2006. И. 3. S. 26.



# ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ РЕГИОНОВ: КЛАСТЕРИЗАЦИЯ И АКТИВИЗАЦИЯ ИННОВАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

ПРОСКУРА Д. В.

**К**онкурентоспособность в условиях глобализации становится критерием эффективности экономики страны. Именно способность в течение долгосрочного периода обеспечивать устойчивое развитие широкого круга отраслей экономики в условиях динамичной конкурентной рыночной среды, по мнению М. Портера, характеризует высшую стадию конкурентоспособности страны<sup>1</sup>.

В соответствии с определением, данным Организацией по экономическому сотрудничеству и развитию, конкурентоспособность — это «способность компаний, отраслей, регионов и наций обеспечить сравнительно высокий уровень дохода и заработной платы, оставаясь открытыми для международной конкуренции»<sup>2</sup>. В последнее время в трудах отечественных экономистов значительное внимание уделяется обеспечению конкурентоспособности страны. Вопросам обеспечения конкурентоспособности национальной экономики посвящены и соответствующие разделы в долгосрочных документах, определяющих стратегию развития государства. Однако конкурентоспособность страны является сложным феноменом и формируется на разных уровнях — национальной экономики, ее отраслей, регионов, предприятий, предлагаемых ими товаров. Несмотря на процессы глобализации, конкурентные пре-

**Дмитрий Викторович Проскура** — кандидат технических наук, директор Кировского филиала ОАО «Волга-Телеком» (г. Киров).

<sup>1</sup> Портер М. Международная конкуренция. — М.: Международные отношения, 1993.

<sup>2</sup> The OECD Observer. 1996. № 97(January). P 3.

управленческое  
консультирование

89

2/2007

имущества предприятий и отраслей тесно связаны с регионами, в которых эти предприятия осуществляют свою деятельность<sup>3</sup>. В свою очередь, и регионы конкурируют между собой как за ресурсы, так и за привлечение конкурентоспособных агентов рынка, а также за рынки сбыта. Таким образом, конкурентоспособность страны все в большей степени определяется конкурентоспособностью ее регионов.

Хотя понятие «конкурентоспособности региона» было введено и в российский, и в зарубежный научный понятийный оборот сравнительно недавно<sup>4</sup>, проблема ее обеспечения не является новой. Можно напомнить о классических теориях производственной и торговой специализации регионов, основанных на сравнениях абсолютных и относительных преимуществ, выявлении конкурентных преимуществ регионов как необходимой предпосылки их развития в конкурентной среде и прочих аспектах региональной экономики<sup>5</sup>. Новизна постановки проблемы заключается в том, что регионы все в большей степени рассматриваются как *самостоятельные субъекты конкуренции*, активно состязаясь между собой<sup>6</sup>. Эта конкуренция явля-

ется одним из источников формирования на основе регионов инновационных промышленных кластеров, которые связаны по технологическому признаку и концентрируют на одной территории несколько компаний и организаций инфраструктуры. Эти компании и организации конкурируют друг с другом, но вместе с тем ведут совместную деятельность, а также дополняют друг друга в процессе инновационной деятельности, что позволяет им обеспечить конкурентные преимущества на внешних рынках. По мнению М. Портера, основателя теории кластеров, самые важные конкурентные преимущества в современной глобальной экономике во многом обуславливаются местоположением кластера<sup>7</sup>. В условиях формирования глобального рынка регионы конкурируют между собой за инвестиционные ресурсы, способные не просто модернизировать их экономику, но и создать устойчивые конкурентные преимущества. Таким образом, состязаясь между собой за привлечение предприятий — налогоплательщиков, а также за все источники ресурсов и за рынки сбыта, регионы являются самостоятельными субъектами на конкурентных рынках,

<sup>3</sup> Унтура Г. Регион как эпицентр зарождения конкурентоспособности // Регион: экономика и социология. 2002. № 1.

<sup>4</sup> См.: Портер М. Конкуренция. — М.: Издательский дом «Вильямс», 2002.; Бусыгина И. Региональная политика: новые тенденции и вызовы // Европейский Союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития / Под ред. Ю. А. Борко и О. В. Буториной. — М.: Эдиториал УРСС, 2001.; Шеховцева Л. С. Конкурентоспособность региона: факторы и метод создания // Маркетинг в России и за рубежом. 2001. № 4.

<sup>5</sup> Гранберг А. Г. Региональный аспект экономической конкурентоспособности // Материалы конференции Государственного университета — Высшая школа экономики. — М.: Изд-во ГУ-ВШЭ, 2004.

<sup>6</sup> *Samagni R.* On the concept of territorial competitiveness: sound or misleading? ERSA Conference. — Dortmund, 2002.

<sup>7</sup> См.: Портер М. Указ. соч.

и проблема обеспечения их конкурентоспособности является особенно актуальной.

Эта проблема приобретает особую остроту в странах с федеративным государственным устройством, где субъектам Федерации присущи как национально-культурные особенности, так и различная степень финансово-хозяйственной самостоятельности, а также значительная разница в уровнях социально-экономического развития. При этом существуют разные точки зрения на определение региона. Это может быть субъект Федерации, административный округ, район, средний или крупный город с окрестностями и другие территориальные образования. Несмотря на то, что величина и характер объекта управления определяют специфику методов воздействия и регулирования, многие принципы, подходы и технологии управления развитием территориальных образований разного масштаба сходны.

И в городе, и в районе, и в субъекте Федерации необходимо осуществлять разработку стратегии развития, оценивать положительные и отрицательные стороны этого развития, выявлять факторы конкурентоспособности, формировать общую и функциональные стратегии, вести стратегический контроль, проводить мероприятия регионального маркетинга. Однако с точки зрения возможностей самостоятельной разработки стратегии управления, целесообразно идентифицировать в каче-

стве регионов субъекты Российской Федерации. В современных условиях регион (субъект Федерации) представляет собой автономный сектор экономики с устойчивыми внутренними финансово-экономическими связями, активно конкурирующий и сотрудничающий с другими регионами. Такая практика характерна и для многих зарубежных стран с федеративным государственным устройством. Например, в Германии в качестве регионов выделяются федеральные земли, в Италии — административные регионы и т. д.

При исследовании конкурентоспособности регионов необходимо различать понятия «конкурентоспособность региона», «конкурентные преимущества», «обеспечение благосостояния населения региона».

Общее определение конкурентоспособности региона может быть сформулировано на основе понятия, предложенного А. З. Селезневым: конкурентоспособность региона — это обусловленное экономическими, социальными, политическими и другими факторами положение региона и его отдельных товаропроизводителей на внутреннем и внешнем рынках, отражаемое через показатели (индикаторы), адекватно характеризующие такое состояние и его динамику<sup>8</sup>. На наш взгляд, под конкурентоспособностью региона следует понимать способность экономики региона стабильно производить и потреблять в условиях динамичного рынка товары и услуги в условиях конкуренции с то-

<sup>8</sup> Селезнев А. З. Конкурентные позиции и инфраструктура рынка России. — М.: Юристъ, 1999.

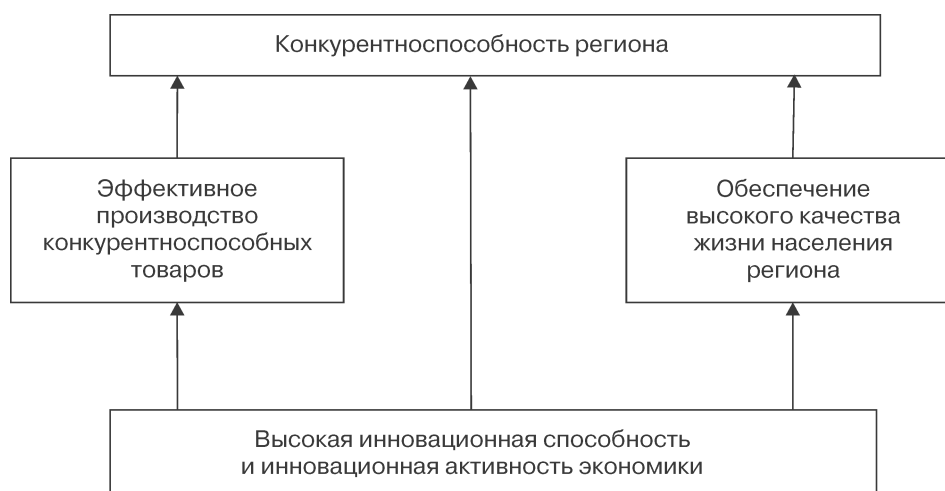


Рис. 1. Составляющие региональной конкурентоспособности

варами и услугами, производимыми в других регионах, при условии высокого качества жизни населения. Таким образом, в понятии «конкурентоспособность региона» следует выделить:

- способность к эффективному производству товаров и услуг, удовлетворяющих текущие и перспективные потребности внутреннего и внешнего рынка, в условиях конкуренции;
- способность к быстрой смене отраслевых приоритетов в случае резких изменений экономической конъюнктуры, то есть высокая инновационная способность;
- способность обеспечить постоянное улучшение качества жизни населения (рис. 1).

Отметим, что в принципе регион может быть в течение определенного времени конкурентоспособным и при отсутствии какого-то из перечисленных выше элементов. Однако только

наличие всех составляющих, с нашей точки зрения, способно обеспечить конкурентоспособность региона в долгосрочном периоде.

Конкурентоспособность региона определяет его роль и место в экономическом пространстве России, способность обеспечить высокий уровень жизни населения и возможность реализовать имеющийся в регионе экономический потенциал (инвестиционный, финансовый, производственный, трудовой, инновационный, природно-ресурсный и др.). Потенциал региона реализуется в результате функционирования регионального рынка, вовлекающего в воспроизводственный процесс все имеющиеся в регионе ресурсы и эффективно их использующего.

Понятие конкурентоспособности отличается от понятия «конкурентные преимущества», которое означает специфические особенности, выгод-

но отличающие регион и позволяющие ему быть конкурентным. Они охватывают совокупность природных, социально-экономических, научно-образовательных, технических, информационных, культурных и институциональных условий, сложившихся в регионе, отличающих его от других регионов и определяющих долгосрочные перспективы производства в нем товаров и услуг. Различные типы регионов обладают различными конкурентными преимуществами, а отсюда существенно отличающимися целями и стратегиями развития, разными типами экономической политики (формами и методами ее формирования и реализации), выбором приоритетов развития.

Региональному развитию способствует эффективное использование конкурентных преимуществ, связанных, в том числе, со следующими факторами:

- удобным географическим и благоприятным транспортным положением региона;
- диверсифицированной структурой хозяйства;
- развитой базой энергетики;
- развитостью и значительным конкурентным потенциалом предприятий перерабатывающих отраслей промышленности;
- наличием основных предпосылок для функционирования рыночных механизмов (конкурентная среда, развитый сектор малого бизнеса, наличие элементов рыночной инфраструктуры, развитая банковская система и т.д.);
- наличием в регионе высококвалифицированных кадров, спо-

- собных обеспечить потребности рынка рабочей силы с учетом перспектив развития региона;
- высоким инвестиционным потенциалом;
- мощным и всесторонним инфраструктурным обеспечением промышленного производства (энергетическая, транспортная, информационная, финансовая инфраструктура);
- высоким уровнем концентрации научно-технического и инновационного потенциала (академическая, отраслевая, вузовская, заводская наука, инновационный бизнес, организации инновационной инфраструктуры);
- наличием значительного количества наукоемких и высокотехнологичных производств;
- предпосылок формирования инновационно-промышленных кластеров как основы развития экономики региона.

Следует отметить, что при детальном рассмотрении экономики любого региона обнаруживаются довольно сильные различия между ними в формировании конкурентных преимуществ. Отраслевые региональные преимущества формируются в конкретном временном периоде и меняются с изменением рыночной конъюнктуры. Например, в России в настоящее время Республика Саха (Якутия) имеет преимущество в алмазодобывающей промышленности, добыче олова, Приморский край — в рыбной промышленности, Иркутская область — в алюминиевой и целлюлозной промышленности, Ханты-Мансийский автономный ок-

Таблица 1

**Инвестиционный потенциал российских регионов в 2004–2005 гг.<sup>9</sup>**

Регион	Ранг потенциала (гг.)			Ранг риска	Доля в общероссийском потенциале, %
	2002–2003	2003–2004	2004–2005		
Москва	1			15	16,218
Санкт-Петербург	2	2	2	1	6,422
Московская область	3	3	3	19	4,260
Свердловская область	4	4	5	36	2,588
Ханты-Мансийский автономный округ	5	5	4	40	2,698
Нижегородская область	6	6	6	8	2,274
Красноярский край	7	7	11	51	1,920
Самарская область	8	8	7	20	2,081
Республика Татарстан	9	8	9	5	2,023
Краснодарский край	10	10	9	16	2,020
Ростовская область	12	12	10	6	1,951
Суммарная доля в потенциале <sup>10</sup>					42,875

<sup>9</sup> Рейтинг инвестиционной привлекательности российских регионов: 2004–2005 гг. // Эксперт. 2005. № 44.

<sup>10</sup> Без Красноярского края, который не попал в 2004–2005 гг. в десять лидирующих регионов, но с учетом Ростовской области.

руг — в нефтегазовой промышленности. Ряд регионов пытается формировать конкурентные преимущества за счет недобывающих отраслей (Ленинградская область — за счет развитой транспортной инфраструктуры и благоприятного инвестиционного климата, Томская область — за счет формирования инновационной инфраструктуры и т. д.). Развитие торговли создает специализацию по рынкам сбыта внутри отраслей и их сегментов. И следовательно, если бы не протекционизм, который позволяет удерживаться на плаву некоторым компаниям, а то и целым отраслям, не имеющим конкурентных преимуществ, разрыв между лидерами и аутсайдерами в конкурентной борьбе был бы гораздо большим. Однако и при наличии регионального и государственного протекционизма уровень развития регионов страны характеризуется крайней неравномерностью.

Инвестиционный потенциал страны по-прежнему сосредоточен в небольшом количестве ведущих регионов (табл. 1). Десять лидирующих регионов вносят в общероссийский потенциал 42,9%, а десять регионов, замыкающих рейтинг — лишь 0,95%. При этом инвестирование даже в наиболее привлекательные регионы связано с существенным риском (ни один из регионов в 2004–2005 гг. не показал минимального уровня риска, а из десяти ведущих регионов лишь четыре являются лидерами и по уровню риска).

Будучи федеративным государством, Россия в то же время до недавнего времени не имела опыта разра-

ботки и реализации региональной политики. Размещение производительных сил по территории страны, оставшееся «в наследство» от индустриальной планово-административной системы, не позволяет экономике страны эффективно развиваться, несмотря на позитивную динамику инвестиционной активности последних лет.

В силу отсутствия эффективной региональной политики в России за последние пятнадцать лет не сформировалось практически ни одного конкурентоспособного территориального кластера. Примерно четверть всех субъектов федерации имеет монопрофильную экономику, основным донором их бюджета выступают крупные вертикально-интегрированные компании. И хотя некоторые из этих регионов обладают, благодаря исключительному экспортно-сырьевому потенциалу, высокой инвестиционной привлекательностью, говорить об их устойчивой конкурентоспособности не приходится.

Для обеспечения конкурентоспособности в каждом отдельном регионе необходимо учитывать его особенности и разрабатывать стратегию развития региона с учетом этих особенностей. Определение параметров, влияющих на экономический рост в каждом регионе, и создание механизма управления социально-экономическим развитием на уровне региона представляется насущной и важной проблемой для практики реформирования и требует проведения научных исследований по этому вопросу и разработки соответствующих практических рекомендаций.

Одной из важнейших задач для решения этой проблемы является выявление потенциала формирования и развития на территории региона конкурентоспособных кластеров. В настоящее время эта работа активно ведется в ряде регионов России.

В качестве примеров активной деятельности в области создания региональных кластеров могут быть приведены: формирование кластера в сфере производства продуктов питания — в Белгородской области, кластера в сфере туризма — в Краснодарском крае, кластера в сфере добычи нефти и газа — в Тюменской области, кластера в нефтехимии — в Татарстане, кластера в сфере транспортных услуг — в Нижегородской области, кластера в сфере производства автомобилей и автомобильных компонент — в Самарской области, металлургических кластеров — в Свердловской и Челябинской областях, кластеров в сфере информационных технологий — в Москве и Новосибирской области, кластеров в химии, производстве машин и оборудования — в Пермской области и др.

Для решения обозначенной проблемы необходимо разработать и провести следующие мероприятия:

1. Оценить ресурсный, инновационный, инвестиционный, производственный, инфраструктурный, финансовый потенциал для развития региона и формирования на его территории кластеров.
2. Определить «стратегические разрывы» — факторы производства, условия спроса на внутрен-

нем и внешнем рынке, инновационный капитал, — необходимые для обеспечения конкурентоспособности региона в определенных сегментах рынка или секторах экономики.

3. Выделить ключевые отрасли и предприятия, на основе которых могут быть сформированы кластеры.
4. Определить потенциал и «стратегические разрывы», а также заинтересованность в создании кластеров у предприятий смежных и сопутствующих отраслей.
5. Разработать систему управленческих воздействий, способствующих кластеризации и повышению ее эффективности.
6. Разработать систему показателей мониторинга для оценки эффективности кластеризации.

Другой важнейшей задачей является формирование региональных инновационных систем, поскольку именно высокая инновационная активность и инновационная способность экономики региона является предпосылкой формирования кластеров и обеспечения долгосрочных устойчивых конкурентных преимуществ. Эта задача требует активизации инновационных процессов на ключевых предприятиях региона, для чего должна быть создана благоприятная деловая среда, разработана стратегия развития инновационного потенциала региона, сформирована эффективная инфраструктура, способствующая инновационной активности всех предприятий, в том числе малого и среднего бизнеса.



МОНИТОРИНГ МУНИЦИПАЛЬНЫХ  
СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ  
(НА ПРИМЕРЕ ПЕЧАТНЫХ ИЗДАНИЙ  
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ  
САНКТ-ПЕТЕРБУРГА)

ВАСЕЦКИЙ А. А.,  
ЛЕВИНА С. А.

Одна из функций средств массовой информации (СМИ) — функция управления. Активное использование данных средств в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления является следствием реализации указанной функции. Информационная деятельность органов местного самоуправления включает в себя такие аспекты, как взаимодействие с органами государственной власти, распространение информации о своей деятельности, предоставление гражданам необходимой для их жизнедеятельности информации, получение обратной связи. Анализ положений действующего законодательства позволяет условно выделить два способа получения гражданами информации от органов государственной власти и местного самоуправления: по инициативе указанных органов или по требованию граждан.

Взаимодействие населения и органов местного самоуправления в наибольшей степени осуществляется в соответствии с их полномочиями через средства массовой информации. Таким образом, анализ муниципальных СМИ позволит определить основные направления и имеющиеся недостатки в информировании местного населения. Актуальность исследования муниципальных СМИ Санкт-Петербурга обус-

**Андрей Анатольевич Васецкий** – кандидат философских наук, профессор, проректор Северо-Западной академии государственной службы.

**Светлана Александровна Левина** – кандидат социологических наук, доцент кафедры связей с общественностью Северо-Западной академии государственной службы.

управленческое  
консультирование

97

2/2007

ловлена к тому же включенностью органов местного самоуправления Санкт-Петербурга в процесс реформирования.

Целью настоящего исследования является выявление степени использования органами местного самоуправления возможностей муниципальных средств массовой информации для информирования населения.

В мониторинге районных и муниципальных СМИ участвовали печатные издания, выходящие в свет в период с мая по сентябрь 2007 г. К анализу были представлены газеты Приморского, Московского, Красносельского, Адмиралтейского, Фрунзенского, Калининского и Невского районов Санкт-Петербурга.

В процессе мониторинга был использован сравнительно-аналитический метод. Этот метод применялся при сопоставлении и выявлении сходных по множеству параметров

данных как внутри самой газеты, так и в сравнении с номерами других муниципальных изданий. Таким образом, в качестве исходных данных исследования рассматривались тираж и объем печатных полос газет, количество штатных и внештатных сотрудников, использование печатного пространства для размещения иллюстраций к материалам, реализация принципа подбора материалов по разворотам и для каждой полосы отдельно. Особое внимание уделялось изучению тематик, объемов и характера материалов, количеству и периодичности опубликования официальных документов, упоминаниям термина «муниципальный» и близких к нему по значению терминов.

Тираж исследуемых изданий составляет от 5 000 до 150 000 экземпляров (рис. 1).

При рассмотрении муниципальных изданий районов учитывались

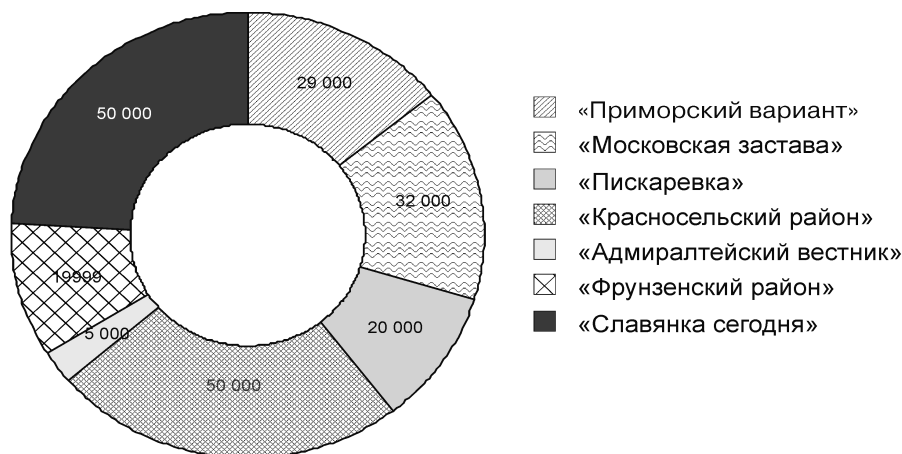


Рис. 1. Тираж исследуемых газет

следующие параметры: количество полос, формат издания, ширина территориального охвата. Так, спецвыпуск за сентябрь 2007 г. газеты «Гражданские вести» (Калининский район) вышел в печать тиражом в 150 000 экземпляров. При этом в газете в основном были освещены материалы политической тематики: предстоящие декабрьские выборы; статьи, в той или иной степени относящиеся к партии «Единая Россия» (освещение деятельности «Молодой Гвардии», открытие общественных приемных партии и т. п.). Даже новости района (начало занятий в школах, встречи с губернатором Санкт-Петербурга) были представлены в политическом свете.

Газеты Фрунзенского района («Купчинский спектр», «Купчинские просторы», «Муниципальное обозрение», «Вестник» 71 и 74 округов) распространяются тиражом 5 000 — 28 000 экземпляров. За период с мая по сентябрь текущего года в исследуемых газетах были опубликованы материалы различной тематики. Описание событий, приуроченных к празднованию Дня Победы (экскурсии по памятным местам, интервью с ветеранами), а также вопросы здравоохранения были освещены в майских номерах. В июньских и июльских номерах была опубликована информация, связанная с политической жизнью района (встречи губернатора с главами муниципальных образований, анализ принятого закона «О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга»). Среди публикаций социальной тематики были представлены материалы, по-

ведующие о помощи инвалидам, о проведении спортивных мероприятий в муниципальном округе, о повышении уровня безопасности жизни, а также о праздновании дня защиты детей и обращение к выпускникам средних и средне-специальных учебных заведений. Номера за август и сентябрь 2007 г. в основном были посвящены празднованию Дня знаний (обсуждение вопросов улучшения качества образования, квалификации педагогов, усовершенствования учебного процесса, открытия новых школ к учебному году) и проведенным спортивным соревнованиям. Наряду с этим была опубликована официальная информация муниципального округа: положения смотров-конкурсов, статистические данные в области пожарной безопасности и безопасности на дорогах (включая обращения соответствующих органов), структура расходования местного бюджета, доходы муниципального округа, внутренние постановления, извещения о проведении открытых конкурсов. Около шести полос были посвящены мероприятиям в области молодежной политики: освещалось празднование Дня государственного флага и участие в этом событии молодежного движения «Молодая Гвардия».

Газеты Красносельского района особое внимание уделили мероприятиям, приуроченным ко Дню памяти жертв блокады: были опубликованы интервью с ветеранами, пожелания главы муниципального округа. В сентябрьском выпуске обсуждались предстоящие декабрьские выборы, был представлен отчет о про-

управленческое  
консультирование

99

2/2007

деланной работе и планы района в контексте празднования Дня знаний, Дня государственного флага; также публиковались результаты спортивных соревнований, проведенных в районе.

Таким образом, к основным темам, освещаемым во всех рассмотренных муниципальных газетах, относятся здравоохранение, вопросы образования, предстоящие выборы, работа района по улучшению жизни населения, встречи глав муниципальных образований с губернаторами, а также празднование памятных дат (рис. 2).

Статьи, посвященные здравоохранению, наиболее часто встречаются

в газетах Красносельского района (объявления о проведении Дня донора, о программах в сфере дополнительного лекарственного обеспечения, о нововведениях в этой области). Газеты данного района публикуют наибольшее количество информации о несчастных случаях, пожарах и прочих происшествиях. Всего было выявлено шесть упоминаний такого характера за двухмесячный период издания.

Газета муниципального округа № 74 «Вестник» является бесспорным лидером среди исследуемых печатных изданий в плане представленной документальной информации (за сентябрь 2007 г.). В одном номере на

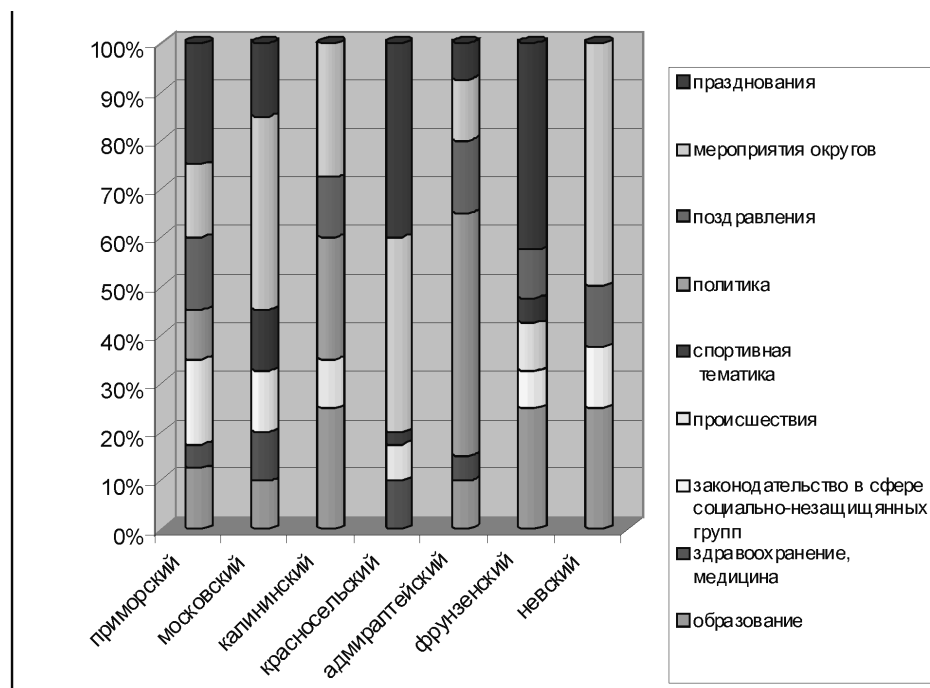


Рис. 2. Тематика муниципальных газет

всех четырех полосах издания были опубликованы изменения решения муниципального округа «О бюджете муниципального образования», планов благоустройства территории муниципального округа № 74 на 2007 г., а также представлено утверждение отчета об исполнении бюджета. Однако июньский номер газеты, а именно половина печатных полос, была отдана под фотографии, иллюстрирующие празднование Дня знаний.

Следующая диаграмма отображает процентное соотношение опубликования документов муниципальных округов по районам (рис. 3).

Муниципальные газеты Фрунзенского района отдают 48 % своей площади для информирования населения о принятых решениях, постановлениях и других нормативных до-

кументах органов местного самоуправления. Приморский район тоже уделяет этому достаточное внимание (25 %). Но есть районы, где на страницах газет эта тема практически отсутствует: Невский (1 %), Калининский (1 %). Возможно, это связано с тем, что новые документы принимаются не так часто, как выходят газеты, а исследованием были охвачены не все выпуски.

Как правило, во всех изданиях тематика празднований превалирует над информацией о новостях района, постановлениях администрации муниципального округа и происшествиях (заключение по соотношению печатных площадей). В каждом из номеров половина последней полосы стабильно отводится для поздравления юбиляров.

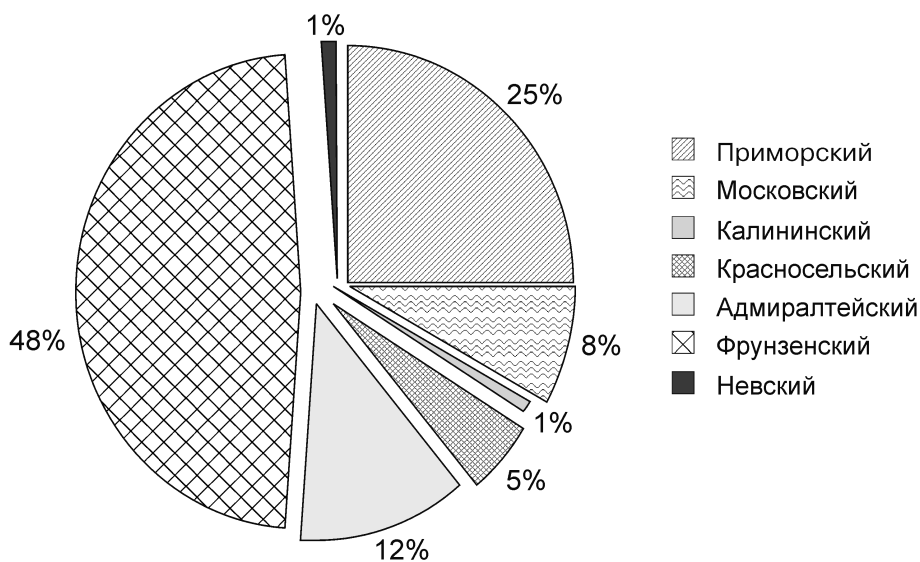


Рис. 3. Публикации документов

В большинстве случаев информация не структурирована и подается по принципу «занять площадь». Так, например, в газете «Муниципальное обозрение» опубликованы два извещения о проведении открытых конкурсов, а ниже (по площади это треть полосы) вместо статистики или отчета по району описывается встреча ветеранов и подростков в гостиной клуба «Романтика».

Наиболее структурированной представляется газета «Вестник» муниципального округа № 71, в которой все материалы подаются информационными блоками: первый блок — статьи, посвященные Дню знаний, второй блок — две с половиной полосы административной информации, и третий блок — обращения начальни-

ков отделов различных сфер деятельности.

Самой «спортивной» газетой можно назвать издание Фрунзенского района «Купчинский спектр». В каждом из трех рассматриваемых номеров опубликованы либо результаты прошедших соревнований, либо фотоотчет о встрече, либо анонсы предстоящих спортивных мероприятий. При размещении материалов данное издание использует мало иллюстраций, чем добивается большей информативности, но теряет в части привлечения внимания читателей.

Немаловажное значение играет количество печатных полос в каждой газете, т. к. с увеличением площадей возрастает объем представленной информации. Так, «Гражданские вес-

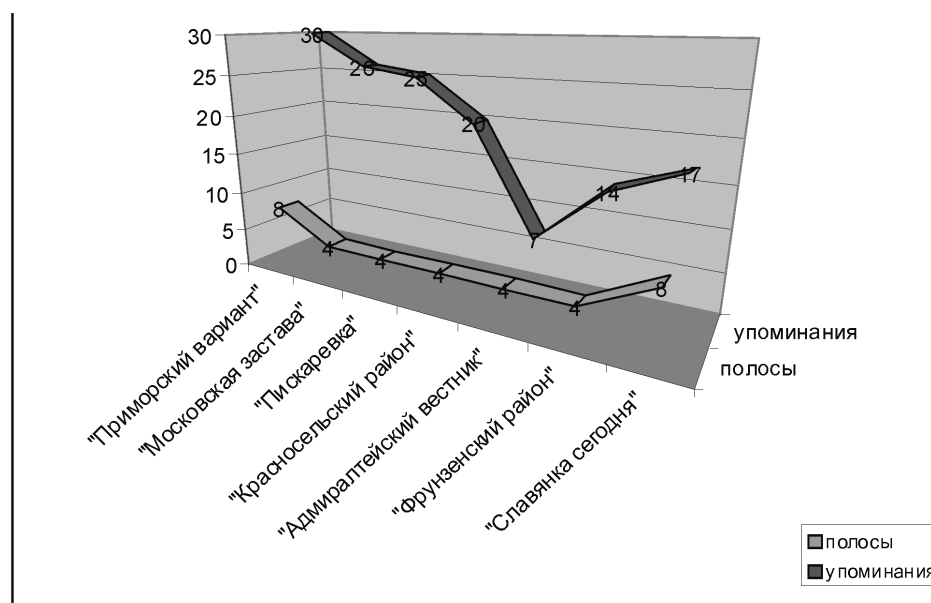


Рис. 4. Соотношение количества полос и употребления муниципальной терминологии

Таблица 1

## Сотрудники муниципальных СМИ

Приморский	«Приморский вариант»	19–20, сентябрь 2007	29000	главный редактор, редактор выпуска, 4 журналиста
Московский	«Московская застава»	16(561),	32000	главный редактор, 3 журналиста
Калининский	«Гражданские вести»	спецвыпуск, сентябрь 2007	150000	главный редактор, редакционный совет в составе 6 человек, 6 журналистов
Красносельский	«Красносельский район»	33(72), август 2006	50000	главный редактор, 5 журналистов
		36(75), 2007 сентябрь	50000	
Адмиралтейский	«Адмиралтейский вестник»	13(170), 2007 сентябрь	5000	главный редактор, редакционный совет в составе 6 человек, 1 журналист
Фрунзенский	«Купчинские просторы»	9(57), июнь 2007	28000	главный редактор, редакционный совет в составе 4 человек, верстальщик-фотограф, 5 журналистов
	«Купчинские просторы»	8(56), 2007 май	3000	главный редактор, редакционный совет в составе 4 человек, верстальщик-фотограф, 2 журналиста
	«Купчинский спектр»	7, июнь 2007	15000	редакция в составе 2 человек, верстальщик-дизайнер, 3 журналиста
	«Купчинский спектр»	8, июль 2007	15000	редакция в составе 2 человек, верстальщик-дизайнер, 2 журналиста
	«Купчинский спектр»	9, август 2007	15000	редакция в составе 2 человек, верстальщик-дизайнер, 4 журналиста
	«Муниципальное обозрение»	5(102), 2007 август	15000	выпускающий редактор, ответственный по сбору материалов, редакционная коллегия в составе 2 человек

управленческое  
консультирование

103

2/2007

Продолжение таблицы 1

	«Вестник», округ 71	06(69), 28 августа 2007	5000	верстальщик- дизайнер
	«Вестник», округ 74	13(66), июнь 2007	5000	главный редактор
	«Вестник», округ 74	16(69), август 2007	5000	главный редактор
	«Вестник», округ 74	17(70), сентябрь 2007	5000	главный редактор
	«Фрунзенский район»	23-24(168-169), сентябрь 2007	20000	главный редактор, дизайнер-версталь- щик, 6 журналистов

ти», «Адмиралтейский Вестник», «Московская Застава», «Красносельский район», «Вестник», «Муниципальный вестник» имеют 4 печатные полосы. Возможно, это одна из причин того, что по множеству параметров указанные издания уступают муниципальной газете «Приморский вариант», которая выходит на 8 полосах. «Приморский вариант» лидирует и по количеству использования терминов, напрямую связанных с работой муниципальных образований. Так, в одном номере можно выделить около 30 различных наименований. Наиболее часто встречающиеся из них: «муниципальное объединение», «муниципальный орган», «муниципалитет», «муниципальный округ», «муниципальный совет», «муниципальная газета», «муниципальное образование».

На рис. 4 представлена зависимость количества употреблений терминов, связанных с деятельностью органов местного самоуправления, от количества полос. Как видно, с уменьшением количества печатного пространства сокращается и периодичность употребления.

Рассматриваемые издания различаются и по составу штата. Отдельные газеты имеют в своем составе лишь выпускающего редактора или редактора, составляющего номер («Вестник» (округ № 74), «Красносельский район», «Московская застава»). Данные издания привлекают внештатных сотрудников: от трех до пяти журналистов. Остальные газеты указали главного редактора, а также количество человек, входящих в редакционный совет.

Самым многочисленным не только по тиражу, но и по количеству задействованных сотрудников стал спецвыпуск газеты «Гражданские вести», в работе над которым принимало участие 6 человек редакционной коллегии, главный редактор и дополнительно 6 журналистов (табл. 1).

Особое внимание хотелось бы уделить характеру публикаций. Как правило, первые полосы газет носят позитивный характер, включая новостные сообщения, благодарности в адрес газет, оповещения о реновациях, о проведении конкурсов, о победах в спортивных состязаниях (рис. 6).



Иногда на первых полосах имеют место и особо актуальные темы. Так, газета «Муниципальный вестник» муниципального округа № 70 опубликовала статью «ВВП растет, а уровень жизни падает», где привела печальную статистику увеличения стоимости проезда, а также обсудила вопрос гаражного строительства, «вызвавшего общественный резонанс». Последние полосы этой газеты содержат позитивные и нейтральные материалы: информацию о спортивных соревнованиях, о действующих детских и юношеских клубах.

Газеты Приморского района также публикуют на последних полосах нейтральную и позитивную информацию: статьи, содержащие информацию о пособиях для детей и пенсионеров, отзывы читателей о своем округе, о проведении акции против бесхозного транспорта.

Последняя полоса печатного издания Адмиралтейского района содержит исключительно позитивную информацию. Здесь размещена благодарность за помощь в проведении мероприятий, открытии библиотек, опубликованы поздравления с днем рождения, фамилии ветеранов, которым были вручены юбилейные медали «60 лет Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 гг.».

На рис. 7 представлено суммарное процентное соотношение тематик полос исследуемых газет.

Таким образом, в результате анализа более 20 газет муниципальных образований 7 районов Санкт-Петербурга можно сделать вывод, что органы местного самоуправления используют ресурсы муниципальных СМИ для информационного взаимодействия с населением не в полной мере. Тиражи районных газет

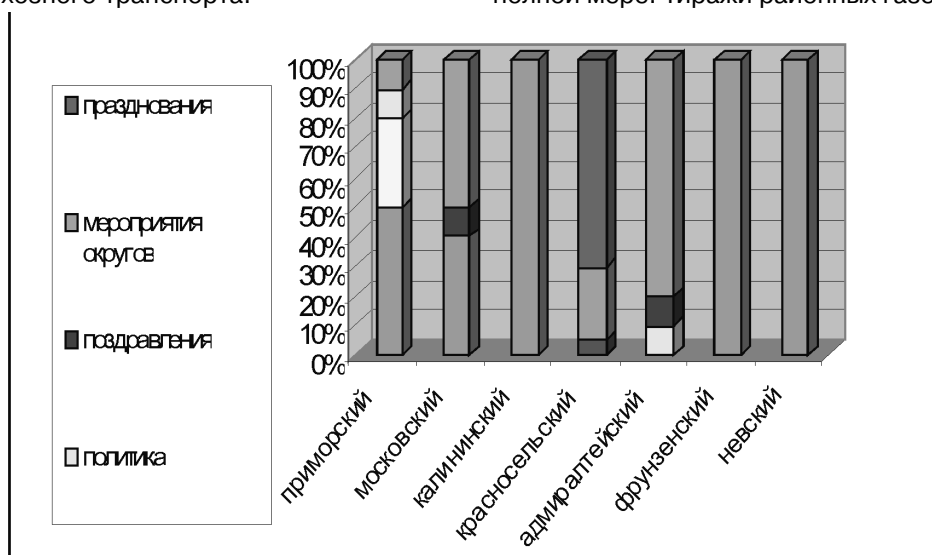


Рис. 6. Тематика первых полос

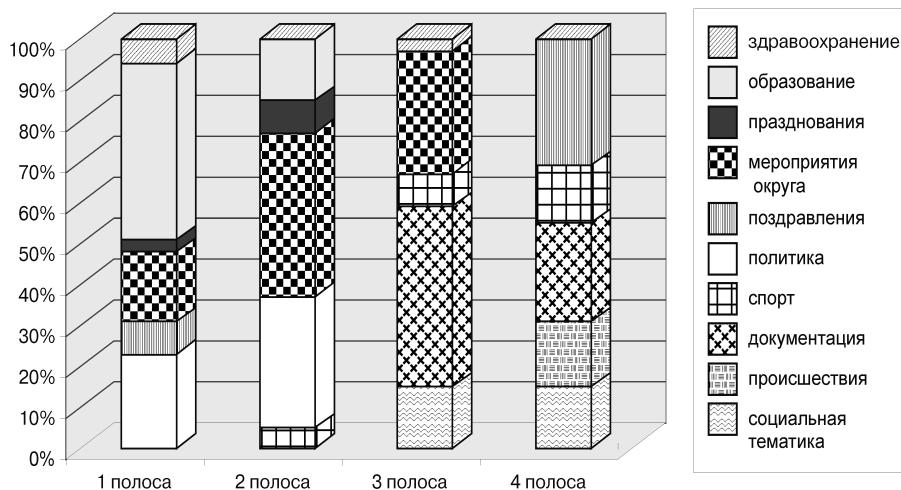


Рис. 7. Тематика полос муниципальных газет

имеют значительные различия. Далеко не во всех газетах имеется достаточное число сотрудников, необходимых для выпуска подобных изданий. Это обстоятельство негативно сказывается на качестве их содержания. Газеты объемом 8 полос имеют больше возможностей для информирования населения, при этом большее внимание уделяется муниципальной тематике. Не все издания в достаточном объеме размещают информацию о нормативных документах, принятых органами власти и регулирующих их деятельность. Первые страницы выделяются преимущественно под политическую информацию и информацию о мероприятиях округа. Документация печатается на 3 и 4 страницах, где освещаются также такие темы, как спорт, происшествия, поздравления. Подобное

соседство снижает важность и значимость информации о принятых документах. Для опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов рекомендуется использовать 1 и 2 страницы муниципальных газет.

Регулярный мониторинг муниципальных СМИ позволит улучшить способы представления информации на страницах изданий, а также расширить их тематическое содержание.

Выработанные в результате подобных мониторингов рекомендации могут быть использованы органами местного самоуправления в практической деятельности: при комплектовании штата сотрудников муниципальных газет, определении их содержания, расширении охвата информационного влияния.

# МОЛОДЕЖНЫЕ КОГОРТЫ РЕГИОНА КАК ИСТОЧНИК РАЗВИТИЯ ТРУДОВОГО ПОТЕНЦИАЛА ПРОМЫШЛЕННОГО ПРЕДПРИЯТИЯ (НА ПРИМЕРЕ ФИЛИАЛА ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИТАРНОГО ПРЕДПРИЯТИЯ КОНЦЕРНА «РОСЭНЕРГОАТОМ» «ЛЕНИНГРАДСКАЯ АТОМНАЯ СТАНЦИЯ»)

ГУСЕВА Г. А.,  
МАКАРОВ Е. В.

*Галина Анатольевна Гусева — кандидат психологических наук, доцент кафедры социологии и социальной работы Северо-Западной академии государственной службы.*

*Евгений Владимирович Макаров — начальник отдела кадров филиала концерна «Росэнергоатом» «Ленинградская атомная станция» (Ленинградская область).*

Россия — страна, обладающая огромными природными ресурсами: минеральными, водными, биологическими. У нас достаточно развитый промышленный и топливно-энергетический комплекс. По ряду важных направлений научно-технического прогресса мы по-прежнему занимаем лидирующие позиции в мире. Но это все пока, потому что во многом эти достижения являются следствием мобилизационной государственной промышленно-технической политики, проводимой во времена советской власти. Плановая экономика, централизация ресурсов, идеологическая поддержка приоритетности промышленных достижений и всемирно-исторической роли рабочего класса на фоне пусть и небольшого, но все-таки роста численности населения — все это вместе взятое позволяло развивать отечественную промышленность и обеспечивать смену кадров на промышленных предприятиях. В Советском Союзе, как известно, не было безработицы, а существовала

управленческое  
консультирование

107

2/2007

даже избыточная занятость, позволявшая руководству предприятий планомерно проводить работу по обновлению и развитию кадрового состава.

Сегодня, в начале XXI в., ситуация кардинально изменилась. Есть целый ряд «вызовов», на которые предстоит ответить администрации как государственных, так и негосударственных промышленных предприятий, чтобы не только их сохранить, но и обеспечить им дальнейшее поступательное развитие. Самыми главными из них являются:

- 1) *демографический вызов* — старение населения, высокая смертность мужчин работоспособного возраста, снижение количества трудовых ресурсов молодых возрастов;
- 2) *социо-культурный вызов* — снижение в общественном сознании престижа и ценности работы на промышленных предприятиях;
- 3) *экономический вызов* — появление секторов национальной экономики, предлагающих заработную плату не ниже, а порой и значительно выше заработной платы в промышленности, которое происходит на фоне ликвидации социальной инфраструктуры промышленных предприятий, ранее обеспечивающей работникам социальные трансферты в натуральной форме (детские сады, пионерские лагеря, базы отдыха, дворцы культуры и др.).

Отсутствие адекватной и своевременной реакции на эти вызовы увеличит трудности в формировании кадрового состава промышленного

предприятия, что, в свою очередь, приведет к сокращению производства, снижению его рентабельности и в конечном счете к закрытию, ликвидации предприятия.

Магистральным путем развития промышленности является использование высоких технологий и переход к автоматизированным производствам, способным в то же время обеспечивать социальную и экологическую безопасность общества. Это требует, во-первых, больших инвестиций в производство, в основные фонды, а во-вторых, выдвигает высокие требования к качеству рабочей силы. Сотрудники таких предприятий должны обладать высокой квалификацией и, естественно, получать адекватную заработную плату за свой труд. Это, в свою очередь, также требует определенных инвестиций, теперь уже в оборотный капитал предприятия.

Ситуация усугубляется тем, что в условиях российской экономики крупномасштабные инвестиции под силу далеко не каждому хозяйствующему субъекту.

Учитывая все вышесказанное, проблема сохранения и развития трудового потенциала промышленного предприятия представляется крайне актуальной.

Следует отметить, что менеджмент российских предприятий, особенно крупных, данную проблему осознает достаточно четко и принимает определенные шаги по ее решению. Безусловно, универсальных рецептов здесь быть не может, потому что в каждом субъекте федерации существует своя специфика,

связанная с региональными особенностями рынка труда, системы образования, демографическими процессами наконец. Но есть, используя язык военных, общее для всех «направление главного удара» — это работа с молодежными когортами региона.

В данной статье представлен обзор практики работы кадровой службы по привлечению молодежи на градообразующее предприятие одного из городов Ленинградской области — Соснового Бора. Безусловно, что-то в этой практике является уникальным, поскольку речь идет о предприятии атомной энергетики — Ленинградской АЭС (подобных станций в России всего десять), но что-то является типичным и «тиражируемым». Накопленный на ЛАЭС опыт может быть использован как на Северо-Западе России, так и в стране в целом ввиду того, что в РФ достаточно много небольших городов, выросших вокруг одного промышленного предприятия и сталкивающихся с проблемой оттока молодежи в более крупные города и мегаполисы. В любом случае этот опыт заслуживает, на наш взгляд, внимательного рассмотрения и обсуждения.

Начнем с общей характеристики ситуации. Ленинградская АЭС является крупнейшим производителем электроэнергии на Северо-Западе России. Сосновый Бор — самый молодой город Ленинградской области, насчитывающий 34-летнюю историю,

он расположен в непосредственной близости от Санкт-Петербурга<sup>1</sup>.

Прошлое, настоящее и будущее Соснового Бора как городского поселения неразрывно связано с Ленинградской атомной электростанцией. Будучи градообразующим предприятием, ЛАЭС на сегодняшний день обеспечивает работой десятую часть жителей города — 6 тыс. человек. Кроме этого, еще около 3 тыс. человек заняты на Ленинградской АЭС в составе подрядных организаций.

Средний возраст сотрудников Ленинградской АЭС — 45,8 лет. Во многом это отражает процесс старения кадров станции. Так, в 2006 г. количество работающих на предприятии пенсионеров составило 29% от общей численности персонала (или 1899 человек). На начало 2007 г. их доля увеличилась до 30%. В то же время количество молодых специалистов в возрасте до 35 лет, по данным кадровой службы, на 2006 г. составило 1265 человек — это только 19,3% от общей численности персонала станции.

В результате анализа динамики процесса старения персонала было установлено, что к 2010 г. количество увольнений, связанных с уходом на пенсию, увеличится более чем в три раза: со 114 до 357. Численность работающих пенсионеров более чем в 1,5 раза превысит число молодых сотрудников. В 2006 г. в филиал было принято 413 человек, а уволено

<sup>1</sup> Расстояние от города до Санкт-Петербурга — 80 км, на территории г. Сосновый Бор проживает 66,6 тыс. человек.

622 человека, в том числе молодежи в возрасте от 18 до 35 лет — 164 человека. Тем самым более 300 рабочих мест на сегодняшний день остаются вакантными. Наиболее высокая текучесть кадров отмечается среди 20–25-летних сотрудников, которых в течение 2006 г. уволилось 66 человек. Ситуация усугубляется еще и тем обстоятельством, что для того чтобы вырастить грамотного, компетентного специалиста для такого предприятия, как атомная электростанция, необходимо в среднем около 10 лет.

Решение проблемы омоложения кадрового состава Ленинградской АЭС и закрепления молодежи на предприятии требует комплексного подхода, включающего в себя диаг-

ностику ситуации в форме зондажных социологических исследований жизненных планов и ценностных ориентаций молодежи города, осуществление просветительской (информационной) деятельности среди этой категории населения и, наконец, комплекса хорошо продуманных и тщательно выстроенных организационных мероприятий по адаптации и закреплению молодых специалистов, пришедших на предприятие. Данный подход отражается в основных направлениях работы кадровой службы ЛАЭС с молодежью (см. рис. 1).

Особенностью молодежи как социальной группы является ее неоднородность, наличие в ее составе ряда подгрупп — когорт, которые



**Рис. 1.** Работа с молодежными когортами на ЛАЭС

различаются по возрастному и социальному положению.

В зависимости от этапов социализации — юность и начало взрослости — выделяются две возрастные группы молодежи. Для каждой из них характерны свои потребности, ценности, интересы. С учетом этого и должна строиться работа по профориентации и привлечению молодежи на предприятие.

В период юности перед молодежью стоит проблема выбора профиля, типа образования, будущей профессии. Вступление во взрослую жизнь сопряжено с завершением профессионального образования и началом трудовой карьеры, вступлением в брак, приобретением первого жилья. Если старшие возрастные группы молодежи становятся субъектами трансформации общества и речь уже идет о реализации их потенциала, то младшие возрастные группы находятся только в стадии подготовки к взрослой жизни, их профессиональный и социальный потенциал лишь формируется.

Возрастные границы двух периодов социализации молодежи исторически изменчивы. В настоящее время к первой группе, как правило, относят юношей и девушек от 15 до 18 лет, а ко второй от 18 до 25 лет. Как отмечает Г. А. Чередниченко, еще 15–20 лет назад возрастная граница молодежи была отодвинута до 30 лет<sup>2</sup>. Однако в условиях производственной деятельности имеет смысл расширить границы второй группы не только до 30 лет,

но и до 35 лет, так как эта возрастная категория попадает под определение «молодой специалист» и проходит основные этапы своего профессионального становления, развития и жизненного определения уже на предприятии.

Усиливающаяся социальная поляризация российского общества, основанная на имущественном расслоении, привела к тому, что к моменту выбора жизненного пути молодежь приходит не как единая социально-демографическая группа, а как поколение, характеризующееся заметным расслоением по социально-экономическим показателям.

Фундаментальными критериями социальной дифференциации молодежи выступают социальное происхождение и собственное социальное положение молодых людей. Именно эти критерии существенным образом детерминируют ситуацию профессионального выбора, шансы на реализацию субъективных намерений и ожиданий разных групп молодежи. Как и в обществе в целом, в группе молодежи, в соответствии со статусом семьи или своим собственным, можно выделить средний класс, базовый слой, низший класс и слой богатых. Понятно, что стартовые возможности этих групп молодежи далеко не равны.

В то же время большинство выпускников средних школ думает о продолжении образования и получении профессии. Это один из главных выборов, которые делает молодежь

<sup>2</sup> Когда наступает время выбора (Устремления молодежи и первые шаги после окончания учебных заведений) — СПб.: РХГИ, 2001. С. 361.

на этапе юности. Сама мотивация образовательной деятельности сложна и неоднозначна. Образование выступает как потребность личности, а динамика мотивации модифицируется в тесной связи с динамикой общества, в котором могут обнаруживаться различные виды стимулирования образовательной активности: от чисто экономической до патриотической и альтруистической.

Следует отметить, что современная молодежь демонстрирует различные модели поведения как в сфере образования, так и на рынке труда. Под *моделью поведения* понимают устойчивую реакцию субъекта рынка труда и образовательных услуг, тип поведения в сочетании с мотивами этого поведения.

Формирование реакции субъекта рынка труда происходит под влиянием различных внешних и внутренних факторов. *Внутренние факторы* — сформировавшиеся у подростка, молодого человека ценностные ориентации, жизненные установки, притязания, личностный потенциал, общие представления о престижности профессий, практический опыт действий на рынке труда, применения своих способностей в сфере профессионального обучения и труда, отношение к этому опыту и т. д. Среди *внешних факторов* можно выделить, во-первых, не имеющие непосредственного отношения к ситуации на рынке труда. Это могут быть как

факторы ближайшего социального окружения (социокультурная среда общения, традиции, социальный статус семьи, материальное положение семьи, референтные группы и т. п.), так и факторы макроуровня (состояние экономики, политическая ситуация, социальная структура общества и т. п.). Во-вторых, среди внешних факторов следует выделить конкретные факторы, имеющие непосредственное отношение к ситуации на рынке труда или в определенном сегменте (профессиональном, отраслевом и др.)<sup>3</sup>.

С учетом этого кадровой службой ЛАЭС задействованы различные источники информации, позволяющие осуществлять как профориентационную, так и образовательную деятельность среди школьников.

В отечественной литературе отмечается<sup>4</sup>, что модели трудового поведения молодежи могут быть дифференцированы в зависимости от силы влияния тех или иных факторов, степени сформированности нормативно-ценностных установок, они различаются по степени устойчивости (определенности). Выделяют три модели поведения по основанию «система целей и ориентаций в сфере труда»: жесткая, полужесткая и неустойчивая.

Слабо выраженные, находящиеся еще в начальной стадии формирования нормативно-ценностные установки в сфере труда личности опре-

<sup>3</sup> Арсентьева Н. М., Бусыгин В. П., Харченко И. И. Модели поведения молодежи в сфере образования и на рынке труда: механизм и факторы формирования // Регион. 2006. № 1. С. 127–128.

<sup>4</sup> Арсентьева Н. М. Указ. соч. С. 132.



деляют неустойчивую модель поведения.

*Полужесткие модели поведения* (в процессе формирования) демонстрируют студенты и учащиеся профессиональных учебных заведений. Это вполне объяснимо, так как после обучения становятся актуальными возможность трудоустройства в рамках выбранной профессии, выбор конкретного места работы, размер заработка, возможность профессионального роста и карьеры и т. д.

*Жесткую модель поведения* демонстрируют молодые работники, включаясь в производственную деятельность. Степень жесткости зависит от сформировавшейся структуры потребностей, выраженной трудовой мотивации. От возможности реализации своих устремлений в сфере труда зависит закрепление работника на производстве, его удовлетворенность трудом<sup>5</sup>.

Для анализа образовательной мотивации молодежи специалистами кадровой службы ЛАЭС в 2005 и 2006 гг. было предпринято социологическое исследование среди выпускников школ г. Сосновый Бор (возраст респондентов 16–17 лет). В исследовании приняло участие 426 человек.

Результаты опросов показали, что более 90% респондентов ориентированы на получение высшего образования и лишь 6,5% — нацелены на освоение специальности в среднем профессиональном учебном заведении. При этом, выбирая учебное заведение, 34% выпускников ориентируются на инженерно-технические

специальности, но только 5,8% связывают свое будущее с инженерно-техническими специальностями атомной энергетики.

Определяясь с местом будущей учебы, 49,2% респондентов четко ориентированы на вузы Санкт-Петербурга, 36,2% — если удастся, тоже отправятся получать образование в мегаполис, 10,6% выпускников, возможно, будут учиться в Сосновом Бору и только 4% выпускников планируют получить образование, не выезжая за пределы родного города.

Таким образом, лишь 15% опрошенных собираются остаться жить и работать в Сосновом Бору. Понятно, что намерения и реальные действия во многом не совпадают, и, конечно, в городе останется больше молодежи, но для нее это будет вынужденное решение. Поэтому задача состоит в том, чтобы увеличить число «патриотов», заинтересованных в том, чтобы добровольно остаться и работать на предприятиях города, в том числе на ЛАЭС, как для собственного благополучия, так и для процветания Соснового Бора — своей малой Родины.

Одним из направлений работы по развитию патриотизма является формирование династий работников предприятий. Важность влияния семьи в процессе социализации индивида не подлежит сомнению. Разные семьи создают неодинаковые условия для становления личности. В частности имеет значение образование родителей, вид их деятельности, условия жизни семьи и т. д. Семья возвращает те или иные ориентации ре-

<sup>5</sup> Там же. С. 133—134.

бенка, в том числе и связанные с выбором типа жизненной карьеры, профессии, уровня образования. В системе ценностей складывающейся, прежде всего под влиянием родителей, определяется место ценностей, связанных с будущей профессией.

Так, родители 50% выпускников школ, участвовавших в социологическом опросе, работают на ЛАЭС, и в 68,8% случаев школьники получают представление о деятельности АЭС благодаря информации родителей. В настоящее время в филиале концерна «Росэнергоатом» проводится большая работа по обеспечению преемственности поколений, приему на работу детей сотрудников станции после окончания ими учебных заведений. Практика показывает, что такие молодые специалисты быстрее вливаются в коллектив и осваивают свое рабочее место.

В качестве примера успешной работы по обеспечению преемственности поколений можно привести династию семьи Витиных.

Дед — Витин Олег Игоревич — работал на Ленинградской АЭС оператором реакторного отделения. В период работы на Ленинградской АЭС ему было присвоено звание Герой Социалистического Труда. Сын — Витин Сергей Олегович — работает на Ленинградской АЭС с 1978 года, в настоящее время он оператор реакторного отделения реакторного цеха. Внук — Витин Сергей Сергеевич — с апреля 2004 г., после окончания Санкт-Петербургского государственного технического университета по специальности «Ядерные реакторы и энергетические установки», работает

ведущим инженером службы технологического управления.

Мероприятия по развитию экономической мотивации к работе на станции у молодых специалистов и выпускников высших и средних учебных заведений связаны с:

- заключением индивидуальных договоров на подготовку и распределение на станцию молодых специалистов из высших и средних учебных заведений Соснового Бора и Санкт-Петербурга, а также из других регионов страны;
- оказанием содействия в поступлении в высшие учебные заведения после окончания средних учебных заведений;
- заключением трудовых договоров — обязательств о предоставлении молодым специалистам жилья, подъемных, материальной помощи на обустройство и т. д.

Подобная политика дает свои результаты. В сравнении с 2004–2005 гг. количество принятых молодых специалистов увеличилось соответственно на 56 и 70 человек. Растет количество принятых на работу молодых специалистов из Ивановского государственного энергетического университета и Международного института компьютерных технологий (г. Воронеж). Заключен договор на прохождение преддипломной практики и последующего распределения на Ленинградскую АЭС молодых специалистов из Нововоронежского политехнического колледжа в количестве 70 человек. Этой категории молодых специалистов после окончания колледжа будет оказано содействие в поступлении в Институт ядерной энергетики (филиал)

Санкт-Петербургского государственного политехнического университета в г. Сосновый Бор и Санкт-Петербургский институт машиностроения. К сожалению, пока большинство молодых специалистов являются представителями других регионов, а не жителями Соснового Бора — сказывается близость Санкт-Петербурга и его емкого и разнообразного рынка труда.

На Ленинградской АЭС есть и ряд чисто экономических льгот и выплат, обеспечивающих поддержку и закрепление молодых работников<sup>6</sup>. Так, например,:

- молодому специалисту выплачивается единовременное пособие при первичном трудоустройстве на работу в размере трех тарифных ставок первого разряда (порядка 10 тыс. рублей);
  - молодому работнику (рабочему) выплачивается единовременное пособие при первичном трудоустройстве на работу в размере одной тарифной ставки первого разряда (порядка 3 тыс. рублей);
  - при ипотечном строительстве до 10% жилья выделяется для молодых работников;
  - при бракосочетании выплачивается материальная помощь в размере двух тарифных ставок первого разряда (порядка 6,5 тыс. рублей).
- После приема молодежи на ра-

боту начинается не менее важный для развития трудового потенциала предприятия процесс трудовой адаптации новых работников. Он включает в себя приспособление работников к содержанию и условиям трудовой деятельности и социальной среде, а также процесс совершенствования и развития их деловых и личностных качеств. На Ленинградской АЭС, для того чтобы сократить период адаптации на рабочих местах выпускников высших и средних учебных заведений, внедряется практика приема на работу студентов последних курсов вузов, которые зачисляются на рабочие должности в основные подразделения станции, а после окончания вузов — переводятся на инженерно-технические должности. Более быстрой адаптации молодых специалистов на станции также способствует деятельность Молодежной организации филиала.

Начиная с 2001 г. на Ленинградской АЭС работа с молодежью выстраивается в соответствии с основными задачами, сформулированными в специальной молодежной политике предприятия, которая включает в себя следующие направления:

- 1) содействие активному участию молодых специалистов в трудовой и общественной жизни предприятия;
- 2) обеспечение эффективного и рационального использования спо-

<sup>6</sup> Молодыми работникам на Ленинградской АЭС, согласно коллективному договору, являются работники в возрасте до 35 лет, получившие среднее профессиональное или высшее профессиональное образование по очной форме обучения при первичном трудоустройстве на предприятие в течение года после окончания учебного заведения (без учета срока службы в Российской армии, обучения в аспирантуре, пребывания в отпуске по уходу за ребенком до достижения им установленного законом возраста).

- собностей молодых специалистов и рабочих на предприятии;
- 3) обеспечение профессионального роста молодых специалистов;
  - 4) развитие научных и творческих сил молодежи в атомной отрасли;
  - 5) ознакомление молодежи с новейшими достижениями отраслевой науки и техники и с ведущими специалистами отрасли, углубление знаний специалистов в области ядерных технологий, безопасности ядерных технологий, социально-экономических и правовых вопросов применения ядерной энергии;
  - 6) сохранение преемственности поколений в атомной отрасли и передача знаний между поколениями специалистов;
  - 7) стимулирование и поддержка социально-значимых программ молодежных и школьных общественных объединений;
  - 8) обеспечение социальной защиты и поддержки молодежи.

В коллективном договоре филиала концерна «Росэнергоатом» «Ленинградская атомная станция» предусмотрен отдельный раздел «Работа с молодежью».

Подводя итоги обзора практики привлечения молодежи на Ленинградскую АЭС, можно сделать ряд выводов. В частности, проблема старения коллектива и угроза неукomплектования новыми кадрами освобождающихся рабочих мест для станции

вполне ощутима. Причины этого связаны с ориентацией молодежи на смену места жительства, учебу и работу в Санкт-Петербурге. Кроме того, нельзя забывать, что Сосновый Бор, как и страна в целом, переживает спад рождаемости и сокращение доли молодежи в населении.

В практике кадровой службы ЛАЭС существуют три основных направления по привлечению молодежных когорт на промышленное предприятие:

- 1) работа с местным населением через оказание помощи молодым людям в получении качественного инженерно-технического образования, работа по формированию семейных династий работников ЛАЭС и повышению уровня заработной платы;
- 2) использование целевой подготовки и привлечение молодых специалистов, в том числе из других регионов, через заключение индивидуальных и трудовых договоров;
- 3) закрепление молодежи на предприятии через систему выплат и льгот, а также через разработку и реализацию специальной молодежной политики филиала ФГУП концерна «Росэнергоатом» — «Ленинградская атомная станция».

Закрепление новых работников на предприятии через удовлетворение их потребностей в должностном, профессиональном росте и социальном развитии является не менее важ-

<sup>7</sup> См.: Лебедев В. И., Кириллов Н. А., Слонимский В. М., Макаров Е. В. Оценка потенциала — значимый элемент кадровой политики, влияющей на омоложение, закрепление и развитие человеческого потенциала в филиале концерна «Росэнергоатом» «Ленинградская атомная станция» // Экология и атомная энергетика. 2006. № 2 (19). С. 23—35.

ным, чем их привлечение направлением работы. Для этого с 2003 г. в концерне «Росэнергоатом», в том числе и на Ленинградской атомной станции, применяется «Методика определения потенциала руководителей и специалистов». На предприятии разработана специальная «Методика анализа результатов определения потенциала руководителей и специалистов»<sup>7</sup>. В результате проведения оценки потенциала 100 молодых специалистов в 2005–2006 гг. был сформирован «подвижный» резерв в количестве 25 человек.

Сегодня принято решение о строительстве второй очереди Ленинградской атомной электростанции. Два успешно развивающихся субъекта Российской Федерации — Санкт-Петербург и Ленинградская

область — нуждаются во все более увеличивающемся объеме электроэнергии. Это хороший знак — он свидетельствует о подъеме экономики региона; но чтобы справиться с растущим объемом работ, ЛАЭС нужен не менее динамично развивающийся коллектив. Пока нельзя сказать, что кадровой службе предприятия удалось решить все проблемы — вакансий еще достаточно. Но можно сказать, что первые важные шаги в этом направлении уже сделаны, создана система работы с молодежью региона. А «Методика анализа результатов определения потенциала руководителей и специалистов», разработанная кадровой службой ЛАЭС, получила признание на уровне отрасли и рекомендована к внедрению на всех атомных электростанциях страны.

# ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ СУБСИДИЙ НА ОПЛАТУ ЖИЛОГО ПОМЕЩЕНИЯ И КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЯНОВСКИЙ В. В.

Предоставление субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг является одной из мер социальной поддержки граждан с низким уровнем доходов, которые в силу определенных причин не могут оплачивать жилищно-коммунальные услуги без серьезного ущерба для качества их жизни и здоровья. Особенно это актуально в период реформирования жилищно-коммунального комплекса и значительного повышения размеров платы за жилые помещения и коммунальные услуги.

Отметим, что *субсидия* — это имеющая целевое назначение полная или частичная предварительная оплата предоставляемых гражданам жилого помещения и коммунальных услуг из бюджетов различных уровней.

Субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг предоставляются гражданам в случае, если их расходы на оплату жилого помещения и коммунальных услуг превышают величину, соответствующую максимально допустимой доле расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи.

Расходы граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг рассчитываются исходя из размера регионального стандарта нормативной площади жилого помещения, ис-

**Валерий Витальевич Яновский** — кандидат физико-математических наук, доцент, член федерального регистра экспертов в научно-технической сфере, член Совета УМО ВУЗов России по образованию в области менеджмента, заместитель декана факультета государственного и муниципального управления Северо-Западной академии государственной службы

пользуемой для расчета субсидий, и размера регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг, устанавливаемого по правилам ч. 6 ст. 159 Жилищного кодекса РФ.

Размеры региональных стандартов нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, стоимости жилищно-коммунальных услуг и максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи устанавливаются субъектом Российской Федерации.

В ч. 1 ст. 159 ЖК РФ заложен принцип расчета субсидий, согласно которому происходит переход к расчету по одному основанию. Это позволяет обеспечить строгую зависимость размера предоставляемой субсидии от размера совокупного дохода семьи.

Размер регионального стандарта максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи, устанавливаемый субъектом Российской Федерации, позволяет рассчитать объем средств, необходимых для предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг гражданам с низким уровнем

доходов.

Совокупный доход семьи в целях предоставления субсидии исчисляется в соответствии с абзацем вторым ст. 5 и ст. 6-12 Федерального закона «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи» от 5 апреля 2003 г.<sup>1</sup> с учетом:

— видов доходов, указанных в Перечне видов доходов, учитываемых при расчете среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для оказания им государственной социальной помощи, утвержденном постановлением Правительства РФ от 20 августа 2003 г. № 512, за исключением денежных эквивалентов полученных гражданами льгот по оплате жилья и коммунальных услуг и социальных гарантий, установленных органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Федерации, органами местного самоуправления и организациями. Например, ФЗ от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ<sup>2</sup> установлено, что впредь до вступления в силу соответствующей

<sup>1</sup> Федеральный закон «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи» от 5 апреля 2003. № 44-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 14. Ст. 1257.

<sup>2</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов „О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной

щего федерального закона сумма ежемесячной денежной выплаты, установленной в соответствии с Законом РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», Федеральными законами «О ветеранах», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне», не учитывается при исчислении размера совокупного дохода семьи (одиноко проживающего гражданина) для оценки их нуждаемости при определении права на получение субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг);

- доходов, полученных от сдачи жилых помещений внаем (поднаем);
- компенсации на оплату жилья и коммунальных услуг, выплачиваемой отдельным категориям граждан;
- денежных средств, выделяемых опекуну (попечителю) на содержание подопечного.

Среднемесячный доход каждого члена семьи или одиноко проживающего гражданина определяется путем деления суммы его доходов, полученных в течение расчетного пери-

ода, на число месяцев, в течение которых он имел эти доходы.

Среднемесячный совокупный доход семьи в расчетном периоде равен сумме среднемесячных доходов всех членов семьи.

Среднедушевой доход семьи в расчетном периоде исчисляется путем деления среднемесячного совокупного дохода семьи на количество членов семьи, определяемых с учетом порядка и условий, предусмотренных п. 16 Положения о предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг, утвержденного постановлением Правительства РФ «О предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг» от 30 августа 2004 г. № 444<sup>3</sup>. Согласно ст. 13 и 14 ФЗ «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи» в состав малоимущей семьи при расчете среднедушевого дохода включаются лица, связанные родством и (или) свойством. К ним относятся совместно проживающие и ведущие совместное хозяйство супруги, их дети и родители, усыновители и усыновленные, братья и сестры, пасынки и падчерицы.

При расчете среднедушевого дохода в состав семьи не включаются: военнослужащие, проходящие военную службу по призыву в каче-

власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 35, ст. 3607; 2005. № 1. ч. I. Ст. 25.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ «О предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг» от 30 августа 2004 г. № 444 // СЗ РФ. 2004. № 36. Ст. 3671.



стве сержантов, старшин, солдат или матросов, а также военнослужащие, обучающиеся в военных образовательных учреждениях профессионального образования и не заключившие контракта о прохождении военной службы; лица, отбывающие наказание в виде лишения свободы, лица, в отношении которых применена мера пресечения в виде заключения под стражу, а также лица, находящиеся на принудительном лечении по решению суда; лица, находящиеся на полном государственном обеспечении.

Совокупный доход семьи, используемый при расчете размера субсидии в соответствии с п. 22 и 23 Положения № 444, равен произведению среднедушевого дохода семьи в расчетном периоде на количество членов семьи заявителя (получателя субсидии), имеющих право на субсидии.

ЖК РФ ввел новое правило, согласно которому для семей со среднедушевым доходом ниже установленного прожиточного минимума максимально допустимая доля расходов уменьшается в соответствии с поправочным коэффициентом, равным отношению среднедушевого дохода семьи к прожиточному минимуму (ч. 1 ст. 159).

Таким образом, семьи, среднедушевой доход которых ниже установленного прожиточного минимума, получили еще одну гарантию социальной поддержки со стороны государства. Поправочный коэффициент, предусмотренный ч. 1 ст. 159 ЖК РФ, позволяет снизить для таких категорий граждан величину максимально

допустимой доли их расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг.

С помощью поправочного коэффициента органы государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливают для этих категорий граждан максимально допустимую долю расходов на оплату жилья и коммунальных услуг ниже, чем для прочих категорий граждан с таким же уровнем доходов. Данная льгота является дополнительной к жилищным субсидиям, поэтому рассчитывается с учетом возможного получения жилищной субсидии.

Прожиточный минимум — это стоимостная оценка потребительской корзины (минимального набора продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности), а также обязательные платежи и сборы.

Величина прожиточного минимума на душу определяется ежеквартально в каждом субъекте Российской Федерации.

Сведения о величине прожиточного минимума публикуются ежеквартально в официальных изданиях Правительства РФ и в официальных изданиях органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Ч. 2 ст. 159 ЖК РФ устанавливает закрытый перечень граждан, которые имеют право на получение субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг.

Право на субсидии имеют граждане:

1) пользователи жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов;

2) наниматели по договорам найма жилых помещений частного жилищного фонда;

3) члены жилищных кооперативов;

4) собственники жилых помещений.

Установленные здесь положения позволяют исключить возможность отказа в предоставлении субсидий гражданам, имеющим на них право, под каким бы то ни было предлогом, в том числе проживающим в домах частного жилищного фонда и собственникам жилых помещений.

Ст. 154 ЖК РФ к гражданам, имеющим право на получение субсидий, относит нанимателей жилых помещений, членов жилищных, жилищно-строительных кооперативов, товариществ собственников жилья, собственников жилых помещений, граждан, проживающих в общежитиях, входящих в жилищный фонд независимо от форм собственности.

Пользователями жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов, которые имеют право на получение субсидий, являются, в частности:

- наниматели по договорам социального найма (см. гл. 7–8 ЖК РФ);
- наниматели по договорам найма специализированных жилых помещений, предусмотренным гл. 9–10 ЖК РФ, относящихся к государственному и муниципальному жилищным фондам.

Следует отметить, что в Положении, утвержденном постановлением Правительства РФ «О предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг» от 30.08.2004 г. № 444<sup>4</sup>, такое право на получение субсидий не предусмотрено для нанимателей по договору найма жилых помещений частного жилищного фонда. Согласно п. 4 данного Положения граждане, проживающие в жилом помещении на основании договора найма, заключенного с собственниками жилых помещений (физическими и юридическими лицами) частного жилищного фонда, или договора поднайма, заключенного с нанимателями жилых помещений в жилищном фонде независимо от формы собственности, не имеют права на получение субсидий.

Представляется, что данное несоответствие подзаконного правового акта новому Жилищному кодексу должно быть устранено путем внесения соответствующих изменений в указанное Положение или принятия нового положения о предоставлении субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг.

ЖК РФ определил органы и учреждения, в компетенцию которых входит предоставление субсидий гражданам, и основание для предоставления таких субсидий. Так, согласно ч. 3 ст. 159 ЖК РФ субсидии предоставляются органом местного самоуправления или уполномоченным им учреждением гражданам, имеющим право на такие субсидии, на основании их заявлений с учетом постоянно

<sup>4</sup> Там же. СЗ РФ. 2004. № 36. Ст. 3671.

проживающих совместно с ними членов их семей. Аналогичная по содержанию норма содержалась и в ст. 154.

Субсидии предоставляются перечисленным выше гражданам и проживающим совместно с ними по месту постоянного жительства членам их семей.

Для получения субсидий указанные граждане или лица, уполномоченные ими на основании доверенности, оформленной в соответствии с законодательством Российской Федерации, представляют в уполномоченный орган по месту жительства следующие документы:

- заявление о предоставлении субсидии;
- документы о составе семьи заявителя;
- копии документов, подтверждающих правовые основания владения и пользования жилым помещением;
- документы, подтверждающие доходы заявителя и всех членов семьи, которые учитываются при решении вопроса о предоставлении субсидии;
- документы, содержащие сведения о суммах платежей за жилое помещение и коммунальные услуги, начисленных за последний перед подачей заявления месяц, и о наличии (отсутствии) просроченной задолженности по оплате жилого помещения и коммунальных услуг;
- копии документов, подтверждающих право на льготы или компенсации по оплате жилого помещения и коммунальных услуг заявителя и членов семьи, про-

живающих совместно с ним по месту постоянного жительства;

- копии документов, удостоверяющих гражданство Российской Федерации заявителя и членов его семьи.

Названные документы могут направляться в уполномоченные органы по почте. При этом днем обращения за субсидией считается дата их получения уполномоченным органом. Обязанность подтверждения факта отправки указанных документов лежит на заявителе. В связи с этим целесообразно отправлять соответствующие документы заказным (ценным) письмом с описью вложения и уведомлением о вручении. Это при необходимости позволит документально подтвердить и дату отправления, и дату вручения уполномоченному органу, и перечень направленных по почте документов.

Заявитель несет ответственность за достоверность представленных сведений, а также документов, в которых они содержатся. Представление заявителем неполных и (или) недостоверных сведений является основанием для отказа в предоставлении субсидии.

В заявлении о предоставлении субсидии должно быть изложено согласие заявителя и членов его семьи на проверку уполномоченным органом в налоговых и таможенных органах представленных сведений о доходах.

Уполномоченные органы вправе проверять предоставленные заявителем сведения путем направления официальных запросов в органы государственной власти Российской

Федерации и ее субъектов, государственные внебюджетные фонды, органы, осуществляющие государственную регистрацию индивидуальных предпринимателей, налоговые и таможенные органы, органы и учреждения федеральной государственной службы занятости населения, другие органы и организации.

Уполномоченные органы и их должностные лица несут ответственность за распространение и незаконное использование конфиденциальной информации, ставшей известной им в связи с решением вопроса о предоставлении субсидий.

Органы местного самоуправления должны обеспечивать достаточное финансирование административных потребностей служб жилищных субсидий с тем, чтобы реально обеспечить всем нуждающимся возможность оформления субсидии, а также контроль за предоставлением жилищных субсидий всем гражданам, имеющим на то право.

Правительством РФ рекомендовано органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления принимать меры для обеспечения на базе современных информационных технологий взаимодействия субъектов, участвующих в процессе предоставления субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг, в целях уменьшения количества документов, предоставляемых гражданами, и контроля правомерности предоставления субсидий.

Поскольку в отличие от компенсаций субсидии представляют собой предварительное предоставление

средств, предназначенных для непосредственной оплаты жилого помещения и коммунальных услуг, в ч. 4 ст. 159 ЖК РФ определен срок перечисления гражданам субсидий: субсидии перечисляются гражданам до срока внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги, установленного ч. 1 ст. 155 ЖК РФ. Иными словами, названные средства должны поступать к плательщикам до начала периода оплаты жилого помещения и коммунальных услуг.

Порядок внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги может определяться в соответствии с общим правилом ч. 1 ст. 155 ЖК РФ: (предусмотрена ежемесячная оплата до 10 числа месяца, следующего за истекшим месяцем). Договором управления многоквартирным домом могут быть определены иные сроки, и тогда внесение платы осуществляется в соответствии с условиями договора. При этом в любом случае плата за жилое помещение и коммунальные услуги должна быть внесена до истечения срока, установленного ЖК РФ или договором управления.

В ЖК РФ не предусмотрены способы перечисления субсидий гражданам. Механизм предоставления субсидий в настоящее время регулируется Положением о предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг. Однако следует напомнить, что в данном Положении имеются нормы, противоречащие ЖК РФ. В связи с этим оно подлежит применению только в той части, которая соответствует нормам ЖК РФ (см. ч. 1 ст. 4 Федерального закона

«О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» от 29 декабря 2004 г., далее — Вводный закон).

Получателям субсидий, которые по состоянию здоровья, в силу возраста, пешей или транспортной недоступности не имеют возможности открывать персонифицированные социальные счета и пользоваться ими, выплата (доставка) субсидий может осуществляться по решению уполномоченного органа через организации связи либо иным способом.

Получатели субсидий вправе за счет субсидий производить оплату жилого помещения и любых видов предоставляемых им коммунальных услуг. При этом указанная оплата производится в полном объеме (без уменьшения на сумму субсидий).

В случаях, когда субсидии перечисляются на персонифицированные социальные счета, уменьшение размера субсидий из-за снижения расходов, связанных с уменьшением платежей при нарушении потребительских свойств, объемов или режима предоставления жилищных и коммунальных услуг, не производится.

До перехода к перечислению субсидий на персонифицированные социальные счета размер начисленных платежей за жилое помещение и (или) коммунальные услуги, подлежащие оплате получателями субсидий, уменьшается на размер предоставленных субсидий. Субсидия, причитающаяся получателю субсидии, распределяется уполномоченным органом по видам платежей за жилое помещение и коммунальные услуги пропорционально начислен-

ным платежам и отражается в соответствующих платежных документах и в персональном деле. При снижении размера начисленных платежей из-за нарушения потребительских свойств, объемов или режима предоставления жилищных и коммунальных услуг часть субсидии, приходящая на оплату соответствующей некачественной услуги, подлежит уменьшению уполномоченным органом пропорционально снижению начисленного за такую услугу платежа.

Субсидии предоставляются гражданам в безналичной форме путем перечисления суммы субсидий на счета организаций, оказывающих услуги (за исключением субсидий, которые в соответствии с заключенными договорами перечисляются гражданам на персонифицированные социальные счета). Жилищные и ресурсоснабжающие организации, получающие компенсации за жилищные субсидии, назначенные конкретным гражданам, ведут по ним обособленный учет и распределяют по целевому назначению получателям субсидий путем присоединения к платежу за соответствующий месяц.

В постановлениях Правительства РФ органам государственной власти субъектов Федерации и органам местного самоуправления рекомендовано организовать с целью создания условий для развития конкуренции и демополизации управления жилищным фондом введение собственниками жилищного фонда или уполномоченными ими организациями субсчетов по каждому многоквартирному дому для перечисления на эти счета платежей граждан, субсидий,

управленческое  
консультирование

125

2/2007

дотаций и иных средств на оплату жилья и коммунальных услуг<sup>5</sup>.

Выше были перечислены условия, при наличии которых гражданам предоставляется право на получение субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. Помимо этого ЖК РФ установлено, что субсидии предоставляются гражданам при отсутствии у них задолженности по оплате жилых помещений и коммунальных услуг или при заключении и выполнении гражданами соглашений по ее погашению (ч. 5 ст. 159).

Нормы ч. 5 ст. 159 ЖК РФ по своему содержанию являются ограничительными, так как граждане не могут претендовать на получение субсидий, если они имеют задолженность по оплате и не заключили и (или) не выполняют соглашения по погашению такой задолженности.

Наиболее часто встречающаяся причина возникновения задолженности по оплате жилого помещения и коммунальных услуг — отсутствие необходимых средств в связи с невыплатой заработной платы, низким уровнем доходов граждан и (или) быстрым ростом размера платежей за жилое помещение и (или) предоставляемые коммунальные услуги. Законодатель, формулируя таким образом норму ст. 159, тем самым устанавливает правило, в соответствии с которым граждане, имеющие просроченную задолженность, при их со-

гласии погасить эту задолженность в согласованные сроки, не могут быть лишены права на получение субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. Это отвечает целям социальной справедливости, так как дает наименее обеспеченным категориям граждан возможность исключить просроченную задолженность путем ее погашения.

Задолженность по оплате жилого помещения и коммунальных услуг (если не заключено и (или) не выполняется соглашение по ее погашению) может явиться основанием как в отказе в предоставлении субсидии, так и в приостановлении перечисления субсидии, а впоследствии и в прекращении ее предоставления.

Так, уполномоченный орган вправе приостановить перечисление субсидии в случае неоплаты получателем субсидии текущих платежей за жилищно-коммунальные услуги. Такое приостановление производится до выяснения причин задержки оплаты жилого помещения и коммунальных услуг, полного погашения текущей задолженности или согласования сроков ее погашения, но не более срока, определенного в порядке и условиях предоставления субсидий, установленных субъектом Российской Федерации. Предоставление субсидии прекращается уполномоченным органом, в частности, в случае истечения срока погашения задолженно-

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ «О федеральных стандартах оплаты жилья и коммунальных услуг на 2004 год» от 25 августа 2003 г. № 522. П. 5 // СЗ РФ. 2003. № 35. Ст. 3439; Постановление Правительства РФ «О федеральных стандартах оплаты жилья и коммунальных услуг и порядке возмещения расходов на капитальный ремонт жилья на 2005 год» от 26 августа 2004 г. № 441. П. 4 // СЗ РФ. 2004. № 36. Ст. 3669.

сти, установленного в соглашении по ее погашению, при отсутствии уважительной причины задержки оплаты жилого помещения и коммунальных услуг.

Решение вопроса о погашении имеющейся у граждан задолженности находится в рамках отношений, регулируемых жилищным и гражданским законодательством, и должно осуществляться организациями жилищно-коммунального комплекса методами, предусмотренными законодательством и формами, не затрагивающими предоставление государственных социальных гарантий социально незащищенным малоимущим гражданам.

В соответствии с ч. 6 ст. 159 ЖК РФ при определении прав граждан, проживающих в жилых помещениях любой формы собственности, на субсидии и расчете их размеров применяются региональные стандарты нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, стоимости жилищно-коммунальных услуг и максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи. Размер регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг устанавливается исходя из цен, тарифов и нормативов, используемых для расчета платы за содержание и ремонт жилого помещения и коммунальные услуги для нанимателей по договорам социального найма, проживающих в жилых помещениях, расположенных в домах, уровень благоустройства, конструктивные и технические парамет-

ры которых соответствуют средним условиям в муниципальном образовании.

Перечисленные региональные стандарты являются основой для расчета расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, а согласно ч. 6 ст. 159 ЖК РФ данные стандарты применяются также при определении прав граждан на субсидии и при расчете размеров субсидий.

Расчет регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг по муниципальным образованиям (в том числе — по видам услуг) целесообразно осуществлять с минимальным учетом уровня развития соответствующей инфраструктуры жилищно-коммунального хозяйства, ограничившись учетом объективных различий между стоимостью этих услуг в городской и сельской местности. В противном случае возникнут неравные условия для муниципальных образований с различным уровнем развития инфраструктуры жилищно-коммунального хозяйства, что в итоге приведет к консервации этого неравенства.

Порядок определения размера субсидий и порядок их предоставления, перечень прилагаемых к заявлению документов, условия приостановки и прекращения предоставления субсидий, порядок определения состава семьи получателя субсидии и исчисления совокупного дохода таковой семьи, а также особенности предоставления субсидий отдельным категориям граждан в силу ч. 7 ст. 159 ЖК РФ устанавливаются Правительством РФ.

управленческое  
консультирование

127

2/2007

В настоящее время условия и порядок предоставления субсидий, определение размера субсидии, порядок учета доходов и исчисления совокупного дохода семьи и одиноко проживающего гражданина, а также среднедушевого дохода семьи, особенности предоставления субсидий некоторым категориям граждан, механизм предоставления субсидий, финансирование расходов, связанных с предоставлением субсидий, приостановление перечисления субсидий и прекращение предоставления субсидий регулируются постановлением Правительства РФ «О предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг» от 30 августа 2004 г. № 444<sup>6</sup>. Данным постановлением утверждено Положение о предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг.

С 1 января 2005 г. вступил в силу Федеральный закон № 122-ФЗ, посвященный разграничению полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в соответствии с которым субсидии предоставляются регионами, передающими эти полномочия муниципальным образованиям.

В соответствии с названным ФЗ Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов Федерации полномочия по предоставлению мер социальной поддержки по оплате жилищно-коммунальных услуг, установленных зако-

нодательством для отдельных категорий граждан. Средства на реализацию передаваемых полномочий предусматриваются в составе Федерального фонда компенсаций, образованном в федеральном бюджете, в виде субвенций.

Объем средств, предусмотренный в Фонде компенсаций бюджетам субъектов Федерации, определяется исходя из: количества лиц, имеющих право на указанные меры социальной поддержки; утвержденного Правительством РФ федерального стандарта предельной стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг на 1 кв. м общей площади жилья в месяц, федерального стандарта социальной нормы площади жилья, применяемых для расчета межбюджетных трансфертов.

Субвенции зачисляются в установленном для исполнения федерального бюджета порядке на счета бюджетов субъектов Российской Федерации. Порядок расходования и учета средств на предоставление субвенций устанавливается Правительством РФ. Например, постановлением Правительства РФ от 19 ноября 2004 г. № 652 утверждены Правила расходования и учета средств на предоставление субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для оплаты жилищно-коммунальных услуг, оказываемых гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, аварии на про-

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ «О предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг» от 30 августа 2004 г. № 444 // СЗ РФ. 2004. № 36. Ст. 3671.



изводственном объединении «Маяк» и ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, а также отдельным категориям граждан из числа ветеранов и инвалидов<sup>7</sup>.

С целью обеспечения финансирования расходов на предоставление льгот по оплате жилого помещения и коммунальных услуг Правительством РФ утверждаются методики распределения субвенций из Федерального фонда компенсаций между субъектами Российской Федерации на текущий год. Форма предоставления гражданам социальной поддержки по оплате жилищно-коммунальных услуг устанавливается нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Органы государственной власти субъектов Федерации ежеквартально представляют в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий выработку единой государственной финансовой, кредитной, денежной политики, отчет о расходовании предоставленных субвенций с указанием численности лиц, имеющих право на указанные меры социальной поддержки, категорий их получателей, а в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий выработку единой государственной политики в сфере здравоохранения, социального развития, труда и защиты прав потребителей, —

список лиц, которым предоставлены меры социальной поддержки, с указанием категорий получателей, основания получения мер социальной поддержки, размера занимаемой площади и т. д. При необходимости дополнительные отчетные данные представляются в порядке, определяемом Правительством РФ.

Средства на реализацию указанных полномочий носят целевой характер и не могут быть использованы на другие цели. В случае использования средств не по целевому назначению федеральный орган исполнительной власти вправе осуществить взыскание указанных средств в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Контроль за правильностью использования субъектами Российской Федерации субвенций возлагается на Федеральную службу финансово-бюджетного надзора и Федеральную службу по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, Счетную палату РФ в соответствии с установленными полномочиями.

Объем финансирования расходов, связанных с предоставлением субсидий, устанавливается законами о бюджетах соответствующего уровня бюджетной системы Российской Федерации на очередной финансовый год. Органы государственной власти субъектов Федерации уста-

<sup>7</sup> Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении правил расходования и учета средств на предоставление субвенций из Федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для оплаты жилищно-коммунальных услуг, оказываемых гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, аварии на производственном объединении «Маяк» и ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, а также отдельным категориям граждан из числа ветеранов и инвалидов» от 19 ноября 2004 г. // СЗ РФ. 2004. № 48. Ст. 4782.

навливают порядок и сроки направления муниципальным образованиям средств бюджетов субъектов Федерации для частичного возмещения расходов, связанных с предоставлением субсидий.

Определение необходимого объема финансирования производится исходя из расчетов по федеральным стандартам, устанавливаемым для конкретного региона на соответствующий год.

В ч. 9 ст. 159 ЖК РФ сделан акцент на специальном регулировании Правительством РФ порядка финансирования расходов на предоставление субсидий гражданам, проходящим военную службу и проживающим в закрытых военных городках. К закрытым военным городкам относятся расположенные в населенных пунктах военные городки воинских частей, имеющие систему пропусков, а также отдельные обособленные военные городки воинских частей, расположенные вне населенных пунктов. Перечни закрытых военных городков утверждаются Правительством РФ по представлению Минобороны РФ (иного федерального органа исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба)<sup>8</sup>.

ЖК РФ установил параметры, находящиеся в основе расчета размера субвенций, предоставляемых местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации. Так, в

соответствии с ч. 10 ст. 159 ЖК РФ, размер субвенции из бюджета субъекта Российской Федерации рассчитывается исходя из статистической информации о распределении населения муниципального образования относительно уровней среднедушевых доходов и из региональных стандартов:

- 1) нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий;
- 2) стоимости жилищно-коммунальных услуг, дифференцированной по муниципальным образованиям;
- 3) максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи.

Названные региональные стандарты устанавливаются субъектами Российской Федерации.

Согласно п. 2 ст. 26.3 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“» от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ органы государственной власти субъектов Федерации обязаны предоставлять субвенции местным бюджетам на исполнение полномочий по выплате гражданам адресных субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг в соответствии с устанавлива-

<sup>8</sup> Распоряжение Правительства РФ о перечне имеющих жилищный фонд закрытых военных городков Вооруженных Сил РФ, Пограничной службы РФ и органов ФСБ РФ, от 1 июня 2000 г. № 752-р // СЗ РФ. 2000. № 24. Ст. 2616; 2001. № 32. Ст. 3406, № 47. Ст. 4455; 2002. № 4. Ст. 355; № 28. Ст. 2892; 2003. № 7. Ст. 679; № 12. Ст. 1173; № 19. Ст. 1854; № 50. Ст. 4918; 2004. № 20. Ст. 1965.

емыми органами государственной власти субъекта Федерации стандартами оплаты жилья и коммунальных услуг.

Размер субвенций муниципальному образованию на предоставление жилищных субсидий населению по оплате жилья и коммунальных услуг определяется на основе оценки расходов населения на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, а также распределения населения по уровню среднедушевых доходов в условиях планируемого года.

Распределение населения по уровню среднедушевых доходов определяется на основе данных Комитета по статистике субъекта Российской Федерации за последний отчетный год. В целях приведения величины доходов населения в последнем отчетном году к условиям планируемого года, их размер индексируется на прогноз роста доходов населения в планируемом году по отношению к последнему отчетному году по каждой группе доходов.

Общий объем субвенций муниципальному образованию на выплату субсидий определяется суммированием выплат. Основой для таких расчетов являются данные муниципальной статистики о распределении населения муниципального образования относительно уровней среднедушевых доходов.

Территориальные органы государственной статистики оказывают методологическую и консультативную помощь органам местного самоуправления в ведении муниципальной статистики. Целью такой статистики, в частности, является сбор

информации в муниципальном образовании по следующим статистическим показателям:

- средний размер месячной пенсии всех пенсионеров, получающих пенсию на общих основаниях;
- число семей, состоящих на учете для улучшения жилищных условий на конец года;
- количество семей, получающих субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг;
- прожиточный минимум по основным социально-демографическим группам населения (в среднем на душу);
- денежные расходы (всего) и в том числе потребительские расходы, из них: покупка товаров, оплата услуг, другие расходы;
- превышение денежных доходов над расходами;
- среднедушевой доход населения;
- среднедушевые платежи населения за жилищно-коммунальные услуги;
- сумма превышения платежей за жилищно-коммунальные услуги по установленным нормам в сравнении с предельно допустимыми платежами;
- численность и доля населения, имеющего среднедушевые доходы ниже прожиточного минимума;
- численность населения, имеющего право на субсидии по платежам за жилищно-коммунальные услуги (т. е. граждан, у которых платежи за жилищно-коммунальные услуги по установлен-

- ным нормам превышают их среднедушевой доход);
- уровень расслоения населения (отношение суммарных доходов 10% самых богатых к суммарным доходам 10% самых бедных).

Статистическая информация о распределении населения муниципального образования относительно уровней среднедушевых доходов собирается в соответствии с Унифицированной системой показателей, характеризующих социально-экономическое положение муниципального образования. В случае отсутствия информации о распределении населения отдельных муниципалитетов по доходным группам, а также в целях упрощения расчетов используется доля (численность) населения, подпадающая под критерии предоставления адресной жилищной субсидии, по муниципальным образованиям. Субвенции могут быть использованы только для предоставления субсидий по оплате жилищно-коммунальных услуг.

Субъект Российской Федерации может предоставлять дополнительные льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг малоимущим гражданам. Для этого субъектам Федерации целесообразно устанавливать прогрессивную шкалу максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг. При этом указанная доля должна быть тем ниже, чем ниже подушевые доходы граждан, что в большей степени обеспечит их социальную защищенность.

Новым Жилищным кодексом органам местного самоуправления

предоставлены полномочия по установлению дополнительных условий предоставления субсидий в соответствующем муниципальном образовании путем отхода от показателей региональных стандартов.

Орган местного самоуправления вправе применять при расчете субсидий отличные от установленных региональных стандартов стандарты нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, стоимости жилищно-коммунальных услуг и максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи, если это улучшает положение граждан, получающих такие субсидии. Дополнительные расходы на предоставление указанных субсидий финансируются за счет средств местного бюджета (ч. 11 ст. 159 ЖК РФ).

Органы местного самоуправления вправе установить, например, стоимость жилищно-коммунальных услуг ниже регионального стандарта или установить максимально допустимую долю расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи ниже аналогичного показателя, предусмотренного субъектом Российской Федерации. Если реальная себестоимость предоставления жилищно-коммунальных услуг при этом будет выше регионального стандарта стоимости их предоставления, то объем обязательств по предоставлению субсидий превысит полученный объем субвенций, предоставленных на эти цели субъектом Федерации. В этом случае органы местного само-

управления обязаны выделить недостающие ресурсы за счет собственных средств.

Для некоторых категорий граждан право на получение субсидий необходимо сохранять вне зависимости от уровня их доходов. На практике к числу таких граждан местные органы самоуправления относят, как правило, Героев Российской Федерации, Героев Советского Союза, полных кавалеров ордена Славы, инвалидов и участников Великой Отечественной войны, одиноких неработающих пенсионеров, семьи, имеющие детей-инвалидов, инвалидов по общим заболеваниям, многодетные семьи и др. Финансирование расходов в случаях освобождения решениями органов местного самоуправления таких категорий граждан от оплаты жилищно-коммунальных услуг в полном объеме предусматривается при уточ-

нении местного бюджета на очередной финансовый год.

По общему правилу иностранным гражданам субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг не предоставляются. Однако ЖК РФ исходит из приоритета международных договоров по отношению к законодательству Российской Федерации. В ч. 12 ст. 159 конкретизирует норму ст. 9 ЖК РФ применительно к предоставлению субсидий. Если в соответствии с международным договором Российской Федерации иностранным гражданам должны предоставляться субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, то общее правило, установленное в ч. 12 ст. 159, не применяется, а субсидии иностранным гражданам предоставляются на основании соответствующего международного договора.

## 1. ПОРЯДОК ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ СУБСИДИЙ НА ОПЛАТУ ЖИЛОГО ПОМЕЩЕНИЯ И КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ

К функциям уполномоченных органов<sup>9</sup> по организации предоставления субсидий и по расчету субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг относятся:

- прием заявлений граждан о предоставлении субсидии с приложением необходимых документов;
- консультирование граждан по вопросам предоставления субсидий;

<sup>9</sup> В связи с признанием утратившим силу с 1 марта 2005 г. Закона Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» от 24 декабря 1992 г. № 4218-1 (ст. 1 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ), а также в соответствии со ст. 159 Жилищного кодекса Российской Федерации и постановлением Правительства РФ от 14 декабря 2005 г. № 761 органы государственной власти субъектов Российской Федерации не вправе устанавливать порядок и условия предоставления субсидий на территории субъекта Российской Федерации.

- определение полноты и достоверности представленных гражданами документов;
  - установление права гражданина (заявителя) и совместно с ним проживающих членов его семьи на субсидию в соответствии с условиями предоставления субсидий;
  - определение состава семьи получателя субсидии;
  - учет доходов, расчет совокупного дохода семьи и одиноко проживающего гражданина, среднедушевого дохода семьи;
  - расчет прожиточного минимума семьи;
  - определение расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, приходящихся на граждан, соответствующих условиям предоставления субсидий;
  - расчет размера субсидии;
  - принятие решения о предоставлении гражданину (заявителю) субсидии или отказе в ее предоставлении и доведение принятого решения до граждан;
  - формирование в отношении каждого заявителя дела, включающего документы, необходимые для принятия решения;
  - организация перечисления субсидии гражданину (заявителю, получателю субсидии) на его банковский счет или доставку иным способом в соответствии с порядком перечисления;
  - перерасчет размеров субсидий при изменении региональных и (или) местных стандартов, значений действующих в субъекте Российской Федерации прожиточных минимумов социально-демографических групп, а также условий и порядка предоставления субсидий, установленных Жилищным кодексом и Правилами;
  - перерасчет размеров субсидий при возникновении в семьях заявителей документально подтвержденных обстоятельств, влияющих на условия предоставления субсидий и размер субсидий;
  - контроль своевременности и полноты оплаты получателями субсидий жилого помещения и/или коммунальных услуг;
  - выяснение причин несвоевременной и (или) неполной оплаты гражданином (заявителем) жилого помещения и коммунальных услуг;
  - принятие и реализация решений о приостановлении и (или) прекращении предоставления субсидий;
  - проверка при необходимости представленных заявителем сведений и документов;
  - сравнение размеров предоставленной субсидии с фактическими платежами семьи за жилое помещение и коммунальные услуги (ежемесячно или по окончании периода предоставления субсидии) и уменьшение субсидии до фактических платежей в случае превышения субсидии над платежами;
  - организация возврата необоснованно полученных гражданами средств субсидий.
- Должностные лица уполномоченных органов несут ответственность за распространение или неза-

конное использование конфиденциальной информации, ставшей известной им в связи с решением вопросов о предоставлении субсидий. Защита информации о гражданах (конфиденциальной информации, персональных данных) должна осуществляться в соответствии с требованиями Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации» от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ (ст. 1, 11, 20 и 21).

Ответственность за нарушение установленного законом порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных) установлена ст. 13.11 Кодекса РФ об административных нарушениях.

Субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг предоставляются на основании постановления Правительства РФ №761 от 14 декабря 2005 г. Право на субсидию имеют те граждане, у кого расходы на оплату жилья и коммунальных услуг, рассчитанные исходя из размеров региональных стандартов нормативной площади жилого помещения и стоимости жилищно-коммунальных услуг, превышают величину максимально допустимой доли этих расходов в совокупном доходе семьи. При этом для семей со среднедушевым доходом ниже установленного прожиточного минимума максимально допустимая доля расходов уменьшается в соответствии с поправочным коэффициентом.

Федеральный стандарт максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилья и комму-

нальных услуг в совокупном доходе семьи составляет 22 %.

Размеры региональных стандартов нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, стоимости жилищно-коммунальных услуг, стоимости капитального ремонта жилого помещения и общего имущества многоквартирного жилого дома и максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения, коммунальных услуг, капитального ремонта жилого помещения и общего имущества многоквартирного жилого дома в совокупном доходе семьи устанавливаются субъектом Российской Федерации.

При наличии информационных ресурсов (статистической информации, случайной выборки и др.) и технической возможности региональный стандарт нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидии в субъекте Российской Федерации, предлагается рассчитывать по формуле:

$$S_i = \frac{S_i^i - (S_{\max}^i + S_{\min}^i)}{(1 - 2k/100) \times P_i^i},$$

где:  $S_i$  — стандарт нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидии, на одного члена семьи для семьи, состоящей из  $i$  человек;

$S_t^i$  — общая площадь жилых помещений, приходящаяся на семью, состоящие из  $i$  человек, проживающие на территории субъекта Российской Федерации;

$S_{\max}^i$  — общая площадь жилых помещений, приходящаяся на  $k$ -ю долю

семей, состоящих из  $i$  человек, имеющих наибольшую общую площадь жилых помещений на семью, проживающих на территории субъекта Российской Федерации;

$S_{\min}^i$  — общая площадь жилых помещений, приходящаяся на  $k$ -ю долю семей, состоящих из  $i$  человек, имеющих наименьшую общую площадь жилых помещений на семью, проживающих на территории субъекта Российской Федерации;

$k$  — доля семей, имеющих наибольшую (наименьшую) общую площадь жилых помещений на семью, равная 10%;

$P_t^i$  — количество человек в семьях, состоящих из  $i$  человек, проживающих на территории субъекта Российской Федерации.

При отсутствии необходимых информационных ресурсов и технической возможности для проведения расчетов, предоставленных выше, при установлении региональных стандартов нормативной площади жилого помещения рекомендуется основываться на существующем уровне жилищной обеспеченности одиноко проживающих граждан и семей разной численности, получающих субсидии в настоящее время.

Расчет регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг для многоквартирных домов предлагается проводить по формуле:

$$ССЖКУ_i = P_{\text{ср}} + P_{\text{от}} + P_{\text{хв}} + P_{\text{гв}} + P_{\text{в/отв}} + P_{\text{газ}} + P_{\text{эл}},$$

где:  $ССЖКУ_i$  — стандарт стоимости жилищно-коммунальных услуг на

одного члена семьи для семей, состоящих из  $i$  человек;

$P_{\text{ср}}$  — размер платы за содержание и ремонт жилого помещения (без капитального ремонта), определяемый по формуле:

$$P_{\text{ср}} = C_{\text{ср}} \times S_i,$$

где:  $C_{\text{ср}}$  — цена на содержание и ремонт жилого помещения, установленная органом местного самоуправления, а в субъектах Российской Федерации — городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге — органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации для нанимателей по договору социального найма, проживающих в жилых помещениях, расположенных в многоквартирном доме, уровень благоустройства, конструктивные и технические параметры которого соответствуют средним условиям в муниципальном образовании (руб./кв. м);

$P_{\text{от}}$  — размер платы за отопление, определяемый по формуле:

$$P_{\text{от}} = H_{\text{тэ}} \times T_{\text{тэ}} \times S_i,$$

где:  $H_{\text{тэ}}$  — норматив потребления тепловой энергии на отопление (Гкал/кв. м/ в месяц или Гкал/куб. м/ в месяц);

$T_{\text{тэ}}$  — тариф на тепловую энергию (руб/Гкал);

$P_{\text{хв}}$  — размер платы за холодное водоснабжение, определяемый по формуле:

$$P_{\text{хв}} = H_{\text{хв}} \times T_{\text{хв}},$$



где:  $N_{хв}$  — норматив потребления холодной воды (куб. м в месяц на 1 чел.);

$T_{хв}$  — тариф на холодную воду (руб./куб. м);

$P_{гв}$  — размер платы за горячее водоснабжение, определяемый по формуле:

$$P_{гв} = N_{гв} \times T_{гв},$$

где:  $N_{гв}$  — норматив потребления горячей воды (куб. м в месяц на 1 чел.);

$T_{гв}$  — тариф на горячую воду (руб./куб. м);

$P_{в/отв.}$  — размер платы за водоотведение, определяемый по формуле:

$$P_{в/отв.} = N_{в/отв.} \times T_{в/отв.},$$

где:  $N_{в/отв.}$  — норматив водоотведения (куб. м в месяц на 1 чел.);

$T_{в/отв.}$  — тариф на водоотведение (руб./куб. м);

$P_{газ}$  — размер платы за газоснабжение, определяемый по формуле:

$$P_{газ} = N_{газ} \times T_{газ},$$

где:  $N_{газ.}$  — норматив потребления газа на приготовление пищи (куб. м в месяц на 1 чел.);

$T_{газ.}$  — тариф (цена) на газ (руб./куб. м);

$P_{эл.}$  — размер платы за электроснабжение, определяемый по формуле:

$$P_{эл.} = N_{эл.} \times T_{эл.},$$

где:  $N_{эл.}$  — норматив потребления электрической энергии (кВт./час. в месяц на 1 чел.);

$T_{эл.}$  — тариф на электрическую энергию (руб./кВт./час.).

Если многоквартирный дом, например, не оборудован системой централизованного горячего водоснабжения, то расчет регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг предлагается проводить по формуле:

$$ССЖКУ = P_{сп} + P_{от} + P_{хв} + P_{в/отв.} + P_{газ} + P_{эл.},$$

где:  $P_{газ.}$  — размер платы за газоснабжение, определяемый по формуле:

$$P_{газ.} = (N_{газ.} + N_{газ.-гв.}) T_{газ.},$$

где:  $N_{газ.-гв.}$  — норматив потребления газа на подогрев воды при отсутствии централизованного горячего водоснабжения (куб. м в месяц на 1 чел.).

При установлении жилого дома с печным отоплением в качестве дома, соответствующего средним условиям в муниципальном образовании, в региональный стандарт стоимости жилищно-коммунальных услуг включается месячная стоимость нормативного объема потребления твердого топлива, необходимого для отопления площади, равной региональному стандарту нормативной площади жилого помещения, а расчет регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг для жилых домов, оборудованных водо- и электроснабжением, водоотведением и отапливаемых твердым топливом, предлагается проводить по формуле:

$$ССЖКУ = P_{\text{ср}} + P_{\text{тг}} + P_{\text{хв}} + P_{\text{в/отв.}} + P_{\text{эл}}$$

где:  $P_{\text{тг}}$  — размер платы за твердое топливо, определяемый по формуле:

$$P_{\text{тг}} = N_{\text{тг}} \times T_{\text{тг}} \times S_{\text{тг}}$$

здесь  $N_{\text{тг}}$  — норматив потребления твердого топлива (куб. м / кв. м или кг/кв. м);

$T_{\text{тг}}$  — тариф на твердое топливо (руб./куб. м или руб./кг).

Если большая часть (например, более 70 %) населения муниципального образования проживает в жилых помещениях в многоквартирных домах, то устанавливается один стандарт стоимости жилищно-коммунальных услуг — для многоквартирных домов.

Если население в муниципальном образовании проживает примерно в равных долях (например, 40–60%) в жилых домах и в многоквартирных домах или большая часть (например, более 70%) населения проживает в жилых домах, то рекомендуется устанавливать два стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг отдельно для многоквартирных домов и для жилых домов.

Размеры всех региональных стандартов устанавливаются органами государственной власти субъекта РФ. Размеры регионального стандарта нормативной площади жилого помещения и максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи устанавливаются едиными по всей территории субъекта РФ. Размеры региональных стандартов стоимости жилищно-коммунальных услуг дифференцируются по муниципальным образованиям одного субъекта РФ. Размеры региональных стандартов стоимости жилищно-коммунальных услуг рекомендуется устанавливать на один календарный год до формирования и утверждения бюджета субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год. Изменение органами государственной власти субъекта Российской Федерации в течение текущего финансового года размеров региональных стандартов стоимости жилищно-коммунальных услуг рекомендуется производить при внесении соответствующих изменений и дополнений в закон субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации.

## 2. КОМУ ПРЕДОСТАВЛЯЕТСЯ СУБСИДИЯ

Рассматриваемые субсидии предоставляются пользователю жилого помещения в муниципальном жилищном фонде:

— нанимателю помещения (или члену его семьи) по договору социального найма, либо договору найма,

либо договору найма специализированного жилого помещения;  
— ссудополучателю по договору безвозмездного пользования жилым помещением для социальной защиты отдельных категорий граждан или члену его семьи;

— бывшему члену семьи нанимателя или ссудополучателя.

К категориям лиц, которым предоставляются субсидии, относятся и наниматели жилого помещения по договору найма в частном жилом фонде: члены ЖСК, ТСЖ, собственники жилого помещения.

Субсидии предоставляются на срок 6 месяцев. Они ежемесячно

перечисляются получателю на имеющийся у него счет в банке или вклад до востребования на почте.

Одной семье предоставляется одна субсидия. Обязательным условием является отсутствие задолженности по оплате жилья и коммунальных услуг, в случае наличия задолженности — выполнение соглашения по ее погашению.

### 3. ПЕРЕЧЕНЬ ДОКУМЕНТОВ, НЕОБХОДИМЫХ ДЛЯ ОФОРМЛЕНИЯ ЖИЛИЩНОЙ СУБСИДИИ

Для получения субсидии необходимо вместе с заявлением подать следующие документы:

- 1) копии документов, подтверждающих отнесение граждан, проживающих с заявителем, к членам его семьи:
  - свидетельство о браке;
  - в случае развода супругов — свидетельство о расторжении брака;
  - свидетельство о рождении ребенка;
  - паспорта всех совершеннолетних членов семьи;
  - выписка из личного дела военнослужащего или другого лица, проходящего военную службу в федеральных органах исполнительной власти;
  - судебный акт в отношении принадлежности гражданина к членам семьи заявителя;
  - иные документы, которые в соответствии с законодательством РФ подтверждают членство семьи заявителя;
- 2) копии документов, подтверждающих право заявителя владения

и пользования жилым помещением, в котором он прописан (с представлением оригинала):

- договор социального найма жилого помещения;
- договор найма жилого помещения;
- договор найма специализированного жилого помещения;
- договор безвозмездного пользования жилым помещением для социальной защиты отдельных категорий граждан.

Нанимателю жилого помещения по договору найма в частном жилищном фонде необходимо представить договор найма жилья.

Собственнику жилья:

- свидетельство о государственной регистрации права собственности на жилье;
- при необходимости — справку ЖСК, ТСЖ о полной выплате заявителем паевого взноса за предоставленную квартиру;
- акт (свидетельство, договор) о приватизации жилого помещения;

управленческое  
консультирование

139

2/2007

— свидетельство о праве на наследство по закону или завещанию;

— договор об отчуждении жилья (купли-продажи, мены, дарения).

Член ЖСК, ТСЖ представляет справку о членстве в ЖСК, ТСЖ. Кроме того, в перечень документов, необходимых для оформления жилищной субсидии, могут быть включены:

- 1) паспорта всех членов семьи заявителя, достигших возраста 14 лет (оттиск штампа о регистрации по месту жительства), и справка формы № 9. Если заявитель указал не всех членов своей семьи, прописанных в его квартире, он обязан представить документы, подтверждающие, на каких основаниях они с ним проживают;
- 2) необходимы документы о доходах заявителя и членов его семьи. Сюда включены справки о детских пособиях, о начисленных ветеранам труда, реабилитированным, членам семей погибших (умерших) военнослужащих суммах единой денежной компенсации;
- 3) документы о платежах за жилье и коммунальные услуги, начисленных за последний перед подачей

заявления на субсидию месяц и о наличии (отсутствии) задолженности по оплате. Это справки о платежах и счета-квитанции или расчетные книжки, счета, квитанции. Если заявитель указал не всех членов своей семьи, прописанных в его квартире, он обязан представить документы о размере вносимой ими платы за содержание и ремонт жилого помещения и коммунальные услуги.

- 4) копии документов о праве заявителя и (или) членов его семьи на льготы, меры социальной поддержки, компенсации на оплату жилья и коммунальных услуг (с предъявлением оригинала, если копия нотариально не заверена). Это удостоверения о праве на льготы, а для инвалидов — справки ВТЭК или МТСП.
- 5) копии документов о гражданстве: паспорт гражданина РФ или документ, его заменяющий, для детей до 14 лет — вкладыш гражданина РФ. При подаче документов с 1 по 15 число месяца субсидия предоставляется с 1 числа этого месяца, а при подаче с 16 числа и до конца месяца — с 1 числа следующего месяца.

#### 4. РАСЧЕТ ЖИЛИЩНЫХ СУБСИДИЙ

Размер субсидии не должен превышать фактических расходов семьи на оплату жилья и коммунальных услуг. Если такое случится, то необоснованно полученные средства засчитываются в счет будущей субсидии. А при утрате права на субси-

дию получатель должен добровольно вернуть эти средства в местный бюджет.

При расчете субсидий используют следующие формулы:

1. При среднедушевом доходе семьи, равном прожиточному ми-

нимуму, установленному органами государственной власти субъекта РФ в соответствии с законодательством РФ или выше такового, размер субсидии  $C_1$  (в рублях) определяется по формуле:

$$C_1 = SSJKU_p \times n - \frac{MDD_p}{100} \times D,$$

где:  $SSJKU_p$  — размер установленного для муниципального образования регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг на одного члена семьи для семей разной численности (в рублях);

$n$  — количество лиц, входящих в состав семьи заявителя, определяемых в соответствии с п. 18 постановления Правительства РФ № 761;

$MDD_p$  — региональный стандарт максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи (в процентах);

$D$  — совокупный доход семьи (в рублях), исчисленный в порядке, установленном п. 40 постановления Правительства РФ № 761.

2. При среднедушевом доходе семьи ниже прожиточного минимума, установленного органами государственной власти субъекта РФ в соответствии с законодательством РФ, размер субсидии  $C_2$  (в рублях) определяется по формуле:

$$C_2 = SSJKU_p \times n - \frac{MDD_p}{100} \times D \times K,$$

где:  $K$  — поправочный коэффициент, рассчитанный по формуле:

$$K = \frac{CD}{ПМ}$$

здесь:  $CD$  — среднедушевой доход семьи (в рублях), исчисленный в соответствии с п. 39 постановления Правительства РФ № 761;

$ПМ$  — величина прожиточного минимума семьи заявителя (в рублях), определяемая в соответствии с п. 26 постановлением Правительства РФ № 761.

3. Если заявителю и (или) членам его семьи предоставлены льготы и меры социальной поддержки в виде скидок в оплате жилого помещения и коммунальных услуг, при расчете размера субсидии соответствующий размер регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг умножается на коэффициент  $K_L$ , рассчитанный по формуле:

$$K_L = \frac{РП_c}{РП_n},$$

где:  $РП_c$  — размер платы за жилое помещение и коммунальные услуги с учетом предоставленной скидки;

$РП_n$  — размер платы за жилое помещение и коммунальные услуги без учета предоставленной скидки.

4. Величина прожиточного минимума семьи заявителя (в рублях) определяется с учетом действующих в субъекте РФ на момент обращения за субсидией прожиточных минимумов для граждан различных социально-демографических групп по формуле:

$$ПМ = \frac{(ПМ_{тн} \times n_{тн}) + (ПМ_{пн} \times n_{пн}) + (ПМ_{д} \times n_{д})}{n_{тн} + n_{пн} + n_{д}},$$

где:  $ПМ_{тн}$  — величина прожиточного минимума для трудоспособного населения;

$ПМ_{п}$  — величина прожиточного минимума для пенсионеров;

$M_{д}$  — величина прожиточного минимума для детей;

$n_{тн}$  — количество лиц из состава семьи заявителя, принадлежащих к

социально-демографической группе трудоспособного населения;

$n_{п}$  — количество лиц из состава семьи заявителя, принадлежащих к социально-демографической группе пенсионеров;

$n_{д}$  — количество лиц из состава семьи заявителя, принадлежащих к социально-демографической группе детей.

# ТЕЛЕВИДЕНИЕ КАК СРЕДСТВО ФОРМИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМ СОЗНАНИЕМ

ГЕРАСИМОВА С. А.

Специфика современной культуры обусловлена новыми способами производства и передачи информации. Современные средства массовой коммуникации сделали человека частью огромной коммуникационной системы, они развлекают, воспитывают, обучают, управляют, оказывают достаточно сильное воздействие на стиль поведения и мировоззрение личности. Научно доказано, что информационное развитие способствует изменению сознания и поведения человека в социокультурной среде.

Телевидение — одна из самых доступных, массовых и эффективных форм информационного обмена, которая, в свою очередь, благодаря широким коммуникационным возможностям — оперативности, «эффекту присутствия» — является наиболее эффективным инструментом управления мировоззрением личности на современном этапе. Оно оказывает влияние на образ жизни и стиль поведения человека, реализует задачи социального общения: социализацию и самореализацию личности.

Процесс превращения отечественного телевидения в сферу «свободного предпринимательства» обусловил переход телевизионной продукции в категорию товара, обладающего потребительскими свойствами. Любой товар сегодня должен быть сертифицирован, т. е. обладать набором определенных качеств. Так, например, продукты питания сертифици-

**Светлана Анатольевна Герасимова** — кандидат культурологии, доцент кафедры культурологии и русского языка Северо-Западной академии государственной службы.

управленческое  
консультирование

143

2/2007

руют биологи, медики, специалисты других направлений.

Проблема заключается в том, что для оценки качества российской телевизионной продукции, которая оказывает влияние на формирование мировоззрения личности нет устойчивых критериев, поэтому телевидение может влиять на общепринятые нормы поведения людей неадекватно. В этой связи необходимо более детальное изучение модели телевизионной коммуникации, что предусматривает привлечение специалистов в области культурологии, психологии, социологии, изучение мирового опыта в теории коммуникации, учет особенностей национальной культуры.

Целью культурологического анализа модели телевизионной коммуникации является оценка влияния телевизионной продукции на формирование норм общественной морали, поскольку интеграция в обществе подразумевает наличие взаимосвязи между социальной и личностной системами (между системой общественно значимых норм и индивидуальной системой ценностей).

В основу методологии изучения данной проблематики положен семиотический анализ, а также теория коммуникативного действия немецкого философа Ю. Хабермаса, согласно которой главными критериями коммуникации являются: понятность, истинность, правильность. Тип социального действия напрямую связан с процессом коммуникации. Следовательно, деятельность личности зависит от получения адекватной информации об окружаю-

щем мире, ее правильной оценки и обработки.

Характер и степень влияния телепродукции зависят от содержания и формы изложения телевизионного текста. Способ рассмотрения проблемы может либо стимулировать процесс ее осмысления, либо вызвать реакцию немедленного согласия с коммуникаторами.

В этой связи можно выделить некоторые негативные способы влияния телевизионной продукции.

*Некорректное использование терминологии.* Так, на канале «Культура» три года назад шел цикл программ под названием «Культурная революция». Одна из тем этого цикла — «Телевидение разрушило национальную культуру». Проблема в том, что авторы недостаточно определили смысл, который вкладывают в употребляемые ими понятия. Как следствие, нет четко обозначенной проблемы, нет путей ее решения. Таким образом, телевизионный популизм заменил рационализм. В таких программах эмоциональная оценка явления или события создает иллюзии и вводит людей в заблуждение, следовательно, программа не просвещает, а только развлекает. Дискуссии такого рода не влекут за собой конкретного результата — оценки деятельности учреждения или отдельного чиновника, следовательно, формируют общее непонимание своего социального статуса в обществе. Некорректно используемый термин становится шаблоном в сознании общества. Согласно теории Хабермаса, этот способ исключает понимание в системе коммуни-



кации, следовательно, тип социального действия лишен целенаправленного характера. Такой способ предполагает внешнее, поверхностное знание о предмете или явлении, мнение не требует объяснения и доказательств, поэтому критичность отношения к действительности утрачивается, формируется коллективное бессознательное. Телевизионные программы такого рода фокусируют внимание на личностных факторах, а не на ситуативных (влияние социальной среды). В таком случае опосредованное телевизионное общение способствует развитию конформизма, следованию за ложными идеями, превращению индивидов в безликую массу. Данный способ исключает истинное понимание проблемы в системе коммуникации. Здесь социальное взаимодействие лишено целенаправленного характера.

Такой проблематикой грешат ток-шоу: в частности, недавно вышедшая на Первом канале программа «Малахов+», в которой дилетанты в области медицины в телевизионном эфире предлагают различные рецепты улучшения здоровья. Профессиональный врач Е. Малышева в программе «Здоровье», выходящей на этом же канале, говорит о вреде предложенных методов. Данный эпизод свидетельствует о развитии дилетантского подхода, который исключает профессионализм в решении социально значимых проблем.

*Распространение репрезентативной (новостной) информации посредством демонстрации эпизодов*

*насилия и жестокости.* Это связано с тем, что активные действия производят возбуждающее впечатление на зрителей. Однако если телевидение изображает агрессию как необходимое и «должное», то она становится естественной нормой человеческого поведения.

Следует указать на то, что эффект воздействия новостных программ схож с механизмом внушения, широко применяемым рекламой. Смысл в том, что их повторяемость (пять—семь раз в день) закрепляет определенные установки личности.

В свою очередь, направленность телерепортажей с места катастроф определяет, как будет вести себя человек завтра, если попадет в чрезвычайную ситуацию: оценит реальную угрозу и просчитает свои возможные действия или, привыкший к смерти на экране, будет воспринимать патологию, безнаказанность и безразличие как норму.

Демонстрация агрессивного поведения, отсутствие наказания за совершенное преступление являются результатами таких правил в обществе, как равнодушие, обесценивание человеческой жизни как таковой.

Трагедия, произошедшая с самолетом «ТУ-154», наглядно подтверждает вышесказанное. Постоянный повтор сюжета с места катастрофы является информационным поводом, вызывающим эмоции.

Для оказания помощи в кризисных ситуациях нужно не усугублять проблему, а помогать решать ее с помощью позитивных примеров: демонстрация людей, вышедших из сложной ситуации, рекомендации

и помощь со стороны профессионалов и проч.

По итогам проведения культурологического анализа можно обозначить следующие критерии оценки качества телепродукции:

1. Вызывающие страх сообщения должны содержать конкретные инструкции: как, когда и где предпринять необходимые действия. В этом случае они оказываются эффективным предупреждением, по сравнению с теми, в которых подобные инструкции отсутствуют. Необходима демонстрация таких этических норм, как сострадание, доверие, человеколюбие и т. д.
2. Наличие аргументативной коммуникации, использование корректной терминологии, одинаково понятной как адресату, так и адресанту.

Кроме научных критериев оценки качества телепродукции, деятельность телевидения и других средств массовой коммуникации регламентирует «Закон о СМИ» (от 27 декабря 1991 г. с рядом поправок в последующие годы). Проблема в том, что настоящий закон в силу ряда противоречий, неточностей, отсутствия критериев качества не защищает «здоровье» потребителя (в данном случае это большинство населения нашей страны) от недоброкачественного продукта в должной степени.

Предлагаю обратить внимание на следующие пункты вышеупомянутого закона.

Так, ст. 1 закона гласит, что «свобода массовой информации в Российской Федерации (поиск, получение,

производство и распространение массовой информации, учреждение средств массовой информации, владение, пользование и распоряжение ими, изготовление, приобретение, хранение и эксплуатация технических устройств и оборудования, сырья и материалов, предназначенных для производства и распространения продукции средств массовой информации) не подлежит ограничениям, за исключением предусмотренных законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации».

Противоречие заключается в том, что, с одной стороны, свобода не подлежит ограничениям, с другой — в этом же законе приводится ряд ограничений действий СМИ. Возникает вопрос: зачем провозглашать заведомо нереализуемое утверждение?

В ст. 2 «под средством массовой информации понимается периодическое печатное издание, радио-, теле-, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации». Данная формулировка противоречит научным определениям термина СМИ. Исходя из этого определения можно заключить, что закон распространяется не на деятельность телевидения, радио и др. СМИ, а на отдельные программы.

Далее в этой же статье не ясны различия между редакцией и издателем СМИ. Если «издатель осуществляет материально-техническое обеспечение производства продукции средства массовой информации», то

относительно функциональных обязанностей редакции в законе написано только в общих чертах: «осуществляет производство и выпуск средства массовой информации».

Ст. 3 о недопустимости цензуры гласит: «Цензура массовой информации, то есть требование от редакции средств массовой информации со стороны должностных лиц, государственных органов, организаций, учреждений или общественных объединений предварительно согласовывать сообщения и материалы (кроме случаев, когда должностное лицо является автором или интервьюируемым), а равно наложение запрета на распространение сообщений и материалов, их отдельных частей, — не допускается».

Создание и финансирование организаций, учреждений, органов или должностей, в задачи либо функции которых входит осуществление цензуры массовой информации, — не допускается».

Вновь возникает противоречие уже в реализации закона, так как на практике со стороны органов государственной власти осуществляется фактический контроль за деятельностью государственных СМИ. Можно было бы резонно сослаться на то, что государство является учредителем этих каналов, однако ст. 18 о статусе учредителя гласит: «учредитель не вправе вмешиваться в деятельность средства массовой информации, за исключением случаев, предусмотренных настоящим законом, уставом редакции, договором между учредителем и редакцией (главным редактором)». Данное по-

ложение вызывает еще больше недоумения: как можно учредителю (собственнику) запретить участвовать в собственном же деле?

Кроме того, в самом же законе прописаны ограничения деятельности СМИ, т. е. цензура все-таки есть. Так, в ст. 4 указан ряд ограничений для СМИ, связанных с недопустимостью использования СМИ для совершения уголовных преступлений, разглашения сведений, составляющих тайну, трансляции призывов к терроризму, а также материалов, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости. Также введен запрет на использование в программах скрытых вставок, действующих на подсознание, на распространение информации о способах изготовления и распространения наркотиков, установлены правила поведения СМИ во время контртеррористических операций.

Важно отметить, что эти запреты первоначально в законе отсутствовали, они появлялись по мере совершения тех или иных прецедентов. Последний пункт, например, был введен после освещения событий, связанных со взятием заложников на Дубровке.

Судя по тому, как возникают поправки к закону, необходимо сначала пострадать СМИ, а только потом внести поправки в закон. Снова возникает вопрос: кто решает, достаточно ли ты пострадал от СМИ, чтобы вносить этот пункт в закон или нет?

Таким образом, исследования доказывают, что без ограничений для СМИ не обойтись. Кроме того, необходима организация, которая может

эти ограничения вводить. Только в отличие от предыдущих периодов истории это должны быть не политики, которые не компетентны в данном вопросе, а научные эксперты.

В ст. 37 определено понятие «эротические издания». «Под средством массовой информации, специализирующимся на сообщениях и материалах эротического характера, для целей настоящего закона понимаются периодическое издание или программа, которые в целом и систематически эксплуатируют интерес к сексу». Формулировка «в целом и систематически эксплуатируют интерес к сексу» не поддается разъяснению.

В ст. 47 определены права журналиста, где в п. 9 указано, что «журналист имеет право излагать свои личные суждения и оценки в сообщениях и материалах, предназначенных для распространения, за его подпи-

сью». Поскольку журналист не является специалистом во всех сферах общественной жизни, его «личные суждения и оценки» могут быть ошибочными и способствовать мифологизации общественного сознания. Результатом мифологизации могут стать непрогнозируемые девиантные формы социального действия или социального бездействия.

Примером неточности формулировок могут быть также ст. 37 и ст. 47 рассматриваемого закона.

Средства массовой информации, в частности, телевидение формируют и управляют общественным сознанием. СМИ могут формировать как социокультурные нормы жизни и нормы социального действия, так и антинормы, модели асоциального действия. Во избежание последнего необходима законодательная база, опирающаяся на научно обоснованные критерии качества.

# ПОВЕДЕНИЕ ЧЕЛОВЕКА И ПЕРСОНАЛА КАК ПРОБЛЕМА МЕТОДОЛОГИИ И ПРАКТИКИ. СИСТЕМНЫЙ АНАЛИЗ

УШАКОВ Б. Г.

Целенаправленное поведение человека и персонала принадлежит к комплексу междисциплинарных гуманитарных и управленческих задач, где одной из самых важных и в то же время сложных проблем является целостное описание предмета, феномена. Поэтому принцип целостности здесь является методологически исходным и эвристически самым плодотворным. Традиционные эмпирические и феноменологические подходы, тяготеющие к предметно-объектным интерпретациям принципа целостности, могут претендовать лишь на частичный результат.

Поэтому, на мой взгляд, более широкие возможности как в теоретическом, так и в социально-практическом, управленческом плане дает рассмотрение и исследование этой проблемы как преимущественно методологической, т. е. обращенной главным образом не к эмпирическим феноменам, не к предмету, а к знанию о нем. В этом контексте и целостность понимается не как комплекс самих целостных объектов, а как те познавательные (и коммуникативные!) ситуации, которые складываются в процессе осмысления и практического использования этих эмпирических объектов.

Принцип целостности как методологический инструмент, здесь используется не столько для фиксации актуального знания, сколько для формулировки его неполноты (частичности!), разрыва между тем, что уже познано, известно, очевидно, и тем, что еще должно быть по-

**Борис Георгиевич Ушаков** — кандидат философских наук, профессор кафедры управления персоналом Северо-Западной академии государственной службы.

управленческое  
консультирование

149

2/2007

знано (открыто, увидено) в поведении человека и персонала как специфическом предмете изучения и управления.

Этот специфический слой человеческого поведения (скрытый, потенциальный, неявный) видится как элемент новой целостности (более глубокой и высокой). Он традиционно может быть отнесен к будущему, новому знанию о поведении людей. Но он имеет отношение и к характеристике старого знания (рутинного, традиционного, привычного), которое принципиально не может дать адекватной картины целостности социальной (человеческой!) реальности.

И чем больше «точек выбора» (а в человеческом поведении и в управлении они неисчислимы), а соответственно, и отвергнутых альтернатив, тем более необходимо такое допущение. Скажем, описывая человека и персонал как рабочую силу, мы тем самым закрываем другие альтернативы этого описания и подменяем принцип целостности — частичным, ограниченным как объективно, так и методологической позицией и видением исследователя.

Однако очевидно, что допустить наличие и необходимость закрытых альтернатив для целостного описания предмета еще явно недостаточно — надо найти возможность их воспроизведения и актуализации в новой реальности (целостности!). Одним из таких способов может быть возвращение к этапам, предшествующим построению, возникновению (конструированию) сегодняшнего представления о целостности поведения человека. Необходима, следовательно, своеобразная археология знания об изучаемом предмете. В методологическом плане это означает, что критический анализ должен быть направлен не только на эмпирически наличные теоретические элементы данного представления (насколько они необходимы и достаточны), а на фундаментальные теоретико-методологические предпосылки его.

Именно так, на мой взгляд, можно сегодня определить ситуацию и задачу системного исследования целерационального поведения человека и персонала, и соответственно сформулировать адекватные принципы управления ими.

## 1. МОДЕЛЬ ЦЕЛЕНАПРАВЛЕННОГО ПОВЕДЕНИЯ ЧЕЛОВЕКА И ПЕРСОНАЛА. СИСТЕМНЫЙ АНАЛИЗ

Целенаправленное поведение человека и персонала (деятельность, действия) как система, специфическое целое характеризуется следующими чертами:

1) разделением, структурированием на цели, средства и результаты. Такое разделение в науке счи-

тается адекватным сущности всякого ориентированного поведения человека;

2) наличием конкретной, достигаемой в границах обозримой, ясной ситуации, и в этом смысле ограниченной, конечной цели. Конкретность цели определяется

- не ее масштабами и «размерами», а возможностью измерить движение к ней, фиксировать степень ее достижения;
- 3) осознанием, осознанностью этой цели, без чего нельзя говорить о субъективной полезности и порядке предпочтения;
  - 4) наличием иерархии целей, выстраиванием их по степени желательности, устойчивости (в определенных временных и ситуационных границах) порядка предпочтений: а) всегда ли можно сказать, какая из двух целей предпочтительнее, б) на смену достигнутой цели приходит «следующая» из порядка предпочтений (а не «со стороны»);
  - 5) инструментальным подчинением средств целям (выбор средств, т. е. способов действия, осуществляется только на основе оценки их эффективности для достижения целей. Средства и сам по себе процесс достижения цели не вознаграждаются!);
  - 6) содержательной независимостью средств от целей (средства не должны иметь внутреннего сходства с целью, и в этом смысле характер средств определяется в первую очередь не целью, а условиями, обстоятельствами, возможностями);
  - 7) расчетом (знанием и учетом) результатов, последствий, эффективности поведения (деятельности человека и персонала оценивается по ее эффективности, т. е. по результату: целью деятельности оказывается ее результат);
  - 8) универсальным применением механизма «принятия решения», т.е. оценки альтернатив, расчета последствий, выбора способа действия исходя из относительной ценности ожидаемого результата (предполагается, что так выбираются и средства, и цели — человек отказывается от цели, если достижение ее требует слишком большого риска и затрат);
  - 9) ожиданием некоторого социального вознаграждения как результата достижения цели (зачастую — результат и есть вознаграждение!);
  - 10) рациональностью как расчетом целей, средств, результатов и их последовательностью.

Приведенная модель целенаправленного поведения человека и персонала имеет достаточные основания. Во-первых, она хорошо воспроизводит специфику и самой управленческой деятельности, и основные сферы ее практического применения — экономики, бизнеса, политики и т. п. Поэтому зачастую она интерпретируется как модель «экономического человека». Во-вторых, этот тип поведения является наиболее легко наблюдаемым, эмпирически фиксируемым, измеряемым, формализуемым, исчисленным, а потому — прогнозируемым. В-третьих, он и наиболее управляем. Ибо основные его компоненты: цели, средства, вознаграждения — в то же время и компоненты систем воздействия, стимулирования, воспитания и собственно управления (в особенности — управления персоналом). На основе этой

модели формируется не только институт общего менеджмента, но и такой его специфический вид, как кадровый менеджмент.

Системный анализ данной модели раскрывает ее глубинную диалектику. Так, в положительной модальности эта модель имеет три несомненных достоинства. Первое — универсальность, которая позволяет описывать с той или иной степенью достоверности любое рациональное (не патологическое) поведение человека и персонала. Второе — наиболее важное для наук об управлении — формализуемость, возможность применять формальные методы описания и расчета. Третье достоинство существенно с общетеоретических и методологических позиций: она описывает тот тип (или элемент) социального поведения человека, в котором легче всего прослеживается механизм социального и культурного творчества, создание принципиально новых ориентиров и образцов поведения (социального, организационного, личностного).

Однако использование этой модели для некоторых классов управленческих задач наталкивается на неизбежные трудности, которые заставляют обратить внимание на присутствующие ей барьеры и ограничения.

*Эмпирическая ограниченность.* И действительно, здесь можно легко обнаружить и описать типы (или аспекты) эмпирически наблюдаемого поведения человека, демонстрирующие его «нецелевую» и «нерациональную» природу. Так, с точки зрения психологии, к ним относятся импуль-

сивное и эмоциональное поведение, а также действия, детерминированные сферой подсознательного и бессознательного. И если понимать цель как психологическую реальность, а не просто понятие, тавтологически определяющее один из компонентов целенаправленного поведения (цель — это то, по отношению к чему целесообразно целенаправленное поведение), то становится очевидным, что далеко не всякое поведение человека и персонала является целенаправленным.

В рамках же социального поведения в качестве таких моделей (типов) рассматривается поведение, детерминированное социальными стереотипами или социальными отношениями (например, отношениями собственности, власти, господства, подчинения, влияния и т. п.), коллективное, организационное поведение и сфера нравственности. Известная типология социального поведения, предложенная в свое время М. Вебером, построена именно на выделении типов, существующих наравне с «целлерациональным» поведением. Более поздняя типология Д. Рисмена, построенная как описание исторически сменяющихся социальных характеристик, также фиксирует наличие нецелевого поведения и содержательную неоднородность целевого поведения.

В работах, посвященных проблематике управления, отклонения от описанной схемы связываются обычно с неоптимальностью человеческого и организационного поведения. С точки зрения социальных механизмов, функций и ролей поведения, та-



кая «неоптимальность» является весьма рациональной, т. к. позволяет человеку экономить энергию «принятия решения» для решения жизненно важных и нерутинных задач (проблем).

*Управленческая ограниченность.* Вытекает из эмпирической и является ее частным случаем. Описываемая модель поведения человека не учитывает специфически социального механизма, определяющего содержание и форму этого поведения. В ней отсутствуют такие важные характеристики этого поведения, как ориентация на других людей, механизма культуры и социального сравнения, механизмы социального маскарада и превращенных (теневых) форм человеческого сознания и действия. Между тем их воздействие может существенно и принципиально изменять содержание и логику человеческой целеустремленности.

Поэтому в этой модели дается неадекватная картина и индивидуального поведения человека, и социального взаимодействия в целом. «Целерациональная» модель позволяет выявлять управляемые элементы поведения. Однако с ее помощью трудно прогнозировать последнее, поскольку оно статистически так же сильно детерминировано следованием социальной норме, как и индивидуальным, и сознательным выбором.

Успешное прогнозирование социального поведения предполагает в первую очередь изучение социальных механизмов его детерминации — формирование культуры, ментальности, принятие норм и ценностей, отклоняющегося поведения, отчужденных (превращенных) форм, разного

рода социальных болезней, патологий, деформаций и т. п.

Иными словами, для эффективного управления социальным поведением необходимо изучение функционирования конкретных социальных стереотипов, а не только сложного внутриличностного механизма, из которого невозможно вывести безличные социальные законы.

Поэтому представлять социальное взаимодействие как квазиэкономическую игру, субъектов этого взаимодействия как выигрывающих и проигрывающих, достигающих или не достигающих цели игроков, а общество как поле или результат такой тотальной рыночной игры — значит выходить за границы, в которых рассматриваемая модель поведения человека может считаться адекватной.

Даже В. Парето, склонный к сугубо экономической трактовке социального поведения, считал, что в нем следует различать два механизма, один из которых связан с полезностью сообщества, когда речь идет о достижении каждым индивидом максимума возможного для него удовлетворения, а другой — с полезностью сообществу, когда речь идет о максимуме пользы не для индивидов, а для сообщества как целого.

*Методологическая ограниченность.* Для реализации одного из основных преимуществ рассматриваемой модели социального поведения — формализуемости — должна быть введена некоторая аксиоматика. В ее основе лежит предположение о количественной природе целей, ориентиров человеческой деятельности, из которого вытекают следующие

щие положения. Цель и процесс ее достижения могут быть выражены, описаны количественно. В частности, можно количественно определить момент достижения цели. Цели количественно сравнимы — всегда можно сказать, какая из целей «сильнее», «выше» и т. п. Их можно выстроить в определенную иерархию (в известных границах), в устойчивый порядок предпочтений (также весьма относительный).

Анализ показывает, что границы адекватности этой аксиоматики гораздо уже, чем обычно предполагается. Именно поэтому, на мой взгляд, применение логического и математического аппарата теории принятия решений, теории игр, теории управления и т. п. оказывается не всегда плодотворным для адекватного (и целостного!) описания социального, организационного и личного поведения человека.

*Теоретическая ограниченность* является результатом стремления сделать рассматриваемую модель универсальной, т. е. применимой для описания всех эмпирически существующих типов (аспектов) поведения человека. Для данной цели необходимо расширять содержание категорий описания, подчас за пределы той области, где они действительно что-то объясняют.

Например, если определить категорию «вознаграждение» не тавтологично (вознаграждение — это то,

ради чего человек стремится достигнуть поставленной цели, или любой результат рационального поведения), а содержательно (как нечто, имеющее определенность, объективно отличное от того, что не есть вознаграждение), то становится очевидным, что совсем не всякое, даже целенаправленное поведение рассчитано на вознаграждение, стимулируется и мотивируется последним.

Чтобы сохранить категорию вознаграждения, в ее содержание включается нечто, якобы покрывающее необъяснимое поведение, например, «внутреннее вознаграждение» (или сверхсублимация, сверхсамоактуализация и т. п.). Однако если мы определим «внутреннее вознаграждение» как наблюдаемое, объективно определяемое и измеряемое явление, то опять некоторое множество типов поведения выпадает. Если же оно объективным образом не определяется, понимается как ненаблюдаемое «внутреннее состояние», бихевиористская «промежуточная переменная», некий теоретический конструкт, то оно не может быть самостоятельным, организующим элементом модели. Аналогичное «размывание» происходит с категориями «рациональность», «осознанность», «цель» поведения.

*Экзистенциальная ограниченность* рассматриваемой модели наиболее подробно проанализирована в отечественной философской литературе<sup>1</sup>. Здесь выделены три фунда-

<sup>1</sup> Батищев Г. С. Деятельностная сущность человека как философский принцип // Проблема человека в современной философии. — М., 1969; Дробницкий О. Г. Понятие морали. — М., 1974; Огурцов А. П., Юдин Э. Г. Деятельность // БСЭ. В 30 т. Т. 8. — М., 1972; Трубников Н. Н. Цель // Философская энциклопедия. — М., 1970. Т. 5.

ментальные ограниченности целерационального поведения, в силу которых оно не является основанием человеческого существования, целостности человеческой жизни.

Во-первых, основания цели этого поведения лежат вне его, в сфере человеческих идеалов, ценностей, мотивов. Во-вторых, логика такого действия позволяет человеку ориентироваться лишь в той ситуации, которая ему хорошо известна, когда он отчетливо осознает свои цели и может рассчитать адекватные им средства. В-третьих, оно, сугубо «технически» относясь к средствам, т. е. давая им некоторый статус самостоятельности, оценивая их только по «технической» (количественной, рыночной, экономической, конъюнктурной и т. п.) эффективности, тем самым делает возможным подмену целей средствами и в конечном счете — потерю нравственных и человеческих (гуманистических) ориентиров.

Развивая эту логику анализа, можно добавить еще две особенности целерационального построения действия, которые свидетельствуют о его ограниченности. Такое осмысление, организация и управление деятельностью неизбежно обедняет ее, так как лишает смысла многие ее элементы, сферы и периоды. Все, что рассматривается как средство, автоматически теряет свой самостоятельный смысл. Подчиняя одни, может быть, немаловажные сферы жизни другим ее сферам и превращая их тем самым в средство, этот тип поведения закономерно сужает область смысла деятельности человека, деформирует и искажает ее целост-

ность. Сама жизнь человека теряет непрерывность и целостность, становится частичной, отрывочной, дискретной, строится по «законам клипа», превращается в «клипово-мозаичную». Поэтому глубинное (имманентное!) стремление человека к наиболее полному, целостному и непрерывному переживанию своей жизни предполагает в пределе отказ от превращения всего в средство, отказ от инструментального (и вульгарно «технологического») отношения к человеческому миру. Тем более, что этот тип поведения выстраивает поле человеческой жизни в одну линию (плоскость), лишая его альтернативности. «Принятие решения» представляет собой закрытие (обрыв) многих альтернатив в пользу одной из них (далеко не всегда — самой лучшей). И чем больше принято решений, тем больше закрыто альтернатив, и каждое последующее и «последовательное» решение (то есть подтверждающее предыдущее) делает возврат к отвергнутым альтернативам или к «незамеченным», «непонятым» точкам выбора все менее возможным. (Вспомним: «Иного не дано!», «Так жить нельзя!», «Альтернативы рынку нет!») Начинает доминировать, доминировать торжествующая апологетика наличного — предшественник уже начавшейся стагнации целого (омертвление его).

Выражением и следствием жизненной ограниченности целерационального поведения человека является его неустойчивость, постоянные метаморфозы его элементов, превращение его самого в другой тип поведения. (Торжествует своеобраз-

ная «ярмарка тщеславия», «все-на-продажу», осмысленная целостность человеческой жизни превращается в бессмысленный и шумный карнавал (М. Бахтин), маскарад, «пир по время чумы» и т.п.)

Превращение средств в цели, а целей в ценности, отказ от внешнего, социально ограниченного вознаграждения в пользу безмерного внутреннего, выбор средств не по их односторонней «экономической» эффективности, а по гуманистической, личностной (совести, справедливости!) приемлемости (принято — не принято) или по высокой и ценностно ориентированной социально-культурной норме и т. п. — вот постоянные и неизбежные следствия (и спутники-характеристики) целостного поведения человека и персонала.

Необходимо сделать следующие выводы о характере возражений по поводу анализируемой модели поведения. На эмпирическом уровне — лишь констатируется, что модель многого «не учитывает» и поэтому нуждается в дополнениях. И хотя эти неучитываемые элементы важны (например, реальные социальные механизмы, все тот же, скажем, рынок), данные возражения оказываются не радикальными.

Такого рода элементы могут быть включены в модель, пусть и с теоретическими натяжками. Например, некоторые социальные механизмы можно ввести в нее как нормативные ограничения на индивидуальном уровне

(«начни с себя!», «а ты участвуешь в перестройке?» и т. п.).

Вторая группа возражений (управленческая) относится как раз к этим теоретическим «натяжкам». Теоретические издержки становятся абсолютно неизбежными, когда пытаются включить в модель «все» («рынок ВСЕ расставит на свои места, ВСЕ решит»). Однако ни первая, ни вторая группа возражений не затрагивают ту «потенциальную» область представлений о целостности человеческого поведения, в которой как раз и ощущается наибольшая потребность (как социальная, так и личностная).

И лишь в третьей группе («экзистенциальной») содержится подсказка о направлении поиска. Необходимо не столько дополнять или уточнять существующую модель на основании социологических и психологических данных и теорий, сколько сформулировать и ретроспективно оценить те наиболее общие предпосылки, которые лежат в ее основе.

Таких предпосылок, в сущности, две. И обе они лежат в русле того направления методологической интерпретации целостной деятельности человека, которое сформировалось в течение XX в.

Для данного направления характерно, во-первых, вынесение процесса целеполагания за пределы деятельности<sup>2</sup>.

И во-вторых, однолинейная интерпретация рациональности. В конк-

<sup>2</sup> Огурцов А. П. Проблема труда в философии Гегеля. — М., 1975; Юдин Э. Г. Отношение философии и науки как методологическая проблема // Философия в современном мире. — М., 1972.

ретно-научных описаниях целенаправленного поведения человека это проявляется в том, что механизмы целеполагания или вообще не рассматриваются (цель берется как данное, заданное — «как предмет-объект-реальность» — «свыше»), или отождествляются с механизмами целедостижения (утверждается, что цели выбираются так же, как и средства (например, известный «стабилизационный фонд РФ»). Рациональность же задается лишь количественно («удвоение ВВП»), как большая или меньшая степень осознанности, логичности, последовательности поведения.

В то же время, кроме вышеописанной модели, существует и другой, альтернативный подход, с позиций которого целеполагание рассматривается не только как необходимый, но и как системообразующий (!) элемент

деятельности, имеющий системную структуру и специфические механизмы функционирования.

Из него следует предположение о существовании качественно различных «рациональностей», характер которых зависит от характера целеполагания. (Власть — народ, новые русские — старые русские, богатые — бедные, успешные — аутсайдеры и т. п.) Если принять эти предпосылки, то целенаправленное поведение может быть описано как СИСТЕМА, элементы и характер функционирования которой определяются прежде всего характером целеполагания, взаимодействием его различных механизмов. В данном случае прежде всего возникает задача описания механизмов целеполагания в их связи с целенаправленной деятельностью человека в целом.

## 2. МЕХАНИЗМЫ ЦЕЛЕПОЛАГАНИЯ (ОРИЕНТАЦИИ, СЦЕНАРИИ)

При анализе системы целей деятельности (в широком смысле), ее ориентиров будут использованы два измерения.

Одно из них характеризует направленность деятельности человека на внешний мир или на себя, на свою личность.

Второе же отражает экзистенциальный или нормативный характер ориентира или, что в данном случае то же самое, несвободное (продиктованное, предписанное естественными потребностями и наличными средствами) или свободное (предписанное представлениями о должном) целеполагание.

1. Первый, самый сложный механизм целеполагания выражается в существовании у человека, в той или иной форме и степени (а эта степень зависит от биологической, энергетической, психологической и социальной «обеспеченности» самого существования человека), некоторого замысла, плана жизни, жизненной цели, проекта-цели, проекта, общего девиза своего бытия, специфического личностного жизненного сценария и т. п.

Наличие этого механизма связано со способностью и стремлением человека осуществить самопроецирование в будущее не только как по-

становку конкретных целей, но и как целостное перенесение себя в будущее, включение будущего, возможности в свое реальное бытие.

Сфера функционирования данного механизма ориентации — это сфера личностных смыслов, т. е. тех до конца индивидуализированных, субъективных значений, поступков и побуждений, которые не имеют объективного, надындивидуального существования и в то же время являются наиболее глубокой характеристикой личности человека.

И в возникновении и осознании таких обобщенных целостных ориентиров в поведении может быть выделено три различных механизма.

В результате постоянного доминирования определенных мотивов спонтанно возникает целенаправленность всей жизни человека (внутренней позиции), природа которой по преимуществу является эмоциональной.

И как итог постоянной внутренней работы (главным образом — осознания) формируется некоторая жизненная цель (ведущий мотив), направленная на иерархизацию, соподчинение смыслообразующих мотивов. В этой цели (ведущем мотиве) смысловые единицы жизни (семья, учеба, работа, профессия) могут собраться в одну точку (центр). Но даже при наличии у человека отчетливо ведущей линии жизни она не может оставаться единственной.

В результате сознательных, (но не обязательно рациональных) актов воли осуществляется свободный (детерминированный не внешними, а индивидуально-внутренними обстоя-

тельствами: стремление быть самим собой, «решимость решиться» и т. п.) выбор самого себя, т. е. выбор не между лучшими и худшими эмпирическими альтернативами, конкретными целями, а своего способа (метода) жизни, между добром и злом в собственном существовании и осуществлении.

На основе взаимодействия этих механизмов образуется проект, или замысел. Его характеризует целостность, свернутость и потенциальность. Проект пока не имеет структуры, не расчленен на цель, средства и результат (вознаграждение), на причины и следствия и не представляет собой рациональную «концепцию» собственной жизни.

Здесь он — некоторое постоянно меняющееся поле готовых (как осуществленных, так и возможных) «решений», частных выборов, которые лишь актуализируются в соответствующей ситуации.

В каждый определенный момент человек уже сделал выбор (в том числе и будущий!), и его задача заключается лишь в том, чтобы найти, «вспомнить», осознать уже готовое решение. Поэтому направленное проектом поведение может выглядеть как «импульсивное» и нерациональное в силу мгновенности «принятия решения» и отсутствия его рационального обоснования.

Генетически проект во многом детерминирован другими механизмами ориентации. Хотя актуально он является для них лишь отправной точкой, но «вывести» их из проекта невозможно. Функции этого механизма — формирование, сохранение,

воспроизведение личности в ее индивидуальной целостности. Поэтому в проекте, как ориентире деятельности, отражены и экзистенциальный, и нормативный элементы, которые выражены в формальном требовании осуществить выбор самого себя.

2. Идея же ДОЛЖНОГО также является ориентиром поведения человека: в подлинно сознательной и свободной деятельности должны сочетаться картины сущего и представления о должном. Система морали представляет собой именно такое специфически волевое саморегулирование поведения и предписывает человеку ориентироваться не только на склонность (потребности и влечения), но и на следование долгу (И. Кант).

В сфере нравственности человек сам дает себе закон поведения (и в этом смысле он здесь свободен) и выводит этот закон не из своей природы (потребностей, интересов, стремлений), а из собственного представления о должном. Поведение, ориентированное на должное, имеет такие особенности, которые принципиально отличают его от преобладающей зачастую утилитаристской позиции во всех вариантах ее (успех, рынок, карьера, престиж и т. п.) и от «целерационального» ориентира в целом.

Следование долгу является самоцелью, т. е. принципиально не может быть средством для чего-то другого. Поступки, просто согласующиеся с нравственностью, но направляемые другими побуждениями, а не только лишь стремлением к выполнению долга, в строгом понимании не

являются нравственными. Поэтому простая оценка своих поступков с точки зрения должного — это вторичный феномен, не выражающий сущности нравственности.

Поэтому следование должному вменяется человеку в безусловно обязательной форме, т. е. независимо от возможного результата этого следования. Оно не связано с количественным исчислением результативности или эффективности (как в личном, так и в общественном плане).

Правомерность нравственного требования не тождественна условиям его исполнимости или целесообразности. Смысл стремления к должному — не в достижении какого-либо результата, а в самом стремлении, безотносительно к последствиям, которые могут оказаться нежелательными. Поэтому здесь не требуется информация о ситуации, возможном исходе и т. п. (парадигма «Дон Кихота»).

Следствием и выражением безусловной обязательности нравственности является требование бескорыстия, отсутствия всякого расчета на любое вознаграждение (в том числе и на «внутреннее удовлетворение»). Должное следует четко отличать от долженствующего иметь место в будущем (иначе — это диктат и конъюнктура).

Для анализируемого поведения характерно единство цели и средства, полная детерминация выбора средств самим представлением о должном. Если в целевом поведении такой выбор диктуется эффективностью (цель оправдывает средства!),

то в нравственном поведении способ следования должному внутренне ему соответствует (каковы средства — такова и цель!).

Поэтому следование долгу представляет собой сознательное формирование собственной личности как целостности, ориентацию поведения в ситуации максимальной личностной и (или) социальной неопределенности, создание возможности стратегического поведения, выходящего за рамки наличной, открывшейся человеку рационально осмысленной им ограниченной ситуации.

Таким образом, анализ механизмов целеполагания позволяет выделить некоторые модели целенаправленного поведения человека, а также сделать предварительные выводы:

1. Описанные первые два механизма связаны с ориентацией человека в субъективном мире своих поступков и побуждений, придают им смысл и оценку, третий же механизм связан со сферой объектов внешнего (природного и социального) мира. Этим объектам придается ценность, т. е. значимость, значение для человека, отношение их к его потребностям, интересам, стремлениям. Ценности представляют собой любой материальный или идеальный, действительный или воображаемый (виртуальный) предмет, идею или институт, в отношении которого индивиды занимают позицию оценки, приписывают ему важную роль в своей жизни и стремление к обладанию им ощущают как необходимость.

Ценности формируются в результате социокультурной деятельности человека, функционирования и

развития его потребностей, постоянного выбора порядка и способов их удовлетворения и влияния социальных стандартов этих порядков и способов. Однако затем они приобретают самостоятельное существование как ориентиры деятельности человека. (Мир ценностей, аксиологический менеджмент.)

В развернутом, полностью сформированном, устоявшемся виде ценности становятся самоценными, функционально незаменимыми объектами, которые важны сами по себе, а не потому, что удовлетворяют какую-то потребность.

В этом контексте они представляют собой так называемые терминальные, внутренние, конечные, целевые ценности. По отношению к ним можно говорить о потере или приобретении (но не о замене), об одновременном существовании (но не об иерархии).

В противоположность им инструментальные (операциональные) ценности могут образовывать иерархию, т. к. в определенных ситуациях они выступают как средства для осуществления целевых ценностей, как их конкретизация.

Однако в целом ценности весьма трудно представить как некую устойчивую систему, поскольку постоянное возникновение новых и функционально самостоятельных ценностей разрушает их сложившийся порядок. В этом смысле «система ценностей» по определению постоянно стремится к саморазрушению. Организующее, выстраивающее ее начало находится вовне, во внешних (в основном — ресурсных) ограничениях, не позволяю-



щих человеку реализовать все ценности, заставляющих его постоянно делать выбор между ними, т. е. выстраивать и согласовывать их.

Областью функционирования и проявления ценностного поведения является осуществление выбора из альтернатив, которые не могут быть оценены ни рационально (расчетом), ни социально стереотипно (с помощью социальных стандартов). Они оцениваются не в плане полезности или нужности, а с точки зрения представлений о хорошем или плохом.

Ценности действуют и живут только в момент выбора и оценки — точнее, только тогда их можно наблюдать как элемент, ориентир поведения. Их функция — создание упорядоченной и осмысленной, имеющей для человека значение картины мира. Они создают основание для порядка предпочтений, отбора и оценки альтернатив, определяют некоторые «границы» действий, т. е. не только направляют, но и регулируют их.

2. С помощью социальных и культурных *норм* (так же, как и ценностей) человек ориентируется во внешнем (природном и социальном) мире. От нравственных норм (должного) они отличаются тем, что «вознаграждение» и «наказание» в первом случае идет извне («социальные санкции»), а во втором — изнутри («совесть»). Однако если в ценностях соотносятся субъективный и объективный мир, отправляясь от потребностей, интересов, стремлений человека, то в сфере норм движение происходит от социальных требований.

Последние фиксируют социально и природно (технически) допусти-

мое, приемлемое, возможное, ожидаемое и одобряемое поведение. Норма же — это существующее в данном обществе и принятое данным индивидом правило (стандарт или образец действия), определяющее, каким образом он должен вести себя в данной ситуации. Она выражает социально одобренные инварианты поведения и обозначает интервал допустимых действий, т. е. границы, в рамках которых индивид может искать альтернативы путей (средств) достижения своих целей.

Само содержание норм определяется объективными характеристиками социальной деятельности, труда и общения, содержанием коллективного опыта. Оно формулируется, уточняется в непосредственном социальном общении.

Обосновываются нормы представлением о должном и терминальными ценностями. Достаточно глубоко усвоенные, обобщенные, неспециализированные нормы, получившие эмоционально-оценочную окраску, сформулированные человеком уже не в категориях «можно—нельзя», а в категориях «хорошо—плохо», могут стать ценностью и долгом.

В свою очередь, ценности, потерявшие связь с потребностями и стремлениями, ставшие внешней рамкой поведения, так же, как и долг, продиктованный и контролируемый внешними санкциями, превращаются в нормы.

Поэтому поведение, регулируемое нормами, отличается неструктурированностью. Внутри него нельзя отделить цели от средств, ибо и то, и другое здесь сводится к следованию

норме, стремлению действовать «как положено», «по правилам», «как скажете». Однако само оно в целом, по отношению к другим ориентирам, может рассматриваться как социально одобренное средство.

Поведенческая стереотипность нормативного действия находит свое отражение и в характере осознания его как ориентира. Это осознание стереотипно, т. е. не носит ярко выраженного рационального характера. В то же время такое действие не является и бессознательным в психологическом смысле.

В нормативном поведении не подразумевается социальное вознаграждение в каждом случае выполнения нормы, но предполагается существование вознаграждения на уровне социальной системы в целом (т. е. для отдельного индивида оно случайно, не гарантировано).

Нормы более жестко детерминируют поведение, чем, например, ценности. Норма либо выполняется, либо нет, в то время как следование ценностям может быть различным по интенсивности. Однако они являются достаточно гибкими, так как задают не то, что нужно, а то, чего нельзя делать, и определяют границы социально дозволенного довольно широко. Социальные функции норм заключаются в оптимизации поведения (в смысле его успешности и социальной приемлемости) с помощью стереотипных «решений», а также в экономии интеллектуальных, психологических, управленческих и т. п. ресурсов индивида.

Степень и характер нормативности вышеописанных механизмов раз-

личны: наиболее экзистенциальны и нормативны — ценности, наиболее внутренне нормативно — должное, наименее экзистенциальны и «овнутренены» — нормы.

3. В соответствии с целью человек ориентируется в мире инструментальных объектов, природных и социальных средств. Значимое для человека (личностное!) содержание цели полностью определяется другими ориентирами поведения. Цель же выражает это содержание через рационально выбранные внешние объекты (процессы), результаты, средства и уровень притязаний. Формулировка целей в этих категориях называется «конкретизацией» и «рациональной постановкой» цели.

Рациональный выбор равноценных по отношению ко всем другим ориентирам поведения, т. е. ценностно, нормативно и т. п. нейтральных объектов, осуществляется с точки зрения их пригодности и доступности. Поэтому сфера рационального выбора целей сильно ограничена. Цель — это идеально положенный (в виде цели) результат действия, иными словами, мотивированное, осознанное, выраженное в словах предвосхищение будущего результата, которое является условием и (или) причиной его осуществления.

Поэтому целевое поведение не направлено к цели, а направлено целью (от цели — к результату). Цель дает человеку представление о желаемом для него результате, а не о процессе или выполнении действия (как, например, норма или долг).

Цель определяет результат с точки зрения высших объективных про-

цессов и явлений (а не внутреннего состояния), т. е. рационально выбранных (нормативно, ценностно и т. п. одобренных) средств. Поэтому центральным звеном целевого поведения является не цель, а средства.

Наконец, цель выражает некоторый желаемый уровень удовлетворения потребности, ценности и т. п., то есть некоторый уровень притязаний. Функция целевого поведения состоит в непосредственной и инструментальной (нецелеполагающей и использующей внешние объекты как средства) реализации стремлений, заданных другими ориентирами.

4. *Самонаправленное* поведение человека ориентировано не на внешние объекты, а на самого себя как на целостную личность. Этот экзистенциальный ориентир тесно связан с проектом и во многом является сходным с ним, но не как с менее обобщенным и целостным, а как с более психологически конкретным и лишенным его нормативного характера.

Направленность поведения на собственную личность заключается в стремлении быть (не быть!) или стать (не стать!) кем-то (чем-то), приобрести или сохранить какие-то неотъемлемые качества или внутренние состояния.

Оно выражается в стремлении к самопознанию, высокой самооценке, рефлексивной способности, самоактуализации (самотворчеству, развитию своих способностей и самовыражению) и внутренней целостности и гармонии.

Эти элементы ориентира независимы, могут быть выстроены в иерар-

хию (характер которой определяет и сценарий поведения), противоречить друг другу, выпадать, выступать как самостоятельные цели. Сам данный ориентир также может занимать различное место среди механизмов целеполагания.

Он может быть либо подчинен другим ориентирам, либо все остальные (за исключением первого) подчинены ему (помещение самоактуализации или внутренней гармонии на вершину иерархии ценностей, выполнение долга или достижение цели как средство самоутверждения и т. п.). Функция такого поведения — сохранить целостность личности и обеспечить полноту ее жизненных проявлений.

5. *Отсутствие ориентира деятельности.* В этом случае поведение не направлено ни на какой определенный объект, ни к какой цели, выглядит «бесцельным», «бессмысленным», «иррациональным»... Такой человек не может убедительно сформулировать цель или смысл своего поведения, не выбирает средств, не думает о вознаграждении. За такими внешними характеристиками скрываются псевдоцеленаправленное поведение, поиск ориентира на себя, личностные и социальные патологии, деформации, отклонения и т. п.

В первом случае поведение либо просто не понято (как наблюдателем, так и самим субъектом действия) и не сформулировано в рациональном виде (хотя, в принципе, это и возможно), либо процесс осознания и ориентации свернут, не представлен в данный момент. Тогда оно выглядит повышено импульсивным или своеобраз-

ной «разрядкой» в силу мгновенности реакции. На самом деле за ним скрывается сложная система ориентации, уже сделанный выбор, например, реакция на несправедливость или открытый бунт, протест, взрыв...

Во втором случае ненаправленная активность на самых разных уровнях поведения (от физической до сложной внутренней активности) представляет собой постоянный отход от прежнего состояния, выход за его пределы, устремление к качественно иному.

Смысл ее — поиск объекта, цели, ориентира деятельности. Такая активность, при всей своей ненаправленности, никогда не бывает случайной, хаотичной и потенциально содержит в себе ориентированное поведение, ибо движение от нее возможно только вовне, а не вовнутрь.

Кроме того, сюда же относится и импульсивное поведение как еще не осознанное и не превращенное в цель, не имеющее за собой ориентиров реализации потребностей, мотивов, стремлений. Оно ситуативно представляет собой простую инстинктивную реакцию личности на те ситуации, для которых у нее нет готовых ориентиров и нет возможности их сформировать в данный момент.

Таким образом, ненаправленное поведение человека и персонала может быть как подготовкой к ориентированному поведению, так и сложным проявлением последнего.

Однако оно может стать и устаревшим рудиментарным стереотипом реакции, так и не получившим или потерявшим ориентацию. Функция ненаправленного поведения — поиск целей, ориентиров деятельности и неосознанная, в том числе и неинструментальная, реализация других механизмов ориентации.

Анализ господствующей (и активно насаждаемой в настоящее время) модели целерационального поведения человека и персонала позволяет, на мой взгляд, утверждать возможность качественного и методологически более эффективного подхода к решению проблем как управления в целом, так и управления персоналом в особенности. Этот метод рассматривает процессы и механизмы целеполагания как элементы целенаправленной деятельности человека как единой системы. И представленное здесь описание механизмов целеполагания выполняет методологические и мировоззренческие функции. Следующие этапы исследования предполагают более глубокое и конкретное теоретическое обобщение противоречивого эмпирического материала с целью выявления в нем системных качеств, характеристик, связей и тенденций.

Этот анализ позволяет обогатить и оснастить практику управления персоналом (и человеческими ресурсами!) Принципиально новыми и более эффективными технологиями и средствами управления.

ИСТОРИЯ И КУЛЬТУРА

Ю. В. АНДРОПОВ:  
ФОРМИРОВАНИЕ ПЛАНА РЕФОРМ  
(О ПОПЫТКАХ НАЙТИ ВЫХОД ИЗ  
ТУПИКА ТОТАЛИТАРНОГО СОЦИАЛИЗМА)

КРУГЛОВ В. В.,  
ЛАБУДИН А. В.

**Вячеслав Вениаминович Круглов** — доктор экономических наук, профессор, академик Международной академии наук высшей школы, зав. кафедрой экономической истории Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов (Санкт-Петербург)  
**Лабудин Александр Васильевич** — доктор экономических наук, член-корреспондент Международной академии наук высшей школы, профессор Северо-Западной академии государственной службы.

Смерть Л. И. Брежнева, наступившая 10 ноября 1982 г., означала завершение восемнадцатилетнего периода в истории Советского Союза. За время пребывания Л. И. Брежнева на высших партийных и государственных постах стабильность поддерживалась столь тщательно и ревностно, что переросла в застой. Руководство страны не только не создавало своими действиями каких-либо проблем (за трагическим исключением Афганистана), но и перестало решать проблемы, объективно назревшие. Как результат — к началу 1980-х гг. нерешенных вопросов накопилось достаточно много. Поэтому преемникам Брежнева, так или иначе, пришлось столкнуться с ними и заняться поиском путей их решения.

Почему стала возможной такая деградация властной системы, казалось бы, такого несокрушимого государственного образования, «сверхдержавы», как Советский Союз? Почему страна, которая добилась победы в кровопролитной схватке с гитлеровским фашизмом, ликвидировала ядерную монополию США, обеспечила выход в космическое пространство, стала на глазах изумленного «внешнего окружения» (естественно, враждебного или «исподтишка хихикающих» сомнительных «друзей» из «мирового коммунистического», а также «национально-освободительного» дви-

управленческое  
консультирование

165

2/2007

жения) стремительно обрастать многочисленными проблемами: продовольственной, тотального дефицита в товарах повседневной необходимости, экологической, демографической, криминально-коррупционной и т. д., и т. п.? В этом нараставшем как снежный ком количестве проблем слышались голоса, которые призывали к трезвому анализу системы, господствовавшей в СССР: А. Сахарова, А. Солженицына и нескольких десятков «открытых» и ежедневно пополнявшихся сотен и тысяч «кухонных» диссидентов.

12 ноября 1982 г. Генеральным секретарем ЦК КПСС был избран Юрий Владимирович Андропов. Основные особенности его личности и деятельность рассматривались в литературе, главным образом мемуарной, а также в ряде монографий. Однако теоретическое наследие Ю. В. Андропова и проводившаяся им политика еще не стали предметом всестороннего и беспристрастного исследования. Многократно поднимаются вопросы, остающиеся пока для многих без ясного и однозначного ответа: хотел ли Андропов проводить реформы? И если хотел — то какие, в каком направлении? Что лежало в основе его политического и экономического мышления? Естественно, поскольку спросить самого Юрия Владимировича уже, увы, невозможно, а те, кто его знал, высказывают зачастую взаимно противоположные суждения, исследователь должен исходить из того, что говорил и писал сам Андропов и из его политических действий. Мы остановимся на взглядах Ю. В. Андропова, касающихся

обозначенной в заглавии статьи проблемы.

В первую очередь необходимо проанализировать выступления и статьи Ю. В. Андропова, относящиеся к ноябрю 1982 г. — февралю 1984 г., то есть периоду его пребывания на постах Генерального секретаря ЦК КПСС и Председателя Президиума Верховного Совета СССР. Однако сам Андропов никогда не отказывался от сформулированного и высказанного им ранее — особенно во время руководства Комитетом госбезопасности СССР. Об этом свидетельствует хотя бы то, что многие выступления, статьи и доклады этих лет он включил в вышедший в 1983 г. сборник своих избранных речей и статей. Поэтому работы, предшествующие периоду 1982–1984 гг., также необходимо учесть при определении позиции Андропова.

Принципиальной характеристикой любого общества является способ регулирования его членами своих жизненных отношений. В зависимости от того, кто занимается таким регулированием — сами люди или какие-то внешние по отношению к ним силы (выросшие в недрах данного общества и затем вставшие над ним или же пришедшие со стороны и поработившие его) — общественные системы разделяются на демократические и тоталитарные, причем между крайней демократией (анархией) и жесточайшим тоталитаризмом находится большинство образцов общественного устройства. Любые социальные теории, а также позиции политических деятелей в значительной степени мы оцениваем по тому, к ка-

кому из указанных полюсов они склоняются.

Ю. В. Андропов был сторонником развития демократии, но исключительно в традиционно трактуемой социалистической форме. Например, в выступлении на встрече с руководящим партийным и советским активом самой западной не только по географии, но и по менталитету жителей республики Советского Союза — Эстонской ССР — 15 сентября 1969 г. он специально подчеркнул роль демократии в развитии советского общества. Истинный смысл демократии Андропов определил как «все более широкое привлечение трудящихся к решению всех государственных и общественных дел». Тут же он противопоставил коммунистическое понимание демократии «буржуазному и ревизионистскому»: «В противовес буржуазным и ревизионистским злопыхателям мы говорим: наша демократия — это общественная собственность на орудия и средства производства, устраняющая эксплуатацию чужого труда; наша демократия — это два миллиона депутатов Советов, большинство которых рабочие и колхозники, это 25 миллионов активистов Советов, это многомиллионная армия членов профсоюзов, комсомола, других общественных организаций, активно занимающихся решением всех госу-

дарственных и общественных дел. Такая трактовка демократии, конечно, не устраивает идеологических защитников интересов эксплуатируемых классов, но она понятна и близка сердцу трудящихся не только в социалистических, но и в капиталистических странах. Они эту трактовку демократии всегда поддерживали и будут поддерживать, ибо она отражает их коренные нужды и интересы.

Решающее условие развития социалистической демократии — ведущая роль рабочего класса в обществе, руководство Коммунистической партии»<sup>1</sup>. В этом выступлении председателя КГБ СССР, тогда еще кандидата в члены Политбюро ЦК КПСС, слишком много традиционной риторики, которая по прошествии лет может показаться демагогической. Но надо представить себе внутреннюю и международную обстановку тех лет.

Год назад, в августе 1968 г. войска Советского Союза и еще четырех стран — участниц Варшавского договора были введены в Чехословакию. Причем не для того, чтобы обезопасить эту страну от внешней агрессии, что предусматривалось Варшавским договором, и не для подавления кровавых массовых беспорядков, как это было в 1956 г. в Венгрии, а с целью оказания внешнего давления на чехословацкое руководство,

<sup>1</sup> Андропов Ю. В. Ленинизм — неисчерпаемый источник революционной энергии и творчества масс. Избранные речи и статьи. — М.: Политиздат, 1984. С. 130–131. О том, что в представлении Андропова социализм не может существовать, не может развиваться без самого широкого народовластия, без развития демократии см. С. 59, 149–150, 177, 225, 260 и др. Характерно такое его высказывание: «Демократия для нас не призыв, не красивый лозунг, а жизненно необходимое условие коммунистического строительства» (с. 150).

чтобы заставить его отказаться от политики либерализации, получившей лирическое наименование «пражской весны».

Естественно, эти действия советского руководства встретили резкую критику, причем не только со стороны правительств и правых буржуазных партий капиталистических стран (те исходили из смысла ялтинских и потсдамских соглашений между СССР, США и Великобританией, закрепивших восточноевропейские страны в «сфере влияния» Советского Союза, и соответственно, Западную Европу, включая Францию и Италию, где, кстати, были очень сильны позиции коммунистов и левых социалистов, в «сфере влияния» Соединенных Штатов), но и со стороны коммунистов и социалистов, прежде всего французских, итальянских, испанских, шведских, финских и представителей других западноевропейских стран, которые видели в политике руководства чехословацкой компартии во главе с А. Дубчеком осуществление своей уже сложившейся концепции «еврокоммунизма», которая означала резкий разрыв со сталинизмом, политическую демократизацию, развитие рыночных экономических отношений.

Естественно, что Ю. В. Андропов, будучи членом советского политического руководства, должен был защищать позицию своей партии и своей страны, доказывать преимущества отечественной модели демократии. Но, думаем, в первую очередь он обращался к тем своим коллегам по ру-

ководству КПСС, которые считали, что чехословацкие события показали полное фиаско политики не только А. Дубчека, О. Черника, Й. Смирковского, Й. Кригела и других руководителей КПЧ и ЧССР, а политики демократизации советского общества, проводившейся — хотя и неровно, с перебоями и отступлениями — с XX съезда КПСС и даже раньше, с марта 1953 г. Соответственно, залог успешного поступательного развития страны эти люди видели в возврате к сталинским методам руководства. Андропов понимал бесперспективность такого возврата в принципиально изменившихся условиях, в период перехода к постиндустриальному обществу, когда на каждом рабочем месте нужны не механические, беспрекословные исполнители, а творческие люди, и поэтому подчеркивал, хотя и в своеобразной форме, значение демократии.

Интересно вот что: Андропов резко отрицательно относился к Дубчеку и другим вождям «пражской весны» и в то же время до конца своих дней сохранил дружбу с венгерским лидером Яношем Кадаром и всячески поддерживал его. А ведь Кадар, по сути, проводил примерно ту же политику, что начал в 1968 г. проводить Дубчек. Почему же такое разное отношение к ним? На наш взгляд, Андропов считал Дубчека слабым руководителем, неспособным довести реформы до конца, но зато могущим лишь дискредитировать политику преобразований и породить в стране хаос<sup>2</sup>. Тогда как Ка-

<sup>2</sup> Приблизительно такую же оценку Александру Дубчеку дает помощник Генерального секретаря ЦК КПСС в 1964—1986 гг. А. М. Александров, непосредственно отвечавший за



дар, что называется, был проверен «в боях», сумел вывести Венгрию из тяжелейшего кризиса 1956 г., добился стабилизации экономического и политического положения в ней и существенного повышения уровня и качества жизни венгерского народа. Не случайно, на наш взгляд, Андропов на закате жизни стал сомневаться в М. С. Горбачеве и рассматривать другие кандидатуры на пост руководителя партии и государства в качестве своего преемника<sup>3</sup>.

При этом авторы считают, что ввод войск государств — участников Варшавского договора в Чехословакию в августе 1968 г. не был обоснованным ни с точки зрения международного права, ни с точки зрения здравого смысла. Стабилизация обстановки в Чехословакии вполне мог-

ла быть достигнута без какого-либо внешнего воздействия, усилиями самого чехословацкого руководства и народа, а ущерб моральному климату, прежде всего чехословацко-советских отношений, нанесенный вводом вооруженных сил пяти стран и принудительной доставкой чехословацких руководителей в Москву, был весьма и весьма значительным.<sup>4</sup>

Мысль о том, что «в мире нет и не может быть „чистой“ демократии, абстрактной „свободы“, что демократия и свобода — это понятия классовые»<sup>5</sup>, Андропов проводил целеустремленно, в том числе в программных докладах «Ленинизм — наука и искусство революционного творчества», посвященном 106-й годовщине со дня рождения Ленина; «Коммунистическая убежденность — вели-

внешнеполитические вопросы: «идеалист, искренне, по-видимому, стремившийся к демократизации и гуманизации сложившейся в Чехословакии системы (лозунг — „социализм с человеческим лицом“), но человек слабхарактерный, склонный к позерству, поддающийся лести, даже самой грубой. Его тут же окружила плотным кольцом когорта деятелей по сути буржуазно-либерального толка, для которых социалистическая фразеология была лишь прикрытием, как и безудержное восхваление Дубчека». (См.: От Коллонтай до Горбачева. — М.: Международные отношения, 1994. С. 147–148). Симпатизирующий Дубчеку его соратник по чехословацкому руководству 1968 г. З. Млынарж также отмечал, что Дубчека «отличала нерешительность, проявлявшаяся в затягивании решений даже тогда, когда нужна была незамедлительная реакция. В ряде случаев, когда уже были налицо все „за“ и „против“ и когда развязка зависела только от него, Дубчек все еще колебался и колебался. В результате зачастую решения фактически принимались помимо его воли и не те, которые он сам предпочел. Ему же не оставалось ничего другого, как принять свершившееся к сведению и смириться уже с данной ситуацией». (См.: Мороз ударил из Кремля. — М.: Республика, 1992. С. 136; *Шик. О.* Весеннее возрождение — иллюзии и действительность. — М.: Прогресс, 1991. С. 372. Ср. его оценку Я. Кадара. С. 210–211).

<sup>3</sup> См.: Команда Андропова. — М.: Изд-во «Русь», 2005. С. 54, 180.

<sup>4</sup> Не случайно даже Президенту Путину В. В. по прошествии почти сорока лет приходится оправдываться за действия своих предшественников, руководивших страной, когда ему еще не исполнилось и шестнадцати лет. Справедливости ради надо отметить, что совершает он подобные поступки совершенно правильно, поскольку создание благоприятного климата в международных отношениях куда важнее превратно понимаемых великодержавных амбиций.

<sup>5</sup> Андропов Ю. В. Указ. соч. С. 176.

кая сила строителей нового мира», посвященном 100-летию со дня рождения Ф. Э. Дзержинского; «Ленинизм — неисчерпаемый источник революционной энергии и творчества масс», посвященном 112-й годовщине со дня рождения Ленина<sup>6</sup>. Значение последнего из перечисленных докладов в теоретическом и политическом наследии Ю. В. Андропова особенно велико, ибо это было его публичное выступление в преддверии официального — на Пленуме ЦК — вступления в новую должность фактически второго секретаря ЦК КПСС (по идеологии), которую он занял после смерти в январе 1982 г. М. А. Суслова. В своей исключительно глубокой, вызвавшей огромный резонанс в стране и мире статье «Учение Карла Маркса и некоторые вопросы социалистического строительства в СССР», опубликованной в № 3 журнала «Коммунист» за 1983 г., Ю. В. Андропов вновь подчеркивал: «Советская демократия, встретившая особенно ожесточенное сопротивление контрреволюционных сил, как внутренних, так и внешних, вошла в жизнь честно, не скрывая своего классового характера, не останавливаясь перед тем, чтобы узаконить привилегии людей труда по отношению к представителям эксплуа-

таторских классов, боровшихся с новой властью. По сути своей она есть и всегда будет демократией, гарантирующей самые широкие права и защищающей интересы трудящихся, готовой призвать к порядку тех, кто поднимает руку на социалистические завоевания народа»<sup>7</sup>. Хорошо говорил Ю. В. Андропов, но реальная жизнь не хотела «пайково-талонной» демократии.

По некоторым признакам сам Юрий Владимирович, обладая широкомасштабной информацией и умея ее анализировать, усомнился в социалистическом характере общества, сложившегося в СССР к началу 1980-х гг. По воспоминаниям видного дипломата, первого заместителя министра иностранных дел СССР Г. М. Корниенко, «об общей направленности его мыслей можно было судить по тому, что он считал (это я знал определенно) ошибочной формулу „развитой социализм“ применительно к нашему обществу, хотя и не торопился официально отказываться от нее (по крайней мере дважды в моем присутствии он говорил примерно так: какой там, к черту, развитой социализм, нам еще до простого социализма пахать да пахать)»<sup>8</sup>.

О происходившей переоценке состояния современного ему обще-

<sup>6</sup> См.: Там же. С. 260–261, 276–278, 362–363. Черняев А. С. вспоминает об этом докладе Андропова 22 апреля 1982 г. как о примечательном событии, явлении необычном, содержащем оригинальные и многозначительные повороты (Черняев А. С. *Моя жизнь и мое время*. — М.: Международные отношения, 1995. С. 436).

<sup>7</sup> Андропов Ю. В. *Указ. соч.* С. 429.

<sup>8</sup> Корниенко Г. М. *Холодная война: Свидетельство ее участника*. — М.: Международные отношения, 1994. С. 232. См. также воспоминания зам. начальника секретариата КГБ СССР А. Г. Сидоренко (Сидоренко А. Г. *Команда Андропова*. — М.: Изд-во «Русь», 2005. С. 55).

ства свидетельствуют и ставшие знаменитыми слова Ю. В. Андропова, прозвучавшие с трибуны июньского (1983 г.) Пленума ЦК КПСС: «Если говорить откровенно, мы еще до сих пор не изучили в должной мере общество, в котором живем и трудимся, не полностью раскрыли присущие ему закономерности, особенно экономические. Поэтому порой вынуждены действовать, так сказать, эмпирически, весьма нерациональным способом проб и ошибок»<sup>9</sup>. Развитие демократии в советском обществе Ю. В. Андропов увязывал с укреплением государственности, считал их неразрывными процессами. Это, с одной стороны, несколько обедняло понимание демократии, помещало ее в жесткие рамки государственной системы, но, с другой стороны, и это представляется более важным, насыщало эту систему смягчающим и облагораживающим ее демократическим содержанием. Так, в речи перед избирателями 28 мая 1971 г. Андропов говорил о том, что дальнейшее укрепление Советского государства и развитие социалистической демократии «находятся в неразрывной взаимосвязи. Ведь нельзя решить задачи укрепления Советского государства и всей политической организации общества без всестороннего развития социалистической демократии. В свою очередь, укрепление Советского государства создает необходимые предпосылки для даль-

нейшего развития социалистической демократии... Если мы хотим расширять демократию, то надо укреплять государство»<sup>10</sup>.

Однако при сохранении ортодоксально-коммунистического подхода к демократии как «демократии для трудящихся» (а собственно, что плохого в том, чтобы все люди были трудящимися, а не бездельниками) Ю. В. Андропов внес принципиально новый акцент в само отношение высшей партийной и государственной власти к роли демократии в жизни советского общества и в связи с этим гораздо ярче, чем это делалось до него, высветил идею самоуправления народа. Ранее понятие «самоуправление» хотя и не было под запретом и даже использовалось в Программе КПСС<sup>11</sup> и в Конституции СССР 1977 г.<sup>12</sup>, все-таки употреблялось в советской научной и политической литературе с оглядкой, осторожно. В значительной степени оно ассоциировалось с теорией и практикой югославских коммунистов, чьи руководители «награждались» в советских политических и пропагандистских документах 1948–1953 гг. ярлыком: «презренная клика убийц и шпионов Тито — Ранковича — Карделя — Джиласа», отношение к которым и в последующие годы было весьма неоднозначным. Применительно к Советскому Союзу о самоуправлении обычно говорилось как о деле будущего, перспективе, которая станет реальностью только в комму-

<sup>9</sup> Андропов Ю. В. Указ. соч. С. 481.

<sup>10</sup> Там же. С. 176.

<sup>11</sup> См.: КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК: Изд. 8-е. — М.: Политиздат, 1972. Т. 8. С. 273, 280.

<sup>12</sup> См.: Конституция (Основной Закон) СССР. — М.: Политиздат, 1977. С. 5.

нистическом обществе. Так, в Программе КПСС речь шла о том, что «развитие социалистической государственности постепенно приведет к преобразованию ее в общественное коммунистическое самоуправление, в котором объединятся Советы, профессиональные, кооперативные и другие массовые организации трудящихся»<sup>13</sup>. Конституция говорила о самоуправлении исключительно в контексте будущего: «Высшая цель Советского государства — построение бесклассового коммунистического общества, в котором получит развитие общественное коммунистическое самоуправление»<sup>14</sup>. Ю. В. Андропов озаглавил первый раздел доклада, посвященного 112-й годовщине со дня рождения В. И. Ленина, ленинской цитатой: «Социализм живой, творческий, есть создание самих народных масс»<sup>15</sup>. В нем он подчеркивал — очевидно, скорее представляя идеал, чем реальную действительность, — что Советская власть — это «власть, осуществляемая народом и в интересах народа», что «как хозяин своей страны, советский человек ко всему относится требовательно, зная, что имеющиеся проблемы мы можем решить только своими собственными усилиями», что «общество развитого социализма стало обществом постоянно развивающегося народовластия»<sup>16</sup>.

Отличительной особенностью советского строя, его коренным политическим качеством Андропов называл «внутренне присущий ему демократизм»<sup>17</sup>. Механизм осуществления народовластия Андропов видел в Советах: «Советы — это форма политической организации, открывшая ни с чем не сравнимую возможность собирать, аккумулировать, обрабатывать на общее благо творческую инициативу самих широких масс, учитывать при решении каждого вопроса огромный диапазон мнений и предложений. Это залог принятия таких решений, которые наиболее точно и полно отвечают интересам всех классов и социальных групп, наций и народностей, всех поколений советского общества»<sup>18</sup>.

В речи на ноябрьском (1982 г.) Пленуме ЦК КПСС, первом пленуме, который он проводил в качестве Генерального секретаря ЦК КПСС, Ю. В. Андропов особое внимание обратил на то, что для выполнения плана 1983 г. необходимо сделать его осознанным делом каждого работника. «Сейчас особенно важно и нужно, чтобы каждый трудящийся понимал, что выполнение плана зависит и от его трудового вклада, чтобы все хорошо понимали ту простую истину, что чем лучше мы будем трудиться, тем лучше будем жить», указал Генеральный секретарь ЦК КПСС. И далее,

<sup>13</sup> КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК... С. 279–280.

<sup>14</sup> См.: Конституция (Основной Закон) СССР... С. 5.

<sup>15</sup> Андропов Ю. В. Указ. соч. С. 359–360.

<sup>16</sup> Там же. С. 360–362.

<sup>17</sup> Там же. С. 361.

<sup>18</sup> Там же. С. 362.

после соответствующей ленинской цитаты: «А это значит, что необходимо дальнейшее развитие социалистической демократии в самом широком смысле, то есть все более активное участие трудящихся масс в управлении государственными и общественными делами»<sup>19</sup>. Конечно, подобные слова произносили и другие руководители партии и государства, начиная с В. И. Ленина. Однако в любом тезисе важна расстановка акцентов. Как показал опыт и советских, и, главным образом, постсоветских лет, трудно рассчитывать на поступательный общественный прогресс, если люди, граждане испытывают возрастающую отчужденность от страны, в которой живут, от государственных дел — а ведь понятие «государство» можно и нужно понимать в двух смыслах: как систему органов управления и как суверенную организованную, упорядоченную законами и учреждениями страну. Известно, что в 1990-е гг. слово «государство», как правило, употреблялось в России в первом смысле. При таком понимании в управление государством оказываются вовлеченными лишь государственные служащие.

Но существенно более важное значение имеет второй смысл слова «государство», от которого сознательно уводили общественное сознание идеологи российского вульгарного либерализма (Е. Гайдар, А. Чубайс и др.). Кстати, именно понимание государства — страны буквально на-

саждается и уже многие годы впитывается гражданами с молоком матери в индустриально развитых капиталистических странах, прежде всего в стране изначально «классического» либерализма — Соединенных Штатах Америки. Отнюдь не случайны такие черты американской ментальности, как трогательно возвышенное отношение американцев к государственному флагу, гимну, стремление сообщать в органы охраны правопорядка о замеченных мельчайших случаях нарушения законов, ответственное отношение к исполнению гражданского долга, будь то участие в выборах, суде присяжных или же в работе органов местного самоуправления. Как говорится, нам бы у них этому поучиться!

В статье «Учение Карла Маркса и некоторые вопросы социалистического строительства в СССР» Ю. В. Андропов посвятил развитию демократии, которую он охарактеризовал как «народовластие», подчеркивая, что это — самый буквальный и точный смысл этого слова<sup>20</sup>, целый раздел. Здесь он, впервые за многие годы, пытался доказать, что коммунистическое общественное самоуправление — не просто идеал, дело далекого будущего, а то состояние, в которое эволюционирует политическая система современного советского общества. «Народ, не знающий над собой иной власти, кроме власти собственного объединения, — писал Андропов, — эта идея Маркса, Эн-

<sup>19</sup> Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 22 ноября 1982 г. — М.: Политиздат, 1982. С. 22–23.

<sup>20</sup> См.: Андропов Ю. В. Указ. соч. С. 428.

гельса, Ленина находит свое выражение в деятельности Советов, соединяющих законодательство, управление и контроль. Она проявляется в работе профсоюзов и других общественных организаций, в жизни трудовых коллективов, в развитии всей политической системы нашего общества. И дело совсем не в том, чтобы выискивать ее отличия от идеала коммунистического самоуправления, — таких отличий уже в силу исторической дистанции, отделяющей нас от второй фазы коммунизма, можно указать немало. Гораздо важнее другое, а именно то, что эта система функционирует и совершенствуется, находя все новые формы и методы развития демократизма, расширения хозяйственных прав и возможностей рабочего человека на производстве, во всей общественно-политической практике от депутатских комиссий и народного контроля до постоянно действующих производственных совещаний. Это и есть действительное социалистическое самоуправление народа, которое развивается в ходе строительства коммунизма»<sup>21</sup>.

Вряд ли Ю. В. Андропов, пятнадцать лет назад возглавлявший самую информированную службу государства — органы безопасности, не знал, что в действительности дело обстоит далеко не столь идиллически. Он сам, в частности, в выступлении на июньском (1983 г.) Пленуме ЦК КПСС, призывал «объявить настоящую войну та-

кой практике, когда наши демократические нормы и установления не подкрепляются делами, когда довольствуются лишь формой, видимостью дела»<sup>22</sup>. Думаем, что опровергая тезис о том, что «современный облик социалистической государственности и демократии не соответствует, мол, указанной Марксом перспективе коммунистического самоуправления»<sup>23</sup>, Андропов стремился к тому, чтобы показать всем партийным и государственным работникам, что их задача — систематически и упорно двигаться к этой перспективе. Именно об этом он говорил в своем программном выступлении на июньском (1983 г.) Пленуме ЦК КПСС, назвав несколько направлений расширения социалистической демократии: более широкое обсуждение проектов решений по крупным вопросам государственной и общественной жизни в трудовых коллективах; обязательный учет в соответствующих случаях заключений профсоюзов, комсомола, женских организаций; максимально внимательный подход к предложениям трудящихся; большая гласность в работе партийных и государственных органов.

Именно Ю. В. Андропов был инициатором еженедельной подробной публикации сообщений о заседаниях Политбюро ЦК КПСС, чего не было никогда с момента создания партии, где освещалась регулярная отчетность руководящих работников перед населением; вопросы сокраще-

<sup>21</sup> См.: Андропов Ю. В. Указ. соч. С. 430.

<sup>22</sup> Пленум Центрального Комитета КПСС, 14–15 июня 1983 г.: Стеногр. отчет. — М.: Политиздат, 1983. С. 122.

<sup>23</sup> Андропов Ю. В. Указ. соч. С. 429.

ния и упрощения управленческого аппарата; развития демократических начал в управлении производством, в частности, на основе Закона о трудовых коллективах (принятого, кстати, по инициативе Ю. В. Андропова в 1983 г., VIII сессией Верховного Совета СССР X созыва) и расширения полномочий профсоюзных организаций; строжайшего соблюдения законов, охраняющих интересы общества и права граждан<sup>24</sup>. Андропов здесь сформулировал то свое требование, в котором содержалась квинтэссенция первоочередных мер оздоровления общества, предлагавшихся и проводившихся им: «Необходимо, в частности, полностью покончить с таким явлением, как случаи использования государственного, общественного имущества, служебного положения в целях личного обогащения. Ведь если вдуматься, это не что иное, как подрыв самой сути нашего строя. Здесь закон должен быть непримиримым, а его применение — неотвратимым. Защита интересов народа — это одна из основ нашей социалистической демократии».<sup>25</sup> «Необходимо добиться, чтобы слова никогда не расходились с делом, а суть дела не подменялась формой».<sup>26</sup>

В этом выступлении Ю. В. Андропов еще раз определил свою позицию по вопросу о перспективах развития государственной системы СССР: «Что касается более далекой перспективы, то мы, коммунисты, видим ее в посте-

пленном перерастании советской государственности в общественное самоуправление. И произойдет это, как мы считаем, путем дальнейшего развития общенародного государства, более широкого вовлечения масс в управление делами общества»<sup>27</sup>.

Новым моментом в советской политической мысли явилось то, что Андропов рассматривал политическую систему как механизм согласования различных интересов, объективно существующих в обществе. «Если речь идет о наличии в обществе различных, несовпадающих точек зрения и интересов, то нет общества, где бы не было подобных явлений. Это относится и к капитализму, и к социализму, — говорил он в апреле 1982 г. — В нашей стране и в других странах, где существуют однопартийные политические системы, учет интересов той или иной социальной группы и согласование их с общими интересами всего народа осуществляется в рамках одной партии, через всенародно избранные органы власти, через профсоюзы и всю разветвленную систему общественных организаций. В тех же социалистических странах, где существуют несколько партий, каждая из них имеет свою социальную опору со своими специфическими интересами. Принципиально важно, однако, что все они стоят на позициях социализма»<sup>28</sup>.

Отсюда видно, что Андропов в принципе не отвергал и возможность

<sup>24</sup> См.: Пленум Центрального Комитета КПСС, 14–15 июня 1983 г. С. 121–122.

<sup>25</sup> Там же. С. 122.

<sup>26</sup> Там же. С. 123.

<sup>27</sup> Там же.

<sup>28</sup> Андропов Ю. В. Указ. соч. С. 362.

многопартийной системы в Советском Союзе. Он в этом же докладе говорил, что могут действовать разные механизмы учета, сопоставления, сочетания различных интересов — в зависимости от исторических традиций, конкретных обстоятельств<sup>29</sup>. На последние слова, насчет обстоятельств, следует обратить особое внимание. Они, на наш взгляд, означали, что если сегодняшние обстоятельства не допускают, по мнению Ю. В. Андропова, многопартийной системы, то завтрашние вполне могут сделать ее объективно возможной и необходимой.

В статье «Учение Карла Маркса и некоторые вопросы социалистического строительства в СССР» Андропов еще раз возвратился к теме согласования интересов, на этот раз в экономической области. «Интересы общества в целом — важнейший ориентир для развития экономики, опирающейся на социалистическую собственность, — писал он. — Но отсюда, разумеется, не следует, что во имя идеи общего блага социализм будто бы подавляет или игнорирует интересы личные, местные, специфические потребности различных социальных групп. Вовсе нет. ...Одна из важнейших задач совершенствования нашего народнохозяйственного механизма в том и состоит, чтобы обеспечить точный учет этих интересов, добиться их оптимального сочетания с интересами общенародными и таким образом использовать их как движу-

щую силу роста советской экономики, повышения ее эффективности, производительности труда, всестороннего укрепления экономического и оборонного могущества Советского государства»<sup>30</sup>.

Особое внимание Ю. В. Андропов обращал на необходимость того, чтобы политическая система создавала возможность для реализации не только общих и групповых, но и индивидуальных интересов: «Мы видим повседневные проявления социалистической демократии во все более широком участии масс в управлении обществом и государством, в гармоничном сочетании основных интересов общества и личности, в чутком, объективном и внимательном учете устремлений советских людей, их интересов, совпадающих в основном и вместе с тем очень индивидуальных. Требование партии доходить до каждого как раз и отражает заботу о том, чтобы этот „каждый“ не затерялся как личность, чтобы его голос, его мнение были услышаны и учтены»<sup>31</sup>. Даже рассматривая столь специфический вопрос, относящийся к деятельности органов госбезопасности, как борьба с подрывными действиями иностранных спецслужб, Ю. В. Андропов требовал от своих подчиненных, чтобы они хорошо помнили, что, имея дело с советскими людьми, нужно быть особенно внимательными и осторожными. «Чекисты призваны бороться за каждого советского человека, — говорил он

<sup>29</sup> Там же.

<sup>30</sup> Там же. С. 423–424.

<sup>31</sup> Там же. С. 363.



на совещании в КГБ СССР в феврале 1979 г., — когда он оступился, чтобы помочь ему встать на правильный путь. В этом и заключается одна из важнейших сторон деятельности органов госбезопасности. Она имеет большую политическую значимость, вытекает из самой гуманной сущности нашего строя, отвечает требованиям идеологической работы партии. Своими специфическими средствами, на своем специфическом участке чекисты борются против всего, что чуждо нашей идеологии и морали, вносят свой вклад в большое дело формирования нового человека. Они ограждают советских людей от подрывной деятельности империалистических спецслужб. И когда видишь, что твоя работа приносит результаты, нельзя не испытывать чувства не только профессионального, но и партийного, гражданского удовлетворения. Такую линию в нашей работе мы должны еще активнее, еще энергичнее и целеустремленнее проводить и в дальнейшем»<sup>32</sup>. Безусловно, данное высказывание отражает и специфику тогдашней работы Андропова, и обстановку в международных отношениях конца 1970-х гг., и общепринятую в партии идеологическую лексику. Однако оно показывает, что и в деятельности госбезопасности Андропов видел прежде всего не карательные, а предупредительные, воспитательные функции, стремился понять каждого человека, оказать ему поддержку в трудной ситуации.

Соответственно требованиям председателя КГБ СССР строили свою работу и местные органы государственной безопасности. Например, выступая в январе 1981 г. на очередной XXV конференции Ленинградской областной организации КПСС, начальник Управления КГБ по Ленинградской области Д. П. Носырев подчеркивал, что «важнейшим направлением нашей деятельности является профилактическая работа, существо которой состоит в предотвращении особо опасных государственных преступлений и политически вредных проявлений. Немало заблуждавшихся советских граждан, к которым были применены меры предупредительного характера, сделали правильные для себя выводы и продолжают успешно трудиться на благо Родины»<sup>33</sup>. Популярными фильмами 1970-х гг., такие как «Ошибка резидента», «Судьба резидента», роман Ю. Семенова «ТАСС уполномочен заявить» и одноименный фильм по нему, выполнявшие своего рода «социальный заказ КГБ», создавали облик чекистов как людей глубоко гуманных, призванных не столько карать, сколько помогать людям, включая и тех, кто оказался втянутым в сети зарубежных разведслужб. Можно возразить: книги и кинофильмы — это не реальность, а ее отражение, причем далеко не всегда адекватное. Согласны. Но нельзя забывать и о том, что произведения художественной культуры, в том числе и рассчитанные на массо-

<sup>32</sup> Там же. С. 312–313. См. также выступление перед чекистами XXVI съезда КПСС. С. 336–339; выступление на торжественном собрании комсомольцев центрального аппарата КГБ при Совете Министров СССР, посвященном 50-летию ВЛКСМ. С. 22 и др.

<sup>33</sup> Ленинградская правда. 1981. 18 января.

вого потребителя, будучи созданными, начинают жить самостоятельной жизнью, воздействуя — успокаивая или возбуждая, облагораживая, гуманизируя или, напротив, ожесточая — на сознание людей, включая, разумеется, и работников органов безопасности.

Андропову часто ставят в вину его деятельность на посту руководителя органов госбезопасности, в первую очередь репрессии против диссидентов. Даже высоко оценивающий интеллектуальный потенциал, политический опыт и человеческие качества Ю. В. Андропова его давний сотрудник в ЦК КПСС Ф. М. Бурлацкий пишет, что «огромная вина на Андропове лежит в связи с преследованием диссидентов и прежде всего А. Д. Сахарова»<sup>34</sup>. Безусловно, заключение людей в тюрьмы и лагеря, отправка в ссылку за то, что они выдвигали свои предложения, как улучшить жизнь в стране, приблизить ее к эталонам цивилизации, были действиями антигуманными, неправомерными, если исходить из сути закона, и непродуманными. Ведь тем самым от участия в историческом творчестве отсекались активные, пассионарные люди, способные — если бы их привлекли к работе — сделать много полезного для страны. Большинство диссидентов разделяло негодование Андропова по поводу ржавчины, поражающей

советское общество. Думаю, многие из них, что называется с ходу, подписались бы под такими, например, словами Юрия Владимировича, сказанными в 1976 г.: «Укрепление и совершенствование социалистического уклада жизни требует усиления борьбы со всем, что противоречит ленинским принципам отношения к делу и к людям. Речь идет, прежде всего, о борьбе против бюрократизма, который Ленин называл самым худшим внутренним врагом нового общества, об ограждении советского человека от бездушного отношения и грубости, формализма и чиновничьего чванства. Партия нетерпима ко всем таким проявлениям, им не может, не должно быть места в обществе, строящем коммунизм. XXV съезд еще раз подчеркнул, что неотъемлемой чертой нашей жизни является критика и самокритика. Это могучий, очень действенный инструмент социалистического демократизма. Партия считает, что деловой, проводимый гласно, в здоровой обстановке критический разбор положения дел в любой области, самокритический анализ имеющихся недостатков должны быть органической частью стиля работы каждой организации, каждого коллектива»<sup>35</sup>.

Как видим, самым худшим внутренним врагом советского общества Андропов считал вовсе не диссидентов, инакомыслящих, а бюрократизм,

<sup>34</sup> Бурлацкий Ф. М. Русские государи. Эпоха реформации. Никита Смелый, Михаил Блаженный, Борис Крутой. — М.: Фирма «ШАРК», 1996. С. 193.

<sup>35</sup> Андропов Ю. В. Указ. соч. С. 262. Обращает на себя внимание тот факт, что Сахаров высоко оценивал противодействие Андропова коррупции, мафии (См.: Сахаров А. Мир, прогресс, права человека. — Л.: Сов. писатель, 1990. С. 80).

и средством избавления от него — гласное обсуждение всех насущных проблем. Несмотря на очевидную общность озабоченности положением дел в стране, встречи и тем более взаимопонимания между Ю. В. Андроповым и либеральными критиками «реального социализма», прежде всего таким выдающимся человеком, как А. Д. Сахаров, не состоялось.

То же самое можно сказать и о критиках национально-консервативного направления, прежде всего об А. И. Солженицыне, который, вернувшись в 1994 г. в Россию, занял в отношении проводившихся в нашей стра-

не реформ резко критическую позицию и даже отказался принять орден Андрея Первозванного, обосновав это свое решение тяжелейшим положением народа, что явилось результатом проводимого с начала 1990-х гг. социально-экономического курса. Однако, как пишет Н. И. Рыжков в ответ на критические оценки деятельности Андропова в КГБ, «что же касается диссидентов, то у меня часто возникает мысль, а не благодаря ли Андропову не развернулись в стране массовые репрессии? Может быть, именно в этом его заслуга? Ведь не надо забывать, насколько были не-

<sup>36</sup> *Рыжков Н. И.* Десять лет великих потрясений. — М.: Ассоциация «Книга. Просвещение. Милосердие», 1995. С. 43. Подобными воспоминаниями делятся также коллеги и сотрудники Ю. В. Андропова — *Александров-Агентов А. М.* (От Коллонтай до Горбачева. — М.: Международные отношения, 1994. С. 266); *Арбагов Г. А.* (Затянувшееся выздоровление (1953 — 1985 гг.). Свидетельство современника. — М.: Международные отношения, 1991. С. 312–313); *Бобков Ф. Д.* (КГБ и власть. — М.: Изд-во «Ветеран МП», 1995. С. 213, 205–208, 268–269). Аналогичным образом, но со знаком «минус», оценивают политику Андропова на посту председателя КГБ СССР в отношении диссидентов *Назаров М. В.* (Вождю Третьего Рима. — М.: Русская идея, 2004. С. 347–374), *Семанов С. Н.* (Андропов. Семь тайн генсека с Лубянки. — М.: Вече, 2001. С. 89–111), *Фроянов И. Я.* (Погружение в бездну (Россия на исходе XX века). — СПб.: Изд-во СПбГУ, 1999. С. 105–106).

На наш взгляд, лучше других диалектику отношения Ю. В. Андропова к «диссидентам» выразил многолетний (1964–1986 гг.) и многоопытный помощник Генерального секретаря ЦК КПСС Александров-Агентов А. М.: «В области идеологии (которой КГБ занимался в те времена „по долгу службы“) Андропов, сам образованный и интеллигентный, искал контакта с творческой интеллигенцией, поддерживал единомышленников и старался „воспитывать“ колеблющихся и сомневающихся. ...Однако, когда он сталкивался с представителями тех кругов интеллигенции, в ком видел убежденных и активных противников социализма и советской власти, Андропов становился бескомпромиссным и побуждал Брежнева к применению жестких мер (при поддержке, конечно, Суслова и деятелей типа Подгорного). Достаточно вспомнить о ссылке в Горький Сахарова, выдворении из страны Солженицына и судьбе многих других диссидентов тех лет». (От Коллонтай до Горбачева. — М.: Международные отношения, 1994. С. 266). В качестве объектов профилактических, административных или же — в крайних случаях — уголовных мер КГБ, руководимый Андроповым, выбирал или во всяком случае стремился выбирать тех, кто — в тот или иной период, на тот или иной момент времени — представлял наибольшую опасность для стабильности и безопасности государства. Именно это, не взирая на личную неприязнь к Ю. В. Андропову, сквозящую почти с каждой страницы его книги, удачно высказал С. Н. Семанов, сравнивший Юрия Владимировича с основателем Корпуса жандармов Российской империи А. Х. Бенкендорфом: «Сходство между обоими очень значительное, и оно

терпимы к инакомыслящим его „патроны“ в ЦК»<sup>36</sup>.

В пользу такой версии свидетельствуют некоторые факты. Так, Ю. В. Андропов систематически подчеркивал, что органы госбезопасности обязаны действовать в строгом соответствии с законами. В одном из своих первых выступлений в должности председателя КГБ он подчеркнул, что «нет и не может быть возврата к каким бы то ни было нарушениям социалистической законности»<sup>37</sup>.

В 1981 г. Андропов с новой силой высказался по этому поводу: «Имея дело с законом, мы должны самым строжайшим образом соблюдать его и по духу, и по форме. Здесь никаких отступлений быть не может. Органы государственной безопасности должны подавать пример неукоснительного соблюдения законности, быть законопослушными»<sup>38</sup>.

Как уже отмечалось, Андропов призывал чекистов индивидуально подходить к каждому человеку, помнить, что речь идет о судьбах людей. Выступая перед молодыми сотрудниками КГБ, он предостерегал их от синдрома чрезмерной подозри-

тельности. «Быть на высоте требований, предъявляемых к чекистам-комсомольцам, — говорил Андропов, — значит, в том числе, уметь воспитывать в себе и пронести через всю жизнь такие высокие качества, как человечность, чуткость к окружающим, умение видеть в людях не только плохое, но и хорошее. Об этом важно помнить, так как в нашей работе часто приходится сталкиваться с изнанкой жизни, самыми неприглядными ее чертами. Все это у людей нестойких может породить известный перекося в мировоззрении, в характере и в отношении к человеку. Для нашей работы такой перекося дело недопустимое. Чекист без веры в советского человека, подменивший настоящую острую бдительность болезненной подозрительностью, видящий во всем одно только плохое, — это плохой чекист»<sup>39</sup>.

Председатель КГБ СССР, не упускавший при каждом удобном случае заявить, что незаконные репрессии и нарушения принципов демократии решительно осуждены и искоренены<sup>40</sup>, призывал своих подчиненных действовать осмотритель-

прежде всего в главном направлении их деятельности — держать в полном повиновении подданных огромной империи, бдительно наблюдать за любыми направлениями вольномыслия и не допускать даже в зародыше открытых народных возмущений. И наблюдали, и не допускали, и весьма успешно, и не один год эту свою важнейшую государственную обязанность выполняли. Оба были нерусского происхождения, хотя верой и правдой служили укреплению устоев Государства Российского, а каким уж оно было в их времена — другой вопрос, но не ими же ни Российская империя, ни Советский Союз созидались» (Андропов. Семь тайн генсека с Лубянки. — М.: Вече, 2001. С. 322).

<sup>37</sup> Андропов Ю. В. Указ. соч. С. 109.

<sup>38</sup> Там же. С. 338. См. также: С. 102, 116, 250–251, 355–356.

<sup>39</sup> Там же. С. 122. См. также: С. 167, 250 и др.

<sup>40</sup> Там же. С. 275–276.

<sup>41</sup> Там же. С. 338. См. также свидетельство Ф. Д. Бобкова: Бобков Ф. Д. КГБ и власть. С. 206–208.

но, использовать данные им права и полномочия разумно<sup>41</sup>. Наконец, Ю. В. Андропов ориентировал возглавляемое им ведомство на укрепление связей с людьми, завоевание у них доверия, расширение гласности в работе. «Нам надо беречь и укреплять доверие советских людей, всего советского народа к органам государственной безопасности, — заявил Андропов практически сразу после назначения председателем КГБ, — потому что это доверие — залог всех наших успехов»<sup>42</sup>.

Как вспоминает Ф. Д. Бобков, много лет проработавший в центральном аппарате КГБ, «Андропов постоянно требовал, чтобы мы в своей работе не отрывались от народа и — напротив — опирались на общественность»<sup>43</sup>. В одном из своих последних выступлений в роли председателя КГБ Ю. В. Андропов подчеркнул «значение учета реакции трудящихся на деятельность органов госбезопасности»<sup>44</sup>. Обращаясь к делегатам XXVI съезда КПСС — работникам органов безопасности, он как бы готовил их к работе в условиях расширяющейся демократии: «Наши действия, наши шаги должны быть понятны массам. Мы должны добиваться того, чтобы трудящиеся понимали каждую нашу акцию, осознавали ее необходимость, оказывали нам необходимую поддержку. Это само

собой не приходит. Нужна широкая разъяснительная работа. Ее нужно проводить еще активнее, чем это мы делали до сих пор. Одних бесед о повышении бдительности мало. Нужно думать о том, как тот или иной наш шаг будет воспринят советскими людьми. Нужно думать и принимать все меры к тому, чтобы наши акции получали поддержку масс»<sup>45</sup>.

В целом, давая общую оценку деятельности Ю. В. Андропова во главе Комитета госбезопасности, мы все больше склоняемся к точке зрения, что он стремился создать мощную современную службу безопасности, вооруженную новейшими методами и техническими средствами, включающую в себя высококвалифицированные аналитические и прогностические подразделения, способную на должном уровне противостоять спецслужбам других государств. Так высказывается и директор ФСБ генерал армии Н. П. Патрушев в статье, посвященной 90-летию Ю. В. Андропова. «Если бы сейчас решался вопрос о нашей чекистской символике, то рядом со щитом и мечом можно было бы смело добавить и символ современной электроники», — образно высказывался Ю. В. Андропов, призвав молодых сотрудников КГБ «постоянно и упорно учиться», «овладевать научно-техническими знаниями, овладевать

<sup>42</sup> Там же. С. 102. Назначение Ю. В. Андропова состоялось 18 мая 1967г. (Ежегодник БСЭ. 1968. — М., 1968. С. 30), а выступление перед выпускниками Высшей школы КГБ в июле того же года.

<sup>43</sup> Бобков Ф. Д. Указ. соч. С. 213.

<sup>44</sup> Андропов Ю. В. Указ. соч. С. 339.

<sup>45</sup> Там же. См. также: С. 250.

современной техникой, которую дает нам страна»<sup>46</sup>.

Судя по всему, образ «охранки», внушающей страх населению, от сотрудников которой сограждане шарахаются, был глубоко омерзителен Андропову. «Сейчас еще раз полезно напомнить, что у чекистов нет каких-либо особых привилегий, — обращался руководитель КГБ к активу своего ведомства 24 марта 1976 г. — Чекисту не позволено ничего сверх того, что предусматривает закон. Всякое отступление от партийных норм поведения, чванство и высокомерие, злоупотребление властью, чрезмерное честолюбие, нескромность, проявление неуважения к правам граждан, я уже не говорю о нарушениях законности, — все это такие явления, которые попросту несовместимы с высоким званием чекиста»<sup>47</sup>. Одновременно Андропов подчеркивал, что сотрудники КГБ должны «изыскивать новые формы работы», «обязаны видеть реально существующие общественные явления и процессы, быстро и оперативно реагировать на изменения в обстановке...»<sup>48</sup>. Трудно усомниться в необходимости такого подхода в деятельности любой серьезной спецслужбы.

Следует, на наш взгляд, обратить внимание на следующее обстоятельство. Питательной почвой для различных правонарушений и даже массовых беспорядков Ю. В. Андропов считал нарушения прав граждан, невоз-

можные условия жизни и труда, унижение людей начальственным произволом, мздоимством. Об этом пишет в своих мемуарах Ф. Д. Бобков<sup>49</sup>. В декабре 1967 г., т. е. через полгода после вступления в должность председателя КГБ, Андропов предупредил, что «борьба партии и Советского государства с фактами нарушения законных прав трудящихся, с пренебрежением к их нуждам, с бюрократизмом, а также воспитание людей в духе социалистического патриотизма, честного выполнения своих гражданских обязанностей способствует устранению почвы для антиобщественных поступков. Этому содействует и повышение благосостояния трудящихся, дальнейшее развитие советской демократии, рост уровня культуры и сознательности масс в нашей стране»<sup>50</sup>. Надо полагать, что ставшие за годы рыночных реформ повседневной реальностью факты невыплаты и нищенского размера зарплаты, взяточничества и издевательств чиновников, бьющего в глаза богатства нуворишей на фоне бедственного положения трудящихся отнюдь не способствуют созданию в России (да и в других странах-преемниках СССР) всеобщего иммунитета к вербовочной и подрывной деятельности зарубежных спецслужб. Скорее, наоборот...

Находясь в руководящих органах КПСС, а в последний период жизни — на посту Генерального секретаря-

<sup>46</sup> Там же. С. 121–122. См.: *Патрушев Н.* Тайна Андропова. // *Российская газета*. — 2004. — 15 июня. С. 4.

<sup>47</sup> *Андропов Ю. В.* Указ. соч. С. 251.

<sup>48</sup> Там же. С. 166. См. также: *Бобков Ф. Д.* Указ. соч. С. 193–194, 212.

<sup>49</sup> *Бобков Ф. Д.* Указ. соч. С. 199–213.

ря ЦК, Ю. В. Андропов подчеркивал необходимость развития не только общегосударственной, но и внутрипартийной демократии. Еще в 1976 г., выступая с докладом в связи со 106-й годовщиной со дня рождения В. И. Ленина, он особо подчеркнул важность демократического характера партийной жизни для развития демократии в стране в целом: «Тот факт, что вопросы развития демократии в нашей стране разрабатываются, ставятся и последовательно решаются именно Коммунистической партией, вполне закономерен. И не только потому, что партия концентрирует и воплощает в политических решениях коренные интересы и потребности всех классов и социальных групп, всех наций и народностей, всех поколений советского общества (снова у Ю. В. Андропова рассматривается проблема согласования, стыковки различных интересов, в данном случае через партию. — В. К., А. Л.). Партия коммунистов-ленинцев сама представляет собой глубоко демократический организм, объединяющий более пятнадцати миллионов передовых представителей рабочего класса, колхозного крестьянства и интеллигенции»<sup>51</sup>.

Уже будучи первым лицом в партии, выступая на июньском (1983 г.) Пленуме ЦК КПСС, Ю. В. Андропов вновь высказался о расширении внутрипартийной демократии как о непереносимом условии осуществле-

ния КПСС руководящей роли в стране: «Большой резерв партии — дальнейшее развитие внутрипартийной демократии, повышение творческой активности, инициативы и ответственности коммунистов. Чем смелее и конкретнее будут выступать коммунисты, обсуждая насущные вопросы жизни партии и страны, чем активнее будут принимать участие в выполнении принятых решений, тем успешнее сможет выполнять наша партия свою историческую миссию»<sup>52</sup>. Очевидно, что Андропов не рассматривал пребывание КПСС у власти как нечто, раз и навсегда данное. Он предполагал, что партия свое право на роль руководителя общества должна подтверждать и утверждать, причем не словами, а делами. Произнеся на состоявшемся сразу после смерти Л. И. Брежнева внеочередном ноябрьском (1982 г.) Пленуме ЦК КПСС традиционные слова о том, что «советский народ безгранично доверяет своей Коммунистической партии», Андропов одновременно обратил внимание на то, почему доверяет: «потому, что для нее не было и нет иных интересов, чем кровные интересы советских людей» (надо понимать, очевидно, что не должно быть никаких иных интересов, кроме интересов сограждан, советских людей) и, самое главное, на то, что это доверие необходимо оправдывать: «Оправдать это доверие — значит идти вперед по пути коммунистичес-

<sup>50</sup> Андропов Ю. В. Указ. соч. С. 113.

<sup>51</sup> Там же. С. 261.

<sup>52</sup> Пленум Центрального Комитета КПСС, 14–15 июня 1983 г. — М.: Политиздат, 1983. С. 131; См. также: Андропов Ю. В. Указ. соч. С. 431.

<sup>53</sup> Андропов Ю. В. Указ. соч. С. 373.

кого строительства, добиваться дальнейшего расцвета нашей социалистической Родины»<sup>53</sup>. Тема необходимости оправдать доверие народа, ожиданий людей прозвучала и в своего рода «политическом завещании» Андропова — тексте выступления, переданном декабрьскому (1983 г.) Пленуму ЦК КПСС<sup>54</sup>. Безусловно, это — позиция не вождя тоталитарной системы, а лидера современной демократической политической партии, ответственной перед своим народом.

Обращает на себя внимание то, что Андропов неоднократно подчеркивал значение работы, проведенной по преодолению негативных последствий культа личности, «по укреплению (как тогда принято было говорить. — В. К., А. Л.) ленинских норм партийной жизни»<sup>55</sup>.

Выступая в декабре 1967 г. на открытии мемориальной доски на здании, где работал Ф. Э. Дзержинский, председатель КГБ в духе начала 60-х гг. специально подчеркнул: «Говорить сегодня о Дзержинском — это значит говорить о всем стальном дивизионе первых чекистов, и прежде всего о ближайших соратниках Феликса Эдмундовича: В. Р. Менжинском, М. Я. Лацисе, И. К. Ксенофонтове, Я. Х. Петерсе, М. С. Кедрове, Г. И. Бокии, И. С. Уншлихте и многих других... Нынешнее поколение чекистов свято чтит память Дзержинского и его боевых друзей»<sup>56</sup>. В то вре-

мя такое перечисление было открытым выражением «шестидесятнической» позиции, ибо пять из семи названных Андроповым деятелей были репрессированы в годы сталинизма, а в 1967 г. эту тему старались не упоминать даже косвенно. Под «шестидесятничеством» мы понимаем стремление гуманизировать, «очеловечить» социализм, соединить его с демократией, наполнить социалистическую идеологию интернационалистским содержанием, преодолеть опасные и ведущие в конечном счете к распаду многонационального государства шовинистические тенденции, обозначившиеся в политике возглавлявшегося И. В. Сталиным советского руководства в конце 1940-х — начале 1950-х годов и даже ранее в 1937—1939 гг. (годы «большого террора»). Неслучайно в 1960-е гг. в пропаганде и агитации, даже наглядной, часто возвращались к лозунгу Великой французской революции: «Свобода, равенство, братство», созвучному девизу Социалистического интернационала: «Свобода, справедливость, солидарность», сближающему два направления международного рабочего движения: социал-демократов и коммунистов.

Еще более откровенным выглядело то, что, выступая с докладом об итогах XXV партсъезда на собрании партийного актива КГБ, Ю. В. Андропов сделал акцент на значение внутрипартийной демократии в обеспече-

<sup>54</sup> Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 26–27 декабря 1983 г. — М.: Политиздат, 1984. С. 23–24.

<sup>55</sup> См.: Андропов Ю. В. Указ. соч. С. 109, 246, 261, 275–276, 363.

<sup>56</sup> Там же. С. 117. См. также доклад о 50-летию органов госбезопасности 20 декабря 1967 г. С. 106.



нии руководящей роли КПСС и в связи с этим подчеркнул «важную роль в укреплении и развитии ленинских норм партийной жизни и принципов партийного руководства», которую сыграли решения XX съезда КПСС<sup>57</sup>. Такое заявление руководителя КГБ выглядело диссонансом по отношению к позиции других членов Политбюро и партийного руководства в целом, ибо 20-летие XX съезда в феврале 1976 г. не было отмечено даже традиционной для подобных дат статьей в «Правде».

В последние годы в ряде работ, посвященных анализу опыта перестройки, ставится вопрос: стал бы Ю. В. Андропов осуществлять глубокие преобразования советского общества, если бы судьба предоставила ему возможность работать во главе партии и государства более долгий срок? Обычно на этот вопрос отвечают отрицательно, имея в виду прежде всего ограниченность мировоззрения Андропова социалистическими ценностями и идеалами, «сильнейший груз прошлого», его боязнь крутых потрясений, «венгерский синдром», образовавшийся у Андропова, когда он был послом СССР в Венгрии во время кризиса 1956 г. и связанных с ним трагических событий<sup>58</sup>.

М. С. Горбачев, очень тепло высказываясь об Андропове, тем не ме-

нее пишет, что он не пошел бы на радикальные перемены, поскольку «всегда оставался человеком своего времени, принадлежал к числу людей, которые не могли вырваться за пределы старых идей и ценностей» и «видимо, многолетняя работа в КГБ с ее „спецификой“ наложила отпечаток на весь его облик, жизненные установки, сделала подозрительным и в определенной степени обреченным на служение системе»<sup>59</sup>.

Думаем, дело в другом. Ю. В. Андропов вполне мог пойти на самые радикальные преобразования и, более того, считал, что рано или поздно демократические институты в Советском Союзе будут включены на полную мощность, обеспечив не меньшую, а возможно, и большую степень народовластия, непосредственного участия народа в управлении делами своего государства, чем в самых развитых странах западной демократии. Об этом свидетельствует хотя бы систематическое подчеркивание Андроповым необходимости последовательного и неуклонного расширения демократии, наполнения ее реальным содержанием. Но одновременно он был убежден, что преобразования должны быть досконально подготовлены и, в первую очередь, в том, что касается расширения демократии, самоуправления — с точки зре-

<sup>57</sup> Андропов Ю. В. Указ. соч. С. 246.

<sup>58</sup> См.: Арбатов Г. А. Из недавнего прошлого // Знамя. 1990. № 10. С. 207–227; Затянувшееся выздоровление (1953–1985 гг.). С. 297–332; Черняев. Моя жизнь и мое время. — М.: Международные отношения, 1995. С. 447–451; Волкогонов Д. А. Семь вождей. В 2-х кн. Кн. 2 — М.: АО «Издательство «Новости», 1995. С. 100–102, 113–194; Яковлев А. Н. Горькая чаша: Большевизм и реформация России. — Ярославль: Верх.-Волж. кн. издательство, 1994. С. 228–229.

<sup>59</sup> Горбачев М. С. Жизнь и реформы. Кн. 1. — М.: Новости, 1995. С. 247.

ния готовности людей брать ответственность на себя и умело пользоваться предоставленными им полномочиями. Об этом неоднократно говорил и писал сам Ю. В. Андропов. Так, в докладе 22 апреля 1976 г. он сказал: «Наша цель — добиться того, чтобы каждый гражданин понимал, чувствовал, что решение общественных дел, само развитие общества зависят и от него лично, от его работы, от его политической активности. Предоставляя всем гражданам большие права и свободы, социалистическая демократия требует также высокого уровня сознательности и самодисциплины, социальной ответственности и гражданской активности. Чем выше сознательность, тем меньше нужды в каких бы то ни было ограничениях. Отсюда и возрастающее значение всех сторон воспитательной работы»<sup>60</sup>. Кажется, яснее не скажешь.

В докладе, посвященном 100-летию со дня рождения Ф. Э. Дзержинского, 9 сентября 1977 г., Ю. В. Андропов снова вернулся к этой теме: «Разумеется, мы не считаем, что существующий у нас механизм социалистической демократии достиг предела в своем развитии и совершенствовании. Одно из достоинств проекта новой Конституции (доклад делался как раз в дни обсуждения проекта. — В. К., А. Л.) как раз в том и состоит, что он, расширяя гарантии прав советских граждан, четко указывает основные направления совер-

шенствования социалистической демократии. И такое совершенствование будет идти по мере дальнейшего развития общественных отношений, повышения сознательности членов нашего общества, укрепления социалистической морали и нравственности»<sup>61</sup>. Примечательно, что этот доклад был нацелен против диссидентов, осуждавших советскую политическую систему за недемократизм, и зарубежных критиков СССР за нарушение прав человека. Приведенными выше словами Андропов как бы показывает критикам наличие определенных объективных ограничителей на пути развития демократии в Советском Союзе, не отвергая саму необходимость ее совершенствования. В докладе 22 апреля 1982 г. он говорит о политической культуре народа как необходимом условии его самоуправления: «...наша партия считает своей первой задачей непрерывно заботиться о повышении сознательности, политической культуры трудового народа. Чем мы лучше справляемся с этой задачей, тем стремительнее, полноводнее становится поток исторического творчества масс»<sup>62</sup>.

В статье «Учение Карла Маркса и некоторые вопросы социалистического строительства в СССР» Ю. В. Андропов подчеркнул, что стать действительным хозяином в обществе — дело длительное и непростое. «Получить право хозяина и стать хозяином — настоящим, мудрым, рачительным — далеко не одно и то же, —

<sup>60</sup> Андропов Ю. В. Указ. соч. С. 262–263.

<sup>61</sup> Там же. С. 227.

<sup>62</sup> Там же. С. 360.

писал он. — Народу, свершившему социалистическую революцию, приходится еще долго осваивать свое новое положение верховного и безраздельного собственника всего общественного богатства — осваивать и экономически, и политически, и, если угодно, психологически, вырабатывая коллективистское сознание и поведение. Ведь социалистически воспитанным является лишь тот человек, которому небезразличны не только собственные трудовые успехи, благополучие, авторитет, но и дела товарищей по работе, трудового коллектива, интересы всей страны, трудящихся всего мира»<sup>63</sup>. Здесь формально говорится о формировании коллективистского социалистического образа жизни, превращении, как выразился Андропов, «моего» частнособственнического в «наше», общее. Возможность и необходимость такого преобразования представляются нам проблематичными, поскольку индивидуализм и коллективизм, т. е., условно говоря, «мое» и «наше», диалектически взаимодействуют в сознании и подсознании каждого человека. Однако, по сути, здесь у Андропова идет речь о воспитании и самовоспитании ответственности, без которой реальное самоуправление невозможно.

Наконец, на июньском (1983 г.) Пленуме ЦК КПСС Ю. В. Андропов прямо определил, что перерастание современной советской государственности в общественное самоуправление будет обусловлено «и материальными возможностями общества, и уровнем политического сознания и культуры масс. Это очень важно понимать и помнить. Не придумывать абстрактно дальнейшие пути и формы развертывания демократии, а идти от жизни»<sup>64</sup>.

В октябре 1983 г. Ю. В. Андропов направил в Политбюро записку, где предложил рассмотреть возможность расширения некоторых «демократических процедур» при проведении предстоящих выборов в Верховный Совет СССР, «не замыкаться на должностном принципе при выдвижении кандидатов», замечать «интересных», «заметных» людей, «проводников линии партии в народе», активнее привлекать к участию в высшем органе власти представителей репрессированных в годы культа личности народов. Сообщивший широкой публике об этой записке (до сих пор не опубликованной полностью) Д. А. Волкогонов охарактеризовал ее как очень осторожную и ограниченную попытку «кое-что изменить (далеко не существенное) в предстоящих выборах (без выбора!)»<sup>65</sup>. Но не надо забывать, что путь в тысячу ли, как говорит китайская пословица, начинается с первого шага. Политическая реформа в Советском Союзе, вырвавшаяся затем из-под контроля ее инициаторов, стоившая многим из них власти и завершившаяся его распадом и образованием новых независимых государств, началась, если

<sup>63</sup> Андропов Ю. В. Указ. соч. С. 421–422.

<sup>64</sup> Пленум Центрального Комитета КПСС, 14–15 июня 1983 г — М.: Политиздат, 1983. С. 123.

<sup>65</sup> Волкогонов Д. А. Семь вождей. Галерея лидеров СССР: В 2-х кн. Кн. 2. — М.: Новости, 1995. С. 155–156, 185.

вспомнить, с довольно уклончивого высказывания М. С. Горбачева на XXVII съезде КПСС: «видимо, настало время внести необходимые коррективы и в нашу избирательную практику. Здесь накопилось немало вопросов, ждущих своего решения»<sup>66</sup>.

Поднятый Ю. В. Андроповым вопрос о расширении участия в управлении делами государства репрессированных или по тем или иным причинам «попавших под подозрение» народов имел в условиях многонационального состава населения СССР принципиально важное значение. Так называемый «пятый пункт» — по порядку номеру соответствующей графы анкеты, с указанием национальности, — в зависимости от его наполнения являлся либо акселератором, либо тормозом, либо даже блокиратором карьерного роста того или иного человека. Это вызывало множество трений и недоразумений в международных отношениях Советского Союза. Например, США и Израиль постоянно указывали нашей стране на ограничения в продвижении по службе советских граждан еврейской национальности. ФРГ аналогичным образом обращала внимание на проблемы советских немцев, особенно выселенных в начале войны из родных мест немцев Поволжья. Даже очень тактичные и прагматичные финские руководители, весьма заинтересованные в развитии советско-финляндских экономических отношений, периодически напоминали о зат-

руднениях, испытываемых советскими финнами — ингерманландцами. Естественно, все это не улучшало «имидж» Советского Союза, в том числе и в среде, в целом благожелательно настроенной по отношению к СССР. Еще более важным и существенным был внутренний аспект этой проблемы. Сложности в карьере, общественном признании создавали у людей, с ними сталкивающихся, благоприятную почву для постепенного отторжения от страны, в которой они родились и выросли, формировали и усиливали у них эмигрантские настроения. Возникал порочный круг: людей, принадлежавших, скажем, к еврейской национальности, боялись выдвигать, мотивируя это вероятностью их отъезда на постоянное место жительства в Израиль или США. А те, кого эти ограничения коснулись, особенно если такое случилось неоднократно, действительно начинали всерьез задумываться — а не уехать ли нам на «историческую родину» или же в завлекавшие иммигрантов из политических, да и из экономических соображений Соединенные Штаты. И уезжали, а там зачастую пополняли ряды отнюдь не членов обществ дружбы с Советским Союзом. Кроме того, давно уже замечено, что в многонациональной стране политическая устойчивость достигается лишь тогда, когда представители всех составляющих ее население этносов чувствуют себя ее полноправными гражданами, ощуща-

<sup>66</sup> Горбачев М. С. Избранные речи и статьи. Т. 3. — М.: Политиздат. 1987. С. 237. См. также резолюцию XXVII съезда КПСС // XXVII съезд КПСС, 25 фев. — 6 марта 1986 г. Стенографический отчет. Т. 1. — М.: Политиздат, 1986. С. 540.

ют такую страну в полном смысле «своей». Это было актуально для Советского Союза 1970—1980-х гг. Это не менее, а может быть, и более актуально для всех без исключения постсоветских государств.

В концепции демократии и самоуправления, которую обосновывал и которой придерживался Андропов, очень важное место занимал тезис о единстве прав и обязанностей. Осуществлять права с пользой и для себя, и для других может, по Андропову, лишь человек, добросовестно выполняющий вытекающие из его жизни в той или иной общности обязанности: «Природа социалистического (а от себя добавим — и любого другого. — В. К., А. Л.) общества такова, что расширение прав и свобод органично связано с повышением ответственности каждого перед обществом, с соблюдением гражданских обязанностей, — говорил Андропов в докладе, посвященном 100-летию со дня рождения Ф. Э. Дзержинского. — В самом деле, если кто-либо из членов нашего общества пренебрегает своими обязанностями, игнорирует нормы общественного поведения, то тем самым он наносит ущерб и себе самому, и другим людям, не говоря уже об интересах общественных»<sup>67</sup>.

В речи перед избирателями 22 февраля 1979 г. он выделил эту мысль так: «Чем глубже осознается взаимосвязь прав и обязанностей, чем ответственнее подход каждого советского человека к выполнению своего гражданского долга, тем со-

держательнее, богаче становится социалистическое народовластие, рожденное Октябрьской революцией и впитавшее в себя более чем шестидесятилетний опыт массового политического творчества»<sup>68</sup>.

Взгляды Андропова на условия и ограничения развертывания демократии, на наш взгляд, весьма схожи с позицией не менее крупного государственного деятеля, жившего в другую историческую эпоху: П. А. Столыпина. Тот, как известно, также считал, что необходимо вначале воспитать из жителя России Гражданина и только потом, по мере его готовности, включать в процесс управления государством. Как показывает исторический опыт, такой подход содержит в себе рациональное зерно.

Управление и самоуправление — процесс, требующий определенного уровня цивилизованности, и чем сложнее общество, тем выше этот уровень. Конечно, это не означает, что достижения необходимого уровня цивилизованности надо ждать сложа руки. Его следует приближать, в том числе и посредством все более активного — по нарастающей — участия людей в управлении делами общества. Кстати говоря, именно Андропов употребил выражение «социалистическая цивилизованность», понимая под этим не только уровень доходов населения и обеспеченности его предметами потребления, но и многие другие факторы, определяющие качество жизни народа. «В действительности понятие уровня жизни го-

<sup>67</sup> Андропов Ю. В. Указ. соч. С. 277.

<sup>68</sup> Там же. С. 320, 247, 277, 430–431.

раздо шире и богаче, — говорил он. — Тут и постоянный рост сознательности и культуры людей, включая культуру быта, поведения, и то, что я бы назвал культурой разумного потребления. Тут и образцовый общественный порядок, и здоровое, рациональное питание, тут и высокое качество обслуживания населения (с чем у нас, как известно, еще далеко не все благополучно). Тут и полноценное с нравственно-эстетической точки зрения использование свободного времени. Словом, все то, что в совокупности достойно именоваться социалистической цивилизованностью»<sup>69</sup>.

Это андроповское определение имеет глубокий философский смысл. Оно указывает на цель развития экономики и других составляющих общественной системы. Такой целью является человек. И не просто человек, а личность — интеллектуально развитая, здоровая физически и духовно, способная разумно ограничивать, управлять своими потребностями. Андропов в качестве неотъемлемого слагаемого цивилизации называет «образцовый общественный порядок», подчеркивая тем самым его самоценность. Это, кстати, и, к сожалению, не характерно для отечественной общественной мысли и культурной традиции, но если мы хотим жить «как люди», то и должны вести себя соответственно, а значит — соблюдать нами же установленные правила поведения. При этом, разумеется, эти правила должны идти «от жизни»,

опираться на обычаи и традиции народа, а не пересекать их. Тогда вероятность того, что «строгость законов будет смягчаться их несоблюдением», уменьшится.

Думаем, что свою знаменитую борьбу за укрепление дисциплины во всех звеньях и на всех уровнях народного хозяйства Андропов рассматривал и как средство приведения в действие резервов производственного роста, лежащих, что называется, на поверхности, и как средство воспитания, достижения этой самой «социалистической цивилизованности». Об этом почти напрямую Андропов сказал сам в статье «Учение Карла Маркса и некоторые вопросы социалистического строительства в СССР»: «Смысл усилий партии по улучшению управления, повышению организованности, деловитости, плановой, государственной и трудовой дисциплины состоит не только в том, чтобы избавиться от определенных недостатков и трудностей, что само по себе имеет огромное значение, но и в том, чтобы в конечном счете еще больше упрочить те основы, на которых зиждется социалистический образ жизни»<sup>70</sup>. Неслучайно, выступая 31 января 1983 г. перед московскими станкостроителями на заводе им. С. Орджоникидзе, он назвал дисциплину, наведение порядка тем звеном, за которое надо ухватиться, чтобы вытянуть всю цепь<sup>71</sup>.

Как известно, именно при Ю. В. Андропове и под его руковод-

<sup>69</sup> Андропов Ю. В. Указ. соч. С. 477.

<sup>70</sup> Там же. С. 427.

<sup>71</sup> Там же. С. 410.

ством прошел первый за двадцать лет (после июньского 1963 г.) Пленум ЦК КПСС, посвященный идеологической работе. «Партийные комитеты всех ступеней, каждая партийная организация должны понять, что при всей важности других вопросов, которыми им приходится заниматься (хозяйственных, организационных и иных), идеологическая работа все больше выдвигается на первый план», — говорил Андропов на Пленуме и объяснял почему: «Мы ясно видим, какой серьезный ущерб приносят изъятия в этой работе, недостаточная зрелость сознания людей, когда она имеет место»<sup>72</sup>. Ю. В. Андропов указывал, что одна из главных задач идеологической работы — «систематически повышать политическую культуру трудящихся, чтобы сделать каждого человека сознательным, непременно... сознательным участником общественной жизни»<sup>73</sup>. Таким образом, в понимании Андропова, идеологическая работа готовит людей к осуществлению функций самоуправления, формирует у них «социалистическую цивилизованность».

Судя по всему, как своего рода расчистку поля для реального народовластия Ю. В. Андропов рассматривал, в частности, и развернутую по его инициативе борьбу с коррупцией. Выше уже приводилось его высказывание на июньском (1983 г.) Пленуме ЦК КПСС, где ликвидация коррупции рассматривается как одно из направ-

лений развития политической системы, совершенствования советской государственности, расширения социалистической демократии. Еще раньше Андропов говорил об укреплении законности, необходимости соблюдения законов всеми гражданами, «независимо от занимаемой ими должности, от характера работы, которую они выполняют», как о важнейшем условии народовластия в СССР<sup>74</sup>. В этой же связи он упомянул и о различных формах антиобщественных явлений, гнездящихся вокруг коррупции, и в докладе 22 апреля 1982 г.: «У советских людей... вызывают особое возмущение факты хищения, взяточничества, бюрократизма, неуважительного отношения к человеку и другие антисоциальные явления. И тут не столь важно: перешли ли они в сегодняшний день из прошлого или они заносятся к нам из-за рубежа и паразитируют на тех или иных недостатках нашего развития. Раз такие явления есть, они нам мешают, и борьба с ними — долг каждого коммуниста, каждого гражданина»<sup>75</sup>.

На состоявшейся 15 августа 1983 г. встрече с ветеранами партии — последнем публичном мероприятии с его участием — Ю. В. Андропов говорит о том, что идеологическая работа, а значит и воспитание цивилизованного человека, способного брать ответственность на себя, обесценивается всякого рода беспорядком, бесхозяйственностью, нару-

<sup>72</sup> Пленум Центрального Комитета КПСС, 14–15 июня 1983 г. — М.: Политиздат 1983. С. 111.

<sup>73</sup> Всегда в строю! Встреча в ЦК КПСС с ветеранами партии 15 августа 1983 г. — М.: Политиздат, 1983. С. 9.

<sup>74</sup> См.: Андропов Ю. В. Указ. соч. С. 262.

<sup>75</sup> Там же. С. 363.

шениями законов, стяжательством, мздоимством. Без социального обеспечения идеологической работы, включающего в себя искоренение вышперечисленных пороков, успех идеологической работы, по Андропову, невозможен<sup>76</sup>.

То, что до проведения радикальных реформ коррупция и сопутствующие ей преступления не были в СССР выжжены настолько, чтобы никому не было повадно думать о чем-либо подобном, серьезнейшим образом мешает проведению реформ, подрывает и компрометирует их. Для многих государственных служащих, руководителей предприятий и учреждений реформы стали лишь способом личного обогащения, причем не за счет своего труда, а за счет присвоения созданного другими, в том числе предшествующими поколениями. Это, в свою очередь, растлевающим образом влияет на все социальные слои, а также вызывает у несведущих людей ощущение, что реформы любые, а не только нынешние, лишь способ воровства. Думаем, не случайно глубокие рыночные преобразования, проводящиеся сейчас в Китае, сопровождаются мерами, порой довольно жесткими, направленными на искоренение преступности, включая коррупцию.

Проблема коррупции как одного из основных тормозов развития российского общества неоднократно ставилась в посланиях Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации. Такое заострение вопроса о коррупции

вызвано, на наш взгляд, не только его экономической и политической актуальностью в современной России. Рыночные реформы предполагают высокую степень ответственности, саморегулирование гражданами своих, в том числе хозяйственных, отношений. А коррупция, во всех ее многочисленных формах, ведет к тому, что такое саморегулирование происходит не по закону, а «по понятиям», а то и вовсе скатывается к «беспределу», сурово пресекаемому даже в уголовном мире. Видимо неслучайно в странах с развитой рыночной экономикой и устоявшейся политической демократией коррупция и преступность, включая терроризм, рассматриваются в качестве главной угрозы общественной стабильности и поступательному развитию. Не случайно в Евросоюзе действуют жесткие антикоррупционные стандарты, в том числе и в первую очередь налагаемые на вновь вступающие в ЕС страны. С учетом коррупционной опасности индустриально развитые страны стали инициаторами создания FATF (Financial Action Task Force) — межправительственной организации по борьбе с отмыванием денег, полученных криминальным путем.

В предполагавшихся им реформах Ю. В. Андропов, а о том, что они предполагались, свидетельствуют все участники тогдашней политической жизни, близкие к советскому лидеру, следовал, на наш взгляд, трем принципам. Первый, о котором мы уже говорили, — это соответствие темпов и характера преобразований,

<sup>76</sup> См.: Всегда в строю. С. 9–10.



особенно в политической сфере, уровню политической и общей культуры народа, степени его цивилизованности, готовности и, самое главное, способности людей реально брать ответственность на себя и умело распоряжаться ею.

Второй — осторожность, тщательное взвешивание и всесторонняя проверка возможных последствий, включая побочные, планируемых преобразований. В выступлении на ноябрьском (1982 г.) Пленуме ЦК КПСС, говоря о расширении самостоятельности объединений и предприятий, колхозов и совхозов, новый Генеральный секретарь ЦК КПСС подчеркивал: «Действовать тут надо осмотрительно, провести, если нужно, эксперименты, взвесить, учесть и опыт братских стран. Расширение самостоятельности должно во всех случаях сочетаться с ростом ответственности, заботой об общенародных интересах»<sup>77</sup>. На уже упоминавшейся встрече с ветеранами Андропов так охарактеризовал этот принцип: «в экономике такого масштаба, такой сложности, как наша, надо быть сугубо осторожным. Здесь, как нигде, верна пословица: семь раз отмерь, один — отрежь. Именно поэтому, готовя крупные решения, мы стараемся скрупулезно изучить каждый вопрос, идем на крупномасштабные эксперименты, чтобы спокойно, без спешки, изучить, как действуют предлагаемые нововведения, как они влияют на пла-

новую и трудовую дисциплину, на производительность труда, на эффективность общественного производства в целом»<sup>78</sup>. Однако работа по подготовке реформы в экономике велась, ее возглавляли М. С. Горбачев, курировавший сельское хозяйство и агропромышленный комплекс, и Н. И. Рыжков, выдвинутый на должность секретаря ЦК КПСС по экономике именно Андроповым в ноябре 1982 г. И уже в декабре 1983 г. в переданном участникам очередного Пленума ЦК КПСС тексте своего выступления Генеральный секретарь ЦК КПСС смог назвать основные направления программы комплексного совершенствования всего механизма управления<sup>79</sup>.

Наконец, третий принцип — комплексный подход, всесторонний учет всех обстоятельств и действующих сил, включая и, казалось бы, непосредственно не относящиеся к решению данной задачи. Вот снова слова из выступления Андропова на встрече с ветеранами: «Говоря об улучшении идеологической работы, мы имеем перед собой комплексную, многоплановую задачу, решение которой предполагает активные действия на всех направлениях. И это относится не только к идеологии. Комплексного решения, учитывающего и духовные, и материальные, и организационные факторы, требует каждая крупная задача»<sup>80</sup>. В выступлении, предназначенном для де-

<sup>77</sup> Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС. 22 ноября 1982 г. С. 9.

<sup>78</sup> См.: Всегда в строю! С. 9.

<sup>79</sup> Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС. 26–27 декабря 1983 г. С. 21–22.

<sup>80</sup> См.: Всегда в строю!... С. 10.

кабрьского (1983 г.) Пленума ЦК КПСС, Ю. В. Андропов вновь подчеркивал: «Только комплексное, взаимосвязанное рассмотрение вопросов улучшения системы управления может решить задачу наиболее полного использования преимуществ, которые заложены в социалистическом способе производства»<sup>81</sup>. А вот замечание из статьи, посвященной учению Маркса: «Совершенствуя распределительные отношения, необходимо учитывать весь комплекс взаимоотношений в процессе труда»<sup>82</sup>. Наконец, принцип комплексности отчетливо просматривается в призыве Андропова познать то общество, в котором мы живем, ибо без этого невозможна реальная политика, рассчитанная на серьезный успех. Вот этот призыв: «Нам надо трезво представлять, где мы находимся. Забегать вперед — значит выдвигать неосуществимые задачи; останавливаться только на достигнутом — значит не использовать все то, чем мы располагаем. Видеть наше общество в реальной динамике, со всеми его возможностями и нуждами — вот что сейчас требуется»<sup>83</sup>.

На наш взгляд, именно то, что часто считают серьезным изъяном биографии Андропова — пятнадцатилетнее пребывание во главе органов безопасности, — способствовало формированию и закреплению в его характере и сознании стремления к всестороннему учету и сопоставле-

нию всех факторов и тенденций, пусть и кажущихся случайными и несущественными. Очевидно, что в КГБ усилилась и перешла в новое, необходимое высшему политическому руководителю качество внутренне, от природы присущая Юрию Владимировичу осторожность, стал привычным глубокий расчет при принятии и претворении в жизнь решений. Полагаем, что в 1967—1982 гг. Андропов очень хорошо узнал своих соотечественников, определил для себя, что и когда можно от них ждать, что, в какое время и в какой последовательности можно им предлагать, в каком направлении и с какой скоростью вести государственную машину. Полагаем, именно в этот, расцвеченный некоторыми историками и публицистами в темные краски и тона период его жизни, в голове Андропова вышло и нашло окончательную форму основополагающее правило реформ — поспешай не торопясь. «Чтобы увереннее двигаться вперед, — говорил Андропов, — важно сочетать смелость и гибкость в решении объективно назревших проблем с точной, строго научной оценкой уже достигнутого, не преуменьшая и не преувеличивая своих сил и возможностей». Продвигаться вперед, предупреждал он, нужно «от ступени к ступени»<sup>84</sup>.

Как свидетельствует опыт последующих лет — в первую очередь, нынешних реформ в России и других странах-членах СНГ — следование

<sup>81</sup> Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 26–27 декабря 1983 г. С. 22.

<sup>82</sup> Андропов Ю. В. Указ. соч. С. 427.

<sup>83</sup> Там же. С. 432; см. также С. 363–364.

<sup>84</sup> Там же. С. 363–364.

этим принципам позволило бы избежать бесчисленных многочисленных негативных явлений при проведении преобразований в экономической, политической, социальной, национальной и других сферах.

Хорошие слова говорил Юрий Владимирович Андропов! Но абсолютно похожие фразы мы можем найти в «избранных произведениях» И. В. Сталина, В. М. Молотова, Л. М. Кагановича, Л. П. Берии, не говоря уже о Н. С. Хрущеве, Л. И. Брежнев, М. А. Суслове и пр. «последовательных марксистах-ленинцах» «отечественного разлива». В данной статье мы не будем говорить об аналогичных случаях, которые имели место в странах «мирового социалистического содружества».

Всякая теория, как нас учили основоположники «самого верного учения», проверялась практикой. Увы, практика посмеялась (а может быть, и надругалась) над очень правильными словами очень даже симпатичного руководителя КПСС и СССР. Она, по нашему мнению, надругалась дважды. Во-первых, она не дала ему времени для формирования нового современного, не скованного оковами догматизма мышления и поисков нового пути для страны, которую он, судя по всему, искренне любил и которой он хотел подготовить лучшее будущее. Во-вторых, реальная действительность вскоре после ухода Ю. В. Андропова из жизни показала, насколько он еще не освободился от внешне прекрасноразумных и весьма привлекательных идей о достижении самого справедливого общества, которые в реальной действительности

сопровождались на протяжении 70 лет советского периода и очень мрачными страницами истории, сейчас уже достаточно широко известными.

Ю. В. Андропов еще не сумел дойти до осознания необходимости подвергнуть критическому анализу сами «основы».

Именно эти «основы» и подготовили крушение советской системы и приход на ее руины шумной толпы ее могильщиков из числа людей, входивших в состав руководящих органов КПСС и СССР, формально заслуживших звания «истинно преданных идеям марксизма-ленинизма», людей, умевших с неподдельным пылом клясться в верности «идеалам», преследовать и клеймить диссидентов, не говоря уже о предании анафеме идеологических и иных врагов из «дальнего зарубежья».

Горько сознавать, что такие яркие ученые и политики, фанатики идеи построения коммунистического общества, как В. И. Ленин, Л. Д. Троцкий да и И. В. Сталин, восстановившие страну в труднейших условиях 1917–1921 гг., в то же время своими идеями и решениями подготовили ее последующее скольжение в пропасть гнилостной атмосферы террора, абсолютно неоправданных репрессий, взаимно кровавого противоборства и, наконец, в руки таких малограмотных, но хватких серых интриганов и интеллектуальных ничтожеств, хотя и не обделенных жизненным опытом и природным здравым смыслом, как Н. С. Хрущев, Л. И. Брежнев и, как венец маразма, К. У. Черненко. Совсем недалеко ушел от них и «советский

Керенский» М. С. Горбачев, заболтавший и в результате проваливший им же провозглашенную перестройку.

Двойственные чувства испытываешь, читая труды Ю. В. Андропова, который, кстати сказать, большинство из них писал сам (и уж точно редактировал и уточнял сам). С одной стороны, это человек, внушающий уважение своей честностью, верностью и искренней преданностью тем идеалам, в которые он продолжал верить, но уже начал в них сомневаться. С другой стороны, есть какая-то горькая ирония в том, как то будущее, которое он пытался подготовить, с наглостью ухмылкой растоптала суетливая толпа могильщиков тоталитарного социализма. Тоталитарный социализм дискредитирован — и это, наверное, справедливо, но... какими нечистыми руками! И самое главное, что отвращает нас от «похоронной бригады» советской модели социализма. Они выполняли эту свою роль не из неких возвышенных идейных соображений, а исключительно из шкурных меркантильных интересов. Советская система, при всех ее многочисленных недостатках, так или иначе ограничивала возможности наживы, особенно во властных структурах. То, что возникло в России, да и в большинстве других постсоветских государств в 1990-е гг. XX века, не назовешь иначе как плутократией. Бывшие партийные и государственные чиновники не только обменивали власть на собственность, но и успешно соединяли их, забывая слова Христа: «Не можете служить двум господам: Богу и ма-

моне» (Мат., 6,24). А ведь власть, как известно из Евангелия, — от Бога. «Нет власти не от Бога, существующие же власти от Бога установлены» (Рим., 13,1).

Созвучно нам, недавно высказался в отношении латвийской властной «элиты» видный латышский композитор Иммануил Калныньш: «Иисус Христос лучше всего сказал: если ты хочешь идти со мной, отдай свое имущество нищим. Это то же самое: если ты хочешь работать на благо государства и народа, отбрось все имущество и тогда работай. И иди и говори про государство. А если известные люди, которые чрезвычайно быстро стали богатыми, говорят про государство, я не верю ни одному их слову. Я это все сам видел, это произошло перед моими глазами. Возможности были — и довольно легальные, вся приватизация. Люди при предыдущем строе заняли высокие должности в министерствах, им панорама была известна, объекты — известны, свою отрасль знали „от и до“, они и могли себе это все прибрать, потом продать, вот вам и те новые латыши»<sup>85</sup>. И похоже, отнюдь не случайно исправлять и расчищать наделанное в конце прошлого столетия выпало на долю полковника госбезопасности Владимира Путина и его команды, в большинстве своем состоящей из бывших (а бывших, как известно, не бывает) и действующих сотрудников органов, т. е., так или иначе, воспитанников Юрия Владимировича Андропова, не раз указывавшего, что для чекистов вечным девизом есть и бу-

<sup>85</sup> Latvijas Avoze. — 2006. 26.07.

дет максима Феликса Дзержинского: «Холодная голова, горячее сердце, чистые руки».

Преемственность В. В. Путина и Ю. В. Андропова — скорее, сущностную, глубинную, трансцендентную, нежели политико-экономическую — сформулировал известный политолог, в прошлом руководитель группы консультантов ЦК КПСС В. А. Печенев: «...Человек, которого сам Ельцин открыто назвал своим лучшим преемником, воспринят большинством народа не как продолжатель „великого ельцинского дела Антиоктября“, то есть как антикоммунист, а как преемник той политической фигуры, с которой в начале 1980-х гг. многие (особенно так называемые простые люди) связывали надежды на возрождение порядка в стране. Мы имеем в виду Генерального секретаря ЦК КПСС Ю. Андропова»<sup>86</sup>.

Ю. И. Дроздов и В. И. Фартышев в монографии под самим за себя говорящим названием «Юрий Андропов и Владимир Путин. На пути к возрождению» проводят параллель еще четче: «Хотя они никогда не встречались лично, офицер ПГУ Путин был отобран, обучен и сформирован в политическом смысле по системе Андропова. Следовательно, должен был унаследовать систему близких к андроповским взглядов и воззрений. В этой связи не случайным является тот факт, что недавно на здании ФСБ на Лубянке была заново открыта мемориальная доска в честь председа-

теля КГБ Ю. Андропова и Путин участвовал в церемонии ее открытия. ...Оба — убежденные государственники, патриоты, интернационалисты, сторонники усиления роли ВПК, спецслужб, укрепления порядка и дисциплины. Оба — сторонники жесткой требовательности, контроля за принимаемыми решениями. Во многом совпадают и личностные феномены. Путин, как и Андропов, тоже трудоголик, причем отличающийся строгой системностью и последовательностью своих действий. Путин претендует на роль жесткого и эффективного менеджера. Владеет словом, перерабатывает речи, подготовленные ему помощниками, — как поступал и Андропов. И Путин, и Андропов одинаково принципиальны в требованиях соблюдения законности всеми в стране. Путин, как и Андропов, нетерпелив, ему хочется быстрых и эффективных действий, внешних проблем. Однако, нелишне поучиться у Андропова последовательности и неторопливости, соответствию слова и дела, теории и политики»<sup>87</sup>.

В чем трагедия советского периода России? (А именно в этом и личная, и общественно-политическая трагедия огромной плеяды советских руководителей и тех зарубежных деятелей, которые шли по их следам.) Конечно, краткого ответа здесь быть не может. Но, на наш взгляд, ответ на этот вопрос состоит в том, что они очень хотели *ускорить время*, как можно быстрее перескочить «из цар-

<sup>86</sup> Печенев В. Владимир Путин — последний шанс России? — М.: ИНФРА-М, 2001. С. 40.

<sup>87</sup> Дроздов Ю. И., Фартышев В. И. Юрий Андропов и Владимир Путин. На пути к возрождению. — М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2001. С. 140–144.

ства необходимости в царство свободы», забежать вперед «парового катка истории», который их все-таки и раздавил: некоторых буквально, а иных морально-политически.

Они, эти радикалы-революционеры, не поняли своего богоучителя Маркса и много способствовали дискредитации его учения. Ведь твердил же Маркс неоднократно, а Энгельс говорил об этом и после его смерти, что никакая система общественно-политического устройства не появится, если для этого не созрели материальные предпосылки. Эдуард Бернштейн, друг и близкий ученик Маркса, понял это очень хорошо. Искусственно новое общество не создашь, если оно еще не вызрело в своих основах: в сфере производства, в сфере общественных отношений. Марксу, в его молодые годы, очень хотелось совершить всемирную пролетарскую революцию. Повезло товарищу Марксу, что не удалась ему эта затея, а то вполне могло быть и такое, что достался бы ему такой же конец, как неистовому трибуну российской революции 1917 г., Председателю Реввоенсовета РСФСР тов. Л. Д. Троцкому, — ледорубом по революционной головушке.

А ведь говорили же умные люди, в т. ч. и, безусловно, более образованные, способные и не менее В. И. Ленина преданные идее социальной справедливости, что нельзя в истории торопиться, нельзя историю стегать, словно лошадь.

Как же, потянуло «порулить». Вместе с группой вождей нетерпеливых единомышленников из многих стран, установил «диктатуру пролета-

риата в отдельно взятой стране — несчастной России». Попытки устроить экспорт революции рухнули, потому что даже ошалевший от тягот Первой мировой войны западноевропейский пролетариат, «в союзе с беднейшим крестьянством», здраво оценил последствия этого «всемирно-исторического эксперимента» и дал решительный отпор «освободительной миссии» Красной Армии в 1918–1923 гг. Вроде бы на некоторое время образумились и ввели НЭП. Но чесотка «мировой пролетарской революции» не ослабевала.

Утвердившаяся власть не могла допустить разномыслия даже в своих рядах. Она вызвала к руководству страной полубезграмотные массы, легко управляемые с помощью примитивных лозунгов и призывов к самым дурным страстям. В такой ситуации «слишком умные» интеллектуалы-революционеры стали не нужны, потребовались холопы-кнутобойцы. Вначале под «красное колесо» попали просто «несогласные», а потом пошли и «согласные», но «слишком умные».

История советского периода — это наглядная иллюстрация того, к чему приводит монополия одной партии и одной идеологии: это стремительная «дебилизация» партийно-государственного руководства. Если члены первого Советского Правительства имели приличное образование, а некоторые свободно общались на иностранных языках, то тов. И. В. Сталин имел только духовно-семинарское образование, В. М. Молотов — неоконченную гимназию, Г. Г. Ягода — военно-фельдшерское,

а вот Н. С. Хрущев — только ускоренные партийно-политические курсы. К. У. Черненко — 2-летнюю ВПШ, Л. И. Брежнев — техникум и т. д. Что могли предложить эти «руководители» своей стране, кроме всяких утопических благоглупостей, чтобы, скрываясь за их завесой, жить и здравствовать в условиях, максимально приближенных к их коммунистическому идеалу. Другим же могли предложить военно-стратегический кулак. Понятно, что такое положение долго и безнаказанно длиться не могло.

Реальная ситуация ухудшалась. Значит, во имя сохранения привычной системы, в которой они выросли и воспитывались, нужно делать что-то реальное. Вот здесь-то и появился мыслящий человек, который

пришел к высшей власти, но, увы, очень поздно. Запоздалого реформатора обманула его эпоха, обманула та самая история, которую его предшественники хотели оседлать. Мыслящих деятелей убирала загнившая система, чтобы затем рухнуть под обвалы обветшавшего здания, к огромной радости захлопотавших вокруг ее трупа хищных и бессовестных могильщиков, в основном из пролетарских и «социально-близких» советскому строю криминальных элементов. И все же очень жаль Юрия Владимировича Андропова!

Заключая сказанное: все мысли и слова, написанные и произнесенные Ю. В. Андроповым, можно обозначить как очередное издание «О прекрасном острове “Утопия”». А жаль, очень жаль!

# ОТ «СТАТУТА КОРОЛЕВЫ АННЫ» (1710 Г.) К БЕРНСКОЙ КОНВЕНЦИИ (1886 Г.): ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ РАЗВИТИЯ АВТОРСКОГО ПРАВА В ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЕ

ЯСТРЕБОВА Е. Ю.

По определению видного российского исследователя авторского права Я. А. Канторовича «институт авторского права, из всех правовых институтов, является наиболее интернациональным, заключающая в себе принципы и нормы, общие законодательствам всех стран. Этот интернациональный характер нашел свое выражение в Бернской Конвенции 1886 г.»<sup>1</sup>. Однако путь к объединению литераторов в формате международной конвенции был долгим и не простым.

С конца XV в. учреждается институт привилегий, целью которого стала защита интересов издателей в условиях конкуренции, сопровождающей зарождающуюся отрасль промышленности — книгопечатание. По свидетельству Ю. В. Александровского, первая из известных издательских привилегий была дана Венецианской республикой в 1491 г. профессору канонического права магистру Петру из Равенны на издание его сочинения под заг-

**Елена Юрьевна Ястребова** — старший преподаватель кафедры теории и истории права и государства Северо-Западной академии государственной службы.

<sup>1</sup> Канторович Я. Н. Авторское право на литературные, музыкальные, художественные и фотографические произведения. — Пг.: Склад издания в конторе Общ. «Брокгауз-Ефрон», 1916. С. 7.

<sup>2</sup> Александровский Ю. В. Авторское право. Закон 20 марта 1911 г. Исторический очерк, законодательные мотивы и разъяснения. — СПб.: Тов-во по изданию новых законов, 1911. С. 1.



лавием «Phoenix»<sup>2</sup>. В XVIII в. в ряде стран Европы формируется сознание необходимости защиты авторских интересов по аналогии с защитой интересов издателей.

В 1710 г. в Англии появляется первый из известных авторских законов, вошедший в историю под названием «Статут королевы Анны». «Статут» касался авторского права на литературные произведения и признавал литературное сочинение общественным достоянием в случае, если прошло 28 лет со времени его издания. Автору предоставлялось исключительное право на публикацию произведения в течение 14 лет с момента его создания, с возможностью продления этого срока еще на 14 лет при жизни автора.

В 1760-е гг. в литературных и книгоиздательских кругах Англии широкую известность получил громкий судебный процесс между книгопродавцами Мильяром и Тейлором. Мильяр купил в 1729 г. у некоего Томсона право собственности на поэму «Времена года», изданную в 1728 г. В 1763 г. другой книгопродавец Тейлор выпустил новое издание этой поэмы. В ответ Мильяр предъявил к Тейлору иск об убытках не на основании «Статута Анны» 1710 г., поскольку в силу последнего право Мильяра прекратилось уже в 1757 г., а на основании обычного права (*common law*). Предстоящий процесс должен был решить вопрос о действительном существовании литературной собственности, которая с позиций обычного права рассматри-

валась так же, как обыкновенная собственность.

Известный исследователь авторского права И. Г. Табашников приводит целый ряд доводов адвокатов книгопродавца Тейлора, которые, по сути, отрицали всякое существование литературной собственности:

1. Литературная собственность не способна «к оккупации или владению», поскольку для этого необходим определенный момент времени, с которого бы они начинались. Но когда начинается право автора? С момента ли зарождения в его голове идеи книги, или с момента изображения этой идеи на бумаге, или с момента издания книги? В первых двух случаях нелепо утверждать о литературной собственности, в третьем — странно, т. к. опубликованная идея уже стала общим достоянием.
2. Литературная собственность лишена характерных признаков собственности как таковой постольку, поскольку на саму идею невозможно «положить какую-либо печать частного господства, а идеи незримы, и не подлежат внешнему обладанию».
3. Литературная собственность не может состоять в исключительном пользовании, поскольку любая мысль после ее первоначального обнародования, выходит из сферы частного господства автора и становится общим достоянием, как воздух и вода»<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Табашников И. Г. Литературная, музыкальная и художественная собственность. Т. 1. — СПб.: Типография М. И. Попова, 1878. С. 325–326.

И все же, несмотря на приведенные выше доводы английских адвокатов, парламент в 1775 г. признал вечное право английских и шотландских университетов на издаваемые ими сочинения. Только через 104 года сторонникам расширения авторского права удалось добиться признания за автором исключительного права издания в течение всей его жизни (закон 1814 г.).

Основу действующего французского законодательства в вопросе охранения авторского права составил закон «Закон 19–24 июля 1793 года относительного права собственности авторов, музыкальных композиторов, живописцев и рисовальщиков». Ст. 1 этого закона определяла существо авторского права собственности и, в частности, констатировала следующее: «автор всякого рода рукописей, музыкальные композиторы, живописцы и рисовальщики, которые воспроизведут посредством гравирования картины или рисунки, будут пользоваться в пределах государства в течение всей своей жизни исключительным правом продавать лично или через других, распространять свои произведения, передавать на них свою собственность в целом или в частях»<sup>4</sup>.

Следует заметить, что поводом к изданию закона 1793 г. послужило дело, привлечшее внимание всего литературного сообщества Франции. Издатель Бёмер продавал в городе

Меце контрафактное издание-сочинение французского естествоиспытателя Жоржа Бюффона «*Historie naturelle*». Вдова знаменитого ученого пыталась организовать конфискацию контрафактного издания, однако Бёмер ссылаясь на то, что 4 августа 1789 г. во Франции были уничтожены все привилегии и монополии, в т. ч. и в отношении авторских<sup>5</sup>.

5 февраля 1810 г., после обсуждения ряда проектов, в котором принял активное участие сам император Наполеон I, принимается закон «О типографиях и книжной торговле», который прямо затрагивал и вопрос авторского права. В частности, закон признал пожизненное право не только за самим автором, но и за его вдовой. Что касается детей автора, то они пользовались исключительным правом в течение 20 лет со дня смерти его автора. Закон 1810 г. в отношении авторского права применял выражение «право собственности».

В Германии идея авторского права получила свое активное развитие только в конце XVIII в., что вполне объяснимо рядом обстоятельств, связанных с тридцатилетней войной (1618–1648 гг.) между габсбургским блоком и антигабсбургской коалицией. Наступившие впоследствии политическая раздробленность государства и закономерный упадок образования отложили на время положительное решение самой проблематики авторского права.

<sup>4</sup> Борзенко А. Право автора на перевод с приложением сравнительно-законодательной таблицы действующих постановлений о праве автора на перевод им изданного литературного произведения. — М.: Университетская типография, 1892. С. 25.

<sup>5</sup> Шершеневич Г. Ф. Авторское право на литературные произведения. — Казань: Типография Императорского университета, 1891. С. 102.

Тем не менее еще в начале XVIII в. Лейпцигский юридический факультет высказал свое мнение в отношении авторского права, которое определялось следующей формулой: «книга, все равно издает ли ее автор сам или придает ее книгопродавцу, есть истинная и законная собственность первого или последнего»<sup>6</sup>.

Проблема авторского права волновала не только литераторов или книгоиздателей, но и великие умы Германии. К примеру, родоначальник немецкой классической философии Иммануил Кант в 1785 г. в «*Berliner Monatsschrift*» опубликовал статью «О незаконности перепечатки книг», а другой немецкий философ Иоганн Готлиб Фихте в том же «*Berliner Monatsschrift*» опубликовал статью «Доказательство незаконности перепечатки книг».

«Посредством книги автор говорит с читателем, а контрафактор говорит не от себя, а от имени автора», — замечает И. Кант<sup>7</sup>. Фихте же в вопросе авторского права различает две стороны, телесную и духовную, т. е. бумагу и содержание. Телесная сторона, по мысли философа, подлежит присвоению путем покупки книги. Что касается содержания книги, то здесь Фихте усматривает две стороны, материал и форму. Материал, т. е. идеи, после выхода книги в свет становится достоянием общества. Однако форма изложения этих идей вечно принадлежит автору, «он имеет на нее право собственности, которое никогда не переходит к издателю»<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Там же. С. 103.

<sup>7</sup> Там же. С. 105.

<sup>8</sup> Там же.

В целях консолидации усилий по преодолению выхода в свет контрафактной литературной продукции в Пруссии, Ганновере и Саксонии законодатели отказались от исключительного покровительства своих подданных и стали предоставлять на территории своих земель правовую защиту сочинений всех германских авторов.

В 1806 г. в войнах против Франции окончательно были разбиты Австрия и Пруссия, составлявшие последний оплот Священной Римской империи. И вновь открылось благодатное поле деятельности для пледы новых контрафакторов. Дело зашло так далеко, что издатели вынуждены были обратиться к министру иностранных дел и фактическому главе австрийского правительства в 1809–1821 гг. Клеменсу Меттерниху с петицией о принятии действенных мер для признания авторского права.

Между тем защита авторского права осуществлялась на уровне «местных» законов: прусского 1794 г., баденского 1806 г. и баварского 1813 г.

Созданный в соответствии с решением Венского конгресса 1814–1815 гг. Германский союз взял на себя задачу дальнейшего разрешения вопроса авторского права. 9 ноября 1837 г. постановлением Союза в пределах германских союзных государств запрещается перепечатка литературных произведений не только при жизни автора, но и в течение десяти лет после их издания. Постановлением Союза от 19 июля 1845 г. этот срок увеличивается до 30 лет.

Прусское же государство разработало и издало 11 июля 1837 г. закон о литературной собственности, в соответствии с которым самовольная перепечатка литературного произведения запрещалась на протяжении всей жизни автора и в течение 30 лет после его смерти.

Расширение пределов защиты авторских интересов именно в условиях XIX в. объясняется тем, что «литература как средство передачи научных сведений, как средство развития изящного вкуса, как средство внушения известных социальных и этических убеждений, наконец, как средство распространения политических взглядов, приобретает необыкновенное значение в жизни общества. Переставая быть забавой для высших классов, она становится необходимой пищей не только среднего сословия, но и простого народа»<sup>9</sup>.

Во второй половине XIX в. в среде литераторов Западной Европы появляется идея о возвышении голоса писателей в защиту расширения ареала своих авторских интересов. С этой целью в 1858 г. в Брюсселе проходит съезд писателей, на котором обсуждался вопрос о совершенствовании европейского законодательства в сфере авторского и художественного права. В работе съезда приняли участие такие маститые литераторы, как Чарльз Диккенс, Альфонс Ламартин, Жюль Симон, Поль Феваль и др. Большинством, в 56 голосов против 36, участники съезда приняли резолюцию, в которой, в частности, отмеча-

лось следующее: «авторы литературных и художественных произведений должны пользоваться, в течение всей своей жизни, исключительным правом воспроизведения своих трудов, продажи, отдачи на комиссию, уступки частью или всецело права собственности или права воспроизведения. Переживающий супруг должен сохранить те же права, также в течение всей своей жизни, а наследники или преемники автора в течение 50 лет, считая со дня смерти автора или пережившего супруга»<sup>10</sup>. Как следует из принятой резолюции, съезд высказался против вечности авторского права и остановился на позиции лишь увеличения срока его действия. Съезд также по возможности избегал выражения «литературная собственность», заменяя его термином «авторское право».

Решения Брюссельского (1858 г.) съезда писателей во многом способствовали учреждению французским императором Наполеоном III специальной комиссии для пересмотра действующего законодательства в отношении авторского права. Комиссия высказывалась в пользу вечного по срокам своего действия авторского права. 14 июля 1866 г. срок действия авторского права в системе французского законодательства был увеличен до 50 лет.

Германский же закон от 11 июня 1870 г., примыкающий к прусскому закону 1837 г., ввел выражение «Urheberrecht» («авторское право»), отступив от термина «литературная

<sup>9</sup> Там же. С. 107.

<sup>10</sup> Там же. С. 111.

собственность». Авторское право в системе германского законодательства признано срочным, а его защита в правовом отношении должна была осуществляться в течение 30 лет после смерти автора.

В 1878 г. в Париже проходит второй съезд литераторов, основная задача которого заключалась в «образовании великой международной лиги всех писателей, с целью достичь законодательного признания литературной собственности»<sup>11</sup>. В работе Парижского съезда участвовали Виктор Гюго, Жюль Симон, Эдмунд Абу, И. С. Тургенев и ряд других литературных авторитетов.

Съезд признал, что право автора на его произведение является одним из видов права собственности и потому должно быть вечным. Парижский (1878г.) съезд литераторов особо подчеркнул значимость периодического проведения международных литературных конгрессов с целью международной защиты литературных интересов.

Впоследствии поочередно прошли международные литературные конгрессы: в Лондоне (1879 г.), в Лиссабоне (1880 г.), в Вене (1881 г.). Наиболее плодотворными и насыщенными стали Мадридский (1888 г.) и второй Парижский (1889 г.) международные конгрессы литераторов.

Благодаря пропагандистской работе В. Гюго и его единомышленников в начале 1880-х гг. образовалась «Интернациональная ассоциация ли-

тературы и искусства». Данная ассоциация встретила полную поддержку в правительстве Швейцарии, которое в 1883 г. разослало всем государствам предложение о присоединении к признанию основных правовых норм в сфере авторского права на международном уровне. Основным итогом совокупной деятельности группы Виктора Гюго и правительственных энтузиастов Швейцарии явилось учреждение 9 сентября 1886 г. Бернской конвенции<sup>12</sup>, в подписании которой приняли участие Германия, Франция, Бельгия, Англия, Испания, Италия, Швейцария, Республика Либерия, Гаити и Тунис.

В соответствии со ст. 1 конвенции «договаривающиеся стороны обретают союз для защиты прав авторов на их литературные и художественные произведения». Государством происхождения произведения, согласно ст. 2 конвенции, считается то, в котором это произведение было опубликовано впервые. Если публикация произведения произошла одновременно в нескольких государствах — участниках Бернского союза, то государством происхождения произведения считается то, в котором предусмотрен наикратчайший срок защиты авторского права.

В случае, если произведение не опубликовано, то в соответствии со ст. 2 конвенции государством происхождения произведения считается государство, к которому принадлежит автор.

<sup>11</sup> Там же. С. 113.

<sup>12</sup> См.: *Коптев Д. А.* Закон об авторском праве с изложением рассуждений и материалов на коих он основан. — СПб.: Издание юридического книжного магазина Н. К. Мартынова, 1911. С. 412–417.

Ст. 4 Бернской конвенции раскрывает содержание термина «произведения литературные или художественные», под которыми следует понимать:

- книги, брошюры и всякие другие «письмена» или сочинения;
- произведения драматические или музыкально-драматические со словами или без слов;
- произведения рисунка, живописи, скульптуры, гравюры;
- литографии, иллюстрации, географические карты;
- планы, наброски и работы пластические, относящиеся к географии, топографии, архитектуре или к наукам вообще;
- любое иное произведение в литературной, научной или художественной области, которое может быть опубликовано способом тиснения или воспроизведения.

Ст. 5 конвенции наделяла авторов — представителей государств Бернского союза или их правопреемников исключительным правом перевода или разрешения перевода их произведений в других государствах союза в течение десяти лет со времени опубликования оригинала в одном из союзных государств. В отношении разрешенных законом переводов правоохранные начала в отношении авторских прав действовали в том же объеме, как и применительно к оригинальным произведениям.

Согласно ст. 7 конвенции газетные статьи или периодические сборники, публикуемые в одном из госу-

дарств Бернского союза, могли воспроизводиться на языке оригинала или в переводе в других государствах союза, за исключением лишь случаев, когда авторы или издатели в заголовке каждого номера газеты или сборника указывали на запрещение воспроизведения или перевода. В число воспроизведений незаконных, к которым применялась Бернская конвенция, на основании ст. 6 входили недопускаемые косвенные присвоения литературных или художественных произведений, а именно: переделки, аранжировки музыки и т.п. с изменениями, дополнениями или несущественными пропусками, не придающими этим произведениям характера нового оригинального произведения.

В соответствии со ст. 12 конвенции всякое поддельное (контрафактное) произведение могло быть задержано привозом в государство союза, где подлинное произведение пользовалось правом законной защиты.

В целях координации усилий государств-участников Бернского союза и согласно ст. 16 конвенции устанавливалось международное учреждение под именем Бюро Международного Союза для охраны литературных и художественных произведений. Все финансовые расходы на деятельность Бюро несли правительства государств союза, а деятельность самого Бюро была поставлена под покровительство и наблюдение высшего управления Швейцарской Конференции.

## О ПРЕЕМСТВЕННОСТИ В КУЛЬТУРОЛОГИИ

САВЕЛЬЕВ В. В.

Публикация в 2006 г. Российским институтом культурологии объемного тома «Культурология: люди и идеи» свидетельствует о том, что авторы статей проделали большую работу, которая, несомненно, вызовет интерес не только у научного сообщества, но и у студентов, изучающих эту дисциплину в вузах. По своему замыслу книга «Культурология: люди и идеи» посвящена личностям, которые предугадали культурологию в качестве новой междисциплинарной науки и закладывали ее основы. К их категории отнесены известные зарубежные и отечественные философы, писатели, деятели искусства и ... солидный ряд сотрудников Российского института культурологии, некоторые из которых лишь вступают на научную стезю<sup>1</sup>.

Подобный казус свидетельствует о том, что редакторы-составители оказались в плену узковедомственного подхода. Именно этим можно «объяснить» фрагментарность и краткость статей об Э. В. Соколове, С. Н. Иконниковой и М. П. Киме, отсутствие сведений о С. Н. Артановском, М. С. Джунусове, В. Т. Ермакове, Л. Н. Когане, Т. А. Кудриной, Э. С. Маркаряне и В. Б. Чурбанове, являющихся не акторами, а субъектами теоретико-культурного знания.

К сожалению, среди достаточно большого количества создателей современной науки о культуре отсутствуют сведения о Г. А. Аванесовой и Л. П. Воронковой, В. К. Егорове и Л. А. Мостовой, А. П. Огурцове и А. Г. Шейкине, ко-

**Савельев Виктор Васильевич** — доктор философских наук, заслуженный работник культуры Российской Федерации профессор кафедры национальных, федеративных и международных отношений РАГС при Президенте Российской Федерации (Москва)

<sup>1</sup> См.: Культурология: люди и идеи. — М., 2006. С. 62-63, 218, 228, 309, 342, 344, 356, 387, 391, 411, 513 и др.

торые успешно разрабатывают методологические проблемы культурологического знания. Еще более досадна некорректная забывчивость по отношению к советскому этапу развития теории культуры.

Для культурологии забвение преемственности, являющейся одной из базовых закономерностей развития культуры, недопустимо. Ее основной разработкой в советские годы занимался Э. А. Баллер, опубликовавший в 1969 г. монографию «Преемственность в развитии культуры». Утвержденная к печати Институтом философии АН СССР и опирающаяся на 673 источника на русском языке, а также на 167 — на иностранных языках, она и сегодня, по прошествии 38 лет, сохраняет научную дееспособность. Значимость преемственности существенно возрастает в периоды революционных изменений жизни общества. Для нашей страны это не только начало XX столетия, но и рубеж нынешний — вхождение в XXI век и третье тысячелетие.

Книга «Культурология: люди и идеи» является вторым томом в серии «Энциклопедия культурологии». Первый из них — «Теоретическая культу-

рология» — опубликован в 2005 г. Свое название он наследует у привычной для советского времени лексемы — «марксистско-ленинская теория культуры» — (усилиями, прежде всего, А. И. Арнольдова и А. С. Фриша), отпочковавшейся от «теории научного коммунизма». Тогдашнее стремление В. М. Межуева и Н. С. Злобина, С. Н. Артановского и Э. В. Соколова расширить методологическую и теоретическую базу теории культуры философским знанием оказалось, как видно с позиций сегодняшнего дня, не только плодотворным, но и весьма перспективным. Оно придало советской теории культуры черты определенной внеконъюнктурности и жизнестойкости.

Однако происходящую трансформацию советского термина «теория культуры» в постсоветскую «теоретическую культурологию» нельзя считать удачной. По моему мнению, этот аспект (не составную часть, а именно аспект) отечественной фундаментальной культурологии корректнее именовать иначе — философской культурологией. Во-первых, в нем доминируют концепты философии культуры<sup>2</sup>. Во-вторых, два дру-

<sup>2</sup> Философия культуры любомудра и преимущественно умозрительна. Культурология значительно прагматичнее, ибо призвана анализировать реальные культурные процессы и моделировать будущее состояние культурного пространства страны. Прикладная философия культуры — нонсенс. Прикладная культурология — наша боль. Сегодня она нередко предстает как совокупность музейного и библиотечного, клубного и иного проектирования. В действительности же у нее иное предназначение. Прикладной культуролог может и должен проектировать *судьбу самостоятельной личности* (формирование коей начинается в семье и продолжается при содействии школы и библиотеки, музея, клуба и, что сегодня еще важнее, — телевидения и Интернета, проникающих в городские квартиры, а в недалеком будущем — и в сельские дома), *этносудьбы народов* (сегодня наиболее уязвимо самочувствие русского народа, больше других пострадавшее от распада Советского государства), *судьбу человечества*, ведущего себя антиэкологично, т. е. разрушающего природные основы собственной жизни.



гих — исторический и социологический аспекты культурологии — в равной мере теоретичны. Поэтому присваивать номинацию «теоретическая» лишь одной грани фундаментального знания о культуре нелогично.

Сегодня все явственнее обозначаются контуры отечественной культурологии, «обретающей» два уровня знания — фундаментальное и прикладное. Фундаментальное знание включает в качестве своих аспектов *философскую, историческую и социологическую* культурологии. Прикладное знание, наряду с *региональным аспектом*, начинает пополняться *этнической* культурологией, находящейся в стадии становления. Этому процессу благоприятствуют публикации этнологов Ю. В. Бромлея и Л. Н. Гумилева, В. И. Козлова и С. В. Лурье, В. В. Пименова и В. А. Тишкова. Полагаю, что не за горами и зарождение третьего аспекта прикладного знания — *муниципальной* культурологии, которая будет востребована по мере своей направленности на обоснование муниципальной культурной политики и участие в процессе повышения качества местного самоуправления<sup>3</sup>. Утверждение самостоятельной муниципальной культурной политики, дополняющей региональную и федеральную, является обязательным условием осуществления полноценной

федеративной культурной политики в России.

Том «Теоретическая культурология» заслуживает высокой оценки как публикация прорывного характера, создающая почву для объединения вузовских культурологов. Сегодня каждый автор или коллектив, пишущий учебное пособие, как бы творит «собственную» культурологию. В этой связи ситуация в учебно-педагогическом процессе такова: сколько учебников, столько и культурологий. Их количество, по приблизительной оценке, приближается к шестому десятку. Столь внушительное число позволяет предположить, что по закону диалектики отечественные исследователи культуры вплотную приблизились к возможности создания качественно нового пособия — учебника второго поколения по культурологии<sup>4</sup>.

Большинству учебных пособий по этой дисциплине присуще отсутствие концептуальной основы, в соответствии с которой разрабатывается стройная структура курса и выстраивается оригинальная система понятий. Поэтому отечественная культурология, заявляющая себя в качестве наиболее *обобщенно-интегрирующей метанауки* о культуре и самостоятельной учебной дисциплины, в действительности походит на междисциплинарное творение, во многом повторяющее философию культуры.

<sup>3</sup> См. подробнее о качестве муниципального управления как цели административной реформы: *Лексин В. Н., Лексин И. В., Чучелина Н. Н.* Качество государственного и муниципального управления и административная реформа. — М., 2006. С. 183-232.

<sup>4</sup> На мой взгляд, наиболее близки к учебной литературе «второго поколения» пособия Флиера А. Я., Кондакова И. В., а также учебник под редакцией Солонина Ю. Н. и Казана М. С.

Объектом изучения последней является культура во всеобщей целостности безотносительно к субъектам, создающим ее, и пространствам функционирования. Количество философий культуры может быть равно количеству философов, исследующих этот феномен.

В культурологическом «цехе» ситуация должна быть иной. Ведь культурология возникла в связи с тем, что аналитики обнаружили, что культура не только едина для всего социума, живущего в вещественно-энергетическом диалоге с природной средой, но и внутренне разнообразна. В реальной жизни культур много. Сосуществующие культуры стран и народов находятся во взаимодействии, подвержены взаимовлиянию, определенной интернационализации и даже глобализации. В этих условиях для сохранения самобытности и целостности культурного пространства Российской Федерации необходима разработка *отечественной культурологии*<sup>5</sup>. Ее объект (культуры народов, ведущих архаичный, традиционный и современный образ жизни) столь полифоничен, а предмет — многоакурсен, что требует не только индивидуализации, но и объединения усилий специалистов, именующих себя культурологами.

В этой связи целесообразно обратить внимание на одно важное обстоятельство. Полагаю, что нет необ-

ходимости отождествлять отечественную культурологию с американской *культурной*, английской *социальной* или немецкой *философской антропологиями*. Различие между антропологией и культурологией весьма значительно. В антропологии в центре внимания оказывается *человек*, находящийся в мире культуры. Объект культурологии иной — сам полифоничный и многокрасочный *мир культуры*, субъектами которого одновременно являются *человечество, народы*, объединенные в страны, а также талантливые и гениальные *личности*, способные вести за собой творческие коллективы.

Взаимодействуя между собой (подобное взаимовлияние Э. А. Баллер обозначал как горизонтальную преемственность), западные антропологии и отечественная культурология, подобно культурам государств, развиваются параллельно. Именно государственные образования, в большей части полиэтничные, имеют устойчивые и самобытные культурные пространства. Поэтому возможна и необходима отечественная — российская культурология, лидером разработки которой призван быть Российский институт культурологии, имеющий отделение в Санкт-Петербурге и Сибирский филиал в Омске. В этой связи вызывает не только удивление, но и серьезные опасения, желание этнизировать культуроло-

<sup>5</sup> Концепт «отечественная культурология» имеет для меня принципиальное значение. Он согласуется с мыслью Кондакова И. В. о том, «что для каждой культуры может быть выведена своя, только этой культуре свойственная теория (или, если быть последовательным, — совокупность, „пучок“, „веер“ теорий данной культуры, соответствующих ее специфике и объясняющих ее в общем виде)». Цит. по: Кондаков И. В. Культура России. — М., 1999. С. 7.

гию, выделить некую «русскую культурологию», как это произошло в учебном пособии для высшей школы Р. П. Трофимовой «История русской культурологии».

Культурология — это самоназвание отечественной интегративной науки о культуре, формирующейся в постсоветский период и опирающейся на различающиеся по глубине проникновения в объект *институциональные* (музееведение и библиотековедение, школоведение и клубоведение), *видовые* (музыковедение и литературоведение, театроведение и балетоведение), *родовые* (наукознание, искусствознание и идеологизация) и *обществоведческие* (теория и история, социология и экономика культуры) науки о культуре, образующие культуроведение. «Несостыкованность» этих наук в советский период явилась следствием того, что марксистско-ленинская теория культуры «отпочковалась», как уже отмечалось мною выше, от научного коммунизма и, частично, от исторического материализма. История культуры — от гражданской истории. Социология культуры — от общей социологии.

Постулируя интегративный характер культурологии, участники ежегодных симпозиумов по культурологии, масштабных по охвату участников, как бы вавилонизируют создаваемую науку. Они говорят на разных научных языках, забывая про объект анализа — реально идущий культурный процесс.

Последний из подобных симпозиумов состоялся в мае 2007 г. и был посвящен 75-летию Российского ин-

ститута культурологии. Девяностопятистраничная программа научного симпозиума «Время культурологии» радует своей объемностью, но огорчает хаотичностью. По законам синергетики из хаоса способен родиться новый порядок. Его-то и призвано было «задать» пленарное заседание. Однако в программе заседания соседствовали темы, вызывающие любопытство своей эпатажностью («Задачи культурологии как несуществующей науки») и загадочностью («Фермент культуры: дословие — бессловие — послесловие», «Культура времени», «От теории коммуникации и герменевтики к гуманитарным технологиям»). К сожалению, и в последующей работе секций и круглых столов весьма незначительным было внимание к главной теме — федеративному культурному пространству России.

К реализации своего интеграционно-метанаучного предназначения культурологи еще не приступили. В изданных ими учебниках и словарях присутствуют (без надлежащей модуляции в культурологическую тональность) дефиниции, являющиеся органичными для социальной философии и гражданской истории, общей социологии и антропологии, для эстетики и филологии, этнологии и теории национальных отношений. Примечательно, что претенденты на номинацию «историческая культурология» в действительности проявляют себя ...как историки культуры. Они, руководствуясь принципом хронологии, стремятся реконструировать исторические события и процессы в их последовательности. Суть же историчес-

управленческое  
консультирование

211

2/2007

кой культурологии видится в ином: опираясь на ретроспективный ракурс, обнаруживать «следы» прошлого в настоящем, раскрывать ментальные смыслы той жизнедеятельности, которая способствует самосохранению и устойчивому развитию личностей и народов, государств и цивилизаций.

Существенным достижением советского времени, на которое хотелось бы обратить внимание в аспекте преемственности, является ряд позитивных тенденций, связанных со становлением марксистско-ленинской теории культуры как науки и учебной дисциплины. Зачинателями этого процесса выступили три творческих коллектива. Первый из них — сектор исследований по истории и философским проблемам культуры Института философии АН СССР, созданный академиком П. Ф. Юдиным в 1962 г. Второй — кафедра теории и истории культуры Московского государственного института культуры, рождение которой в 1967 г. было инициировано профессором А. И. Арнольдовым и доцентом С. М. Косолаповым. Третьим коллективом, в порядке хронологической последовательности, стала кафедра теории и истории культуры Ленинградского государственного института культуры им. Н. К. Крупской, возникшая в конце 1960-х гг. До 1972 г. ею заведовал доцент М. В. Зеленецкий, а затем

возглавила и осуществляет эту работу по сей день профессор С. Н. Иконникова<sup>6</sup>.

Одним из достижений сектора Института философии является публикация в 1966 г. книги «Коммунизм и культура», имеющей подзаголовок «Закономерности формирования и развития новой культуры». Будучи начальным комплексным исследованием проблем и закономерностей духовной жизни социалистического общества, эта работа, если оценивать ее с позиций сегодняшнего дня, является *первым монографическим изданием по отечественной теории культуры*<sup>7</sup>. Ее соавторами выступили Р. Ф. Абульханов, А. И. Арнольдов, Э. А. Баллер, М. С. Джунусов, Н. С. Злобин, М. Т. Иовчук, В. С. Калугин, В. А. Карпушин, Л. Н. Коган, И. А. Конигов, О. К. Красулина, А. Н. Маслин (руководитель авторского коллектива), В. М. Межуев, Р. В. Садов и Г. В. Сеницын.

Деятельностный метод в трактовке культуры и введение в научный оборот категории «самодетельность», системный подход к рассмотрению проблемы преемственности и определение места художественной культуры в культурном процессе, а также ряд других концептов, содержащихся в книге, и сегодня не утратили научной актуальности и значимости. Последующие работы большинства авторов монографии сохраняют,

<sup>6</sup> Кафедра, которой руководит С. Н. Иконникова, является единственным из этих трех творческих коллективов, преемственно самосохраняющимся до сегодняшнего времени.

<sup>7</sup> Чтобы убедиться в этом, достаточно проанализировать наименование опубликованных за сорок лет — с октября 1917 по октябрь 1957 г. — восьмисот восьмидесяти восьми статей и книг отечественных авторов по проблематике культуры. Он был напечатан в 6–9 номерах журнала «Вестник истории мировой культуры», который издавался в СССР с января 1957 по декабрь 1961 г.

если выразаться спортивным языком, «лидирующее положение» в современной философии культуры и в отечественной культурологии.

Другое знаковое событие произошло через пять лет — в 1971 г. Управлением учебных заведений Министерства культуры РСФСР была утверждена и опубликована *первая отечественная программа по теории культуры* — «Основы марксистско-ленинской теории культуры»<sup>8</sup>. Она стала камертоном, задающим содержание и направленность изучения дисциплины. Предмет теории культуры был определен в ней как исследование наиболее общих закономерностей развития культуры и специфических закономерностей ее развития в условиях коммунистической формации<sup>9</sup>.

Третье знаковое событие — публикация еще через пять лет (в 1976 г.) издательством «Высшая школа» учебного пособия «Основы марксистско-

ленинской теории культуры»<sup>10</sup>. Двадцать глав учебного пособия были объединены в пять разделов: «Общие закономерности развития культуры», «Культура коммунистической формации — высший этап развития мировой культуры», «Субъект культуры в коммунистической формации», «Структура и социальные функции культуры социалистического общества», «Роль социалистической культуры в духовной жизни современного человечества»<sup>11</sup>.

С позиций сегодняшнего дня не сложно заметить, что недостатками программы и соответствующего ей учебного пособия по теории культуры были, прежде всего, методологическая односторонность и заидеологизированность подходов<sup>12</sup>. Но это не означает, что опыт разработки и преподавания марксистско-ленинской теории культуры в 1970 и 1980-е гг. может быть предан забвению<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> Авторами программы, созданной на кафедре теории и истории культуры МГИК, были А. И. Арнольд (руководитель), М. А. Батунский, Р. И. Ибрагимов, С. М. Косолапов, А. С. Фриш и И. Р. Тимошин.

<sup>9</sup> См.: Основы марксистско-ленинской теории культуры. Программа курса для студентов институтов культуры. — М., 1971. С. 3. Следует заметить, что эта формулировка предмета (т.е. ракурса изучения объекта) в несколько измененном виде (как исследование наиболее общих, объективных закономерностей мирового и национального культурного процесса) разделяется многими современными теоретиками при определении предмета культурологии.

<sup>10</sup> В 1968 г. Всесоюзное общество «Знание» издало десять брошюр, которые были написаны будущими авторами программы и учебного пособия по теории культуры. Их большой тираж позволил привлечь внимание пропагандистов научных знаний и просветительской общественности к теории культуры.

<sup>11</sup> Авторы глав учебного пособия: Г. З. Апресян, А. И. Арнольд (руководитель коллектива), С. Н. Артановский, Э. А. Баллер, В. М. Бахта, Ф. В. Герасин, В. Т. Ефимов, Н. С. Злобин, Р. И. Ибрагимов, М. Т. Иовчук, Л. Н. Коган, И. А. Конилов, Ф. И. Коровин, С. М. Косолапов, В. М. Межуев, Л. И. Новикова, В. Г. Сеницын, Э. В. Соколов, А. С. Фриш.

<sup>12</sup> Они полностью сохранились при создании второго учебника (1986 г.) и второй учебной программы (1987 г.) по марксистско-ленинской теории культуры для вузов.

<sup>13</sup> Антикоммунистический настрой, использовавшийся политическими лидерами первого постсоветского десятилетия для вхождения во властные структуры, был заимствован

Значительный интерес в этой связи представляют опубликованные в 1989 г. кафедрой теории и истории и культуры ЛГИКа авторские тематические планы и программы по основному курсу «Теория культуры»<sup>14</sup> и дополняющим его семи спецкурсам<sup>15</sup>. В них в значительной мере было преодолено существовавшее в централизованных программах доминирование политико-идеологического пафоса. Авторы программы (знаменательно отсутствие в ее названии лексемы «марксистско-ленинская») отказались от привычных тезисов-штампов, декларирующих партийность и научность марксистско-ленинской теории культуры, особую значимость классового подхода к анализу культуры, важнейшую роль съездов КПСС в обогащении культурознания и ряда других, столь же тенденциозных, положений. Обращает

на себя внимание отсутствие в программе основного курса в 1989 г. той доминантной проблемы, которая определяла содержание и структурное построение всей учебно-педагогической линии по теории культуры — концепции социалистической культурной революции, на которой базировались основы процесса культурного строительства в СССР<sup>16</sup>.

К достижениям в развитии советской теории культуры, утраченным в постсоветский период, следует отнести, во-первых, *соединение* научно-академической и учебно-педагогической *деятельности специалистов*; во-вторых, *факт* наличия в теории *концептуального ядра*, благодаря которому выстраивалась определенная тематика и достигалась необходимая логика движения мысли от простого к сложному; в-третьих, *сопряженность теории с политикой* в

специалистами, которые из преподавателей «Истории КПСС» и «Теории научного коммунизма» перешли в разряд преподавателей и создателей учебных пособий по культурологии. По этой причине, прежде всего, советский опыт в развитии теории культуры как науки и учебной дисциплины ошибочно предан забвению, а достижения в западно-европейской философии культуры безосновательно перенесены в качестве основополагающих концептов в отечественную культурологию как учебную дисциплину.

<sup>14</sup> В авторский коллектив вошли С. Н. Артановский, С. Н. Иконникова (научный редактор), Э. В. Соколов, Л. В. Петров и О. И. Даниленко. Это спецкурсы: «Социология молодежи и проблемы воспитания», «Актуальные проблемы досуга», «Развитие и охрана окружающей среды», «Введение в историю мировой культуры», «Актуальные проблемы мировой культуры», «Массовые коммуникации и культура» и «Культура общения и воспитание».

<sup>15</sup> Снабженные краткими методическими рекомендациями спецкурсы и основной курс были альтернативными по отношению ко второй официальной программе по теории культуры, утвержденной Министерством культуры СССР в 1987 г. Хотя круг ее авторов расширился (сектор философских проблем культуры Института философии АН СССР, Московский и Ленинградский институты культуры), но по методологии, категориальному аппарату и основополагающим тезисам она в основном повторяла аналогичный документ 1971 г.

<sup>16</sup> Программа 1989 г. включает двадцать девять тем, объединенных в пять разделов «Культура как историческое и социальное явление. Общие закономерности развития культуры», «Структура и функции культуры», «Духовная культура и проблема ценностей», «Культура и личность», «Культура в современном мире».

области культуры и практикой культурной жизни.

Четвертым достижением советского периода была прогностичность науки, стремление проектировать идеально желаемое состояние отечественного культурного процесса. Подобная направленность в будущее сегодня утеряна не только потому, что перспективы развития российского государства, присутствующие в Конституции России (демократическое, федеративное, правовое, социальное и светское государство), как бы обходят культурную составляющую. Еще одна немаловажная причина — доминирование историографии в процессе преподавания и в содержании культурологии<sup>17</sup>. Вместо постулируемого комплексного характера в подавляющем большинстве учебных пособий присутствует внешнее, автономное соседство истории и теории культуры.

Сегодня, хотя и весьма медленно, но сокращается количество учебных пособий по культурологии, где теория культуры сводится к минимуму. Наиболее распространенным сте-

реотипом, сложившимся еще в советские годы, является то, что теоретический раздел в учебных пособиях начинается с главы «Понятие культуры»<sup>18</sup>. Более целесообразным представляется иное построение учебного материала, при котором происходит не внезапно-лобовое, а постепенное приближение обучающегося к раскрытию главной и основополагающей культурологической дефиниции — культура.

Отсутствие общепризнанного определения культуры обусловлено, с одной стороны, многогранностью этого феноменального явления и многообразием реальных культур государств и народов, а с другой, — предметной специфичностью научных воззрений на культуру. *Философ* выделяет в культуре ее сущностные стороны. *Историк* — наиболее характерные культурные процессы, происходившие в определенные временные эпохи, а также шедевры, созданные со времени первобытности и древних цивилизаций. *Социолог* обращает внимание на особенности социализации и освоения, распространен-

<sup>17</sup> Во введении к курсу лекций по теории и истории культуры, именуемым «Культурология», П. А. Сапронов обосновывает доминирование в нем истории культуры тем, что культурология — это «философия» изучаемой эпохи, а потому она обнаруживает себя, прежде всего, как историческое знание. Более научно обоснованной представляется позиция А. Я. Флиера, рассматривающего культурологию как область, где слиты философия и теория культуры, исследующие наиболее общие закономерности исторического и социального бытия культуры.

<sup>18</sup> Подобная методика принята в научных работах западных теоретиков, исходящих из того, что прежде чем писать о многоаспектной проблеме, необходимо обозначить личное отношение к ней, поместить свой собственный концепт, который затем можно развивать в избранном направлении. Направленность отечественного учебного процесса по теоретической культурологии может и должна быть иной — опираясь на философские концепты, отличающиеся умозрительностью, последовательно двигаться к пониманию культуры, адекватному конкретным особенностям культурной жизни современного российского общества.

ния и сохранения культурных благ и ценностей. *Культуролог*, помимо того, что вынужден синтезировать достижения всех научных теорий (каждая из которых имеет собственный ракурс анализа культуры), обязан, минимизируя философскую умозрительность, соотносить собственные концепты с реальной культурной практикой. Поэтому-то осознанное понимание феномена «культура» возможно не на изначальной, а на заключительной стадии учебного процесса.

Достаточно эффективным *координационным* средством и методом *межпредметных* связей в советские годы являлось проведение высоко статусных и представительных симпозиумов и научно-практических конференций, имевших четкую направленность. Один из таких симпозиумов — «50-летие образования СССР — торжество ленинской программы развития социалистической культуры» — состоялся 20–21 ноября 1972 г. в Московском Доме ученых. Его организаторами выступили Философское общество СССР, Академия общественных наук при ЦК КПСС, Московский государственный институт культуры, Институт философии АН СССР, Научный

совет АН СССР «Закономерности развития общественных отношений и духовной жизни социалистического общества» и Всесоюзное общество «Знание»<sup>19</sup>.

Следует заметить, что по своему содержанию эта конференция отражает стремление советских культуроведов концентрировать внимание на проблемах развития отечественного культурного пространства. Ныне круг интересов культурологов не только расширился, но и хаотизировался, о чем уже говорилось выше. В Москве ежегодно проходит международная конференция «Человек, культура и общество в контексте глобализации», которая «выросла» из аналогичной по статусу научно-практической конференции «Культурология — культурная политика — развитие». Последняя из конференций этого цикла состоялась в декабре 2006 г. В ее программу были включены 292 доклада. Но лишь каждый десятый (в 2005 г. таковым был каждый шестой) участник культурологического собрания соединил свои научные интересы с проблемой функционирования российского культурного пространства.

Сегодня весьма разобщены и вузовские культурологи. Многие из

<sup>19</sup> В работе симпозиума приняли участие ученые из 11 академических институтов и преподаватели из 26 вузов, которые представляли пять союзных республик, 16 городов, семь министерств, три партийно-политических журнала и газету «Известия». На пленарном заседании и в работе четырех секций («Общетеоретические проблемы социалистической культуры», «Расцвет и сближение национальных социалистических культур», «Научные принципы руководства развитием культуры» и «Актуальные проблемы культурного строительства») приняли участие один академик и три члена-корреспондента АН СССР, 17 докторов и 42 кандидата философских наук, 7 докторов и 16 кандидатов исторических наук, 1 доктор и 3 кандидата искусствоведения, 1 доктор экономических наук, 1 доктор филологических наук, 16 кандидатов педагогических наук, 2 кандидата юридических наук, 2 кандидата технических наук, 2 деятеля искусства и 10 специалистов без ученой степени.



них стремятся иметь собственное оригинальное авторское учебное пособие. К сожалению, подобного рода стремление реализуется через замалчивание или игнорирование достижений коллег. Результатом подобных «конфронтаций» стала несостыкованность и несоединимость учебных программ и учебных пособий. Поэтому культурология ныне выглядит всеобъемлющей и энциклопедической супернаукой.

Существовавшие в советские годы живое общение и обмен идеями и мыслями между культуроведами сегодня приходится заменять избирательным отношением к учебным и методическим пособиям. Но оно может быть эффективным лишь при нахождении *оптимальной научной подосновы*. В советском культуроведении ею был *деятельностный метод* в понимании культуры. Он разрабатывался на мегауровне (природа — культура) Э. С. Маркаряном (рассматривавшем культуру как внебиологический способ деятельности), а на макро- и микроуровне (общество — культура, культура — личность) Н. С. Злобиным и Л. Н. Коганом, В. М. Межуевым и Э. В. Соколовым. Культура рассматривалась одними авторами как подсистема общества, а другими — как область опредмечивания созидательной, творческой деятельности человека.

Благодаря деятельностному методу, реализованному в действующих с 1992 г. «Основах законодательства Российской Федерации о культуре», стало возможным определение специфики духовного производства, выделение компонентов его структуры,

установление обязанностей государственных органов по созданию условий для функционирования культурных институтов, творческих работников, реализации прав и свобод человека в области культуры, решение ряда других вопросов культурной политики и практики.

Наряду с неоспоримыми достоинствами деятельностный метод обладает существенной недостаточностью. Он не способен выразить всю палитру проблем функционирования культуры в природной среде, являющейся неисчерпаемой кладовой разнообразия жизни. В этой связи возникает целесообразность, с одной стороны, трансформации дефиниенса (термина, через который что-либо определяется) «деятельность» в «жизнедеятельность», а с другой стороны, использование *атрибутивного метода в понимании культуры*. Этот метод ориентирован на выявление имманентных свойств культуры.

При атрибутивном методе культура предстает в качестве входящей по меньшей мере в три системы. Во-первых, в *мегасистему*, состоящую из трех *сфер* — космосферы, культуросферы (именуемой социосферой) и биосферы. Во-вторых, в *макросистему*, состоящую из политической, культурной и экономической *подсистем*. В-третьих, в *микросистему*, где культурное *пространство* соотносится с личностями.

*Атрибутивный метод*, в определенной мере развивающий и дополняющий достижения деятельностного метода, является тем *концептуальным ядром*, который позволяет достичь синергетического эффекта. Ведь

мега-, макро- и микросистемы органично дополняют друг друга. Именно в этой взаимной дополнительности, а не в повествовательном соседстве бинарностей («культура и природа», «культура и общество», «культура и личность») заключается отличительная особенность отечественной культурологии.

Стереотипам бинарного мышления соответствовало сферно-ведомственное понимание культуры, адекватное специфике заидеологизированного, тоталитарного советского общества. Культуре постсоветского, более демократичного общества в большей степени соответствует ее пространственное видение. Оно объемно, а потому в пространственном ракурсе мир культуры приобретает *высотность* (от персональных до общечеловеческих ценностей и благ), *широтность* (муниципальная, региональная, общедоменная, мировая культуры) и *глубинность* (этнический, национальный и цивилизационный типы культуры). Сегодня общепризнанным является тезис о том, что современная культурология — это *наиболее общая наука о культуре как целостном феномене*. Но, к сожалению, он лишь постулируется, ибо включение в тезаурус современной отечественной культурологии философских, антропологических, этнологических, социологических, политологических и иных терминов само по себе не рождает их интегративность. Она реальна лишь через переосмысление и включение инонаучных терминов в контекст культурологии.

Процесс этот длительный и сложный, а потому сегодня мы имеем

всеобъемлющие, несистематизированные словари по культурологии. Движение к созданию полноценного словаря культурологических терминов возможно и реально на ином основании. Дефиниции и концепты культурологов могут и должны в максимальной степени соответствовать реальной культурной жизни и культурной политике.

Этого же принципа можно придерживаться и при отборе методов в трактовке (понимании) культуры. За советские годы выдержали испытание и сохраняют дееспособность три метода — дескриптивный (описательный), аксиологический (ценностный) и деятельностный. Сегодня к ним прибавляется, как отмечалось выше, атрибутивный. Включение же в арсенал культурологии многочисленных философских, филологических, искусствоведческих, педагогических методов должно быть максимально осторожным, используемым в исключительных случаях.

Их «включение» в содержание учебного процесса по культурологии рождает не энциклопедичность, а ...растерянность обучающегося. Искусственное усложнение и стремление к тому, чтобы объять необъятное (мир культуры действительно необъятен в силу его разнообразия и объемности) в преподавании культурознания не облегчают понимания все более усложняющейся социокультурной жизни. Как следствие, такое изучение учебной дисциплины нивелирует естественное желание студента быть самостоятельным в оценках, уметь отделять культуру от той квазикультуры, в которой литературные творе-

ния, произведения музыкального, театрального, кино, циркового и иного вида искусства превращаются в шоу-бизнес<sup>20</sup>.

По моему мнению, концептуальное ядро отечественной культурологии может составить следующая триада. Во-первых, атрибутивный метод в понимании культуры. Во-вторых, внесферный подход, т. е. рассмотрение культуры как открытого пространства. В-третьих, отношение к культурологии как полипредметной метанауке, способной использовать одновременно несколько ракурсов при изучении единого объекта. При этом немаловажное значение имеет особый, культурологический тип размышления и рассуждения. В нем происходит не поиск истины, исключаящий оценки, основанные на индивидуальном жизненном опыте, симпатиях к фактам и событиям, личностям и их творчеству. Напротив, в таком дискурсе желательны индивидуальные суждения о явлениях духовной жизни и культурном продукте. Подобное размышление способствует выявлению, прежде всего, личной точки зрения каждого, а не поддержке или конструированию общего мнения<sup>21</sup>.

Полагаю, что целью изучения культурологии в вузе является формирование у студентов *современного мышления*. Для него характерны толерантная установка; стремление к диалогу как способу преодоления кризисных ситуаций, порождаемых вызовами глобализации; многоаккурность воззрений на социокультурный процесс; самостоятельность и устойчивость ценностных ориентаций в условиях ускоряющегося темпа и возрастающего разнообразия культурного процесса.

Культурология потенциально относится к категории больших информационно-управляющих систем. Для реального создания такой системы, по мнению Г. П. Щедровицкого, необходимо, по меньшей мере, 15–20 лет<sup>22</sup>. К этому рубежу приближается отечественная культурология, преподавание которой осуществляется в вузах России с начала 1990-х гг. Это позволяет надеяться, что мы находимся в преддверии создания *учебных программ*, ориентированных не только на эклектичные вузовские стандарты, но и на перспективы развития отечественного культурного процесса. В советские годы его целью являлось построение культуры

<sup>20</sup> Паразитируя на явлениях культуры, бизнес стремится извлекать из них экономическую выгоду. Если оценивать подобного рода деятельность в экономическом ракурсе, то она является вполне позитивной.

<sup>21</sup> В культурном пространстве, на что одним из первых обратил внимание Э. В. Соколов, все субъекты равноправны, а потому каждый изучающий культурологию имеет право на свое субъективное мнение, отстаивание своей «правды». См. подробнее его вступительную статью «Культурология как дискурс и научная дисциплина» к методическим материалам «Культурология. Тематический план. Программа». — СПб, 1997. С. 3 — 23.

<sup>22</sup> См.: Щедровицкий Г. П. *Теория деятельности и ее проблемы* // Щедровицкий Г. П. *Философия. Наука. Методология*. — М., 1997. С. 243.

коммунизма. Сегодня — это утверждение принципиально нового — цивилизационного типа культуры, именуемого российской культурой.

Субъекты марксистско-ленинской теории культуры ратовали за сближение и последующее слияние

культур народов СССР в амальгамную целостность. Сущность российской культуры прямо противоположна, ибо это целостность в разнообразии культур народов федеративного государства.

УПРАВЛЕНИЕ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ:  
ВОЗМОЖНЫЕ ПОДХОДЫ (НА ПРИМЕРЕ  
РЕАЛИЗАЦИИ «ПРОГРАММЫ РЕФОРМИ-  
РОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ  
В ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ»)

КИРИЛЛОВ А. Л.

Процессы совершенствования государственного и муниципального управления в России в основном определяются требованиями того, что уже традиционно носит название «Административная реформа». В ходе реализации этой реформы требования к методам и механизмам государственного управления постоянно корректируются и совершенствуются. Последний официальный вариант документа, носящего название «Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах» принят распоряжением правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р.

Наиболее интересным в содержании этого документа является та его часть, которая касается требований к эффективности государственного и муниципального управления в России. В перечне задач, которые должны обеспечить существенное повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти всех уровней на первом месте стоит задача внедрения в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам. Здесь следует отметить, что в странах с развитой рыночной экономикой подобные реформы более или менее успешно проводятся с середины 1970-х гг. прошлого века.

**Александр Леонардович Кириллов** — доктор технических наук, профессор кафедры математики и моделирования социально-экономических процессов Северо-Западной академии государственной службы.

управленческое  
консультирование

221

2/2007

Как известно, в основу методологии управления по результатам положена концепция, носящая название «Сбалансированной системы показателей», разработанная в 1980-х гг. Дэвидом Нортоном и Робертом Капланом. Более или менее успешно данный подход развивается в США и странах ЕЭС. Следует отметить, что, несмотря на эффективность и конструктивность данного подхода, его практическое применение требует довольно значительных интеллектуальных усилий при реализации основных принципов сбалансированной системы показателей (далее – ССП), носящих характер идей, которые должны быть положены в основу разработки конкретных мероприятий, осуществляемых в реальных условиях функционирования систем управления различного уровня. Руководства по применению ССП, как правило, представляют собой набор примеров из практики успешного применения указанных методологических принципов в решении конкретных задач.

Целью настоящей статьи и является демонстрация применения принципов ССП при разработке и реализации «Программы реформирования региональных финансов в Ленинградской области».

Основной задачей Программы реформирования региональных финансов Ленинградской области являлось создание предпосылок устойчивого роста качества государственно-го управления, содействие росту человеческого капитала и экономики Ленинградской области, достижение стратегической цели роста уровня и качества жизни. Базовыми элемента-

ми для обеспечения достижения этой цели являлось внедрение и практическое применение:

- системы расчета интегрального показателя качества жизни;
- системы целевых показателей от интегрального к составляющим;
- системы расчета, среднесрочного планирования и контроля значений показателей результативности;
- системы разработки и утверждения программ, направленных на достижение целевых результатов;
- системы финансирования программ достижения целей;
- системы подготовки и аттестации кадров;
- системы стимулирования отраслей, подразделений и сотрудников к эффективности на базе оценки степени достижения установленных целей.

На основе расчета интегрального показателя качества жизни, базой которого являлось масштабное социологическое исследование, проведенное среди жителей Ленинградской области по методике, разработанной одним из соисполнителей программы – фирмой «Бауман Инновэйшн», были выбраны три приоритетных отрасли: здравоохранение, образование и социальная защита. Основанием для выбора этих отраслей послужило то обстоятельство, что на долю этих отраслей приходится более половины консолидированного бюджета Ленинградской области.

Указанные отрасли должны были перейти на практику финансирования

по результатам в основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, а сервисная подсистема (финансовые, экономические и кадровые службы) при взаимодействии с отраслевыми должна была обеспечить наличие действующей нормативно-правовой (методической), кадровой и информационной поддержки для эффективного функционирования в новых условиях.

Первый этап работы заключался в определении целей развития отраслей, а также в выявлении измеримых показателей достижения этих целей. При этом существенными элементами исследования стали следующие обязательные работы:

- составление сквозного перечня проблем в выбранных отраслях;
- ранжирование списка проблем в координатах: «усилия – эффект»;
- выявление первоочередных проблем, системных проблем и их взаимных обусловленностей;
- отыскание вариантов решения проблем – перечень целей, обеспечивающих решение проблем – определение измеримых показателей достижения целей.

Следующий этап исследования предусматривал разработку сбалансированной системы показателей. Основными и обязательными моментами этого этапа явились:

- разработка функций и процедур измерения (расчета) показателей достижения целей;
- разработка процедур формирования плановых значений показателей достижения целей;
- разработка сбалансированной системы показателей для конт-

роля достижения целей в отраслях здравоохранения, образования и социальной защиты населения.

На основании изложенного выше в каждой отрасли были разработаны документы, названные нами отраслевыми политиками.

Иллюстративный пример дерева целей и отраслевой политики приведен ниже (рис. 1).

Аналогичные структуры были построены для отраслей образования и социальной защиты населения. По каждой из целей необходимо было разработать измеримый показатель степени ее достижения. При этом каждый из показателей должен был удовлетворять следующей системе требований:

- *адекватность*: показатель (группы показателей) должен очевидным образом характеризовать прогресс в достижении цели и охватывать все существенные аспекты достижения цели;
- *точность*: погрешности измерения не должны приводить к искаженному представлению о ходе процесса достижения;
- *объективность*: не допускается использование показателей, улучшение отчетных значений которых возможно при ухудшении реального положения дел, используемые показатели должны в наименьшей степени создавать стимулы субъектов к искажению результатов их деятельности;
- *достоверность*: способ сбора и обработки исходной информации должен допускать возмож-

**Повышение уровня  
здоровья населения**

Снизить заболеваемость болезнями органов дыхания	Снизить детскую заболеваемость	Снизить смертность от травм и отравлений	Снизить смертность от онкологических заболеваний	Снизить смертность от БСК
Повысить качество проведения профилактических мероприятий по болезням органов дыхания	Повысить качество профилактики заболеваний у детей	Повысить качество медицинской помощи при травмах и отравлениях на догоспитальном этапе	Повысить качество диагностики онкологических заболеваний	Повысить качество проведения профилактических мероприятий по БСК
Повысить качество диагностики болезней органов дыхания	Повысить качество диагностики заболеваний у детей	Повысить качество оказания первой помощи при травмах и отравлениях	Повысить качество диагностики онкологических заболеваний	Повысить качество медицинской помощи при БСК на догоспитальном этапе
Повысить качество лечения болезней органов дыхания	Повысить качество лечения заболеваний у детей	Повысить качество диагностики травм и отравлений	Повысить качество онкологических заболеваний	Повысить качество диагностики БСК
		Повысить качество лечения травм и отравлений		Повысить качество лечения БСК

**Рис. 1.** Укрупненное дерево целей здравоохранения Ленинградской области



- ность проверки точности полученных данных в процессе независимого мониторинга и оценки достижения цели;
- *однозначность*: определение показателя должно обеспечивать одинаковое понимание существа измеряемой величины, для чего следует избегать излишне сложных показателей;
  - *экономичность*: получение отчетных данных должно производиться с минимально возможными затратами, применяемые показатели должны в максимальной степени основываться на уже существующих программах сбора информации;
  - *сопоставимость*: выбор показателей следует осуществлять исходя из необходимости непрерывного накопления данных и обеспечения их сопоставимости за отдельные периоды и с показателями, используемыми для оценки прогресса в достижении сходных (смежных) целей, а также с показателями, используемыми в международной практике;
  - *своевременность и регулярность*: отчетные данные должны поступать со строго определенной периодичностью и с незначительным временным лагом между моментом сбора информации и сроком ее использования (для реализации в целях мониторинга отчетные данные должны предоставляться не реже одного раза в год и, как правило, не более чем через 2—3 месяца после окончания отчетного периода);
  - *уникальность*: показатели достижения цели не должны представлять собой объединение нескольких показателей, характеризующих решение отдельных относящихся к этой цели задач. Каждая цель может быть достигнута (или частично достигнута) за счет различных мероприятий, иными словами, различными способами. Мероприятия по достижению целей могут быть как альтернативными, так и применимыми одновременно (комплексироваться). Потому при выборе путей достижения поставленных целей нужно рассматривать и сравнивать различные мероприятия, т. е. необходимо:
    - провести упорядочивание мероприятий по их вкладу в решение проблемы;
    - сравнить время выполнения мероприятий;
    - сравнить стоимость выполнения мероприятий;
    - сравнить трудоемкость выполнения мероприятий;
    - сравнить эффект от выполнения мероприятий;
    - сравнить риски выполнения мероприятий.
- Достижение целей контролируется при помощи показателей (групп показателей), отражающих ход процессов достижения целей. Так как цели достигаются при помощи мероприятий, то кроме показателей достижения целей отдельно нужно рассматривать показатели, отражающие ход мероприятий. Самая распространенная ошибка при составлении показателей — смешение показателей, отражающих достижение целей, и

показателей, отражающих ход мероприятий по достижению целей. Следствием этой ошибки является подмена одних показателей другими, в результате чего контроль достижения цели не осуществляется.

Например, цель – «снизить в 2006 г. смертность населения от туберкулеза на 5%» – нельзя контролировать такими показателями, как количество туберкулезных больниц, количество врачей-фтизиатров и т. д. Эта цель может контролироваться только таким показателем, как «смертность населения от туберкулеза».

Итак, отраслевая политика в каждой из выбранных отраслей представляла собой структурированный по времени и целям перечень мероприятий по их достижению.

В рамках проекта были разработаны три отраслевых политики, содержащие по 5–6 целей верхнего уровня и трехуровневую декомпозицию, т. е. в каждой отрасли разработана система целей, содержащая около 30–40 целей (в зависимости от отрасли) и около 50–60 мероприятий по их достижению.

Для каждой отрасли разработана система показателей: в здравоохранении она включает 49 целевых показателей и 150 индикативных, в образовании в нее включено 33 целевых показателя и 63 показателя хода выполнения мероприятий по достижению целей, в социальной защите соответственно, 20 целевых показателей и 89 показателей хода выполнения мероприятий по достижению целей.

Нормативно-правовое обеспечение эксперимента заключалось в

разработке новых и корректировке имеющихся нормативно правовых актов. В рамках перехода на БОР для обеспечения дальнейшего функционирования было разработано в общей сложности более 30 нормативно-правовых актов.

Проект состоял из четырех взаимосвязанных крупных этапов:

- 1) реформирование сферы здравоохранения;
- 2) реформирование сферы образования;
- 3) реформирование сферы социальной защиты;
- 4) реформирование управления государственной службой.

Каждый из трех первых этапов включал в себя следующие стадии:

1. Выявление проблем — результатом являлся ранжированный по разным основаниям перечень проблем, сформированные рабочие группы по решению проблем.
2. Разработка отраслевой политики — результатом являлась политика по решению имеющихся проблем и развитию отрасли.
3. Разработка показателей и системы стимулирования — результатом являлась система показателей достижения целей стратегии, комплекс процедурных регламентов по отслеживанию показателей, их измерению, установлению плановых значений; другим результатом стал проект системы мотивации и стимулирования работников системы управления отраслью, привязанной к результатам их деятельности.

4. Пилотное внедрение — результатом являлись методика внедрения системы показателей и системы мотивации и стимулирования; внедрение этих систем в пяти отобранных муниципальных образованиях; методика оценки эффективности работы внедренных систем; самостоятельная подготовка бюджетных заявок, с указанием целей, показателей на основании разработанных отраслевых стратегий.

Таким образом, внедрение процедур управления по результатам представляет собой масштабную ра-

боту по реформированию всей системы государственной службы (в данном случае на уровне субъекта Федерации), с привлечением широкого круга специалистов практиков - работников сферы управления различных уровней. Успех такой работы в значительной степени определяется как готовностью руководителей самого высокого уровня к принятию непопулярных решений, так и стремлением специалистов-отраслевиков к постоянному поиску эффективных решений, направленных на достижение поставленных целей.

# ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВА И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА В РОССИИ

КАШИНА М. А.

Принцип гендерного равенства закреплен в ст. 19 п. 3 Конституции Российской Федерации (1993 г.). В то же время говорить, что в России уже достигнуто реальное равенство прав и свобод гендерных групп и обеспечены равные возможности для их реализации явно преждевременно.

Общеизвестным фактом является существование гендерных диспропорций в социально-профессиональной сфере, в том числе феминизация отдельных сфер занятости. Яркий пример — государственная и муниципальная служба. На нижних этажах государственной и муниципальной службы женщины составляют абсолютное большинство служащих (свыше 80 %). Аналогичная ситуация в образовании, культуре, медицине. В то же время на верхних этажах должностной иерархии в этих сферах большинство составляют мужчины.

Подобная вертикальная и горизонтальная сегрегация рынка труда ведет к различиям в заработной плате мужчин и женщин. Сегодня, по данным официальной статистики, среднемесячная номинальная начисленная заработная плата российских женщин в среднем по всем отраслям экономики составляет только 64 % от зарплаты мужчин.<sup>1</sup> Как следствие, жен-

**Марина Александровна Кашина** — кандидат философских наук, доцент кафедры социологии и социальной работы Северо-Западной академии государственной службы.

<sup>1</sup> Женщины и мужчины России. 2004: Стат. сб. / Росстат. — М., 2004. С. 108.

Таблица 1

**Доля гендерных групп в составе бедного населения России,  
2000–2005 гг.<sup>2</sup>**

Доходные группы Гендерные группы	Малоимущее население, %			Крайне бедное население, %		
	2000 г.	2003 г.	2005 г.	2000 г.	2003 г.	2005 г.
Мужчины старше 60 лет	3,8	3,4	3,5	2,4	2,3	2,3
Женщины старше 55 лет	9,3	8,6	9,1	6,6	5,6	6,1

щин в 3 раза больше среди крайне бедного и малоимущего населения в старших возрастных группах, и эти пропорции практически не меняются в последнее время (см. табл. 1).

В России представлено мало женщин на уровне принятия решений, как в политической жизни, так и в бизнесе. Сохраняется множество проблем в семейной сфере, главной из которых является домашнее насилие. Вызывает обоснованные опасения излишняя сексуализация средств массовой информации, рекламные ролики, представляющие женщин бездумными рабами косметики и шопинга, а мужчин, озабоченными только собственной потенцией. Российская массовая культура тиражирует и закрепляет традиционные гендерные стереотипы и асимметричное разделение ролей гендерных групп в обществе.

Все это позволяет говорить о том, что в нашей стране реализация на практике принципа гендерного ра-

венства сталкивается с серьезными трудностями.

В этой ситуации разработка и осуществление обоснованной и действенной политики государства по решению гендерных проблем требует выполнения трех основных условий:

1. Создание научно-методологической и методико-технологической базы гендерной политики, а также банка систематизированной информации о гендерных проблемах и процессах в стране;
2. Наличие политической воли на всех уровнях власти к принятию необходимых решений и их реализации;
3. Гендерная компетентности лиц, работающих в области гендерных проблем, как тех, кто принимает решения, так и тех, кто их реализует.

Люди не рождаются гендерно компетентными. Они становятся таковыми либо в силу специфики жизнен-

<sup>2</sup> Российский статистический ежегодник. 2006: Стат. сб. / Росстат. — М., 2006. С. 195.

ного опыта (зачастую связанного с личностными кризисами), либо в силу соответствующего обучения, которое позволяет сделать видимым невидимое, проблематизировать устоявшееся и само собой разумеющееся, тем самым, разрушая гендерные стереотипы и давая возможность увидеть ситуацию в области гендерных отношений по-новому.

Говоря о государственной политике в области гендерного равенства, в первую очередь нужно помнить о тех, кто будет ее реализовывать. Сегодня можно выделить двух основных акторов гендерной политики: государство, в лице своих служащих (а на местном уровне муниципальных служащих), и гражданское общество, прежде всего, в лице женских организаций (поскольку организаций, позиционирующих себя как защитники мужских интересов, в России пока практически нет).

Понятно, что задачи, ресурсы, технологии, практическая деятельность этих двух типов акторов различны, но у них достаточно большой спектр пересекающихся интересов, точнее, они идут навстречу друг другу: государство от международных обязательств и национальных интересов к населению, а общественные организации от интересов отдельных граждан и социальных групп к государственным возможностям.

Возможная точка встречи государства и гражданского общества на этом пути — аутсорсинг. Государство финансирует из бюджета деятельность тех некоммерческих организаций, которые работают на национальные интересы, в том числе в об-

ласти гендерных проблем. К сожалению, все так просто выглядит только в теории. В жизни диалог государственных служащих и представителей общественных организаций складывается очень непросто, и далеко не всегда государственное финансирование получают наиболее достойные и наиболее значимые проекты и организации.

В рассматриваемой сфере ситуация усугубляется наличием третьего актора гендерной политики, до недавнего времени игравшего в ней весьма заметную роль. Речь идет о международных организациях, в том числе различных фондах. Их участие в общественной и научной жизни нашей страны оценивается весьма неоднозначно, но игнорировать его невозможно.

Отечественные гендерные исследования были начаты во многом благодаря поддержке западных фондов, в первую очередь, американских и канадских. Их уход из России (а он уже начался, потому что многие из этих фондов сочли свою миссию выполненной) вызовет спад интереса к гендерным исследованиям, потому что отечественные грантодатели не считают гендерную проблематику приоритетной. В результате объем финансирования научных исследований и других гендерных проектов неизбежно снизится. С одной стороны, это хорошо, потому что позволит отделить тех, кто реально интересуется гендерной проблематикой от случайных попутчиков и конъюнктурщиков. С другой — плохо, потому что снижение финансирования ограничит масштабы проводимых исследований,

что в свою очередь затруднит (если не остановит совсем) процесс формирования и функционирования гендерных центров и школ, гендерно ориентированных некоммерческих организаций.

Тем не менее, два основных актора гендерной политики — органы власти разных уровней и общественные организации — в России существуют объективно, и сегодня главная задача — организовать между ними содержательный и конструктивный диалог по поводу решения гендерных проблем, наличие которых в нашей стране сегодня уже никто не отрицает.

В роли организаторов подобного диалога, как показывает опыт Северо-Западной академии государственной службы, вполне могут выступить ученые и преподаватели высших учебных заведений, знакомые с гендерной проблематикой, а также с механизмом и задачами функционирования публичной власти.

Хорошим примером такого диалога стала межрегиональная научно-практическая конференция «Взаимодействие органов государственного управления и общественных организаций в реализации гендерного подхода в социальной политике». Она состоялась 1–2 июня 2007 г. на базе филиала Северо-Западной академии государственной службы в г. Иваново.

Как и в большинстве других случаев, филиал академии не был единственным организатором конференции. Кроме него в ее организации приняли участие Канадский фонд «Гражданское общество», Ивановс-

кий государственный университет, Региональная общественная организация Клуб «Деловая женщина», Ивановское региональное отделение Российской социологической ассоциации.

1 июня 2007 г. состоялось пленарное заседание конференции. На первой рабочей сессии были прослушаны доклады *Е. В. Израелян*, координатора Канадского фонда «Гражданское общество», о деятельности фонда, *Н. Б. Гафизовой*, кандидата исторических наук, доцента кафедры общей социологии и феминологии Ивановского государственного университета, о проекте «Гендерное образование в системе подготовки государственных и муниципальных служащих как фактор развития гражданского общества», *О. А. Хасбулатовой*, заместителя Председателя Правительства Ивановской области, доктора, исторических наук, профессора, «Гендерный подход в социальной политике».

На второй рабочей сессии участникам конференции были представлены доклады *А. Ф. Татарченко*, кандидата исторических наук, профессора Волго-Вятской академии государственной службы (Нижний Новгород), «Ступени карьеры в государственной службе: гендерный аспект», *И. И. Юкиной*, кандидата социологических наук, заведующей кафедрой гендерных исследований Невского института языка и культуры (Санкт-Петербург), «Политика гендерного равенства в Санкт-Петербурге: диалог государственной власти и общественных организаций города», *И. С. Клециной*, докто-

ра психологических наук, профессора Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена (Санкт-Петербург), «Развитие гендерной компетентности государственных и муниципальных служащих в процессе гендерного образования», Т. А. Мельниковой, доктора политических наук, консультанта Департамента медико-социальных проблем, семьи, материнства и детства Министерства здравоохранения и социального развития РФ (Москва), «Опыт внедрения программ по гендерному образованию в РАГС при Президенте РФ», М. А. Кашиной, кандидата философских наук, доцента кафедры социологии и социальной работы СЗАГС (Санкт-Петербург), «Гендерные проекты и программы в СЗАГС в 2001–2007 гг.: от конференций молодых исследователей к программам повышения квалификации государственных служащих».

2 июня 2007 г. в рамках конференции состоялся круглый стол на тему «Опыт применения гендерного подхода в профессиональной деятельности государственных и муниципальных служащих в регионах России». На нем выступили представительницы общественных организаций г. Иваново, г. Дубны, г. Тулы и г. Твери, которые поделились своим опытом взаимодействия с представителями органов государственной и муниципальной власти при решении актуальных социальных

проблем, существующих в их регионах.

Участники круглого стола подчеркнули, что при реализации гендерного подхода в социальной политике не менее важным, чем гендерное образование чиновников, является участие в деятельности по решению гендерных проблем структур гражданского общества.

Выражая интересы различных социальных групп, в том числе женщин и мужчин, некоммерческие организации способны не только поставить перед государственными и муниципальными органами вопросы, требующие государственного вмешательства, но и принять активное участие в их решении, например, на основе аутсорсинга или реализации государственного заказа на те или иные социальные услуги.

В выступлениях отмечалось, что в регионах России уже накоплен разнообразный положительный опыт взаимодействия государственных и муниципальных органов власти с общественными организациями в решении гендерных проблем.

В рамках конференции также были проведены три презентации. Первая была посвящена учебному пособию «Гендерный подход в деятельности государственных и муниципальных служащих».<sup>3</sup>

Данное пособие было подготовлено коллективом авторов под руководством проф. О. А. Хасбулатовой, его издание осуществлялось при фи-

<sup>3</sup> Гендерный подход в деятельности государственных и муниципальных служащих: Учеб. пособие / Под ред. О. А. Хасбулатовой. — Иваново: Иван. гос. ун-т, 2007.



нансовой поддержке Канадского фонда «Гражданское общество». Пособие состоит из шести глав, словаря терминов, списка показателей и индикаторов гендерной статистики, аналитического материала по гендерному анализу Трудового кодекса Российской Федерации. Специальные главы пособия посвящены гендерному подходу в социальной политике и взаимодействию органов государственного и местного самоуправления и структур гражданского общества в сфере продвижения гендерного подхода в управлении.

В ходе второй презентации участникам конференции был представлен спецвыпуск журнала «Женщина в российском обществе» за 2007 г. № 2. В нем опубликованы материалы по теории и методологии гендерных исследований, гендерному измерению государственного управления, региональному опыту учета гендерного фактора в социальной политике, а также программа спецкурса «Гендер в политике и гендерная политика».

Третья презентация была посвящена Ресурсному центру по гендерному образованию государственных и муниципальных служащих Северо-Западной академии государственной службы. Данный центр был создан по инициативе и на базе филиала СЗАГС в г. Иванове (директор филиала Е. А. Смирнов). В Ивановской области, отметила директор центра Н. Б. Гафизова, имеются все необходимые научные и материально-технические предпосылки для успешной деятельности подобного

центра. Спектр планируемых направлений его деятельности включает в себя как образовательную, так и научно-исследовательскую, экспертную работу в области гендерных проблем.

Участники конференции поддержали создание первого в России Ресурсного центра по гендерному образованию государственных служащих и выразили надежду, что своей деятельностью он будет способствовать дальнейшему развитию и успешной реализации гендерного подхода в региональной социальной политике, причем не только в центральных областях Российской Федерации (Ивановской, Тверской, Калужской), но также на Северо-Западе России.

Северо-Западная академия государственной службы, расположенная в Санкт-Петербурге, имеет сеть филиалов и представительств в 15 городах России, и это позволит ее Ресурсному центру организовать работу в области гендерного образования государственных и муниципальных служащих по сетевому принципу.

Подводя итоги, можно сказать, что июньская конференция 2007 г. в Иваново стала определенным этапом в деле развития и реализации гендерного подхода в социальной политике в России, потому что она:

- показала готовность преподавателей как специализированных вузов (СЗАГС, РАГС при Президенте РФ), так и университетов (Ивановский государственный университет) к чтению гендерных курсов в систе-

ме переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, наличие необходимой для этого теоретической и методической базы;

- продемонстрировала достаточно широкий спектр возможных форм взаимодействия органов власти и структур гражданского общества по решению гендерных проблем, в первую очередь в социальной сфере, многие из которых вполне могут быть тиражированы по всей России;
- презентовала новую организационную форму взаимодей-

ствия государства и гражданского общества в лице Ресурсного по гендерному образованию государственных служащих, в задачи которого входит не только образование, но также экспертная работа и консультационные услуги. Подобный центр способен стать переговорной площадкой органов власти и структур гражданского общества по разработке и реализации ими новых совместных гендерных проектов.

# ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ И УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ КРУПНЫХ ГОРОДОВ

ВАСЕЦКАЯ А. А.

19–20 апреля 2007 г. в Санкт-Петербурге в Таврическом дворце состоялась Международная научно-практическая конференция «Законодательные и управленческие проблемы развития крупных городов», организаторами которой выступали Межпарламентская Ассамблея государств-членов Евразийского Экономического Сообщества и Северо-Западная академия государственной службы. В конференции приняли участие представители законодательной и исполнительной власти, научные и религиозные деятели, ученые и специалисты, представители крупнейших вузов городов Европы и Азии: Москвы, Санкт-Петербурга, Ташкента, Шанхая, Милана. Программа мероприятия предусматривала пленарное заседание, проведение круглых столов, а также пресс-конференцию.

Приветствуя участников, *П. Б. Зверев*, ответственный секретарь Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС, отметил, что проводимая научно-практическая конференция — одно из мероприятий, направленных на решение проблем законодательства и управления в крупных городах, ее тема исключительно актуальна, в том числе и для решения проблем евразийской интеграции.

Участники конференции в своих докладах освещали основные проблемы развития крупных городов, искали возможные пути решения этих проблем и выступали с рекомендациями

**Анна Андреевна Васецкая** — главный специалист секретариата Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества (Санкт-Петербург).

управленческое  
консультирование

235

2/2007

по совершенствованию законодательства в сфере местного самоуправления.

В современном мире мегаполисы и крупные города становятся рациональной и перспективной формой организации социально-экономической жизни людей. Они предоставляют широкие возможности для профессионального роста, карьеры и комфортной бытовой жизни. Крупные города являются точками роста современных национальных экономик, поскольку в них сосредоточены основные научные, информационные, производственные и трудовые ресурсы.

Одновременно крупные города порождают собственные специфические проблемы, вызывая негативные социально-экономические и иные последствия: это и загрязнение окружающей среды, и усугубление криминогенной обстановки, и рост социально-психологического напряжения.

Так, *Б. И. Сайко*, настоятель Николо-Богоявленского Морского собора Санкт-Петербурга, в своем обращении к участникам конференции акцентировал внимание на внутреннем состоянии человека, на необходимости духовного воспитания жителей больших городов.

Актуальность и срочность решения таких проблем больших городов, как экстремизм и ксенофобия, отметил *Ж. Н. Пончаев*, муфтий Санкт-Петербурга и Северо-Западного региона. В своем выступлении он указывал на необходимость в процессе управления крупными городами учитывать интересы всех слоев гражданского общества, интересы людей различ-

ной веры и национальности, призвал бороться с недобросовестной манипуляцией общественным мнением, в том числе через восстановление атмосферы межнациональной дружбы и межконфессионального согласия.

В развитие обозначенной темы *А. С. Бегматов*, профессор Академии государственного и общественного строительства при Президенте Республики Узбекистан, говорил о том, что в настоящее время основное внимание уделяется решению технических, экологических, экономических, инженерно-коммуникационных проблем, но недостаточно остро ставится вопрос о необходимости решения проблем в сфере духовности, которые в свою очередь порождают такие социальные явления, как терроризм, экстремизм, ксенофобия, расизм и т. п.

Общеизвестным фактом является то, что протекание духовных процессов в крупных городах сильно отличается от подобных процессов в малых и даже средних городах. Так, например, по данным статистики, подавляющее большинство террористических актов и проявлений экстремизма отмечается в крупных городах.

Подчеркнутая необходимость управления духовными процессами диктуется, помимо прочего, возможностью предупреждения большинства перечисленных проблем, возникающих в крупных городах.

Особое внимание участники конференции уделили национальным проектам в управлении городами, реализуемым в различных сферах жизнедеятельности мегаполисов.

Обсуждение данного вопроса в своем выступлении открыл *В. Н. Голощалов*, помощник Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. Он отметил, что в решении проблем жизнеобеспечения — от воспитания подрастающего поколения до создания комфортных условий жизни пенсионеров и инвалидов, — в предупреждении различных кризисных явлений — от техногенных до социальных, — в развитии энергетической и транспортной инфраструктуры города, в сохранении памятников культуры, в проведении демографической политики, в вопросах миграции, образования, здравоохранения и многих других залогом успеха является конструктивная, согласованная работа всех ветвей власти: и законодательной, и исполнительной, и судебной на всех уровнях управления.

*А. Москаретти*, вице-мэр Милана, представил собственное видение основных проблем управления крупными городами. В настоящее время, по словам *А. Москаретти*, одним из основных проектов администрации Милана в совершенствовании системы управления городом является создание такого инновационного инструмента, который позволит осуществлять мониторинг результатов производственно-экономической деятельности и потребностей рынка труда в специалистах. Основной целью разработки и внедрения такого механизма управления является удовлетворение потребностей молодых специалистов, мигрантов, а также специалистов высокой квалифи-

кации, которые являются ресурсом, гарантирующим инновационное развитие не только территории города, но и страны в целом.

Помимо этого в результате совместной работы, проведенной с государственными властями Италии, был составлен план реализации основных мероприятий, направленных на укрепление системы общественного транспорта, развитие новых видов транспорта, в пределах возможного — сокращение частного транспорта, который движется по городу, и сокращение выхлопов и выбросов загрязняющих веществ в атмосферу. В том числе речь шла о так называемом пятом Европейском коридоре, который будет связывать два мегаполиса — Лиссабон и Киев.

Сегодня термин «мегаполис» не имеет четких экономических или юридических критериев и применяется в основном в значении крупного города, занимающего значительную территорию с численностью жителей свыше миллиона человек. Особенности и опыту управления крупными городами Китая было посвящено выступление *Го Цинсуна*, директора департамента Шанхайского административного института. В докладе был освещен ход реформы административно-исполнительной системы Китая за последние 30 лет. Целью проводимой реформы является построение эффективной структуры органов управления и совершенствование нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность и распределение функций между уровнями и конкретными органами власти.

*М. Н. Бродский*, представитель губернатора Санкт-Петербурга в Законодательном Собрании, член Правительства Санкт-Петербурга, поставил перед участниками конференции задачу разработки рекомендаций по развитию диалога урбанистических культур и решению практических задач развития городов. В его выступлении говорилось о том, что в настоящее время в сложившейся политической структуре Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, сформированного по результатам выборов, проведенных на партийной основе, одной из основных задач является налаживание механизма принятия эффективных управленческих решений, которые бы максимально выражали интересы населения всего города.

Актуальность проблем развития крупных городов мира, Европы, России в законодательном и управленческом аспекте отмечала *Н. В. Шубина*, председатель Комитета по работе с исполнительными органами государственной власти и взаимодействию с органами местного самоуправления Администрации Санкт-Петербурга. В своем докладе на тему организации территориального управления в Санкт-Петербурге она обращала внимание на то, что в системе управления при определении функций и направлений деятельности органов власти необходимо учитывать и общегосударственные интересы населения, и интересы населения регионов, и интересы населения отдельных муниципальных образований.

*Н. В. Шубина* констатировала отсутствие высоких показателей социально-экономического развития му-

ниципальных образований, эффективности функционирования органов местного самоуправления даже в условиях наделения особыми полномочиями органов власти Санкт-Петербурга и Москвы по сравнению с органами власти других городов Российской Федерации. Эти особые полномочия, в частности, касаются возможности определять источники доходов и регламентировать вопросы распоряжения собственностью городов-субъектов Российской Федерации законами этих городов.

Специальные полномочия органов власти городов федерального значения становятся источником проблем при создании законодательной базы. Например, многочисленные дефекты и пробелы в правовом регулировании статуса городов федерального значения связаны с тем, что законодателями не всегда учитываются социальные, промышленные и инфраструктурные особенности этих городов. Результатом сложившейся ситуации являются очевидные проблемы в управлении и сдерживание развития городов. Выступающими отмечалось также отсутствие четкой государственной политики в отношении Москвы и Санкт-Петербурга при принятии нормативных актов, регулирующих местное самоуправление.

Проблемы правового регулирования местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге, изложенные в выступлении *Н. В. Шубиной*, являются показательными для всех субъектов Российской Федерации. Они связаны с тем, что зачастую правовые нормы законодательных актов, регулирующие какие-либо вопросы

деятельности органов местного самоуправления, вступают в противоречие между собой.

Таким образом, одной из основных задач является создание единой практики применения действующего законодательства, для чего участники конференции предлагают создать специальную концепцию организации публичной власти в городах федерального значения. В составе этой концепции необходимо разработать оптимальную территориальную модель устройства органов местного самоуправления в городах-субъектах, которая позволит четко законодательно закрепить особенности устройства трех уровней публичной власти.

Стратегическое планирование социально-экономического развития крупных городов в комплексе охватывает вопросы развития городской инфраструктуры, использования современных жизнеобеспечивающих систем и применение эффективных управленческих решений, объединение усилий в продвижении инновационных технологий, привлечение в городскую экономику дополнительных инвестиций и многое другое. Поставить правильные стратегические задачи — значит наметить реальные цели на перспективу, значительно сэкономить ресурсы как финансовые, так и человеческие.

В выступлении *М. М. Соколова*, генерального директора Международной Ассамблеи столиц и крупных городов, участникам конференции предлагалась к обсуждению разрабатываемая Ассамблеей в настоящее время целевая программа стратегии

развития крупных городов, а также стандарты жизнедеятельности в крупных городах и индикаторы оценки управления развитием крупного города.

Инновационное развитие крупного города невозможно без стабильно функционирующей системы образования, высшего образования в первую очередь.

Необходимо отметить, что большое внимание на конференции было уделено проблемам подготовки кадров для управления развитием крупного города, в результате обсуждения которых формулировались предложения и рекомендации по формированию политики управления крупными городами.

Так, в своем выступлении *А. С. Горшков*, ректор Северо-Западной академии государственной службы (СЗАГС), обозначил задачи системы региональных академий государственной службы в научно-образовательной деятельности.

Участвуя в научных исследованиях и инновационных образовательных программах, при организации образовательной деятельности СЗАГС исходит из того, что образовательные программы должны быть целевыми, предназначенными для отдельных категорий государственных служащих в увязке с профилем управленческой деятельности государственных и муниципальных служащих.

Некоторых теоретических и практических аспектов подготовки государственных служащих в Китае коснулся в своем докладе *Го Цинсун*, директор департамента научных исследований Шанхайского института администрирования. В качестве ос-

новых тем для обсуждения им были предложены качество и современные методы подготовки государственного служащего, роль профессиональной подготовки государственного служащего в повышении его квалификации.

Отдельно следует отметить выступление *Ю. В. Косова*, доктора философских наук, профессора, заведующего кафедрой международных отношений СЗАГС. В его докладе речь шла о роли крупных городов в развитии современных трансграничных связей.

На конференции отмечались сходные проблемы ограниченности транспортной инфраструктуры, которые стоят перед такими мегаполисами, как Петербург, Шанхай, Милан, а также пути их решения.

*Ю. В. Косов* в заключение своего выступления отметил следующее:

1. Мегаполисы, выступающие в качестве ворот в глобальный мир, представляют собой ключевые центры мирового развития в современном мире и получают наибольшие дивиденды от глобализации.
2. Россия заинтересована в том, чтобы на ее территории возникли такие центры, входящие в глобальные сети. Реализация этого интереса может стать одной из задач региональной политики Российской Федерации.
3. Ворота в глобальный мир выступают сегодня и как центры формирования политических, экономических элит современного мира. Вхождение российских мегаполисов в число центров глобального развития будет означать подключение элит и Рос-

сии, и Евразии к мировой политической элите с более широкими связями.

Закрывая конференцию и резюмируя выступления всех участников, *А. С. Горшков*, ректор Северо-Западной академии государственной службы, подчеркнул, что крупные города — это центры широкого экономического, образовательного, научного и культурного сотрудничества в современном мире, центры интеллектуальной и духовной жизни. От эффективности управления ими во многом зависит состояние и развитие производственных связей, общий уровень интеграционных процессов и человеческого общения в мире. Современный опыт управления крупными городами служит примером для законодательской деятельности в других городах.

Основной задачей конференции было обсуждение опыта управления крупными городами России, ближнего и дальнего зарубежья, поиск эффективных решений по оптимизации национальных законодательств, совершенствованию нормативно-правовой базы в интересах организации местного самоуправления и устойчивого развития крупных городов. Были обсуждены также проблемы законодательного регулирования процессов управления, совершенствования политики социально-экономического развития крупных городов, вопросы подготовки специалистов и ряд других актуальных проблем.

Участники конференции констатировали, что в настоящее время в системах управления крупными городами происходят существенные из-



менения, обусловленные глобализацией экономики и внедрением новых управленческих технологий. Все большее значение приобретают процессы формирования эффективных региональных пространств, центрами которых являются крупные города — в связи с этим все значимее становятся вопросы унификации законодательства, обмена опытом подготовки специалистов для органов городского управления, отвечающих требованиям времени.

Глобализационные процессы вызывают необходимость принятия совместных решений для успешной организации диалога урбанистических культур, развития инновационных экономических систем на базе крупных городов, гармонизации нормативно-правовой базы.

На основе обмена мнениями участники международной конференции выработали следующие рекомендации:

1. Признать необходимым расширение сотрудничества научных, образовательных, предпринимательских организаций, органов законодательной и исполнительной власти на Евразийском континенте с целью интенсификации процесса развития прямых международных связей на уровне крупных городов, в том числе для углубления процессов интеграции в рамках Евразийского экономического сообщества.
2. Предложить Межпарламентской Ассамблее ЕврАзЭС и Северо-Западной академии государственной службы ускорить решение организационных и учебно-

методических вопросов, связанных с началом деятельности созданного ими Международного центра переподготовки и повышения квалификации кадров.

3. Оказывать содействие международному научно-аналитическому журналу «Евразийская интеграция: экономика, политика, культура» в привлечении необходимых материалов по различным аспектам экономической, научной, образовательной, социальной и культурной международной интеграции в рамках Евразийского экономического сообщества, в том числе для анализа актуальных проблем развития крупных городов.
4. Распространить положительный опыт сотрудничества Северо-Западной академии государственной службы и Миланского фонда «Академия профессионального образования» в целях повышения эффективности социальной работы в крупных городах ЕврАзЭС.
5. С целью координации деятельности по подготовке современных специалистов для органов управления крупными городами и совместных исследований проблем жизнедеятельности мегаполисов заключить трехстороннее соглашение между Северо-Западной академией государственной службы, Шанхайским административным институтом и Миланским фондом «Академия профессионального образования» в интересах дальнейшего развития партнерских связей между городами-побратимами.

## КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СЕВЕРО-ЗАПАДНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА РФ

ДУНАЕВА Н. В.

В Санкт-Петербурге прошел IV ежегодный семинар-совещание по актуальным вопросам кадрового обеспечения органов государственной власти Северо-Западного федерального округа. Организаторами семинара выступили Северо-Западная академия государственной службы и аппарат полномочного представителя Президента РФ в Северо-Западном федеральном округе.

В работе семинара приняли участие заместитель полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе А. Г. Нестеров, председатель Комитета Совета Федерации Федерального Собрания РФ по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии В. Е. Шудегов, председатель Бюджетно-финансового комитета Законодательного собрания Санкт-Петербурга В. В. Барканов, начальник управления контроля и методического обеспечения государственного заказа Комитета экономического развития, промышленной политики и торговли Правительства Санкт-Петербурга Н. Н. Залесский, председатель избирательной комиссии Ленинградской области В. П. Журавлев и другие.

На семинар также прибыли представители органов власти республик и областей СЗФО, специалисты Минобороны РФ, а также Северо-Западного таможенного управления. Ректор Северо-Западной академии государственной службы А. С. Горшков отметил, что широкая география и большое число участников убедитель-

**Наталья Викторовна Дунаева** — кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории права и государства Северо-Западной академии государственной службы

но свидетельствуют о повышенной заинтересованности госслужащих и представителей научной общественности в разработке эффективных мер по укреплению кадрового потенциала органов власти в субъектах РФ.

В течение двух дней в стенах СЗАГС звучали доклады, посвященные вопросам модернизации системы образования, повышению уровня профессиональной подготовки госслужащих, совершенствованию механизмов оценки их служебной деятельности, поиску путей эффективного использования в учебных процес-

сах современных научно-практических разработок. Одним из действенных инструментов повышения уровня кадрового обеспечения органов государственной власти Северо-Западного федерального округа участники семинара признали новый Интернет-ресурс — банк методических материалов по вопросам госслужбы и ее кадровому обеспечению. Доступ к ним открыт на официальных сайтах аппарата полномочного представителя Президента РФ в СЗФО и Северо-Западной академии государственной службы.

---

---

Научно-практический журнал  
Северо-Западной академии государственной службы

**Управленческое консультирование:**  
**Актуальные проблемы государственного и муниципального управления**  
№ 2 (26) 2007

Электронная версия журнала доступна по адресу:  
[www.szags.ru/index.phtml?id\\_page=394](http://www.szags.ru/index.phtml?id_page=394)

**Учредители:** Северо-Западная академия государственной службы,  
Администрация Великого Новгорода,  
Новгородское муниципальное научно-образовательное учреждение «Диалог»

**Редакторы** А. Ф. Измайлов, О. А. Пастарнакова

**Корректор** Т. И. Никонова

**Верстка** И. В. Фатеевой

**Дизайн обложки** Е. Г. Шамшуренко

Сдано в набор 10.07.2007. Подписано к печати 27.09.2007.  
Формат 70×100/16. Офсетная печать. Усл. печ.л. 15.  
Тираж 1200 экз. Заказ № 144.