

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) 323-24-60

E-mail: uk@szags.ru

© Северо-Западная академия государственной службы, 2007

© Редколлегия журнала «Управленческое консультирование» (составитель), 2007

№ 3 2007

СОДЕРЖАНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

- **Бродский М. Н., Музыченко А. С.** Совершенствование правового регулирования государственной гражданской службы Санкт-Петербурга 5
- **Гнетов А. В., Громов А. В., Петрова Е. В.** Возможности использования института резерва кадров в подборе кадров на государственной службе 15
- **Васьков В. Т.** Профессиональное обучение государственных и муниципальных служащих для единой дежурной службы — объективное веление времени 21
- **Древаль И. В., Москвина А. Ю.** Необходимость развития деловых и личных качеств государственных и муниципальных служащих в целях успешной реализации административной реформы 28

ПОЛИТИКА И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

- **Мокрый В. С.** Правовое регулирование организации местного самоуправления в городах федерального значения 34
- **Гриценко Е. В.** К вопросу о концепции организации публичной власти в городах федерального значения 40

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)

● Зверев С. И. Московская модель городского управления: структура, проблемы и перспективы развития	50
● Мещеряков Т. В. Вопросы законодательного регулирования публичной власти в городах федерального значения	64
● Беликов В. Ф. Основные направления развития законодательства о местном самоуправлении в городах федерального значения	68
● Белых И. В. О состоянии местного самоуправления на территории внутригородского муниципального образования Мещанское в г. Москве	74
● Кашина М. А., Морозова Ю. А. Лакуны и новеллы федерального и регионального законодательства по вопросам организации местного самоуправления в городах федерального значения (на примере Санкт-Петербурга)	83
● Мамонова В. В. Регуляторная деятельность органов местного самоуправления в Украине: достижения и трудности	98

ВЛАСТЬ И ЭКОНОМИКА

● Ипатов Ю. М., Яновский В. В. Современный механизм управления инновационными процессами в мегаполисе	107
● Ивановский Л. В. Первоочередные меры по улучшению управления подсистемой внутригородского транспорта транспортного комплекса Санкт-Петербурга	122
● Дементьев А. А. Финансово-экономические инструменты обеспечения устойчивого развития муниципального образования	130

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); **Малышев 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); **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

ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ

- **Вульфович Р. М.** Перспективы развития системы управления Санкт-Петербурга 140
- **Васецкий А. А., Левина С. А., Ястребова Е. Ю.** Формы информационного взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти и населением 152
- **Щербук Ю. А., Жолобов В. Е., Кадыров Ф. Н., Хайруллина И. С.** Проблемы государственного регулирования здравоохранения в Санкт-Петербурге 168
- **Щербина В. В., Ермолаев В. Н.** Логика и механизмы развития предприятий малого бизнеса (на примере исследования частных стоматологических клиник г. Москвы) 171
- **Зверев П. Б.** О некоторых международных аспектах организационной и правовой деятельности властных структур в крупных городах Российской Федерации 198
- **Филиппов Г. Г.** На пути к закату и заходу 203

ИСТОРИЯ И КУЛЬТУРА

- **Косов Ю. В., Торопыгин А. В.** Три конференции мира: традиции и современность 214

ОТКЛИКИ НА КНИГИ

- **Абрамова Л. П.** Право и философия 222

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ СЗАГС

- **Волков В. А.** Организация публичной власти в городах федерального значения 226
- **Шаскольская Е. А., Мелькишев С. В.** Проблемы интеграции в европейское образовательное пространство: СЗАГС и Ассоциация институтов и школ государственной службы Центральной и Восточной Европы (NISPAsee) 234

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА

*Бродский М. Н.,
Музыченко А. С.*

Бродский Михаил Наумович — член правительства Санкт-Петербурга, представитель губернатора Санкт-Петербурга в Законодательном собрании Санкт-Петербурга, доктор экономических наук, доктор юридических наук, действительный государственный советник Санкт-Петербурга I класса.

Музыченко Аркадий Семенович — помощник депутата Законодательного собрания Санкт-Петербурга, советник государственной гражданской службы Российской Федерации I класса.

Современное российское законодательство о государственной гражданской службе начало формироваться четырнадцать лет назад. В истории его развития выделяется два этапа: первый — период становления (1993–2002 гг.), второй — период реформирования (с 2002 г. и по настоящее время).

Первым комплексным нормативным правовым актом о государственной гражданской службе явилось Положение о федеральной государственной службе, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 22 января 1993 г. Оно распространялось на достаточно узкий круг служащих аппаратов федеральных органов государственной власти. Принятый в 1995 г. Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» № 119-ФЗ имел более широкую сферу действия, распространялся на государственную службу федерального и регионального уровня. В нем впервые на законодательном уровне государственная служба была выделена в особую область профессиональной деятельности, нуждающуюся в регулировании отдельным законодательством. Вместе с тем данный закон рассматривал

только общегражданскую службу, а военная и правоохранительная службы продолжали регулироваться специальным законодательством, сформировавшимся значительно ранее.

Второй этап развития законодательства о государственной службе связан с утверждением Указом Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 г. № 1336 Федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)». Основными задачами реформы Федеральная программа признала создание единой стабильной и унифицированной законодательной базы государственной службы, обеспечение взаимосвязи с различными видами государственной службы, четкое определение законодательной компетенции Федерации и ее субъектов.

Центральное место и консолидирующая роль в системе источников правового регулирования государственной гражданской службы принадлежит Федеральному закону «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ и Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ. Первый из них закрепил принцип единства правовых и организационных основ государственной службы, предполагающий, в том числе, и единый подход к организации государственной службы. Государственная гражданская служба Российской Федерации может быть подраз-

делена на два уровня: федеральный и региональный.

Ст. 2 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» установлено, что правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а ее организация — в ведении субъекта Российской Федерации. Во исполнение требований ст. 76 Конституции Российской Федерации ч. 2 ст. 3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ установлено, что субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» вступил в силу 2 февраля 2005 г. Согласно ст. 72 указанного Федерального закона со дня вступления его в силу Федеральный закон 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации» признается угра-

тившим силу, а законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации о государственной службе применяются постольку, поскольку они не противоречат Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Федеральный закон как законодательный акт универсального характера установил общие основы правового регулирования организации государственной гражданской службы, единые основы правового статуса государственных гражданских служащих, условия труда (службы) и порядок прохождения службы в государственных органах как федерального, так и регионального уровней.

Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определено, какие отношения, связанные с государственной гражданской службой, должны регламентироваться указами Президента Российской Федерации (27 норм), какие — постановлениями Правительства Российской Федерации (15 норм), какие — законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (24 нормы). В 2005 г. издан ряд указов Президента Российской Федерации, регламентирующих порядок проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы, проведение аттестации государственных гражданских служащих, порядок сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими и оценки их знаний, навы-

ков и умений (профессионального уровня), порядок присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы федеральным государственным гражданским служащим, порядок и условия командирования федеральных государственных гражданских служащих, а также утверждена примерная форма служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы и замещении должности государственной гражданской службы.

К моменту принятия и опубликования Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» законодательная база государственной службы Санкт-Петербурга была представлена ст. 18 Устава Санкт-Петербурга и двумя законами: Законом Санкт-Петербурга «Об утверждении Реестра государственных должностей органов государственной власти Санкт-Петербурга» от 28 июня 1995 г. № 91-9 и Законом Санкт-Петербурга «О государственной службе Санкт-Петербурга, лицах, замещающих государственные должности Санкт-Петербурга и государственных служащих Санкт-Петербурга» от 29 июня 2000 г. № 334-33. В развитие и во исполнение указанных законов в 2000–2004 гг. по вопросам государственной службы Санкт-Петербурга был принят ряд подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих отдельные вопросы государственной службы в исполнительных органах государственной власти Санкт-Петербурга, в частности, правовые акты губер-

натора Санкт-Петербурга и администрации Санкт-Петербурга, регламентирующие вопросы проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной службы, квалификационных требований к должностям государственной службы, порядка проведения испытания при назначении на должность государственной службы, порядка проведения аттестации государственных служащих, денежного содержания, порядка предоставления отпусков, порядка применения поощрений государственных служащих, ведения Реестра государственных служащих Санкт-Петербурга.

Несмотря на определенную сложившуюся систему правового обеспечения государственной службы, законодатели Санкт-Петербурга понимали, что после принятия в 2003 г. Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» и в 2004 г. Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» действующие в Санкт-Петербурге нормативные правовые акты, регулирующие государственно-служебные отношения, вступили в противоречие с законодательством Российской Федерации.

В сфере правового регулирования и организации региональной государственной гражданской службы произошло перераспределение компетенции в пользу федерального центра. Так, с февраля 2005 г. исключительно на федеральном уровне устанавливаются: общая классификация должностей и классов чинов гражданской службы,

которым должны соответствовать должности и классные чины гражданской службы регионов; правовое положение (статус) государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации, в т. ч. ограничения, запреты, обязательства, требования к служебному поведению; порядок поступления на гражданскую службу и проведения конкурса; условия служебных контрактов; порядок проведения аттестации, сдачи квалификационного экзамена, присвоения и сохранения классных чинов; структура и виды денежного содержания, общие правила формирования фонда оплаты труда гражданских служащих; правила исчисления стажа гражданской службы; виды поощрений и дисциплинарных взысканий, порядок их наложения; порядок разрешения конфликтов интересов и рассмотрения индивидуальных служебных споров и ряд других норм.

Полномочия субъектов Российской Федерации в сфере правового регулирования и организации региональной государственной гражданской службы можно подразделить на три группы:

1. Регламентация отдельных вопросов организации и прохождения государственной гражданской службы в субъекте Российской Федерации. Региональный законодатель утверждает реестр должностей государственной гражданской службы субъекта, устанавливает квалификационные требования к стажу или опыту работы по специальности, определяет порядок присвоения

классных чинов государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации.

2. Регулирование социально-экономических условий труда (службы). Региональный законодатель устанавливает размеры должностных окладов и окладов за классный чин гражданских служащих, определяет порядок их индексации, порядок формирования фонда оплаты труда, устанавливает порядок и условия предоставления гражданским служащим дополнительного отпуска за ненормированный рабочий день, размеры единовременных выплат и поощрений, определяет порядок и условия командирования гражданских служащих, случаи, порядок и размеры выплат по обязательному государственному страхованию, условия транспортного обслуживания, выдачи единовременных субсидий на приобретение жилой площади.
3. Регламентация полномочий организационно-распорядительного и финансово-хозяйственного характера. Субъект Российской Федерации определяет общий контингент гражданских служащих, учреждает должности гражданской службы, распределяет их по группам и категориям, создает кадровый резерв и обеспечивает его эффективное использование, организует подбор, расстановку, ротацию, учет кадров гражданских служащих, их профессиональное обучение, учреждает госу-

дарственный орган по управлению гражданской службой субъекта, координирует кадровую политику государственных органов, определяет структуру государственных органов, где предусматривается гражданская служба, решает вопросы финансирования и материально-технического обеспечения.

В связи с вышеизложенным летом 2004 г. депутатами Законодательного собрания Санкт-Петербурга И. П. Михайловым и Г. Д. Озеровым было инициировано проведение экспертных работ, выводом которых стал кардинальный пересмотр структуры и содержания регионального законодательства о государственной гражданской службе Санкт-Петербурга.

По результатам экспертной работы и в ходе совместной деятельности юристы Законодательного собрания Санкт-Петербурга и администрации губернатора Санкт-Петербурга пришли к выводу о том, что целесообразно разработать и принять три базовых законодательных документа Санкт-Петербурга в сфере государственного управления и государственной гражданской службы:

- 1) комплексный законодательный акт, регулирующий организацию и условия прохождения государственной гражданской службы Санкт-Петербурга;
- 2) закон, утверждающий реестры государственных должностей Санкт-Петербурга и должностей государственной гражданской службы Санкт-Петербурга;

3) законодательный акт, предусматривающий гарантии деятельности лиц, замещающих государственные должности Санкт-Петербурга, ввиду того, что федеральным законодательством не регулируются вопросы гарантии деятельности лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

В развитие указанных законодательных актов должен быть разработан и принят еще ряд законов Санкт-Петербурга, предусматривающих правовое регулирование отдельных аспектов государственной гражданской службы, таких как:

- порядок формирования и организация работы с кадровым резервом государственных гражданских служащих Санкт-Петербурга;
- порядок ведения реестра государственных гражданских служащих Санкт-Петербурга;
- порядок и условия служебных командировок;
- особенности оплаты труда и исчисления должностных окладов (о расчетной единице);
- предоставление сведений о полученных доходах и принадлежащем на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера;
- обязательное государственное страхование;
- получение единовременной субсидии на приобретение жилой площади;
- транспортное обслуживание;

– соотнесение должностей в органах государственной власти и управления Ленинграда (государственных органах Санкт-Петербурга) государственным должностям Санкт-Петербурга и должностям государственной гражданской службы Санкт-Петербурга, исходя из должностных окладов, по которым устанавливается доплата за стаж к федеральным пенсиям.

В течение 2004–2005 парламентского года шла кропотливая работа над базовыми законопроектами. Достаточно сказать, что в ходе второго и третьего чтения к законопроекту о государственной гражданской службе Санкт-Петербурга было подано 78 поправок, к законопроекту о реестрах государственных должностей Санкт-Петербурга и должностей государственной гражданской службы Санкт-Петербурга — 45 поправок, к законопроекту о гарантиях деятельности лиц, замещающих государственные должности Санкт-Петербурга, — 42 поправки. Всего к трем законопроектам было подготовлено 165 поправок.

В результате этой деятельности были приняты:

- 11 мая 2005 г. Закон Санкт-Петербурга «О гарантиях деятельности лиц, замещающих (замещавших) государственные должности Санкт-Петербурга» № 224-28, вступивший в силу 14 июня 2005 г.
- 8 июня 2005 г. Закон Санкт-Петербурга «О Реестре государственных должностей Санкт-Петербурга и Реестре должностей государственной гражданской службы

- Санкт-Петербурга» № 302-34, вступивший в силу 28 июня 2005 г.
- 30 июня 2005 г. Закон Санкт-Петербурга «О государственной гражданской службе Санкт-Петербурга» № 399-99, который вступил в силу 16 июля 2005 г.
 - 23 июня 2005 г. Закон Санкт-Петербурга «О расчетной единице» № 347-40, вступивший в силу 18 июля 2005 г.

Вследствие этого действовавшие ранее Закон Санкт-Петербурга «Об утверждении Реестра государственных должностей органов государственной власти Санкт-Петербурга» от 28 июня 1995 № 91-9 и Закон Санкт-Петербурга от «О государственной службе Санкт-Петербурга, лицах, замещающих государственные должности Санкт-Петербурга и государственных служащих Санкт-Петербурга» 29 июня 2000 г. № 334-33 (за исключением ст. 6 и ст. 32) признаны утратившими силу.

Кроме того, 14 декабря 2005 г. был принят Закон Санкт-Петербурга № 697-3 «О соотношении должностей в органах государственной власти и управления Ленинграда (государственных органах Санкт-Петербурга) государственным должностям Санкт-Петербурга и должностям государственной гражданской службы Санкт-Петербурга, исходя из должностных окладов, по которым устанавливается доплата за стаж к трудовой пенсии по старости (пенсии за выслугу лет, трудовой пенсии по инвалидности)».

В 2006 г. продолжилась законотворческая работа над законопроектами, касающимися отдельных

вопросов государственной гражданской службы. С учетом уже сложившейся правоприменительной практики были внесены изменения и дополнения в законы Санкт-Петербурга: «О государственной гражданской службе Санкт-Петербурга», «О гарантиях деятельности лиц, замещающих (замещавших) государственные должности Санкт-Петербурга», «О Реестре государственных должностей Санкт-Петербурга и Реестре должностей государственной гражданской службы Санкт-Петербурга», «О расчетной единице».

5 июля 2006 г. был принят Закон Санкт-Петербурга «О ежемесячной доплате к трудовой пенсии по старости, пенсии за выслугу лет, трудовой пенсии по инвалидности лицам, замещавшим должности в органах государственной власти и управления Ленинграда (Санкт-Петербурга) № 372-49», установивший дополнительные гарантии по пенсионному обеспечению лицам, уволенным с должностей в органах государственной власти и управления Ленинграда (Санкт-Петербурга) до 1 июля 1995 г., и не подпадающим под действие законодательства о государственной службе, так как само понятие «государственная служба» было законодательно закреплено лишь в 1995 г. Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации» № 119-ФЗ.

21 февраля 2007 г. принят Закон Санкт-Петербурга «О служебных командировках лиц, замещающих государственные должности Санкт-Петербурга и должности государственной

гражданской службы Санкт-Петербурга» № 83-21.

В целях реализации требований Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Закона Санкт-Петербурга «О государственной гражданской службе Санкт-Петербурга» совместным планом законопроектной работы Законодательного собрания Санкт-Петербурга и губернатора Санкт-Петербурга на 2006–2007 гг. предусмотрена разработка нескольких законопроектов по вопросам государственной гражданской службы.

Так, в настоящее время на рассмотрении Законодательного собрания Санкт-Петербурга находится проект закона Санкт-Петербурга «О представлении лицами, замещающими государственные должности Санкт-Петербурга, и государственными гражданскими служащими Санкт-Петербурга сведений о полученных доходах и принадлежащем им на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера».

Кроме того, сегодня готовятся к внесению в региональный парламент законопроекты: «О кадровом резерве государственных гражданских служащих Санкт-Петербурга», «О реестрах государственных гражданских служащих Санкт-Петербурга».

Приведенные выше законы Санкт-Петербурга и принятые в их развитие нормативные правовые акты государственных органов

Санкт-Петербурга должны обеспечить единый подход к правовому регулированию и организации государственной гражданской службы, открытости государственной службы в интересах развития гражданского общества и укрепления государства, внедрению современных методов прогнозирования, финансирования, оценки, стимулирования, материально-технического обеспечения и укрепления государственной гражданской службы.

Законодатели Санкт-Петербурга прекрасно понимают, что реформирование государственной службы в соответствии с Федеральной программой, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 г. № 1336, не может ограничиваться только совершенствованием законодательной базы Санкт-Петербурга и нормативной правовой базы государственных органов Санкт-Петербурга. К основным направлениям реформирования и развития государственной гражданской службы региона также относятся:

- совершенствование подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих;
- создание материально-технических условий для эффективного функционирования государственной гражданской службы;
- формирование системы управления государственной гражданской службой Санкт-Петербурга.

Без полноценной системы управления обеспечить результативное реформирование государственной

гражданской службы невозможно. Система управления государственной гражданской службой Санкт-Петербурга необходима для обеспечения единства государственной гражданской службы, взаимодействия государственных органов Санкт-Петербурга со структурами гражданского общества, координации деятельности государственных органов по вопросам поступления на государственную гражданскую службу, прохождения и прекращения государственной гражданской службы, а также профессионального развития государственных гражданских служащих.

В целях формирования и функционирования системы управления государственной гражданской службой Санкт-Петербурга, а также для обеспечения соблюдения в Санкт-Петербурге единства принципов государственной гражданской службы, установленных Федеральным законом, в регионе должен быть создан государственный орган Санкт-Петербурга по управлению государственной гражданской службой. Логичнее всего такой орган назвать Государственной инспекцией по управлению государственной гражданской службой Санкт-Петербурга. Проект закона Санкт-Петербурга «О государственном органе Санкт-Петербурга по управлению государственной гражданской службой» уже разработан. Однако внесение его на рассмотрение регионального парламента видится преждевременным ввиду отсутствия федерального закона, регулирующего отношения, связанные с основными

принципами создания и организацией деятельности федерального органа по управлению государственной гражданской службой.

Авторы законопроекта полагают, что основными задачами Государственной инспекции по управлению государственной гражданской службой Санкт-Петербурга должны быть:

- координация деятельности государственных органов Санкт-Петербурга при решении вопросов поступления на гражданскую службу, прохождения и прекращения гражданской службы Санкт-Петербурга;
- формирование и использование кадрового резерва гражданских служащих для замещения должностей гражданской службы;
- ведение реестра гражданских служащих Санкт-Петербурга;
- подготовка, переподготовка, повышение квалификации и стажировка гражданских служащих Санкт-Петербурга;
- правовое, организационно-методическое и информационное обеспечение деятельности подразделений государственных органов Санкт-Петербурга по вопросам гражданской службы и кадров;
- осуществление внутриведомственного контроля за соблюдением в государственных органах Санкт-Петербурга федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов Санкт-Петербурга о гражданской службе;

- контроль за обеспечением государственных социальных гарантий лиц, уволенных с гражданской службы, предусмотренных законами Санкт-Петербурга;
- обеспечение программ реформирования и развития гражданской службы;
- взаимодействие с федеральным государственным органом по управлению государственной гражданской службой.

Государственная инспекция должна стать постоянно действующим проводником принятых законодательных решений о реформировании государственной гражданской службы, эффективным средством преодоления ее внутренней инерции, противовесом ведомственной политики. Государственной инспекции следует предоставить право издавать официальные разъяснения и предписания по вопросам применения законодательства о государственной гражданской службе, принимать обязательные для всех государственных органов Санкт-Петербурга типовые межведомственные нормативные акты (административные и

должностные регламенты, правила служебного распорядка). Она должна принимать непосредственное участие в разработке и реализации региональной программы развития гражданской службы, в проведении соответствующих экспериментов, внедрении новых кадровых технологий, прогрессивных форм и методов оценки и стимулирования труда государственных гражданских служащих Санкт-Петербурга.

Приведение законодательной базы государственной гражданской службы Санкт-Петербурга в соответствие с федеральным законодательством и формирование системы управления государственной гражданской службой Санкт-Петербурга позволит обеспечить и престиж государственной гражданской службы, ее открытость в интересах развития гражданского общества, повысить эффективность гражданской службы, оптимизировать затраты на содержание гражданских служащих и развитие ресурсного обеспечения государственной гражданской службы.

Возможности использования института резерва кадров в подборе кадров на государственной службе

*Гнетов А. В.,
Громов А. В.,
Петрова Е. В.*

Гнетов Александр Валентинович — председатель Санкт-Петербургской избирательной комиссии (Санкт-Петербург).

Громов Алексей Владимирович — начальник контрольно-аналитического отдела Санкт-Петербургской избирательной комиссии (Санкт-Петербург).

Петрова Елена Владимировна — ведущий специалист контрольно-аналитического отдела Санкт-Петербургской избирательной комиссии (Санкт-Петербург).

Вступивший в силу с 2005 г. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ (далее Федеральный закон о государственной службе) практически заменил собой Трудовой кодекс Российской Федерации² (далее Трудовой кодекс) для отдельной категории работающих и работодателей — для гражданских служащих и соответствующих государственных органов. Такое правопреемство законодательных актов прямо предусмотрено ст. 11 Трудового кодекса.

Так, в соответствии с положениями ст. 11 Трудового кодекса особенности правового регулирования труда отдельных категорий работников устанавливаются в соответствии с настоящим Кодексом. На государственных гражданских служащих действие трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, распространяется с особенностями, предусмотренными федеральными законами и иными

¹ Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

² Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации о государственной гражданской службе.

Упомянутые особенности, установленные Федеральным законом о государственной службе, фактически заменяют собой нормы Трудового кодекса, что в целом оправдано, так как государство разделяет понятие трудовых отношений и понятие отношений, связанных с государственной службой.

В большинстве своем заменяемые нормы Трудового кодекса либо аналогичны, либо незначительно изменяются нормами Федерального закона о государственной службе.

В то же время некоторые положения Трудового кодекса в силу своей специфики не нашли отражения в Федеральном законе о государственной службе, а именно: отсутствуют положения по охране труда, по социальному партнерству в сфере труда, по защите трудовых прав, по особенностям регулирования трудовых прав отдельных категорий работников.

Но в силу уже упомянутых положений ст. 11 Трудового кодекса можно утверждать, что в конкретных ситуациях при регулировании служебных отношений на гражданской службе, особенности которых не установлены Федеральным законом о государственной службе, могут использоваться нормы Трудового кодекса, в том числе положения по охране труда, по социальному партнерству в сфере труда, по защи-

те трудовых прав, по заработной плате.

Федеральный закон о государственной службе в свою очередь установил регулирование отдельных отношений, чего не было в Трудовом кодексе. Так, дополнительно урегулированы отношения по должностям гражданской службы и их классификации, по финансированию гражданской службы, по формированию кадрового состава гражданской службы.

Перед каждым руководителем государственных органов и их структурных подразделений особенно остро встают вопросы формирования кадрового состава, в том числе в условиях современного правового регулирования данного вопроса.

Как правило, при подборе кадров учитываются уровень образования, служебные заслуги, деловые качества в профессиональной деятельности, уровень и совершенствование профессионального мастерства сотрудников. Эти и другие индивидуальные объективные особенности сотрудника зачастую можно определить по тем документам, которые в том числе, в соответствии со ст. 22 Федерального закона о государственной службе, представляются соискателем представителю нанимателя при приеме на работу.

Подавляющее большинство гражданских служащих работают в коллективе – в тесном контакте со своими руководителями, подчиненными, коллегами, в непосредственном контакте с гражданами, защиту прав или реализацию законных интересов которых осуществляет соответ-

ствующий государственный орган. И не секрет, что даже при высококвалифицированном и многоопытном составе коллектива складываются ситуации, когда сотрудники не могут эффективно исполнять возложенные на них задачи из-за проблем в межличностном общении, индивидуальной несовместимости. Причины упомянутой несовместимости, как правило, являются следствием каких-то личных или служебных конфликтов. Поэтому при формировании кадрового состава необходимо учитывать и субъективные особенности людей, которые будут работать в коллективе.

Современные кадровые технологии включают в себя методы отбора, оценивания, решения конкретных ситуаций и функциональных ролевых игр, проведения аттестации, квалификационного экзамена и направлены на оценку служебной квалификации служащих. Помимо этого существуют кадровые технологии, направленные на оценку психологической и иной совместимости сотрудников. Они включают в себя различные методы тестирования, дидактические, организационно-социологические, психологические методы и практики работы с персоналом.

Применяя указанные технологии, в том числе через специализированные организации, а также основываясь на личном опыте, работодатель может оценивать те или иные характеристики работника и принимать решения о целесообразности его нахождения в соответствующем коллективе. Эти же технологии

используются и при решении вопроса о приеме на работу.

При этом работодатель в частном секторе может принимать подобные решения, основанные на личном опыте, интуиции, опыте сотрудников кадровой и иных служб, без объяснения причин работнику.

Такая свобода недопустима при решении вопроса о поступлении гражданина на государственную гражданскую службу. Так, ч. 4 ст. 32 Конституции Российской Федерации установлено, что граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе. В то же время каждый конкретный руководитель, выполняя должностные обязанности, вправе рассчитывать на адекватных не только в профессиональном, но и личностном плане сотрудников подчиненных.

Законодательство отдает безусловное предпочтение конкурсному отбору претендентов на замещение должностей государственной службы. Так, ст. 22 Федерального закона о государственной службе устанавливает, что должности государственной службы замещаются по результатам конкурса, за исключением отдельных случаев. Причем действующий порядок проведения конкурсов на замещение должности позволяет привлечь достаточно широкий круг претендентов для участия в отборе.

Проведение конкурса требует временных, организационных и материальных затрат. От момента образования вакансии до момента ее замещения обычно проходит

определенное время. Как следствие, осуществление полномочий государственного органа в некоторой степени становится ограниченным.

Возникающая срочность в решении вопроса о найме на работу специалиста, отсутствие специальных навыков у членов конкурсных комиссий соответствующих государственных органов, стандартные требования к претендентам затрудняют применение кадровых методик при проведении конкурса. Соответственно снижается уровень объективной оценки отдельных (кроме профессионализма и опыта) характеристик будущего сотрудника.

В этом случае конкурсная комиссия, а также представитель нанимателя могут либо рисковать, выбирая «наугад» будущего сотрудника и оценивая его деловые и личностные качества в процессе работы, либо воспользоваться дополнительным механизмом, заложенным законом о государственной службе, а именно — подбором и подготовкой кадров с использованием механизма резерва кадров.

Кадровый резерв — это формируемый с учетом Сводного реестра государственных гражданских служащих Российской Федерации и поступивших заявлений гражданских служащих и граждан на конкурсной основе состав граждан, прошедших конкурсный профессиональный отбор, зарекомендовавших себя в качестве подготовленных лиц и потому обладающих правом замещения должностей гражданской службы без конкурса, а также правом направления на

профессиональную переподготовку, повышение квалификации или стажировку. Формирование кадрового резерва на конкурсной основе определено п. 4 ч. 2 ст. 60 Федерального закона о государственной службе в качестве приоритетного направления формирования кадрового состава гражданской службы. В то же время закон не запрещает формировать резерв кадров без проведения конкурса.

Помимо иных признаков классификации кадрового резерва можно выделить два подхода к формированию резерва кадров:

- выделение определенных лиц из числа уже работающих в организации гражданских служащих и их подготовка для замещения определенных должностей в порядке должностного роста;
- включение по итогам конкурса в резерв кадров лиц, не работающих в данной организации.

В первом случае кадровый резерв является средством реализации такого приоритетного направления формирования кадрового состава гражданской службы, как содействие должностному росту гражданских служащих на конкурсной основе. Требование должностного роста означает также, что в кадровый резерв включаются, как правило, лица, уже находящиеся на должностях государственной службы. Это делает кадровый резерв проверенным и устойчивым организационным ресурсом государственного аппарата. При этом определяется оценка результатов профессиональной служебной деятельности по-

средством проведения аттестации или квалификационного экзамена гражданских служащих. Это положение должно истолковываться совместно с принципами формирования кадрового состава, а именно: с учетом служебных заслуг и деловых качеств в профессиональной служебной деятельности и при совершенствовании профессионального мастерства гражданских служащих. Также следует учесть, что в соответствии с п. 2 ч. 4 ст. 62 Федерального закона о государственной службе нахождение в кадровом резерве является основанием для направления гражданского служащего на профессиональную переподготовку, повышение квалификации или стажировку.

Второй подход может использоваться для оценки лиц, соответствующих всем формальным требованиям, которые предъявляются для приема на гражданскую службу и служат критериями выбора при проведении конкурса, в случае отсутствия возможности оценить претендента по его работе в коллективе или при решении конкретных возложенных на государственный орган задач. Фактически речь идет о тех лицах, которые на момент включения в резерв или проведения конкурса не работали ни в данном государственном органе, ни в подобных государственных структурах. Формирование подобного кадрового резерва можно использовать как способ заблаговременной подготовки к замещению должностей, которые только в отдаленном будущем могут стать вакантными.

В этом случае представитель нанимателя имеет право в случае необходимости воспользоваться существующим кадровым резервом и проводить с согласия лиц, включенных в указанный резерв, всевозможные тестирования, поручать указанным лицам временные работы, использовать другие возможности и привлекать указанных лиц для решения конкретных задач, которые в будущем будут возлагаться на сотрудника. При этом лицо, которое проходит все испытания, подготовлено надлежащим образом и соответствует психологическому настрою в коллективе, может быть принято без проведения конкурса сразу после открытия соответствующей вакансии. Представитель нанимателя не обязан подбирать кандидатуры для замещения вакантных должностей только из состава кадрового резерва, но может использовать этот механизм при осуществлении кадровой политики по собственному усмотрению, руководствуясь своими представлениями о целесообразности его использования. Однако возможность использовать кадровый резерв не должна превращаться в механизм «обхода» существующих требований при замещении должностей государственной службы.

Так, включенные в кадровый резерв лица могут замещать должности государственной службы, не требующие прохождения конкурса, однако их включение в кадровый резерв возможно только по результатам конкурса. Таким образом, замещение вакантной должности

через механизм кадрового резерва может быть связано с соблюдением дополнительных условий, что можно рассматривать как своеобразную гарантию соответствия состава кадрового резерва высокому профессиональному уровню и квалификационным требованиям.

Изложенный вариант использования резерва кадров для решения вопроса о приеме сотрудника на работу целесообразно использовать, когда реализация функций сотрудника будет во многом зависеть от умения правильно общаться с коллегами, руководителями, гражданами.

В соответствии с ч. 8 ст. 64 Федерального закона о государственной

службе в Российской Федерации при замещении вакансий государственной гражданской службы необходимо руководствоваться Положением о кадровом резерве на гражданской службе, утвержденным Президентом Российской Федерации, а также Положением о кадровом резерве субъекта Российской Федерации, утвержденным соответствующим нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации. Однако в настоящее время ни на федеральном уровне, ни в большинстве субъектов Российской Федерации, в том числе Санкт-Петербурге, подобного Положения не принято.

ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБУЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ ДЛЯ ЕДИНОЙ ДЕЖУРНОЙ СЛУЖБЫ — ОБЪЕКТИВНОЕ ВЕЛЕНИЕ ВРЕМЕНИ

Васьков В. Т.

Единая дежурная служба (ЕДС) была создана в структуре органов исполнительной власти Санкт-Петербурга. Организация службы была обусловлена необходимостью непрерывного управления комплексом городского хозяйства, принятия оперативных мер при возникновении и во время ликвидации техногенных аварий и катастроф, стихийных бедствий природного характера, чрезвычайных ситуаций, своевременного оповещения губернатора, правительства, администрации, исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления Санкт-Петербурга, руководителей предприятий, учреждений и организаций города о чрезвычайных происшествиях, а также для сбора, обобщения и анализа оперативной информации о положении отраслей городского хозяйства, обеспечивающих жизнедеятельность города. На ЕДС также возложено своевременное оповещение основных должностных лиц города о полученных сигналах на проведение мероприятий мобилизационной подготовки¹.

Васьков Виктор Тихонович — начальник сектора дежурной службы аппарата губернатора Санкт-Петербурга (Санкт-Петербург).

¹ См.: Федеральный закон РФ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3648; Распоряжение губернатора Санкт-Петербурга «Об утверждении Положения «О Единой дежурной службе Санкт-Петербурга» от 13 июля 2001 г. № 493-ра.

Решаемые задачи, структура и порядок функционирования единой дежурной службы города определены государственным стандартом РФ.

Единая дежурная служба Санкт-Петербурга в своей деятельности руководствуется положениями Указа Президента Российской Федерации «Об организации оповещения органов государственной власти в Российской Федерации» от 1997 г., постановления Правительства Российской Федерации «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» от 30 декабря 2003 г. № 794, распоряжения губернатора Санкт-Петербурга «О создании Санкт-Петербургской территориальной подсистемы оповещения единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» от 22 февраля 2000 г. № 182-р, а также Распоряжения администрации Санкт-Петербурга «Об утверждении Положения о единой дежурной службе Санкт-Петербурга» от 13 июля 2001 г. № 493-ра.

ЕДС стала преемником образованной в августе 1989 г. круглосуточной дежурной службы в исполкомах районных Советов народных депутатов г. Ленинграда. Необходимо отметить, что в других субъектах Федерации единые дежурно-диспетчерские службы были образованы значительно позже. Например, в Челябинской области — в 2003 г., в Кировской области — в 2004 г.

В состав ЕДС входят сектор дежурной службы аппарата губернатора, дежурные службы отраслевых и территориальных исполнительных

органов государственной власти Санкт-Петербурга, дежурные и аварийно-диспетчерские службы предприятий, учреждений и организаций городского хозяйства, а также дежурные и оперативные дежурные службы военных органов управления Федеральных органов власти, дислоцированных на территории Санкт-Петербурга. Таким образом, ЕДС представляет собой сложную многоуровневую организационно-техническую систему управления, объединяющую более 100 дежурных и аварийно-диспетчерских служб города (Рис. 1).

Общую координацию деятельности дежурных служб по непрерывному управлению комплексом городского хозяйства, принятию оперативных мер при возникновении и во время ликвидации аварий, катастроф, стихийных бедствий природного характера, чрезвычайных ситуаций осуществляет сектор дежурной службы аппарата губернатора Санкт-Петербурга. При необходимости он взаимодействует с дежурными службами федеральных территориальных органов исполнительной власти Российской Федерации, органами военного управления, воинскими частями и военно-учебными заведениями, дислоцированными на территории Санкт-Петербурга.

Специалист сектора дежурной службы осуществляет функции дежурного помощника губернатора Санкт-Петербурга, взаимодействуя при возникновении чрезвычайной ситуации с дежурными помощниками глав администрации районов города, а также аварийно-диспет-



Рис. 1. Единая дежурная служба Санкт-Петербурга как система

черскими службами, ответственными дежурными промышленных предприятий, организаций и учреждений, расположенными в административных границах города, независимо от ведомственной принадлежности и форм собственности.

Техническое обеспечение службы осуществляет автоматизированная система управления ЕДС, представляющая собой комплекс автоматизированных систем управления дежурных и аварийно-диспетчерских служб города. Структурные подразделения единой дежурной службы оснащены современными техническими средствами. Информационное взаимодействие между дежурными и аварийно-диспетчер-

скими службами осуществляется с использованием современных информационных и коммуникационных ГИС-технологий. По экспертным оценкам, внедрение АСУ на 35–40% обеспечило автоматизацию основных процессов управления ЕДС.

Специалисты единой дежурной службы совместно с сотрудниками комитета по информатизации и связи в рамках государственного заказа Санкт-Петербурга ведут разработки по совершенствованию систем управления на основе использования научных методологических разработок, позволяющих сформировать структуру современных информационных и автоматизированных систем управления городским

хозяйством. Развитие и широкое применение органами управления современных информационных ГИС-технологий имеет определяющее значение для обеспечения эффективного процесса оперативного реагирования в случаях возникновения стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций при взаимодействиях в рамках такой сложной структуры, как многомиллионный город.

Использование современных информационных коммуникационных ГИС-технологий в свою очередь требует высокой квалификации специалистов ЕДС.

В конкурсе на замещение должностей в структуре ЕДС Санкт-Петербурга, как правило, принимают участие граждане, имеющие высшее профессиональное образование¹ по специальностям «Городское строительство и хозяйство», «Промышленное и гражданское строительство», «Водоснабжение и водоотведение», «Теплоэнергетика», «Теплоснабжение», «Теплоснабжение и вентиляция» «Электроэнергетические системы и сети», «Государственное и муниципальное управление», «Военные специальности». Как правило, специалисты, участвующие в конкурсе на замещение должностей в структуре ЕДС Санкт-Петербурга, обладая опытом работы в одной-двух областях, не имеют системных знаний в области непрерывного управления комплексом городского

хозяйства, рационального использования сил и средств при возникновении и во время ликвидации техногенных аварий и стихийных бедствий, при координации работ в системе предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях. Кроме того, зачастую им недостает навыков и опыта работы с информационно-коммуникационными технологиями, а иногда и организаторских способностей, необходимых для исполнения функциональных обязанностей в экстремальных условиях. Это, безусловно, требует значительного времени для освоения этого вида деятельности, затрудняет выполнение должностными лицами ЕДС своих функциональных обязанностей. Такое несоответствие профессионального уровня кадров снижает оперативность и качество управления в экстремальных ситуациях и, как следствие, может привести к нарушению нормальных условий жизнедеятельности населения, неоправданным прямым и косвенным потерям, дополнительному ущербу, а порой и к созданию в городе социально-политической напряженности.

Сектор дежурной службы аппарата губернатора осуществляет деятельность по повышению уровня профессионально-должностной подготовки специалистов ЕДС Санкт-Петербурга: проводятся инструктивные занятия, семинары, подводятся итоги работы за квартал. При

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

вводе в эксплуатацию автоматизированной системы управления единой дежурной службой специалисты ЕДС прошли обучение на базе Северо-Западного регионального производственного центра геоинформации и маркшейдерии «Севзапгеоинформ». Кроме того, специалисты ЕДС обучаются в Институте дополнительного профессионального образования государственных и муниципальных служащих Северо-Западной академии государственной службы по программам профессиональной переподготовки или повышения квалификации.

Прохождению специалистом профессиональной переподготовки препятствует его отрыв на длительный период от исполнения своих функциональных обязанностей. Как известно, программы переподготовки рассчитаны на 10 месяцев, при заочной форме обучения на 2,5 месяца. Также следует отметить, что потребность в переподготовке обычно значительно превышает возможность конкретного органа управления по направлению специалистов на учебу. Кроме этого, последовательный процесс переподготовки специалистов в структурных подразделениях ЕДС по времени, как правило, отстает от естественной ротации кадров в этих подразделениях. Перечисленные факторы, а также отсутствие в Институте дополнительного профессионального образования программы переподготовки по направлению «Оперативное

управление и координация действий дежурно-диспетчерских служб города (региона)», приводят к обучению специалистов ЕДС по программе «Государственное управление и государственная служба», что обуславливает остроту проблемы профессиональной подготовки специалистов службы.

Профессиональная подготовка специалистов ЕДС имеет первостепенное значение для принятия своевременных оперативных мер по предотвращению, при возникновении и во время ликвидации экстремальных ситуаций, по обеспечению жизнедеятельности города, что, на наш взгляд, предопределяет необходимость организации в Северо-Западной академии государственной службы обучения по новой специальности «Обеспечение безопасности жизнедеятельности города (региона)» или выделения в рамках специальности «Государственное и муниципальное управление» специализации «Обеспечение безопасности жизнедеятельности города (региона)».

В связи с вышеизложенным представляется целесообразным специалистам ЕДС совместно с руководством академии подготовить мотивированное ходатайство о внесении новой специальности или специализации в Общероссийский классификатор специальностей по образованию¹. Это, возможно, будет способствовать организации необходимого образовательного процесса, прохождению академией

¹ Утвержден постановлением Госстандарта России от 30 сентября 2003 г. № 276-ст.

аттестации и государственной аккредитации новой специальности (специализации)¹.

По нашей оценке, специалисты, подготовленные по профессиональной образовательной программе высшего профессионального образования «Обеспечение безопасности жизнедеятельности города (региона)», будут востребованы и в других исполнительных органах государственной власти Санкт-Петербурга, Ленинградской области, других субъектов Северо-Западного федерального округа. Например, в комитетах по транспорту, по энергетике и инженерному обеспечению, в главном управлении по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям и др. Кроме того, специалисты такой квалификации найдут применение в высших и средних учебных заведениях профессионального образования на должностях преподавателей специальной дисциплины «Безопасность жизнедеятельности», а также в научно-исследовательских организациях. При обеспечении заказа администрации Санкт-Петербурга представляется целесообразным провести целевой набор студентов на эту специальность или специализацию в Северо-Западную академию государственной службы (например, в 2008 г.). В дальнейшем подготовка по специальности «Обеспечение

безопасности жизнедеятельности города (региона)» при необходимости может быть организована и в филиалах академии.

В образовательных учреждениях среднего профессионального образования также важно осуществлять подготовку специалистов среднего звена по специальности «Обеспечение безопасности жизнедеятельности города (региона)» для работы в дежурных и аварийно-диспетчерских службах предприятий, учреждений и организаций городского хозяйства, а также кандидатов для замещения должностей гражданской службы исполнительных органов государственной власти категории «обеспечивающие специалисты ЕДС». На наш взгляд, обучение может быть организовано в колледже государственного управления, экономики и права Северо-Западной академии государственной службы. Подготовка специалистов со средним профессиональным образованием, в свою очередь, позволит сделать эту специальность привлекательной для молодежи и создать кадровый резерв Единой дежурной службы. Эти кадры в перспективе могут стать базой для подготовки менеджеров с высшим образованием по сокращенным или ускоренным образовательным программам высшего профессионального образования в Академии государственной службы².

¹ Федеральный закон РФ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

² Федеральный закон РФ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Указ. акт.

Профессиональную переподготовку специалистов ЕДС Санкт-Петербурга по новой программе «Оперативное управление и координация действий дежурно-диспетчерских служб города (региона)» можно осуществлять в Институте дополнительного профессионального образования Северо-Западной академии государственной службы.

Все это позволит создать квалифицированный кадровый потенциал Единой дежурной службы и в целом поднять надежность функционирования комплекса городского хозяйства и безопасность жизнедеятельности Санкт-Петербурга на новый качественный уровень.

НЕОБХОДИМОСТЬ РАЗВИТИЯ ДЕЛОВЫХ И ЛИЧНЫХ КАЧЕСТВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ В ЦЕЛЯХ УСПЕШНОЙ РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

*ДРЕВАЛЬ И. В.,
МОСКВИНА А. Ю.*

Древаль Ирина Владимировна — кандидат технических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западной академии государственной службы.

Москвина Анастасия Юрьевна — кандидат социологических наук, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западной академии государственной службы.

Концепция административной реформы в системе государственного управления предполагает осуществить переход от управления по затратам к управлению по результатам. Открывая в 2004 г. одно из августовских заседаний Правительства Российской Федерации, М. Е. Фрадков заявил: «...Правительство до конца года должно завершить подготовку к переводу бюджетного процесса на программно-целевой метод»¹. Это означает формирование бюджета с точным определением задач и объемов финансирования для каждого министерства и ведомства, а также четкое определение роли каждого из них. «Для решения стоящих задач будут применяться федеральные целевые и ведомственные программы, рассчитанные на несколько лет вперед»², — сказал глава Правительства. Он подчеркнул, что цели и задачи программ должны быть увязаны с объемом финансирования. «Это несколько не является планированием, присущим со-

¹ Кузьмин В. Наш бюджет // Российская газета. 2004. 22 августа. С. 2.

² Там же.

ветским временам, и никоим образом не ограничивает инициативу министерств и ведомств по решению поставленных задач»¹.

Развитие регионов и Российской Федерации в целом предполагает определение целей и задач, приоритетных направлений социально-экономического развития страны и регионов. Переход к программным методам управления потребует нового понимания государственными и муниципальными служащими своих задач, своего места в системе государственного управления. Подобное переосмысление необходимо, так как программно-целевая деятельность охватывает все виды управленческой деятельности: прогнозирование, планирование, организацию, координацию, мотивацию и контроль. При этом каждый этап требует принятия и реализации управленческих решений, связанных с задачами проблемного характера, возникающими в самых разных областях жизни, экономики, производства, обмена, потребления². Работа по программам давно применялась в нашей управленческой практике, но она не давала резкого повышения эффективности управления. В чем кроется проблема? Возможно, в самом определении понятия «программа», а именно: «Программа — документ, изла-

гающий основные направления работы учреждения или предприятия на определенный период времени или этапы и сроки осуществления крупных работ, испытаний»³. Из этого определения следует, что программа не определяет конкретных путей достижения целей, а при некоторой слабости управленческой дисциплины позволяет находить «объективные» причины невыполнения этапов. С этим связано, вероятно, и то, что получить сведения о результатах завершенных программ, даже принимаемых законом, очень трудно.

Другой способ достижения цели — работа по проектам. Существует множество определений этого понятия⁴, но основная суть, пожалуй, заключается в том, что «проект характеризуется следующими особенностями: четко поставленные цели, уникальный характер целей, однократность осуществляемых действий, определенные сроки начала и конца проекта, ограниченность ресурсов, возможность осуществления системного анализа информации, способ привлечения различных организаций и специалистов, способ определения приоритетов для капиталовложений и инвестиций, возможность оценки эффекта для всех участников»⁵. Параметрическое пространство при-

¹ Кузьмин В. Указ. соч.

² См.: Гуськова Н. Д., Коваленко Е. Г. Программно-целевое регулирование социально-экономически развитых регионов. — Саранск, 1999. С. 43–45.

³ Управление организацией: Энциклопедический словарь. — М., 2003. С. 517.

⁴ Там же. С. 521.

⁵ Там же. С. 522.

менения проектов — быстроизменяющаяся внешняя среда, конкретный результат, единичность задач, необходимость удовлетворения потребностей многочисленных групп клиентов, ограниченность ресурсов, определенность сроков работ и выполнения. Перечисленные параметры присущи и пространству публичного управления, поэтому группа мероприятий, выполняемых в настоящее время на федеральном уровне, именуется в отличие от программ «национальными проектами», чтобы подчеркнуть вышеуказанные особенности проектного метода управления. Фундаментом проекта является задание результата, поэтому управление, ориентированное на результат, должно использовать проектный метод.

Что же такое управление, ориентированное на результат? Особенностью данного метода является максимально точное описание желаемого состояния объекта управления, т. е. результата, под которым понимается описываемое или измеряемое изменение, проистекающее из причинно-следственных отношений¹. Результативное управление предполагает:

- определение реалистических ожидаемых результатов, основанное на соответствующем анализе;
- четкое определение бенефициариев (благополучателей) результатов программы и разработка

программы под их потребности, а не под потребности разработчиков и исполнителей программ;

- мониторинг продвижения к результатам и расходования ресурсов при помощи подходящих индикаторов;
- определение рисков и управление ими;
- увеличение знаний через получение опыта;
- отчет о достигнутых результатах и затраченных ресурсах.

При этом следует исходить из того, что органы государственного управления могут выступать в двух ипостасях: как заказчики проекта и как организаторы исполнения, — а в роли исполнителей могут выступать учреждения и предприятия любой формы собственности.

Выполнение вышеперечисленных задач обуславливает необходимость наличия нового опыта и новых знаний государственных и муниципальных служащих. В этом отношении можно упомянуть многолетнее (с 1993 г.) участие российских государственных и муниципальных служащих в проектах ТАСИС (программа технической помощи Европейского Союза, направленная на укрепление демократии и рыночной экономики в России и других Новых Независимых Государствах). Учитывая распространенность этих программ, необходимость участия в них органов региональной

¹ Разработка, реализация и оценка региональных целевых программ (на основе канадского опыта): Учеб.-метод. пособие / Под ред. С. Ю. Фабричного. — Оттава; М.; Великий Новгород, 2006. С. 54.

и муниципальной власти, можно констатировать, что с основными понятиями проектного менеджмента знакомы многие государственные и муниципальные служащие, работники негосударственных предприятий и учреждений. Опыт участников этих проектов ценен и требует обобщения, изучения и развития.

Какие же качества необходимы проектному менеджеру?

Во-первых, адаптивность. Умение быстро приспосабливаться к меняющимся условиям работы, к новой команде (так как для проекта каждый раз подбирается новая команда в соответствии с целями, задачами и целевыми группами проекта), к изменению своей роли и статуса в зависимости от характера проекта и распределения функциональных обязанностей внутри проекта. Этот момент является довольно сложным, поскольку противоречит одной из основных характеристик государственной службы: наличию иерархии и субординации. В подобных ситуациях многое зависит от руководителя подразделения: от его возможности решить для себя проблему нарушения субординации (отдать роль руководителя проекта, оставляя за собой ответственность). Существует зависимость и от организационной культуры: в государственной службе вообще, в данной администрации, в конкретном подразделении.

Во-вторых, гибкость. Умение быстро переключаться с одного вида деятельности на другой, с одного вопроса (социальной проблемы) на другой.

В-третьих, высокая степень толерантности. При конкретной проектной деятельности госслужащему так или иначе придется встречаться с получателями пользы от проекта (целевыми группами) — а это обычно социально незащищенные слои населения или меньшинства (этнические, сексуальные и т. д.).

Среди знаний, умений и навыков, необходимых проектному менеджеру, нужно назвать следующие:

- знание проектной логики (обоснование проблемной ситуации, постановка цели и задач проекта, выбор методов работы, логико-структурная схема проекта);
- составление бюджета проекта;
- планирование проектов, методики создания календарного плана-графика, разработку стандартов качества проекта;
- навыки управления временем;
- управление командой проекта, понимание роли и функций руководителя команды, вопросов лидерства, распределения обязанностей, мотивации членов команды;
- взаимодействие с партнерами, а также построение внешних связей в проекте;
- контроль за исполнением проекта и его бюджета;
- если в проекте участвуют зарубежные партнеры, необходимо знание особенностей кросс-культурных коммуникаций.

Таким образом, государственный или муниципальный служащий должен обладать широким набором качеств и знаний, чтобы быть готовым к переходу на новые методы работы. Решение проблем требует

системного подхода. Например, делами безнадзорных и беспризорных детей в России занимаются органы образования, здравоохранения, органы министерства внутренних дел, комитеты по делам молодежи, спорта, семьи, опеки и попечительства, занятости, государственные учреждения, различные негосударственные организации и др. Каждая организация решает ее своими методами, однако необходимо согласование всех усилий. Также необходимо взаимодействие различных уровней власти: Министерство внутренних дел — федеральный уровень, образование — федеральный и региональный уровень, опека и попечительство — муниципальный. Таким образом, решение частной проблемы требует организации взаимодействия многих участников с различным статусом. Естественно, это требует от государственного служащего инициативы, права принятия решений в выделенной сфере деятельности. Реформирование государственной службы открывает возможность самостоятельного принятия решений по определенным вопросам, как это указано в ст. 47, п. 2.3 Закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹, предусматривает индивиду-

альную ответственность государственного служащего (ст. 47, п. 2.8)².

В этом же законе предусматривается возможность дифференциации содержания государственных служащих (ст. 50, пп. 2, 3, 5)³. В принципе, размеры поощрения не ограничены, что дает возможность привлечения на государственную службу высококлассных специалистов и их значительного материального стимулирования. Но поскольку общие расходы органа государственной и муниципальной власти ограничены, то и возможности дифференциации ограничены в силу необходимости поддержания достаточно высокого среднего уровня. Поэтому требуется развивать другие средства мотивации, что требует новой степени управленческой квалификации. Материальное стимулирование — это один из способов решения задачи, потому что индивидуальный вклад работника в системе управления выделить очень трудно. Обычно рекомендуется оценивать командные усилия⁴, причем команды могут быть самоуправляемыми, т. е. самостоятельно осуществлять контроль за собственной деятельностью. В этом случае руководителю надо научиться передавать полномочия вниз. Это означает, что кроме административной руководитель должен

¹ Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Осборн Д., Пластик П. Управление без бюрократов: пять стратегий обновления государства / Пер. с англ. / Общ. ред. и вступ. ст. Л. И. Лопатникова. — М., 2001. С. 315.

использовать и другие виды власти, причем основанные не на принуждении, а на убеждении. Подобный подход, безусловно, ведет к развитию личности руководителя.

Таким образом, для успешного внедрения метода управления по результатам недостаточно записать это в концепциях и программах. Необходимо новый уровень управленческих знаний государственных служащих, необходимы навыки командной

работы, передача полномочий на более низкий уровень, что позволит высшему слою руководителей заняться прогнозированием, предвидением, разрабатывать системы мотивации и контроля, направленные на достижение социального результата при рациональном расходовании ресурсов. Необходимо менять элементы организационной культуры, а значит — и саму культуру.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ

Мокрый В. С.

Начало XXI века в современной России совпало с реформированием практически всего механизма государственного устройства, пересмотра системы основных функций публичной власти, путей их реализации.

Процесс разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, который начался в 2001 г., является очень важным этапом деятельности государства по реформированию организации публичной власти.

Несмотря на то, что вопросы компетенции субъектов публичной власти постоянно находятся в центре внимания теоретиков государственного управления, важность этих проблем, степень их сложности затрудняют задачу окончательно их сформулировать.

Каждый новый этап в развитии государства, его специфические политические цели и задачи вызывают необходимость пересматривать сложившуюся систему публично-властных функций, само содержание этих функций, роль каждого из элементов системы государственного механизма.

Сегодня особенно актуальна тщательная научная разработанность вопросов компе-

Мокрый Владимир Семенович — доктор экономических наук, председатель комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по вопросам местного самоуправления (Москва).

тенции субъектов публичной власти вообще и местного самоуправления в частности, в целях создания целостной теоретико-методологической концепции, необходимой для обеспечения надлежащего качества правового регулирования указанной сферы общественных отношений. Простое комментирование издаваемых нормативных актов с указанием имеющихся в них отдельных недостатков в настоящее время уже не может существенно повлиять на сложившееся положение дел.

Следует подчеркнуть, что проблемы компетенции местного самоуправления тесно переплетаются с проблемами совершенствования управленческого процесса, децентрализации государственного управления и, тем самым, взаимосвязаны с административной реформой.

Несмотря на то, что местное самоуправление не является непосредственным элементом федеративных отношений, правильное определение его компетенции оказывает существенное влияние на взаимоотношения федерального центра и регионов, на развитие современного российского федерализма — поэтому эти проблемы представляют непосредственный интерес для науки конституционного права.

Определение компетенции институтов публичной власти обуславливает совершенствование межбюджетных отношений в государстве,

оказывает на них самое непосредственное влияние. По большей части бюджетные споры — это споры о компетенции, которые являются самыми сложными в ситуации отсутствия четкого разграничения расходных полномочий между федеральными, региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления. Поэтому указанная сфера отношений взаимосвязана с финансово-правовыми вопросами. Все сказанное выше свидетельствует о теоретической и практической актуальности рассмотрения проблем компетенции органов местного самоуправления в целях дальнейшего совершенствования их правового регулирования.

Принятие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ¹ обусловлено реализацией государственной концепции разграничения полномочий между уровнями власти, цель которой — повышение эффективности власти. По своему значению Федеральный закон № 131-ФЗ является одним из базовых в системе законодательных актов, направленных на достижение указанной цели. Он положил начало реформе местного самоуправления, направленной на то, чтобы местная власть имела возможность более качественного оказания общественных услуг населению.

¹ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

В рамках совершенствования разграничения полномочий между уровнями публичной власти в период с 2004-го по 2006 г. продолжался процесс уточнения полномочий органов местного самоуправления и перечня вопросов местного значения.

Необходимость внесения части изменений имела объективный характер и была обусловлена потребностями правоприменительной практики. В частности, к вопросам поселений отнесено создание условий для развития малого предпринимательства. Органы власти в муниципальных районах получили право решать вопросы в сфере оказания услуг учреждениями культуры и спорта.

Другие изменения полномочий обусловлены развитием отраслевого законодательства, например, принятием Водного и Лесного кодексов.

Названные изменения имеют объективный характер. Но в процессе работы параллельно к вопросам местного значения были отнесены такие вопросы, которые по своей природе имеют отношение к государственным полномочиям: участие в профилактике терроризма, организация мероприятий по гражданской обороне, мобилизационная подготовка. С другой стороны, из перечня вопросов местного значения были исключены опека и попечительство, экологический контроль, хотя мы полагаем, что их следует рассматривать как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения.

Одним из важнейших для муниципального сообщества изменений стало предоставление органам мест-

ного самоуправления права участвовать в осуществлении государственных полномочий без их передачи, т. е. за счет средств местных бюджетов. Мы полагаем, что это положение нельзя назвать бесспорным, поскольку такая новация не согласуется ни с концепцией закона, ни с заявленными при начале реализации разграничения полномочий целями. В результате нарушается принцип разграничения ответственности между уровнями власти, разрешается финансирование деятельности, не являющейся обязательной для органов местного самоуправления. Это может осуществляться и в ущерб решению основных вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. Кроме того, появляется вероятность принятия органами местного самоуправления политических, а не управленческих решений.

Безусловно, эффективность органов местного самоуправления по оказанию публичных услуг населению во многом зависит от управленческого аппарата, т. е. муниципальных служащих. В этом аспекте особое значение приобретает надлежащее правовое регулирование муниципальной службы, определение правового статуса муниципального служащего.

Принятие нового закона о местном самоуправлении, а также введение федеральным законодательством принципа взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной службы обусловили необходимость совершенствования закона о муниципальной службе.

В связи с этим был принят и вступил в силу новый закон. Следует отметить, что он не носит «революционный» характер, так как в нем были сохранены положения предыдущего закона о муниципальной службе, целесообразность которых подтверждена практикой. В то же время были расширены пределы федерального регулирования, что обусловлено необходимостью большей унификации регионального законодательства в данной сфере для реализации принципа взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной службы. Одновременно субъектам Российской Федерации предоставлено право осуществлять регулирование муниципальной службы с учетом исторических и иных местных традиций. С этой целью законом предусматривается самостоятельное регламентирование регионами отдельных вопросов муниципальной службы. В частности, регионы должны утвердить реестр должностей муниципальной службы, установить соотношение должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации и должностей муниципальной службы, утвердить типовые квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы, типовой контракт с главой местной администрации, типовое положение о проведении аттестации муниципальных служащих.

При этом одним из актуальных вопросов в сфере местного самоуправления остается недостаточная правовая урегулированность статуса депутатов и выборных должност-

ных лиц местного самоуправления. Об этом свидетельствует тот факт, что на рассмотрении Государственной Думы находится 6 законопроектов на эту тему. Комитет принял решение рекомендовать принять законопроект, внесенный Московской областной Думой.

В этом проекте предусматривается установление гарантий депутатам и выборным должностным лицам местного самоуправления уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В настоящее время идет подготовка к рассмотрению во втором чтении законопроекта, который направлен на дальнейшее совершенствование разграничения полномочий (причем в отношении полномочий местных органов власти существенных изменений не предусмотрено). Этот законопроект предусматривает изменение положений Федерального закона № 131-ФЗ, практика применения которых выявила необходимость либо их исправления, либо дополнения.

В частности, предлагается установить порядок объединения городского округа и сельского населенного пункта или сельского поселения; предусмотреть возможность упразднения поселения на территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях при условии, если численность населения уменьшится и составит менее 100 человек.

В законопроект внесена поправка, дополняющая перечень имуще-

ства, которое может находиться в муниципальной собственности. Это дополнение очень важно для муниципалитетов, поскольку они получают право обладать имуществом, предназначенным для развития малого и среднего предпринимательства, в том числе для формирования и развития инфраструктуры малого и среднего предпринимательства.

Согласно действующей редакции Федерального закона № 131-ФЗ внесение любых изменений в устав муниципального образования требует проведения публичных слушаний.

Неоднократно представители региональных органов власти, органов местного самоуправления говорили о том, что для случаев приведения устава в соответствие с новыми положениями федерального законодательства введение данного требования не обосновано. Законопроект вносит соответствующее дополнение, которым предусматривается внесение изменений в устав без проведения публичных слушаний, если это связано с приведением вопросов местного значения в соответствие с федеральными законами.

Федеральный закон № 131-ФЗ дополняется новым положением, которым вводится оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления. При этом перечень показателей эффективности будет утверждаться в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации.

Региональные органы государственной власти получают право выделять гранты муниципальным образованиям в целях содействия до-

стижению и поощрения достижения наилучших результатов.

Осуществление местного самоуправления в городах федерального значения имеет свои особенности, и поэтому органам государственной власти Москвы и Санкт-Петербурга предоставлен значительно больший по сравнению с другими субъектами Российской Федерации объем полномочий в этом вопросе. Города федерального значения сами определяют вопросы местного значения внутригородских муниципальных образований, источники доходов местных бюджетов, состав муниципального имущества.

Законодательные органы власти Москвы и Санкт-Петербурга индивидуально подошли к установлению объема полномочий органов местного самоуправления. В Санкт-Петербурге перечень вопросов местного значения шире, и эти вопросы более значимы по содержанию. Например, предусмотрено принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования; к полномочиям органов местного самоуправления отнесены многие работы в области благоустройства территорий, участие в мероприятиях по охране окружающей среды, создание условий для развития физической культуры и спорта.

В настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится законопроект, в котором предлагается предоставить определенные исключения для городов федерального значения в вопросе струк-

туры органов местного самоуправления.

Так, возможность одновременного исполнения полномочий председателя представительного органа муниципального образования и полномочий главы местной администрации в настоящее время предусмотрена только для сельских поселений. Такое исключение связано с тем, что в данных муниципальных образованиях нецелесообразно осуществление указанных полномочий разными лицами в силу малочисленности сельских поселений. Законопроект вносит дополнение, в соответствии с которым во внутригородских муниципальных образованиях Москвы и Санкт-Петербурга разрешается осуществление главой муниципального образования полномочий председателя представительного органа и главы местной администрации. Однако это предложение не связано с конституционным статусом Москвы и Санкт-Петербурга и не вызвано объективными причинами. Например, в Москве создано 125 внутригородских муниципальных образований, в каждом из которых проживает несколько десятков тысяч жителей. Соответственно, эти муниципальные образования не могут быть сопоставимы с сельскими поселениями.

Зачастую сегодня озвучивается предложение о том, чтобы Москва

и Санкт-Петербург получили право своими законами определять порядок избрания или назначения органов и должностных лиц местного самоуправления. При этом предполагается, что глава внутригородского муниципального образования наделяется определенными полномочиями и освобождается от них представительным органом по представлению главы данных регионов. Порядок такого наделения также должен предусматриваться законом Москвы и Санкт-Петербурга.

Данный вопрос неоднократно рассматривался Конституционным Судом Российской Федерации, который в своих решениях указал, что «обязанность как федерального законодателя, так и законодателя субъекта Российской Федерации — обеспечивать безусловное право населения, избранных им органов местного самоуправления самостоятельно, без вмешательства органов государственной власти и государственных должностных лиц формировать органы местного самоуправления». То обстоятельство, что местное самоуправление осуществляется на внутригородских территориях городов федерального значения, не меняет правовую природу местного самоуправления и, соответственно, указанную конституционную норму.

К ВОПРОСУ О КОНЦЕПЦИИ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В ГОРОДАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ

Гриценко Е. В.

В чем необходимость концепции? На современном этапе федеративной, административной и муниципальной реформы в новом осмыслении нуждается вопрос об организации публичной власти в городах федерального значения, об особенностях реализации принципов федеративного устройства и самостоятельности местного самоуправления в указанных субъектах Российской Федерации.

Особенности организации публичной власти в городах федерального значения предопределены особенностями статуса этих типов субъектов Российской Федерации. Москва и Санкт-Петербург являются одновременно городскими населенными пунктами (городскими поселениями¹, хотя и не муниципальными образованиями), в которых обеспечивается единство городского хозяйства. Причем в соответствии со сложившейся территориальной организацией городов федерального значения в них входят другие города и поселки, на-

Гриценко Елена Владимировна — доктор юридических наук, профессор кафедры государственного и административного права Санкт-Петербургского государственного университета (Санкт-Петербург).

¹ Характеристика Москвы и Санкт-Петербурга как городских поселений присутствует и в решениях Конституционного Суда РФ. Так, в Определении от 15 ноября 2001 г. № 241-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ю. П. Седых-Бондаренко на нарушение его конституционных прав положениями статей 4, 6, 12 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» Конституционный Суд РФ указал: территория Москвы и Санкт-Петербурга как городских поселений совпадает с территорией городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга как субъектов Российской Федерации (абзац 2 п. 2 мотивировочной части Определения № 241-О).

селение которых также не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления¹.

Сложная природа конституционно-правового статуса городов федерального значения с неизбежностью предполагает невозможность осуществления государственной власти и местного самоуправления в них таким же образом, как и в иных территориальных субъектах РФ. Не случайно «особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге» провозглашены одним из общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации в одноименном Федеральном законе (ст. 79 ФЗ № 131).

Все это свидетельствует о том, что назрела необходимость разработки концепции организации публичной власти в городах федерального значения, в которой могли бы найти комплексное отражение и последовательную реализацию общие и специальные принципы организации государственной власти и местного самоуправления в данном типе субъектов РФ.

Системные противоречия в организации публичной власти в городах федерального значения. Вместе с тем следует констатировать наличие системных противоречий в организации государственной власти и местного самоуправления в названных субъектах РФ. Эти противоречия имеют в первую очередь экономическую и управленческую природу:

1. Наделение внутригородских территорий городов федерального значения собственной правосубъектностью как муниципальных образований и их обособление от городской государственной власти вступает в противоречие с задачей и принципом сохранения единства городского хозяйства, а следовательно, и единства системы органов городской государственной власти, на которые возлагается эта задача в масштабах всего города федерального значения. В результате единство системы органов публичной власти обеспечивается за счет создания территориальных органов городской исполнительной власти на основе принципа децентрации, а не децентрализации управления: администрации 18 районов в Санкт-Петербурге; 10 префектур и 123 районных управы в Москве.
2. Неопределенность понятия «единство городского хозяйства» и отсутствие четких критериев для разграничения городских государственных и муниципальных задач в городах федерального значения приводят к отнесению всех важнейших вопросов жизнеобеспечения населения к городским государственным задачам. Таким образом, необходимость решения многих вопросов жизнеобеспечения населения в масштабах всего города, координации и обеспечения сбалансированного развития отдельных его частей законо-

¹ Определение Верховного суда РФ от 30 марта 2001 г. по делу № 5-Г01-12.

мерно предполагает, что город федерального значения должен взять на себя осуществление ряда функций, которые в территориальных субъектах РФ (республиках, краях, областях, автономных образованиях) признаются муниципальными и закрепляются обычно за городскими округами.

3. В результате возникает диспропорция между организационной самостоятельностью внутригородских территорий городов федерального значения и их компетенцией: у внутригородских муниципальных образований отсутствует адекватная, значимая сфера ответственности.

Названные противоречия свидетельствуют о неэффективности существующей ныне модели организации местного самоуправления в городах федерального значения и невозможности реализации во внутригородских территориях задач административной реформы, связанных с внедрением принципов и процедур управления по результатам, созданием реестров муниципальных услуг и стандартов их предоставления.

Пробелы и дефекты правовой основы. Приведенные выше противоречия во многом предопределены проблемами конституционно-правового характера, связанными с регламентацией и толкованием особенностей организации государственной

власти и местного самоуправления в городах федерального значения.

1. С одной стороны, сложившаяся в законодательстве и судебной практике интерпретация действия конституционного принципа организационной обособленности местного самоуправления от государственной власти (ст. 12 Конституции РФ) в городах федерального значения не предполагает каких-либо принципиальных исключений для данного типа субъектов РФ. Город федерального значения не может быть одновременно признан муниципальным образованием, а городские органы государственной власти не могут осуществлять какие-либо полномочия органов местного самоуправления. Требование законодательного разграничения государственной власти и местного самоуправления в городах федерального значения трактуется как обязательность создания внутригородских муниципальных образований со всеми атрибутами самостоятельности. При этом согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ не допускается «самостоятельное установление Москвой и Санкт-Петербургом как субъектами Российской Федерации ограничений федеральных гарантий местного самоуправления, если такие ограничения не следуют непосредственно из федерального законодательства»¹.

¹ Абзац 4 п. 2 мотивировочной части Определения от 15 ноября 2001 г. № 241-О. Данная правовая позиция была неоднократно подтверждена в последующих решениях Конституционного Суда РФ: абзац 3 п. 2 мотивировочной части Определения от 6 февраля 2003 г. № 75-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Карпова

С другой же стороны, и законодатель, и судебная практика признают: особенности осуществления государственной власти и местного самоуправления в городах федерального значения, имеющих двойной статус и городских поселений, и субъектов РФ, неизбежны. Эти особенности, однако, должны быть в русле общих принципов: «Некоторые особенности, обусловленные необходимостью сохранения единства городского хозяйства, ...ни в коей мере не отменяют действия общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации»².

Кроме того, эти особенности требуют специального законодательного регулирования.

Приведенная интерпретация конституционных положений об организации государственной власти и местного самоуправления в городах федерального значения отличается противоречивостью. Во-пер-

вых, если Федеральный закон об общих принципах устанавливает особые принципы организации местного самоуправления для городов федерального значения, а следовательно, исключения из общих правил, то вряд ли можно говорить о том, что в данных субъектах РФ все общие принципы организации местного самоуправления, установленные для других субъектов РФ, действуют без каких-либо изъятий. Во-вторых, не ясно, что понимается под ограничениями, «непосредственно следующими из федерального законодательства», и можно ли считать особенности осуществления местного самоуправления в городах федерального значения такими ограничениями конституционных прав и свобод граждан. От ответа на этот вопрос зависит установление пределов регулирования законами городов особенностей организации местного самоуправления.

Игоря Алексеевича на нарушение его конституционных прав положениями ст. 69 Устава города Москвы, ст. 5 Закона города Москвы «О районной управе в городе Москве» и ч. 6 ст. 2 Закона города Москвы «О внесении изменений и дополнений в Устав города Москвы»; абзацы 1 и 2 п. 3 мотивировочной части Определения от 5 июня 2003 г. № 274-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Санкт-Петербургского городского суда о проверке конституционности абзаца 2 п. 3 ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и жалобы администрации муниципального образования «Смоленское» на нарушение той же нормой конституционных прав и свобод»; абзацы 2 и 3 п. 2 мотивировочной части Определения от 27 мая 2004 г. № 176-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Кукановой Галины Николаевны и Сазонкиной Людмилы Александровны на нарушение их конституционных прав положениями абзаца 2 п. 3 ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», п. 23 Временного положения об общих принципах административно-территориального деления и организации местного самоуправления в городе Москве, ст. 25 и 26 Устава города Москвы».

² Определение Верховного суда РФ от 30 марта 2001 г. по делу № 5-Г01-12.

Представляется, что особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения следует рассматривать в рамках дополнительных специальных принципов организации публичной власти, наличие которых обусловлено спецификой конституционно-правового статуса указанных субъектов РФ. Эти особенности не следует трактовать как ограничения конституционных прав граждан на осуществление местного самоуправления уже хотя бы потому, что право на осуществление местного самоуправления имеет коллективную природу и принадлежит территориально организованному населению (местному сообществу, муниципальному образованию), а не отдельному гражданину. В городах же федерального значения таким естественно исторически сложившимся сообществом прежде всего является население городского поселения в целом, внутригородские территории выступают в качестве вторичных «искусственных» территориальных подразделений города, которые выделяются в целях более эффективного управления городской инфраструктурой и обеспечения более полного участия граждан в городском управлении. Этим обусловлена также предоставленная ныне в ФЗ № 131 возможность конкретизации особенностей организации местного самоуправления в установленных федеральным законом пределах в уставах и законах городов.

2. В то же время соотношение федерального и городского законодательства об особенностях осуществ-

ления местного самоуправления в городах федерального значения остается весьма неопределенным. Если исходить из того, что городской законодатель может регулировать особенности только в тех направлениях, которые прямо предписаны федеральным законом (установление и изменение границ внутригородских муниципальных образований, их преобразование, порядок учета мнения населения при проведении муниципально-территориальных преобразований; перечень вопросов местного значения; состав муниципальной имущества; источники доходов местных бюджетов, включая установление и введение в действие местных налогов и сборов), то получается, что во всех остальных направлениях в городах федерального значения должны действовать общие принципы, установленные ФЗ № 131 для всех муниципальных образований независимо от их типа. Данный законодательный подход приводит к серьезным диспропорциям.

Так, например, не ясно, в какой степени города федерального значения самостоятельны при определении порядка установления, изменения границ внутригородских муниципальных образований, порядка их преобразования, при закреплении форм учета мнения населения в процессе осуществления муниципально-территориальных преобразований.

При определении форм участия населения в осуществлении местного самоуправления городской законодатель лишен возможности закре-

пить такие формы, как сход граждан или территориальное общественное самоуправление, поскольку в ФЗ № 131 эти формы самоорганизации жителей раскрываются только применительно к поселениям (ст. 25, 27).

Кроме того, вряд ли целесообразно и оправданно распространять на все внутригородские муниципальные образования тот универсальный набор принципов определения структуры органов местного самоуправления, который установлен для муниципальных образований иных типов в территориальных субъектах РФ, не учитывая при этом особенности внутригородских территорий, критерии их создания, численность населения и другие факторы. Федеральный закон, однако, не позволяет городам отступать от жесткой федеральной схемы системы и структуры органов местного самоуправления.

Наконец, ФЗ № 131 не исключает возможности передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления внутригородских территорий путем надделения городским законом. Однако органы государственной власти города федерального значения лишены возможности участвовать через своих представителей в формировании комиссии для проведения конкурса на замещение должности главы администрации внутригородского муниципального образования. У городских органов государственной власти отсутствуют возможности утвердить городским законом условия контракта для главы адми-

нистрации внутригородской территории в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, а также установить дополнительные требования к кандидатам на эту должность, поскольку ФЗ № 131 предусматривает такое участие субъектов РФ только при замещении должности главы администрации муниципального района и городского округа (ч. 3–5 ст. 37).

Таким образом, возникает явная коллизия: с одной стороны, ФЗ № 131 предоставляет весьма широкие полномочия городскому законодателю при определении территориальной, материальной и финансовой основ местного самоуправления, компетенции внутригородских территорий, а с другой стороны, практически полностью лишает город федерального значения права регулировать вопросы, связанные с организацией и деятельностью органов местного самоуправления. Тем самым еще более усугубляется организационный разрыв между самостоятельными публичными субъектами — городом и внутригородскими территориями. Преодоление же этого разрыва является необходимым условием обеспечения единства городского хозяйства.

3. Регламентация особенностей организации местного самоуправления в городах федерального значения должна производиться с учетом и во взаимосвязи с закреплением особенностей организации системы органов государственной власти в указанных субъектах. Однако Федеральный закон № 184-ФЗ от 6 октября

1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (далее — ФЗ № 184), Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации» регулируют лишь общие принципы организации государственной власти для всех субъектов РФ, без указания на особенности статуса городов федерального значения. Соответственно единого комплексного подхода к регламентации основ публичной власти в таких субъектах Российской Федерации на федеральном уровне не наблюдается.

Задачи концепции по реформированию публичной власти в городах федерального значения. К основным задачам реформы публичной власти в городах федерального значения относятся:

- разработка модели организации публичной власти в городе федерального значения, которая отвечала бы требованиям демократии и эффективности управления в целях повышения качества оказания горожанам публичных услуг;
- подготовка предложений по правовому оформлению такой модели: определение соотношения федерального и регионального законодательного регулирования особенностей организации публичной власти в городах федерального значения; выработка рекомендаций по совершенство-

ванию федерального законодательства и законодательства городов федерального значения;

- установление пределов действия принципа сохранения единства городского хозяйства и разграничения предметов ведения и полномочий между общегородскими органами государственной власти и внутригородскими органами местного самоуправления на основе децентрализации;
- преодоление разрыва между городскими органами государственной власти и органами местного самоуправления внутригородских территорий; разработка форм взаимодействия между общегородскими органами государственной власти и органами местного самоуправления внутригородских территорий, механизмов контроля и ответственности органов и должностных лиц внутригородских территорий;
- совершенствование территориальной организации публичной власти в городах федерального значения.

Варианты совершенствования организации публичной власти в городах федерального значения. В дополнительной проработке, обсуждении и оценке нуждаются следующие правовые формы решения поставленных целей и задач на федеральном уровне.

Вариант I. Закрепление особенностей организации публичной власти в городах федерального значения в специальном федеральном законе «Об общих принципах организации системы органов государственной

власти и местного самоуправления в городах федерального значения» в рамках реализации установленного п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ предмета совместного ведения; внесение соответствующих изменений (дополнений и оговорок) в ФЗ № 184 и ФЗ № 131, а также приведение в соответствие иных федеральных законов.

В предмет регулирования данного федерального закона могли бы быть включены следующие вопросы:

- установление специальных общих принципов организации публичной власти в городах федерального значения;
- изменение статуса внутригородских территорий города федерального значения: признание их территориальными единицами, частями города федерального значения, не обладающими самостоятельной правосубъектностью и не являющимися муниципальными образованиями, однако имеющими собственные представительные и исполнительные органы, организованные на началах самоуправления;
- закрепление децентрализованной системы городских органов власти при сохранении единства системы исполнительных органов;
- введение единой категории «вопросы городского значения» с выделением полномочий по их решению, осуществляемых централизованно и децентрализованно (органами внутригородских территорий);
- установление единства городского бюджета и городской ответственности;

- закрепление единства нормативно-правовой системы города федерального значения;
- установление единства системы публичной службы в городе федерального значения;
- определение форм непосредственного участия населения города в решении вопросов городского значения (включая формы территориального общественно-самоуправления);
- закрепление особого статуса городов и поселков-пригородов: принцип асимметрии.

Реализация указанного направления реформирования системы публичной власти в городах федерального значения основывается на отступлении от сложившихся в российском законодательстве и судебной практике подходов к толкованию ст. 12 Конституции РФ. В основе предлагаемого варианта лежит следующее понимание конституционных принципов организации местного самоуправления:

- признание и гарантирование местного самоуправления на всей территории Российской Федерации, во всех ее субъектах не обязательно должно сводиться всякий раз к созданию муниципальных образований в каждом субъекте РФ. Местное самоуправление в городах федерального значения реализуется через формы непосредственного участия населения в решении вопросов городского значения как на общегородском уровне, так и на уровне внутригородских территорий, а также через формируемые

- населением органы самоуправления внутригородских территорий;
- конституционное положение о невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти относится исключительно к случаям создания муниципальных образований, обязательным элементом статуса которых является наличие собственной системы органов местного самоуправления. Органы самоуправления внутригородских территорий городов федерального значения не являются органами местного самоуправления по смыслу ст. 12 Конституции РФ, поскольку внутригородские территории не рассматриваются как самостоятельные муниципальные образования.

В рамках реализации данного варианта реформы публичной власти в городах федерального значения в особом дополнительном обсуждении нуждается проблема статуса городов и поселков-пригородов, обладающих в соответствии со сложившейся структурой расселения населения качеством поселений. Степень децентрализации управления в них, как представляется, должна быть более высокой, чем на иных внутригородских территориях.

Вариант II. Внесение изменений и дополнений в ФЗ № 184, ФЗ № 131 и ряд других федеральных законов (Федеральный закон о муниципальной службе, Кодекс об административных правонарушениях, Градостроительный кодекс и др.), предполагающих более комплексный учет

особенностей организации и осуществления публичной власти в городах федерального значения (без специального установления принципов организации публичной власти в городах — субъектах РФ в отдельном федеральном законе).

Данный вариант не предполагает коренного изменения подходов к системе законодательства об организации государственной власти и местного самоуправления в субъектах РФ, а нацелен на более последовательный и всесторонний учет особенностей такой организации в городах федерального значения в действующих законах. Этот учет может быть произведен различными путями: либо путем более развернутого регулирования на федеральном уровне направлений, в которых должны быть реализованы специфические принципы организации публичной власти в городах и связанные с этим особенности, либо, напротив, путем установления более общей оговорки в ФЗ № 184 и ФЗ № 131 о регулировании названных особенностей в уставах и законах городов федерального значения.

Учитывая логику развития федерального законодательства в указанной сфере и необходимость при установлении особенностей организации государственной власти и местного самоуправления в городах федерального значения исходить из общих принципов, вариант более развернутого регулирования на федеральном уровне возможных исключений из общих правил представляется более предпочтительным. Применительно к ФЗ № 131 в уточ-

нении и дополнении нуждается не только ст. 79, но и положения, содержащиеся в других главах Закона: о территориальной организации местного самоуправления, о компетенции внутригородских территорий, об органах местного самоуправления внутригородских муниципальных образований и формах непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления, об экономических и финансовых основах местного самоуправления. Необходимо также предусмотреть в общем виде особые направления и формы взаимодействия общегородских органов власти и органов местного самоуправ-

ления внутригородских территорий, виды и формы контроля и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. Таким образом, как представляется, можно преодолеть существующие ныне диспропорции в регулировании особенностей организации местного самоуправления в городах федерального значения, ликвидировать имеющийся организационный разрыв между городской государственной властью и городским местным самоуправлением и создать условия для более сбалансированного развития городского законодательства в этой сфере.

МОСКОВСКАЯ МОДЕЛЬ ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ: СТРУКТУРА, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

ЗВЕРЕВ С. И.

Правовые основы организации публичной власти едины и для Москвы, и для Санкт-Петербурга, но сложившиеся системы городского управления существенно разнятся как по структуре органов государственной власти, так и по устройству внутригородских муниципальных образований, по полномочиям органов местного самоуправления.

Эти различия складывались постепенно, начиная с 1991 г., в период коренной ломки системы управления государством. В то же время это был период тяжелейшего экономического кризиса, острейших социальных и политических проблем. В этих условиях каждая территория пыталась самостоятельно найти эффективные пути решения местных жизненно важных вопросов, использовать все возможные материальные, финансовые и кадровые ресурсы.

С самого начала органы власти города формировались как единый организм, действующий на трех уровнях: муниципальном (районном), административном (окружном) и городском.

В течение 1991–1993 гг. уточнялись границы административно-территориального деления города, структура и функции органов власти и управления трех уровней, разделение между ними полномочий по решению вопросов, наиболее актуальных для каждого из них.

Зверев Сергей Иванович — руководитель Департамента территориальных органов исполнительной власти города Москвы правительства Москвы (Москва).

В 1994–1997 гг. по мере развития городского хозяйства динамично формируются правовые, экономические и финансовые основы функционирования внутригородских территориальных образований.

Муниципальные образования стали элементом стабильности в управлении городом. Администрации районов успешно справлялись с переданными им полномочиями в решении вопросов местного значения, управления городской собственностью, распоряжения выделенными из городского бюджета финансовыми средствами.

Вместе с тем в течение этого периода определилась основная особенность системы управления городом — двойной статус Московской городской Думы и городской администрации, в соответствии с которым они одновременно являлись органами городского (местного) самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации и обладали всеми законодательно установленными полномочиями указанных органов. Такой принцип организации власти и управления в городе утвержден в 1995 г. Уставом Москвы¹, исходя из сложившихся социально-экономических условий, единства интересов городского хозяйства и работы органов власти трех уровней (город — административный округ — район).

Дальнейшему развитию основ местного самоуправления в городе способствовал принятый с учетом законодательной инициативы московских органов власти, поддержанной органами власти Санкт-Петербурга, Федеральный закон «О внесении дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» от 17 марта 1997 г. № 55-ФЗ². Этот закон устанавливал особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге, которые стали определяющими в установлении полномочий и структуры органов местного самоуправления в Москве до настоящего времени.

Для решения задачи развития местного самоуправления в 1997 г. был введен институт выборных советников районных собраний, которые были подотчетны только избирателям. При этом исполнительные органы власти района — районные управы — в решении определенного круга вопросов стали подотчетны и органам государственной власти. Это выражалось и в такой процедуре, как внесение мэром Москвы кандидатуры главы районной управы на рассмотрение и утверждение районного собрания, так как на уровне районных органов власти решались государственные зада-

¹ Закон города Москвы от 28 июня 1995 г. (в редакции Закона города Москвы от 15 февраля 2006 г. № 11) // Вестник мэра и правительства Москвы. 2006. 22 марта.

² Федеральный закон «О внесении дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» от 17 марта 1997 г. № 55-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1997. № 12. Ст. 1378.

чи по жизнеобеспечению населения города Москвы.

В 2002 г. эта норма была признана не соответствующей законодательству, и мы были вынуждены внести изменения в Устав города Москвы, в соответствии с которыми органы власти города утратили двойной статус. Для соблюдения федерального законодательства на районном уровне были созданы как государственные территориальные органы власти — управы районов, так и органы местного самоуправления, при этом и те, и другие были наделены определенными полномочиями. Таким образом, к 2002 г. была полностью сформирована действующая на настоящий момент в Москве структура публичной власти.

В соответствии с Уставом города Москвы законодательным (представительным) органом государственной власти города является Московская городская Дума, состоящая из 35 депутатов, для которых законотворчество и работа с избирателями является основной работой на период депутатских полномочий, т. е. на 4 года.

Высшим исполнительным (коллегиальным) органом государственной власти города является правительство Москвы. Высшим должностным лицом, возглавляющим правительство Москвы, является мэр Москвы.

Принципы организации и функции правительства Москвы определены Законом города Москвы «О прави-

тельстве Москвы» от 20 декабря 2006 г. № 65¹. Членами правительства Москвы являются мэр Москвы, заместители мэра Москвы в правительстве Москвы (в том числе первые — их 4), руководитель аппарата мэра и правительства Москвы, министры правительства Москвы и префекты административных округов города Москвы.

Заместители мэра Москвы в правительстве Москвы являются также руководителями пяти комплексов городского управления:

- комплекс городского хозяйства города Москвы;
- комплекс архитектуры, строительства, развития и реконструкции города Москвы;
- комплекс экономической политики и развития города Москвы;
- комплекс социальной сферы;
- комплекс имущественно-земельных отношений города Москвы.

Решения правительства реализуются органами исполнительной власти города Москвы. Структуру органов исполнительной власти города Москвы определяет мэр Москвы.

С 1991 г. структура органов исполнительной власти города Москвы строится по отраслевому, функциональному и по территориальному признакам.

Отраслевые (их 30) и функциональные (их 23) органы исполнительной власти (департаменты, комитеты, управления) осуществляют исполнительно-распорядительные

¹ Закон города Москвы «О правительстве Москвы» от 20 декабря 2006 г. № 65 // Вестник мэра и правительства Москвы. 2007. № 5.

функции в определенных отраслях и сферах управления городом. Они разрабатывают и предлагают правительству Москвы основные направления и пути развития соответствующих отраслей.

Территориальные органы исполнительной власти города образуются для управления соответствующими территориями — административными округами и районами Москвы.

Административные округа — это территориальные единицы города Москвы, включающие в себя несколько районов города. Границы административных округов не могут пересекать границы районов. Образование, преобразование и упразднение административных округов, присвоение им наименований, установление и изменение их границ осуществляется мэром Москвы.

В настоящее время в Москве 10 административных округов: Зеленоградский административный округ, в который входит город Зеленоград, Центральный административный округ и 8 округов, названных по сторонам света: Северный, Северо-Восточный, Восточный и т. д.

Районы — основные административно-территориальные единицы Москвы. Их образование обусловлено принципом шаговой доступности органа власти для населения. Кроме того, при определении границ учитывались исторические, географические, градостроительные особенности территорий, численность населения, социально-экономические характеристики, расположение транспортных коммуникаций, наличие инженерной инфраструкту-

ры и другие особенности. Образование, преобразование и упразднение районов, присвоение им наименований, установление и изменение их границ осуществляется Московской городской Думой по представлению мэра Москвы.

В Москве — 123 района. В наименовании некоторых сохранены старые названия деревень, сел и поселков: Матушкино, Зябликово, Лефортово, Коньково, Медведково и т. д. Численность населения в районах колеблется от 3,1 до 186,9 тыс. человек. Районы разделены на три категории: III — с численностью населения до 50 тыс. человек (таких районов 16); II — от 50 тыс. до 100 тыс. (63 района); I — свыше 100 тыс. человек (44 района).

В административных округах и районах города Москвы образованы территориальные органы исполнительной власти: 10 префектур административных округов и 123 управы районов.

Поскольку управы и префектуры действуют на одной территории, важной задачей является распределение полномочий между ними, исключение дублирования функций. Такой алгоритм был найден, для каждого уровня были определены распорядительные, координирующие и контрольные функции.

Префектура административного округа, возглавляемая префектом в ранге министра правительства Москвы, в пределах полномочий, установленных правительством, осуществляет оперативное руководство, координацию и контроль деятельности управ районов, а также

исполнительно-распорядительные функции на территории административного округа города.

Префект назначается и освобождается от должности мэром Москвы.

К основным сферам деятельности префектуры относятся:

- разработка и реализация ежегодной программы социально-экономического развития административного округа;
- инвестирование разработок градостроительного плана развития территории административного округа, заключение договоров (инвестиционных контрактов) на строительство и реконструкцию объектов нежилого назначения с выходом площадей после окончания строительства (реконструкции) до 1500 кв. м;
- на основании утвержденной исходно-разрешительной документации принятие решений о предоставлении земельных участков на территории административного округа для осуществления градостроительной деятельности, а также решений по их изъятию; принятие мер по прекращению эксплуатации объектов самовольного строительства.

В области жилищной политики и жилищно-коммунального хозяйства префектура осуществляет контроль:

- за подготовкой жилищного фонда, объектов коммунального хозяйства и социально-культурного назначения, расположенных на территории округа, независимо от их организационно-правового статуса к сезонной эксплуатации; за состоянием уборки,

санитарной очистки и благоустройства;

- за проведением работ организациями, ведущими строительство и ремонт дорог, инженерных сетей и сооружений городского значения и др.

Префектура координирует работу эксплуатационных организаций по устранению аварий и неполадок в работе разводящих сетей тепло-, электро- и газоснабжения на территории округа, осуществляет учет потребности населения округа в жилой площади, распределяет жилую площадь, построенную за счет предприятий, организаций и учреждений в пределах договорных обязательств; принимает решение о выделении жилой площади физическим и юридическим лицам.

Кроме того, префектура осуществляет полномочия в сфере потребительского рынка и услуг, транспорта, связи и безопасности движения, социальной защиты населения, молодежной, семейной политики, труда и занятости, в области образования, здравоохранения, культуры и спорта и т. д.

Управа района, возглавляемая главой, осуществляет в пределах полномочий, установленных положением о районных управах и правовыми актами города Москвы, исполнительно-распорядительную, координирующую и контрольную деятельность на территориях районов Москвы. Главы управ назначаются на должность и освобождаются от должности правительством Москвы. Категория района определяет численность аппарата управы

и ставку должностного оклада главы управы.

В целом по городу штатная численность служащих в управах составляет более 4 тыс. человек, от 16 до 52 сотрудников в управе.

В области экономики, финансов, управления имуществом управа, осуществляя исполнительно-распорядительную деятельность, разрабатывает ежегодную программу социально-экономического развития района, представляет ее на утверждение в префектуру административного округа, обеспечивает ее исполнение в пределах полномочий и материально-финансовых ресурсов.

Управа взаимодействует с объектами собственности Москвы, переданными ей районами в оперативное управление. Администрация управы вносит в префектуру административного округа предложения по вопросам распоряжения имуществом, находящимся в собственности города и расположенным на территории района, представляет в префектуру предложения о создании, реорганизации и ликвидации государственных унитарных предприятий, находящихся в ведении управы, согласовывает уставы этих предприятий.

Управа полностью отвечает за эксплуатацию жилищного фонда, внутридворовое благоустройство, осуществляет взаимодействие с учреждениями социальной сферы, расположенными на территории района, согласовывает размещение объектов мелкорозничной торговли.

Между тем на уровне районов города по вполне объективным при-

чинам не могут быть реализованы такие полномочия, как обеспечение эксплуатации инженерной и транспортной инфраструктуры, энергетического хозяйства. Эффективное и целесообразное распределение полномочий между органами власти является залогом успешного функционирования системы городского управления.

Работа органов исполнительной власти Москвы и городских организаций по реализации принципа «одного окна» началась в 2003 г. Важнейшими задачами, стоящими перед органами исполнительной власти Москвы при реализации данного принципа, являлись:

- упрощение процедур получения требующихся гражданам и юридическим лицам документов;
- сокращение количества излишних разрешений и согласований органов исполнительной власти и организаций;
- обеспечение качественного и своевременного обслуживания заявителей;
- максимально возможное исключение субъективных факторов из процесса подготовки и согласования документов, а именно исключение привлечения заявителей к их оформлению, согласованию.

Создаваемые в органах исполнительной власти Москвы службы «одного окна» должны были не только выполнять функции канцелярий, но и осуществлять деятельность по проведению промежуточных согласований и оказанию консультативной помощи гражданам. Была со-

здана основополагающая правовая база по реализации принципа «одного окна» на территории города, сформирован Единый реестр документов, выдаваемых органами исполнительной власти Москвы. Если общее число документов, выдаваемых в Москве, составляет 437, то 165 из них выдаются в органах исполнительной власти Москвы. Особое внимание уделяется снятию и разрешению конфликтных ситуаций.

Что касается органов местного самоуправления, то с конца 2002 г. в Москве действуют 125 внутригородских муниципальных образований, границы которых в основном совпадают с границами районов, за исключением двух районов Зеленограда, в границах которых действуют по 2 муниципальных образования.

Структура органов местного самоуправления сформирована в соответствии с требованиями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ¹: Согласно положениям Федерального закона:

- представительные органы — муниципальные собрания — состоят из депутатов, избираемых на муниципальных выборах (от 10 до 20 депутатов в каждом муниципальном образовании в соответствии с его уставом);

- исполнительно-распорядительные органы — муниципалитеты, которые работают под руководством руководителей муниципалитетов, назначенных на должность по контракту по результатам конкурсов;

- руководители муниципальных образований — высшие должностные лица муниципальных образований, в соответствии с уставами избираются муниципальными собраниями из своего состава и руководят деятельностью муниципальных собраний.

14 марта 2004 г. состоялись муниципальные выборы, на которых были избраны 1535 депутатов муниципальных собраний; следующие муниципальные выборы состоятся в марте 2008 г. Сегодня в 125 муниципалитетах Москвы работают 2155 муниципальных служащих.

Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает закрытый перечень вопросов местного значения для всех типов муниципальных образований, кроме внутригородских муниципальных образований Москвы и Санкт-Петербурга.

Вопросы местного значения, в решении которых органы местного управления самостоятельны и неподконтрольны органам исполнительной власти города, определены Законом города Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве» от 6 ноября

¹ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

2002 г. № 56¹. При определении круга вопросов местного значения муниципальных образований Московская городская Дума и правительство Москвы исходили, в первую очередь, из необходимости сохранения единства городского хозяйства — таким образом, решение хозяйственных вопросов (содержание жилищного фонда, дорог, объектов здравоохранения, образования и т. д.) оставлено за органами исполнительной власти города.

Перечень вопросов местного значения, установленный в 2002 г., был значительно пересмотрен и расширен в 2006 г. с учетом нарабатанного органами местного самоуправления опыта и состоит из четырех блоков:

- вопросы, которые решаются непосредственно органами местного самоуправления (опека и попечительство, охрана имущественных и неимущественных прав и интересов несовершеннолетних, защита прав потребителей, руководство призывными комиссиями, проведение мероприятий по военно-патриотическому воспитанию граждан, регистрация трудовых договоров, заключаемых работодателями — физическими лицами с работниками, организация местных праздничных и иных зрелищных мероприятий);
- вопросы, в решении которых участвуют органы местного

самоуправления во взаимодействии с государственными органами (осуществление контроля по вопросам использования земель, экологии, благоустройства, санитарного состояния, противопожарной безопасности; взаимодействие с общественными объединениями);

- вопросы, которые согласуют органы местного самоуправления (о предоставлении земельных участков для стоянок автотранспорта, по дислокации объектов потребительского рынка, услуг и объектов сезонной мелкорозничной торговли, о целевом назначении нежилых помещений, расположенных в жилых домах);
- вопросы, по которым органы местного самоуправления вносят предложения (к проектам городских целевых программ, об образовании и упразднении особо охраняемых природных территорий, по созданию условий для развития на территории муниципального образования физической культуры и массового спорта, по организации и изменению маршрутов, режима работы, остановок наземного городского пассажирского транспорта, по повышению эффективности охраны общественного порядка, по благоустройству территории муниципального образования).

¹ Закон города Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве» от 6 ноября 2002 г. № 56 (в редакции Закона города Москвы от 31 мая 2006 г. № 22) // Вестник мэра и правительства Москвы. 2006. № 35.

Можно говорить о том, что порядок взаимодействия органов власти города и органов местного самоуправления сегодня установлен, причем органы городской власти многие вопросы решают только с участием органов местного самоуправления.

Например, органы исполнительной власти города рассматривают предложения органов местного самоуправления по вопросам, отнесенным к их полномочиям, с обязательным участием представителей муниципальных образований. Мотивированное заключение, решение по результатам рассмотрения внесенных предложений направляются в орган местного самоуправления.

Префектуры административных округов города Москвы рассматривают предложения управ районов города Москвы по вопросам, требующим согласования с органами местного самоуправления, только при наличии заключения органов местного самоуправления с тем, чтобы учитывать мнение местного населения.

Но основной путь развития местного самоуправления в Москве — передача на этот уровень отдельных государственных полномочий по мере формирования кадровых ресурсов, накопления опыта хозяйствования в общегородской системе.

Проведение политики расширения полномочий местного самоуправления получило закрепление в

Законе города Москвы «О порядке наделения органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы (государственными полномочиями)» от 14 июля 2004 г. № 50¹.

В 2005 г. органы местного самоуправления внутригородских муниципальных образований были наделены полномочиями города Москвы по образованию и организации деятельности районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, а с 1 января 2007 г. — отдельными полномочиями в сфере организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства (законы города Москвы от 28 августа 2005 г. № 47, от 25 октября 2006 г. № 53).

Что дала населению передача полномочий по досугу и спорту?

Во-первых, при передаче полномочий была проведена полная инвентаризация помещений, в которых проводилась работа с населением, а также спортивных площадок. Оказалось, что около 60% помещений и площадок требуют текущего или даже капитального ремонта. В связи с этим поставлена задача привести помещения и площадки в удовлетворительное состояние, утверждены адресные списки объектов, где

¹ Закон города Москвы «О порядке наделения органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы (государственными полномочиями)» от 14 июля 2004 г. № 50 // Вестник мэра и правительства Москвы. 2004. № 45.

в первую очередь должен быть проведен капитальный ремонт.

Во-вторых, установлен единый норматив обеспеченности площадками и помещениями для жителей, чтобы все могли пользоваться данными услугами в равной степени, вне зависимости от района. Разница по обеспеченности помещениями для проведения в них работы по организации досуга населения в различных районах составляет десятки раз, а в городе в целом необходимо удвоить количество площадей для этих целей по месту жительства. Такая задача тоже поставлена перед соответствующими городскими структурами и должна быть решена в течение 2007–2008 гг.

В-третьих, из бюджета выделено 1,5 млрд рублей и передано муниципалитетам на проведение этой работы. Раньше финансирование проводилось в основном по остаточному принципу и зависело от того, как префектуры или управы относились к этой работе и сколько направляли на эти мероприятия денег. Досуговые государственные учреждения также не имели полного стабильного обеспечения, финансировались из разных источников, без учета реальных потребностей.

В-четвертых, досуговая работа по месту жительства была далеко не приоритетной для органов госвласти, всегда находились более важные государственные дела.

Для органов местного самоуправления работа с населением — основное направление. К этой работе привлечены специалисты муниципалитетов, активно подключились также

депутаты муниципальных собраний: упорядочилась работа с некоммерческими организациями, привлекают спонсоров для организации новых бесплатных кружков и секций. Появились новые формы работы по месту жительства, охватывающие все слои населения, проводятся мероприятия и для семьи, и для инвалидов, и для одиноких пожилых людей, и для подростков и молодежи.

Особое внимание будет уделяться трудным подросткам и подопечным детям, ведь органы местного самоуправления являются и органами опеки и попечительства, возглавляют работу районных комиссий по делам несовершеннолетних. Данное обстоятельство будет способствовать формированию системы профилактики правонарушений среди детей и подростков. Только за полгода число бесплатных кружков и секций увеличилось на 50%, количество охваченного населения возросло в 2, а в некоторых районах — в 4 раза.

Исходя из перечня вопросов местного значения, во всех муниципальных образованиях сформированы местные бюджеты. Источники местных бюджетов устанавливаются законом о бюджете города Москвы на очередной год. В 2006–2007 гг. в качестве источника определены отчисления от налога на доходы физических лиц (по дифференцированным нормативам) и поступления от денежных взысканий (штрафов), налагаемых районными комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав. В том случае, если доходы по этим источникам не обес-

печивают 100% расходов местных бюджетов, из бюджета города выделяется финансовая помощь. Кроме того, реализация переданных полномочий осуществляется за счет субвенций, выделенных из бюджета города Москвы.

По мере развития местного самоуправления увеличивается число самостоятельных в финансовом плане муниципальных образований: в 2006 г. недотационными были 5 муниципальных образований, в 2007 г. — 25, на 2008 г. планируется 47 недотационных муниципальных образований.

Суммарно доходная часть местных бюджетов муниципальных образований в 2006 г. составляла 1 млрд 408 млн руб. (собственные доходы: 873 млн 184 тыс. руб. + финансовая помощь: 471 млн 317 тыс. руб. + субвенции на образование и организацию деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав: 103 млн 300 тыс. руб.).

На 2007 г. доходная часть составила 3 млрд 233 млн руб. (собственные доходы: 1 млрд 271 млн руб. + финансовая помощь: 265 млн 806 тыс. руб. + субвенции: 1 млрд 696 млн 682 тыс. руб., в том числе на образование и организацию деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав — 153 млн 750 тыс. руб. и в сфере организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства — 1 млрд 542 млн 932 тыс. руб.).

Таким образом, очевидно, что с расширением полномочий органов местного самоуправления увеличи-

вается их финансирование, причем финансирование расходных обязательств местного самоуправления из бюджетов обеспечено на 100%.

Органам местного самоуправления для осуществления полномочий по обеспечению досуга и спорта среди населения также переданы в безвозмездное пользование материальные ресурсы: 850 жилых помещений (общей площадью 183 873 кв. м), 2600 внутридворовых спортивных площадок и соответствующее оборудование.

Согласно изменениям федерального законодательства с 1 января 2008 г. органами опеки и попечительства будут являться органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации вместо органов местного самоуправления.

Однако в Москве уже сложилась система работы по опеке и попечительству, предусматривающая взаимодействие органов местного самоуправления и органов исполнительной власти города. В связи с этим представляется целесообразным сохранить за органами местного самоуправления функции по опеке как переданные государственные полномочия.

Если проследить путь становления системы управления городом, то, на наш взгляд, наиболее эффективная система существовала в течение 1995–2002 гг., в так называемый период «двойного статуса» органов представительной и исполнительной власти, когда наиболее полно использовались организационные, кадровые возможности и полномочия органов власти, местно-

го самоуправления и форм прямого участия населения в решении всех вопросов городской жизни. Действовавшая модель управления во многом себя оправдывала: все вопросы решались комплексно, не было «разрыва» во взаимодействии между органами власти «разного» уровня — государственными (т. е. городскими) и муниципальными.

Возможно, стоит преодолеть односторонность толкования Хартии местного самоуправления, Конституции Российской Федерации в вопросах жесткого отделения, даже противопоставления органов местного самоуправления и органов государственной власти, включая органы власти субъектов РФ и Федерации в целом. Есть много примеров организации местного самоуправления в различных государствах на основе Хартии местного самоуправления, но с различным пониманием принципа «самостоятельности» органов местного самоуправления. Например, с одной стороны, — опыт Польши, где органы местного самоуправления в большой степени «отделены» от государственных органов, с другой стороны, — опыт Германии и, в первую очередь, ее столицы Берлина, где самостоятельность реализации полномочий не противоречит единым принципам построения общих задач, планирования, контроля результатов работы и расходования финансовых средств. На наш взгляд, для Москвы был бы ближе опыт Берлина.

Кроме того, существует проблема жесткой регламентации положениями Федерального закона струк-

туры органов местного самоуправления. Поскольку к полномочиям города отнесено установление перечня вопросов местного значения, представляется логичным предоставить и право устанавливать, исходя из этого перечня, структуру органов местного самоуправления. В противном случае (как это происходит сейчас) на содержание аппаратов двух юридических лиц расходуется до 70% местных бюджетов. При этом в Москве нет необходимости создавать 2 юридических лица (муниципальное собрание и муниципалитет), разделять полномочия главы муниципального образования, руководителя муниципалитета и председателя муниципального собрания, так как нет хозяйствующих функций. В этой связи в установленном порядке поддерживается находящийся в Госдуме проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» № 358384, однако Правительство РФ на основании заключений Минэкономразвития и Института правоведения дало на законопроект отрицательное заключение, поэтому он может не пройти.

Необходимо также учитывать особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения при наделении органов местного самоуправления полномочиями Российской Федерации. Например, Федеральный закон «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» от 20 авгу-

ста 2004 г. № 113-ФЗ¹ установил, что органы местного самоуправления за счет субвенций из федерального бюджета выполняют полномочия по составлению списков присяжных заседателей. Однако муниципальные образования в городе Москве не могут выполнить эти функции, так как не осуществляют полномочия по учету граждан, составлению списков избирателей, а поэтому не располагают необходимой информационной базой. Органы власти города, исполняя эти функции, не могут оформить получение субвенций, так как Постановлением Правительства РФ от 23 мая 2005 г. № 320², которым определен порядок получения этих субвенций, также не учтены особенности таких городов, как Москва и Санкт-Петербург.

Существенной проблемой городского управления является определение методики ресурсного обеспечения переданных органам местного самоуправления государственных полномочий, выработка необходимых критериев и нормативов оценки качества предоставляемых государственных и муниципальных услуг.

Планом мероприятий по проведению административной реформы

в городе Москве в 2007 г. предусмотрены:

- определение понятий государственной и муниципальной услуги, оказываемой населению соответственно органами исполнительной власти города Москвы и органами местного самоуправления;
- разработка и утверждение нормативов по оказанию государственных услуг, что позволит определить нормативы для расчета общего объема субвенций и материальных средств, предоставляемых муниципальным образованиям для осуществления переданных полномочий.

Однако ряд вопросов требует решения на федеральном уровне. Необходимо ускорить разработку механизма предоставления достаточной финансовой помощи органам местного самоуправления на реализацию переданных им расходных полномочий с учетом объективных критериев и государственных минимальных стандартов. Требуется также своевременная помощь (правовая, организационная, методическая) и по реализации решений, принятых органами государственной власти, например, по во-

1 Федеральный закон «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» от 20 августа 2004 г. № 113-ФЗ (в редакции Федерального закона от 31 марта 2005 № 26-ФЗ) // Российская газета. 2005. 5 апреля.

2 Постановление Правительства РФ «Об утверждении правил финансового обеспечения переданных исполнительно-распорядительным органам муниципальных образований государственных полномочий по составлению списков кандидатов в присяжные заседатели Федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» от 23 мая 2005 г. № 320 // Российская газета. 2005. 31 мая.

просу подготовки и принятия местного бюджета на 3 года.

В связи с поручением Президента Российской Федерации В. В. Путина от 3 июля 2006 г. № Пр-1123 ГС Правительством Москвы неоднократно направлялись обращения в федеральные органы власти по вопросу о расширении перечня налоговой и статистической информации, предоставляемой органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправле-

ния, для повышения эффективности бюджетного планирования и межбюджетных отношений.

Разработка и направление материалов по вышеперечисленным вопросам позволит органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления принимать оптимальные решения, способствовать процессу взаимодействия по реализации федерального законодательства.

ВОПРОСЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В ГОРОДАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ

МЕЩЕРЯКОВ Т. В.

Проблемы организации публичной власти на протяжении тысячелетий волновали умы ученых, философов, государственных деятелей. Платон дал следующее определение тем критериям, которым должна соответствовать идеальная власть: мудрость, мужественность, рассудительность и справедливость. Можно сказать, что и спустя тысячелетия данное определение не утратило своей актуальности. Основой публичной власти в древних городах-полисах была именно представительная власть — народное собрание. Говоря об истории представительной власти в России, мы должны вспомнить и о древнерусском вече, и об уложенной комиссии, и об инициативах замечательно русского ученого М. М. Сперанского.

Многие принципы, определенные еще античными классиками, такие как честность, ответственность, качественное выполнение своих служебных обязанностей, легли в основу и современной концепции морально-этических требований к деятельности государственного служащего. В то же время нашей задачей является выработка таких решений в области государственного управления, которые не только будут соответствовать вызовам современного общества, но и решать основную задачу государственной власти — повышение качества жизни населения.

Мещеряков Терентий Владимирович — кандидат экономических наук, председатель постоянной комиссии по устройству государственной власти, местному самоуправлению и административно-территориальному устройству Законодательного собрания Санкт-Петербурга (Санкт-Петербург).

В основе действующей модели публичной власти на территории Санкт-Петербурга лежит принцип самостоятельности и ответственности государственной и муниципальной власти в условиях максимального приближения власти к населению. Этот же принцип действует и при формировании компетенционной триады «полномочия — финансы — ответственность». В то же время в действующем федеральном законодательстве проблема функционирования механизмов ответственности органов публичной власти не получила окончательного решения. Основанием для запуска механизма ответственности является принятие органом или должностным лицом местного самоуправления акта, противоречащего Конституции или действующему законодательству, а не какие-либо действия, нанешие серьезный урон населению региона. Существующий механизм обесценивает саму идею института ответственности публичной власти, поэтому курс на укрепление государственности должен подразумевать и совершенствование механизмов конституционно-правовой ответственности властных структур.

В последнее время внесены серьезные изменения в федеральное законодательство, выработаны критерии оценки деятельности субъектов Федерации, что, безусловно, создало почву для увеличения объема компетенции субъектов Федерации. К сожалению, данный механизм распространяется только на органы государственной власти субъекта Федерации, не затрагивая

муниципальную составляющую. Это приводит, в свою очередь, к выпадению одного из звеньев в структуре «полномочия — финансы — ответственность», которая в настоящее время реализуется в системе «субъект Федерации — муниципальные образования». При формировании современной политической системы подразумевалось, что определять механизм ответственности будет общественное мнение, исполняющее роль авторитетного контролера. Но какой же реально существует механизм, который может заставить этого контролера действовать? Мы видим постепенное снижение интереса жителей к участию в политических процессах, особенно на местном уровне; отмена и так невысокого барьера явки на выборах — яркий тому пример. Поэтому помимо формирования института ответственности перед населением мы должны использовать и другие механизмы. Исследование зарубежного опыта позволяет выделить различные системы конституционно-правовой ответственности. К примеру, в конституции ФРГ сказано, что «если земля не выполняет возложенных на нее законом обязанностей, то федеральное правительство с согласия бундесрата может принять необходимые меры для того, чтобы принудить землю к выполнению своих обязанностей».

Тем не менее в России одним из существенных моментов организации публичной власти в настоящее время является формирование институтов ответственности. Действительно, создавать эффектив-

ный государственный механизм в условиях демократии значительно сложнее, требуется существенное время для налаживания его работы. Обсуждение этих вопросов позволяет выработать оптимальную модель организации власти. Одним из наиболее эффективных демократических механизмов является публичное и открытое обсуждение законопроектов в представительном органе власти. Наличие большого количества профессионалов, представляющих различные точки зрения, позволяет выработать оптимальные решения. Также необходимо отметить открытый порядок обсуждения вопросов, присутствие средств массовой информации, временную протяженность принятия решений — все это позволяет отразить в законопроектах интересы различных социальных групп.

Безусловно, одну из ключевых ролей в организации публичной власти играют законодательные органы как на федеральном, так и на региональном уровнях. Санкт-Петербург, как и Москва, наделен особыми полномочиями по организации публичной власти на своей территории как город федерального значения. Санкт-Петербург является одним из крупнейших мегаполисов мира, население которого больше, чем, например, население Норвегии или Сингапура. Особенности мегаполиса, высокая концентрация населения подразумевают и необходимость формирования отдельного порядка управления. И здесь было бы правильным обратиться к теории менеджмента, учитывая суще-

ствующую тенденцию сближения систем управления в публично-государственных и корпоративных институтах. Данный подход позволяет нам убрать некоторый налет идеологизированности при решении вопросов делегирования и передачи полномочий.

В мировой экономике все большую роль играет аутсорсинг, т. е. передача отдельных функций тем организациям, которые наиболее эффективно могут их исполнять. Рассматривая на уровне Законодательного собрания перечень вопросов местного значения и переданных полномочий, мы видим, что делегирование или расширение полномочий позволяет решить целый комплекс проблем. К таким проблемам относятся сокращение излишних управленческих звеньев, создание возможностей для кадрового роста и подготовки специалистов, субсидиарная ответственность. Безусловно, в долгосрочной перспективе передача отдельных функций управления приведет только к усилению институтов публичной власти на уровне города. Но этот механизм невозможен без института контроля за исполнением полномочий. С трудом можно представить себе предприятие, которое передает изготовление продукции своему контрагенту, не имея никаких возможностей для осуществления функций контроля. Конечно, экстраполяция теории менеджмента на систему государственного управления не всегда дает стопроцентный результат, но мы, как депутаты представительного органа власти, должны учитывать

тот факт, что в случае неэффективного или некачественного исполнения вопросов и полномочий на уровне отдельных муниципалитетов будут затронуты интересы десятков и сотен тысяч людей. Абсолютное большинство жителей нашего города осознают себя как жители того или иного муниципального образования и ответственность за реализацию тех или иных вопросов государственного управления будут априори возлагать на органы государственной власти города.

В последнее время наметилось серьезное усиление роли региональных парламентов в жизни субъектов Федерации, на которые возложены и контрольные функции, в том числе по наделению полномочиями главы региона. Например, Законодательным собранием Санкт-Петербурга был принят ряд законодательных инициатив по изменению федерального законодательства. Конечно, при рассмотрении федеральных законов должны учитываться и масштабы нашей страны, и разный уровень социально-экономического развития субъектов Федерации. Однако положительные аспекты делегирования и передачи полномочий на нижестоящий уровень власти, безусловно, применимы к системе «федерация — город федерального значения». Этот факт обусловлен существованием действенного механизма ответствен-

ности органов государственной власти субъекта Федерации. Необходимо отметить, что меняющееся федеральное законодательство во многом следует процессу делегирования полномочий на региональный и муниципальный уровень.

Современный уровень общественных институтов в крупнейших научных и образовательных центрах нашей страны — городах Москве и Санкт-Петербурге — позволяет выработать оптимальный механизм для наиболее эффективного решения вопросов государственного управления на их территории, в том числе путем принятия соответствующих федеральных законов, позволяющих городам федерального значения не только самостоятельно определять вопросы местного значения и доходные источники внутригородских муниципальных образований, но и формировать механизм ответственности за выполнение переданных им полномочий. Именно вопрос о разграничении полномочий, при рассмотрении его в сфере обоснования функций государственного управления, является центральным вопросом нашей законодательной деятельности. Этот вопрос приобретает особое значение в условиях всенародных выборов, когда источником властных полномочий являются жители соответствующей территории.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ В ГОРОДАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ

Беликов В. Ф.

Основные проблемы нормативного правового регулирования организации местного самоуправления в городах федерального значения — Москве и Санкт-Петербурге — условно можно разделить на 2 группы. К первой группе относятся проблемы, обусловленные нечеткостью существующих сегодня конституционно-правовых норм о соотношении статуса уровней публичной власти в городах федерального значения: государственной власти субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга и местного самоуправления в этих городах. Вторая группа проблем связана со сложившейся после принятия в 1993 г. Конституции Российской Федерации практикой и традициями нормативного правового регулирования на федеральном и региональном уровне организации местного самоуправления в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге.

Беликов Всеволод Федорович — кандидат военных наук, профессор Санкт-Петербургской государственной лесотехнической академии, председатель Совета муниципальных образований Санкт-Петербурга (Санкт-Петербург).

Согласно Конституции РФ города федерального значения Москва и Санкт-Петербург являются субъектами Российской Федерации. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В субъектах Российской

Федерации государственную власть осуществляют органы государственной власти, образуемые субъектами Российской Федерации и действующие на основе принципа разделения властей. В совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ находятся вопросы, указанные в ст. 72 Конституции РФ.

Местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. В соответствии с ч. 1 ст. 131 Конституции РФ местное самоуправление осуществляется в городских и сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Приведенные положения Конституции РФ нормативно устанавливают соотношения пределов территориальной и компетенционной юрисдикции органов государственной власти городов федерального значения и органов местного самоуправления, образуемых на этих территориях.

Исходя из применения Конституционным Судом РФ понятия «поселения» в сочетании с понятием «город федерального значения» как населенного пункта можно сделать вывод о том, что территориальные границы юрисдикции органов государственной власти Москвы и Санкт-Петербурга и общегородских органов местного самоуправления в случае их образования должны совпадать. В этом состоит важная особенность территориальной организации уровней публичной власти в Москве и Санкт-Петербурге (городах федерального значения) по

сравнению с другими субъектами Федерации. В отличие от международной практики (сложившейся в Берлине, Мюнхене, Вене и других городах) конституционные положения о недопустимости вхождения органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, а также о единой системе исполнительных органов в составе федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации не позволяют образовывать общегородские органы власти, обладающие «двойным статусом». Речь идет о статусе органов государственной власти и одновременно статусе органов местного самоуправления.

Таким образом, конституционные положения допускают возможность нормативного закрепления одной из трех возможных схем территориальной организации публичной власти в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге:

1. Образование на общегородском уровне органов местного самоуправления наряду с органами государственной власти.
2. Образование на общегородском уровне органов государственной власти субъекта Федерации и органов местного самоуправления, а также внутригородских органов местного самоуправления.
3. Образование органов государственной власти и только внутригородских органов местного самоуправления.

Два последних варианта требуют разработки критериев для определения границ территорий внутри-

городских муниципальных образований.

Нормативное правовое закрепление любого из вариантов территориальной организации местного самоуправления в городах федерального значения предполагает необходимость разграничения компетенции между органами государственной власти городов федерального значения и органами местного самоуправления, образуемыми в этих субъектах Федерации. Именно поиск рационального разграничения компетенции между уровнями публичной власти в городах федерального значения Москвы и Санкт-Петербурге во взаимосвязи с территориальной организацией местного самоуправления является одной из ключевых, основополагающих проблем, удовлетворительное решение которой во многом предопределяет нахождение рациональных способов организации местного самоуправления в городах федерального значения.

В настоящее время для субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга федеральным законодательством установлен иной порядок разграничения компетенции между органами местного самоуправления и органами

государственной власти субъекта РФ относительно остальных субъектов Федерации. Объем компетенции органов государственной власти всех без исключения субъектов РФ (вопросы ведения и полномочия), порядок его установления в сфере ведения Российской Федерации и сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации регулируются Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ¹, а также иными федеральными законами. Для всех субъектов РФ Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ² установлен закрытый перечень вопросов местного значения для муниципальных образований двух типов: городских и сельских поселений и муниципальных районов. Для городов федерального значения в указанном законе сделано принципиальное исключение. Согласно ч. 3 ст. 79 перечень вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-

¹ Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

² Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Петербурга определяется законами этих субъектов Российской Федерации.

Таким образом, опираясь на формальное содержание указанной статьи, законами субъектов РФ — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга может быть установлен иной перечень вопросов местного значения, существенно отличающийся от вопросов местного значения, входящих в перечни, указанные в статьях 14–16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Единственным законодательным ограничением для установления этого перечня будет являться очевидное положение, содержащееся в статьях 14–16, согласно которому органы местного самоуправления муниципальных образований не вправе решать вопросы, отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти, и вопросы, прямо исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. В то же время, по мнению некоторых специалистов, при установлении перечня вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований органы государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга должны исходить из перечня вопросов местного значения, содержащихся в статьях 14–16 Федерального закона. Однако в федеральном законодательстве наблюдаются противоречия относительно

решения одного из основных вопросов организации местного самоуправления — определения сферы компетенции местного самоуправления в городах федерального значения. Данная сфера существенно отличается от подобных сфер остальных субъектов РФ, что приводит к необходимости четкого указания на принципы местного самоуправления или положения федерального закона, которыми должны руководствоваться органы государственной власти городов федерального значения при принятии законов, регулирующих вопросы организации местного самоуправления в этих субъектах РФ. К такому выводу можно прийти, анализируя практически все главы Федерального закона. Так, например, воспроизведение в ч. 2 ст. 79 конституционного положения о необходимости учета мнения населения соответствующих муниципальных образований при установлении и изменении границ внутригородских территорий не позволяет сделать вывод о том, в каком порядке должно учитываться мнение населения. Должен ли порядок учета мнения населения соответствовать положениям ч. 3–6 ст. 24 Федерального закона или же порядок, установленный законом города федерального значения, может отличаться от того, который установлен для изменения границ муниципальных образований остальных субъектов РФ? Подобные проблемы возникают и при анализе положений Федерального закона об определении источников доходов местных бюджетов, состава муни-

ципального имущества, в том числе и земли, о порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, критериях определения размеров территорий внутригородских муниципальных образований и установления их границ.

Особые проблемы связаны с отсутствием в Федеральном законе трактовки принципа сохранения единства городского хозяйства, на основе которого должен устанавливаться перечень вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований. Во-первых, ни в Федеральном законе, ни в законах городов федерального значения не содержится определения данного принципа. Во-вторых, перечень и содержание вопросов местного значения в городах федерального значения не только существенно отличаются, но и в ряде случаев сужены по сравнению с перечнями и объемом вопросов местного значения, установленных Федеральным законом для муниципальных образований остальных субъектов РФ. Очевидно, что те вопросы местного значения (или их часть), которые не отнесены законами городов федерального значения к компетенции внутригородских муниципальных образований, должны решаться (и практически решаются) органами государственной власти городов федерального значения.

В данном случае можно сделать вывод о том, что полномочия по решению части вопросов местного значения, которые реализуются в остальных субъектах Российской Фе-

дерации органами местного самоуправления, отнесены законодательством городов федерального значения к полномочиям органов государственной власти городов федерального значения.

В то же время в решениях Конституционного Суда Российской Федерации выражена правовая позиция, согласно которой «вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти». Поэтому одной лишь статьи в Федеральном законе, содержащей ограниченный, весьма общий перечень особенностей организации местного самоуправления в субъектах РФ — городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге, явно недостаточно.

Анализ практики организации местного самоуправления в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге, известные предложения специалистов и ученых позволяют сформулировать различные варианты возможного совершенствования нормативной правовой базы, регулирующей особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения:

1. Внесение изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, содержащих детальную конкретизацию особенностей в соотношении их с базовыми принципами и положениями федерального закона.

2. Внесение изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в части определения принципа единства городского хозяйства с одновременным установлением минимального объема компетенции внутригородских муниципальных образований.
3. Принятие специального Федерального закона по аналогии с Законом РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» от 14 июля 1992 г. № 3297-1, Федеральным законом «О статусе наукограда Российской Федерации» от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ.

Возможен и четвертый вариант, который вытекает из анализа содержания многочисленных определений Конституционного Суда РФ, относящихся к проблемам организации местного самоуправления в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге. Согласно позиции Конституционного Суда РФ возмож-

ность учета особенностей местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге в законах субъектов Федерации не допускает самостоятельного установления Москвой и Санкт-Петербургом ограничений федеральных гарантий местного самоуправления. Опираясь на презумпцию добросовестности законодателя, Конституционный Суд РФ предполагает, что положения законов и других нормативных правовых актов Москвы и Санкт-Петербурга как субъектов Федерации не должны приобретать неконституционный смысл, расходящийся с требованиями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». При возникновении вопросов о нарушении правовых норм, определяющих конкретные особенности осуществления местного самоуправления на внутригородских территориях Москвы и Санкт-Петербурга и конституционные гарантии самостоятельности местного самоуправления, эти нормы всякий раз могут быть проверены Конституционным Судом РФ на предмет их соответствия Конституции РФ.

О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ ВНУТРИГОРОДСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ МЕЩАНСКОЕ В Г. МОСКВЕ

БЕЛЫХ И. В.

XXI век начался со стремительных изменений в государственно-правовой сфере российского общества, и прежде всего это касается местного управления. Можно выделить 5 основных этапов, которые характеризуют развитие местного самоуправления Москвы, начиная с 1991 г. (рис. 1).

Современная структура органов государственной власти и органов местного самоуправления Москвы регламентирована Законом г. Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве» от 6 ноября 2002 г. № 56¹ и Постановлением правительства Москвы «Об образовании территориальных органов исполнительной власти города Москвы — управ районов» от 3 декабря 2002 г. № 981-ПП².

Органы власти города осуществляют свои полномочия только как органы государственной власти. Все вопросы, имеющие общее городское значение и влияющие на со-

Белых Ирина Викторовна — руководитель внутригородского муниципального образования Мещанское в г. Москве (Москва).

¹ Закон города Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве» от 6 ноября 2002 г. № 56 (в редакции Закона города Москвы от 31 мая 2006 г. № 22) / Вестник мэра и правительства Москвы. 2006. № 35.

² Постановление правительства Москвы «Об образовании территориальных органов исполнительной власти города Москвы — управ районов» от 3 декабря 2002 г. № 981-ПП // Вестник мэра и правительства Москвы. 2003. № 1.

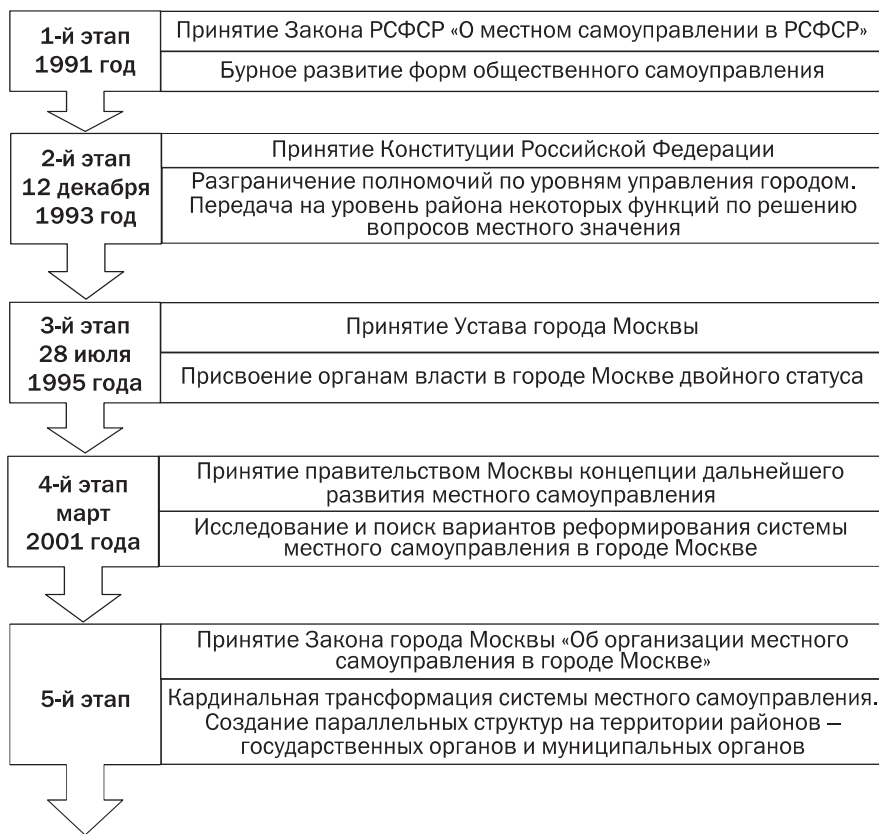


Рис. 1. Этапы становления местного самоуправления в городе Москве

хранение единства городского хозяйства, включены в предметы ведения города. В Москве созданы внутригородские муниципальные образования, границы которых в основном совпадают с границами районов. Муниципальные образования — это территории, где жители самостоятельно, под свою ответственность решают вопросы местного значения, принимая участие в работе органов местного самоуправ-

ления — муниципалитетов и муниципальных собраний. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и представляют собой самостоятельную структуру, действующую в рамках федерального и городского законодательства. До 2002 г. функции органов местного самоуправления в Москве выполняли управы районов. В 2002 г. правовой статус управ был изменен — из

органов, выполняющих функции органов местного самоуправления, они были преобразованы в органы государственной власти.

В настоящее время на уровне РФ и субъектов РФ предметы ведения и полномочия соответствующих государственных органов четко разграничены и определены Конституцией РФ. Подобный принцип разграничения предметов ведения и, соответственно, полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления должен применяться и на уровне взаимодействия «региональная власть — муниципальная власть». В Конституции РФ порядок разграничения полномочий на этом уровне не конкретизируется, предметы ведения и полномочия органов самоуправления определяются как «вопросы местного значения» и «отдельные государственные полномочия», которыми могут наделяться органы местного самоуправления.

В 2004 г. нами был проведен сравнительный анализ предметов ведения управы района и муниципалитета муниципального образования (МО), а также нормативных правовых документов, регламентирующих деятельность органов государственной и муниципальной власти на территории района. В результате анализа было выявлено дублирование существенной части функций рассматриваемых органов. Так, из 17 функций, находившихся в совместном ведении управы и муниципалитета в 2004 г., по 13 позициям наблюдалось дублирование, что составля-

ло 76% от общего объема совместных полномочий.

В дополнение к упомянутому анализу было проведено исследование, которое позволило выявить степень осведомленности населения об органах местного самоуправления, имеющихся в муниципальных образованиях. Его проведение осуществлялось в 2 этапа (первое исследование — 2004 г., второе — 2007 г.). На каждом этапе использовался метод опроса. В опросе участвовали жители района Мещанское в возрасте от 25 до 50 лет. Всем респондентам задавался 1 вопрос: «Какие органы местного самоуправления в районе вы знаете»? Итоги опроса 2004 г. представлены на рис. 2.

Как видно из рисунка, всего лишь 13% респондентов знали о том, что органом местного самоуправления в районе является муниципалитет; 60% опрошиваемых считали, что это управа района. Определенная часть респондентов не знали вообще о существовании органов местного самоуправления на территории района (их 3,3%), 23,7% опрошиваемых указали, что органами местного самоуправления считают префектуру округа или другие органы власти города.

Полученные данные свидетельствовали о том, что большинство жителей не знают о деятельности органов местного самоуправления не потому, что они не интересуются этими вопросами, а потому, что не получают достаточной информации о них. Проанализировав ситуацию и сделав необходимые выводы, было решено усилить информаци-

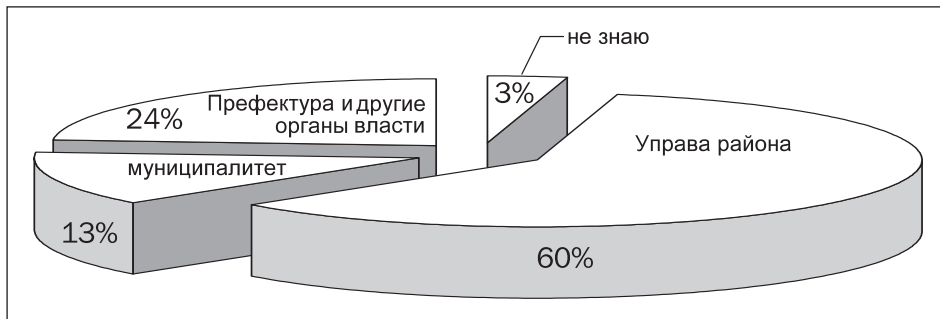


Рис. 2. Распределение жителей района Мещанское по определению ими органов местного самоуправления в 2004 г.

онную составляющую работы с населением. Выбранное направление оказалось верным: в 2007 г. мы наблюдаем иные результаты опроса (например, «не знаю» — 1,5%, «муниципальное собрание и муниципалитет» — 33%).

В настоящее время в средствах массовой информации звучит мнение о том, что органы местного самоуправления в Москве обделены функциями.

Вопросы ведения внутригородских муниципальных образований определены Законом г. Москвы

№ 56¹, Законом города Москвы № 53² переданы государственные полномочия в сфере организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства, Законом города Москвы № 47³ — полномочия по образованию и организации деятельности районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, при том, что Законом города Москвы № 12⁴ регламентирована сама деятельность этих комиссий. В реализуемые в

- ¹ Закон г. Москвы «Об организации местного самоуправления в Москве». Указ. акт.
- ² Закон г. Москвы «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований отдельными полномочиями» от 25 октября 2006 г. № 53 // Вестник мэра и правительства Москвы. 2006. № 61.
- ³ Закон г. Москвы «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве полномочиями города Москвы по образованию и организации деятельности районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» от 28 сентября 2005 г. № 47 // Вестник мэра и правительства Москвы. 2005. № 57.
- ⁴ Закон г. Москвы «Об организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» от 13 апреля 2005 г. № 12 // Вестник мэра и правительства Москвы. 2005. № 27.

городе целевые программы представители органов местного самоуправления вносят предложения и замечания с учетом опыта работы на местах.

Сегодня ведется работа по разработке направлений городской целевой программы государственной поддержки и развития местного самоуправления в г. Москве на 2008–2010 гг. Вносятся предложения по формированию программы профилактики преступлений и иных правонарушений на 2000–2012 гг., программы по дополнительным мерам обеспечения временной занятости учащейся молодежи, программы «Патриотическое воспитание молодежи Москвы на 2007–2009 гг.». Органы местного самоуправления, участвуя в реализации общерегиональных целей и задач, формируют и осуществляют финансовое обеспечение программ местного значения («60 лет без войны», «Москва — город-герой», «Все мы родом из детства»).

Следует отметить, что на основании ст. 8 указанного Закона № 56 к вопросам местного значения муниципального образования относятся:

- 1) формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением, утверждение отчета об исполнении местного бюджета в соответствии с федеральным законодательством и законами города Москвы;
- 2) утверждение положения о бюджетном процессе в муниципальном образовании;
- 3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- 4) установление порядка владения, пользования и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- 5) опека и попечительство;
- 6) принятие решений о разрешении вступления в брак лицам, достигшим возраста шестнадцати лет, в порядке, установленном семейным законодательством Российской Федерации;
- 7) принятие решений по охране имущественных и неимущественных прав и законных интересов несовершеннолетних в соответствии с федеральным законодательством и законами города Москвы;
- 8) установление местных праздников и организация местных праздничных и иных зрелищных мероприятий, развитие местных традиций и обрядов;
- 9) проведение мероприятий по военно-патриотическому воспитанию граждан Российской Федерации, проживающих на территории муниципального образования;
- 10) регистрация трудовых договоров, заключаемых работодателями — физическими лицами (индивидуальными предпринимателями) с работниками;
- 11) регистрация уставов территориального общественного самоуправления (ТОСы), взаимодействие с ними по всем направле-

- ниям, предусмотренным в вопросах местного значения;
- 12) учреждение почетных званий, грамот, дипломов и знаков муниципального образования (Почетный житель района или муниципального образования);
 - 13) информирование жителей о деятельности органов местного самоуправления (ТВ, районная газета, газета округа, выпуск плакатов, листовок, календарей, содержащих информационный материал, встречи с жителями, проведение приемов населения);
 - 14) распространение экологической информации, полученной от государственных органов;
 - 15) сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры местного значения), находящихся в собственности муниципального образования;
 - 16) разработка и утверждение по согласованию с органом управления архивным делом города Москвы нормативно-методических документов, определяющих работу архивных, делопроизводственных служб и архивов организаций, подведомственных органам местного самоуправления;
 - 17) рассмотрение жалоб потребителей, консультирование их по вопросам защиты прав потребителей;
 - 18) участие:
 - а) в проведении мероприятий по государственному экологическому контролю (плановых и внеплановых проверок), осуществляемых государственными инспекторами города Москвы по охране природы;
 - б) совместно со специально уполномоченным органом исполнительной власти города Москвы в осуществлении контроля за охраной, содержанием и использованием особо охраняемых природных территорий, расположенных на территории муниципального образования;
 - в) в осуществлении ежегодного персонального учета детей, подлежащих обучению в образовательных учреждениях, реализующих общеобразовательные программы, во взаимодействии с отраслевыми, функциональными и территориальными органами исполнительной власти города Москвы;
 - г) в организации работы общественных пунктов охраны порядка и их советов;
 - д) в работе призывной комиссии в соответствии с федеральным законодательством;
 - е) в организации и проведении городских праздничных и иных зрелищных мероприятий;
 - ж) в организационном обеспечении проведения выборов в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти города Москвы,

референдума Российской Федерации, референдума города Москвы в соответствии с федеральными законами и законами города Москвы;

- з) в пропаганде знаний в области пожарной безопасности, предупреждения и защиты жителей от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, безопасности людей на водных объектах совместно с органами управления Московской городской территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, органами исполнительной власти города Москвы;
 - и) в проведении публичных слушаний по вопросам градостроительства;
- 19) согласование вносимых управой района города Москвы в префектуру административного округа города Москвы предложений:
- а) о предоставлении земельных участков для стоянок автотранспорта;
 - б) о размещении нестационарных объектов мелкорозничной сети;
 - в) по вопросам целевого назначения нежилых помещений, расположенных в жилых домах;
- 20) содействие созданию и деятельности различных форм территориального общественного самоуправления, взаимодействие с
- их органами, а также органами жилищного самоуправления;
- 21) организация проведения государственного экологического мониторинга, внесение в уполномоченный орган исполнительной власти города Москвы предложений по созданию и размещению постов государственного экологического мониторинга, осуществление опроса на территории муниципального образования;
- 22) внесение в уполномоченные органы исполнительной власти города Москвы предложений:
- а) по совершенствованию проектов градостроительного плана развития территории района города Москвы, градостроительного плана развития территории административного округа города Москвы, Генерального плана города Москвы в части вопросов развития территории внутригородского муниципального образования;
 - б) по внесению изменений в проекты городских целевых программ;
 - в) об образовании и упразднении особо охраняемых природных объектов на территории муниципального образования;
 - г) по совершенствованию проектов планировки жилых территорий (кварталов, микрорайонов), планируемой реконструкции, реновации сложившейся застройки, проектов межевания жилых

- территорий сохраняемой сложившейся застройки, планировки озелененных территорий общего пользования (парков, садов);
- д) по созданию условий для развития на территории муниципального образования физической культуры и массового спорта;
 - е) по организации и изменению маршрутов, режима работы, остановок наземного городского пассажирского транспорта;
 - ж) по повышению эффективности охраны общественного порядка на территории муниципального образования;
 - з) по благоустройству территории муниципального образования;
- 23) внесение в комиссию по монументальному искусству предложений по возведению на территории муниципального образования произведений монументально-декоративного искусства.

В ходе решения вопросов местного значения на территории внутригородского МО Мещанское города Москвы проведена работа по реализации программ «60 лет без войны», «Москва — город герой», посвященных 65-й годовщине Битвы под Москвой. Были организованы поездки по местам боевой славы, проведены конкурсы по военно-исторической тематике, военно-спортивная игра «Зарница»; созданы 2 мемориальных комплекса, на базе которых проводятся акции местного значения: первый посвя-

щен Панфиловской дивизии, второй — жизни и деятельности летчика-космонавта В. М. Комарова. Программа «Все мы родом из детства», посвященная году ребенка, находится в процессе реализации. Каждая из программ предусматривала в среднем проведение 25–30 акций и мероприятий ежегодно с разными категориями граждан.

Для решения вопросов, связанных с жалобами потребителей, консультирования их по вопросам защиты прав потребителей в МО Мещанское введена должность юриста-консультанта. В настоящее время указанным специалистом осуществляется:

- непосредственная связь с отделами потребительского рынка;
- согласование дислокации торговых точек на территории МО;
- взаимодействие с ОВД по вопросам несанкционированной торговли;
- контроль направленности ценовой политики, комфортности, качества продукции;
- контроль КДН и ЗП за реализацией алкогольной и табачной продукции несовершеннолетним.

Ведется работа по обеспечению сохранения уже сложившихся на территории МО природных комплексов. Особое внимание уделяется информированию жителей о строящихся объектах. Большое значение придается взаимодействию населения с органами исполнительной власти города при проведении призывных кампаний. Руководителем МО во время призыва осуществляются разъяснения прав и обязанностей

призывников и их родителей, а также заключается трехсторонний договор с одной из воинских частей.

Независимо от социального положения, все категории населения нуждаются в оказании им определенных услуг со стороны власти, и не столь важно, какой власти — государственной или муниципальной. Какие бы замечательные идеи не исходили от населения, нужны исполнители и грамотные транслято-

ры этих идей. В этом смысле ближе всех к местным жителям находятся депутаты муниципальных собраний — огромный потенциал, не до конца использованный. Важно, чтобы это были высокопрофессиональные люди — необходимо осуществлять деятельность по обучению народных избранников, обмену опытом не только внутри субъекта Федерации, но и на более высоком уровне.

ЛАКУНЫ И НОВЕЛЛЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО И РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО ВОПРОСАМ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА)

*КАШИНА М. А.,
МОРОЗОВА Ю. А.*

Кашина Марина Александровна — кандидат философских наук, доцент кафедры социологии и социальной работы Северо-Западной академии государственной службы.

Морозова Юлия Алексеевна — студентка 3-го курса факультета государственного и муниципального управления Северо-Западной академии государственной службы.

Разработка, принятие и вступление в силу с 1 января 2006 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ)¹ стало одним из важных этапов развития основ конституционного строя нашей страны, в частности, п. 2 ст. 3 Конституции России, в котором говорится, что «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления».

В Федеральном законе (ФЗ) № 131 определяются основные формы территориальной организации населения в Российской Федерации, структура и полномочия органов местного самоуправления (МСУ), формулируется круг вопросов местного значения для разных типов органов МСУ, дается характеристика экономической основы местных властей, прописывается порядок наделения органов

¹ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Российская газета. 2003. 8 октября.

МСУ отдельными государственными полномочиями и многое другое. Он направлен на дальнейшее разграничение полномочий между органами государственного управления и органами МСУ, а также на создание условий для осуществления народом своей власти при решении вопросов местного значения непосредственно и (или) через органы МСУ.

ФЗ № 131 был подписан Президентом РФ 6 октября 2003 г. К ноябрю 2007 г. в исходный текст этого закона 34 Федеральными законами были внесены поправки. Самые последние из них закреплены ФЗ № 267 от 8 ноября 2007 г. Такое большое количество изменений свидетельствует, с одной стороны, о недоработанности первоначального варианта закона, с другой — о сложности самой проблемы правового обеспечения основ местного самоуправления в России.

Не стало исключением и законодательство по вопросам организации местного самоуправления в городах федерального значения. Закон Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» № 237-30¹ был подписан губернатором 7 июня 2005 г., вступил в силу с 1 января 2006 г. За истекшие два с небольшим года было принято 9 городских законов, вносящих поправки в исходный текст. Самый последний за-

кон № 478-91 был принят Законодательным собранием Санкт-Петербурга 26 сентября 2007 г., и, видимо, на этом процесс совершенствования законодательства Санкт-Петербурга по вопросам организации местного самоуправления на внутригородской территории не закончится.

В предлагаемой статье предпринята попытка определить лакуны федерального и регионального законодательства по вопросам организации местного самоуправления в городах федерального значения и рассмотреть возможные способы их преодоления через введение новых или уточняющих положений.



В соответствии со ст. 5 Конституции РФ Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов — равноправных субъектов РФ. На сегодняшний день на территории РФ имеется два города федерального значения — Москва и Санкт-Петербург. Наличие в качестве самостоятельных субъектов Федерации мегаполисов ставит вопрос о специфике организации местного самоуправления на их внутригородской территории и характере взаимодействия региональных и местных властей в усло-

¹ Закон Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» от 7 июня 2005 г. № 237-30 // Новое в законодательстве Санкт-Петербурга: Приложение к Вестнику Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 2005. № 14.

виях общего городского хозяйства, а также отражении указанных особенностей в соответствующих нормативно-правовых актах.

В большинстве субъектов РФ основные вопросы деятельности органов МСУ урегулированы путем дублирования на региональном уровне основных федеральных законов, в первую очередь ФЗ № 131. Иначе дело обстоит с организацией местного самоуправления на уровне субъектов РФ — городов федерального значения. В соответствии со ст. 79 ФЗ № 131 организация местного самоуправления регламентируется законами этих городов, и в них должна отражаться специфика территориальной организации местного самоуправления в данных субъектах Федерации.

Местное самоуправление в Санкт-Петербурге осуществляется на территории внутригородских муниципальных образований. Правовые отношения, возникающие в сфере муниципального управления, регулируются Конституцией РФ, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (ФЗ № 131), Законом Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» (Закон Санкт-Петербурга № 237-30), Законом Санкт-Петербурга «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» (Закон

Санкт-Петербурга № 411-68)¹, Уставом Санкт-Петербурга² и рядом других нормативно-правовых актов.

Анализ указанных документов показывает, что многие важные аспекты организации местного самоуправления в городах федерального значения остаются неурегулированными. Это неизбежно снижает эффективность деятельности петербургских органов МСУ, превращает их из реального субъекта городской политики и управления в своего рода декорацию, что ведет к нарушению конституционного принципа народовластия в отношении жителей федеральных городов.

Вопрос выстраивания оптимальных отношений между государственным и муниципальным уровнями управления в городе федерального значения становится все более актуальным в условиях стабилизации экономики и роста экономической активности в стране и в Санкт-Петербурге, увеличения размеров федерального и регионального бюджетов.

На одном из совещаний в Смольном городские чиновники сетовали на то, что в Петербурге есть муниципалитеты, двери которых открываются только раз в месяц, а муниципальных служащих «днем с огнем не сыщешь» — передать или получить нужную информацию в такой ситуации просто невозможно. На совещании речь шла, в том числе, и о воз-

¹ Закон Санкт-Петербурга «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» от 30 июня 2005 г. № 411-68 // Новое в законодательстве Санкт-Петербурга: Приложение к Вестнику Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 2005. № 22.

² Устав Санкт-Петербурга от 28 февраля 1998 г. // Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга (специальный выпуск). 1998.

возможности наделения петербургских органов МСУ отдельными государственными полномочиями (данная возможность предусмотрена гл. 4 Закона Санкт-Петербурга № 237-30). Чиновники высказывали вполне резонные опасения по поводу исполнения этих полномочий такими виртуальными муниципалитетами.

Органы МСУ, согласно ст. 12 Конституции РФ, в систему органов государственной власти не входят, и в пределах своих полномочий местное самоуправление самостоятелно. Соответственно, прямых легитимных рычагов управления и контроля деятельности органов МСУ у исполнительных органов субъекта Федерации нет. Возврат к советской системе, предусматривающей единство и строгую соподчиненность всех уровней законодательной и исполнительной власти, невозможен, поскольку это нарушает конституционную норму самостоятельности местного самоуправления. В этих условиях вопрос разграничения полномочий и обеспечения их исполнения становится ключевым: что именно необходимо оставить в руках государства в лице его федеральных и региональных органов, а что можно и нужно передать местным властям, чтобы обеспечить и выполнение конституции страны, и управляемость развитием территории, а также сохранить единство городского хозяйства?

Особенность ФЗ № 131 заключается в том, что при выделении разных типов муниципальных образований (сельское поселение, городское поселение, муниципальный район, городской округ, внутригородская террито-

рия города федерального значения) очень мало внимания уделяется вопросам организации местного самоуправления именно в мегаполисах. В ряде случаев эти лакуны могут быть закрыты региональным законодательством, но не всегда — в этом случае вопрос остается неурегулированным. В Законе Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» уже учтены 3 решения Санкт-Петербургского городского суда и 3 определения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ. Обращение в суд — это крайняя мера, поэтому, чтобы не доводить дело до судебного разбирательства, необходимо более четко определить положения регионального закона.

Так, в ч. 1 ст. 11 ФЗ № 131 дается перечень из 16 требований, которые должны быть учтены при установлении и изменении границ муниципальных образований. Данная статья закона регламентирует требования, касающиеся таких муниципальных образований, как поселение (городское или сельское), муниципальный район, городской округ, но не рассматривает требования применительно к внутригородским территориям городов федерального значения. Отсылочные нормы на другие статьи или законы в тексте также отсутствуют.

На самом деле достаточно было всего лишь закрепить в ст. 11 отсылочную норму на ч. 2 ст. 79 ФЗ № 131, в соответствии с которой «в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге установление и изменение границ внутригородских

муниципальных образований, их преобразование осуществляются законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга с учетом мнения населения соответствующих внутригородских территорий». Тем более что в Законе Санкт-Петербурга № 237-30 в гл. 2 есть специальная ст. 8 «Изменение границ муниципальных образований».

Также необходимо, чтобы в законах субъектов РФ — городов федерального значения Москве и Санкт-Петербурге были отражены требования, в соответствии с которыми в этих субъектах РФ будет происходить установление и изменение границ внутригородских муниципальных образований и их преобразование.

В ст. 8 гл. 2 Закона Санкт-Петербурга № 237-30 говорится, что эти изменения осуществляются законом Санкт-Петербурга по инициативе населения соответствующих муниципальных образований, органов МСУ, органов государственной власти Санкт-Петербурга, федеральных органов государственной власти в соответствии с федеральным законом. Каким именно законом и что может служить основанием для подобной инициативы остается неясным. Неясно также на основе каких общих норм, регламентирующих вопросы установления и изменения границ муниципальных образований и их преобразования, должны создаваться требования относительно особенностей территориальной организации по отношению к внутригородским муниципальным образованиям.

В ч. 7 ст. 13 ФЗ № 131 говорится о возможности изменения статуса му-

ниципального образования, а именно городского поселения. В связи с тем, что Санкт-Петербург является сложным субъектом РФ с точки зрения территориального устройства, так как на его территории расположены малые города и поселки, являющиеся отдельными муниципальными образованиями, в законе Санкт-Петербурга необходимо также учесть возможность смены статуса муниципального образования, если это требуется в силу произошедших в нем изменений. Например, поселок городского типа дорастает до статуса города или территория, на которой ранее располагалось отдельное муниципальное образование, в результате жилищного строительства становится внутригородской территорией и должна получить статус муниципального округа.

Надо сказать, что в ст. 2 Закона Санкт-Петербурга № 237-30 «Основные понятия, используемые в настоящем законе Санкт-Петербурга» есть понятие «внутригородское муниципальное образование Санкт-Петербурга», далее в скобках дается их перечисление — муниципальный округ, город, поселок. Но чем именно эти муниципальные образования друг от друга отличаются — в законе не указано. В то время как в ФЗ № 131 в ст. 2 дано определение соответствующих терминов и понятны отличия городского округа от муниципального района или поселения. Видимо, в случае Санкт-Петербурга следует руководствоваться сложившимся разделением типов поселений на сельские поселения, поселки городского типа, малые

города и т. д. Но тогда следует указать, что со сменой административного статуса поселения происходит и изменение типа муниципального образования города федерального значения.

Особенности территориальной организации местного самоуправления на внутригородских территориях города федерального значения Санкт-Петербурга регламентируются Законом Санкт-Петербурга № 237-30, Законом Санкт-Петербурга № 411-68 и Уставом Санкт-Петербурга.

В соответствии со ст. 7 п. 1 Закона Санкт-Петербурга № 237-30 местное самоуправление в Санкт-Петербурге осуществляется на всей территории города федерального значения Санкт-Петербурга на территориях муниципальных образований. При этом согласно Закону Санкт-Петербурга № 411-68 административно-территориальными единицами Санкт-Петербурга являются районы Санкт-Петербурга, а к внутригородским муниципальным образованиям Санкт-Петербурга относятся муниципальные округа, города и поселки. Другими словами, административно-территориальное устройство города предполагает наличие промежуточного уровня государственного управления между местным самоуправлением и региональными властями в лице администраций районов Санкт-Петербурга.

И если административные районы более или менее выравнены по

численности населения и размеру территории, то размах вариации петербургских муниципальных образований по количеству населения, экономическому потенциалу, размеру территории просто поражает. Всего в Санкт-Петербурге имеется 111 муниципальных образований, среди которых 81 муниципальный округ, 21 поселок, 9 городов.

Описание границ муниципальных образований города представлено в Законе Санкт-Петербурга № 411-68. В границах каждого административного района находится от одного (в Кронштадтском районе) до 11 (в Курортном районе) муниципальных образований, при этом одно муниципальное образование не может располагаться на территории нескольких районов.

Численность населения в петербургских муниципальных образованиях варьирует от 568 чел. (п. Смольяково) до 123 583 чел. (муниципальный округ Пороховые). Объем финансирования на содержание представительного органа варьирует от 215 тыс. руб. в год до 9 млн 365 тыс. руб. в год. Объем финансирования на содержание местной администрации выше объема финансирования представительного органа в 2,5–3 раза. Небольшие муниципальные образования тратят на это в год до 2 млн руб., крупные — свыше 7 млн. Основная масса муниципалитетов (порядка 40%) — от 3 до 7 млн руб. в год¹.

¹ По данным комитета по работе с исполнительными органами государственной власти и взаимодействию с органами местного самоуправления администрации губернатора Санкт-Петербурга.

Одной из важнейших глав ФЗ № 131 является гл. 3, в которой содержатся перечни вопросов местного значения муниципальных образований. Под вопросами местного значения понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципально-го образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» осуществляется населением и (или) органами МСУ самостоятельно.

Вопросы местного значения характеризуются как «основной элемент, определяющий возможность граждан Российской Федерации самостоятельно участвовать в решении проблем, возникающих в муниципальном образовании, возможность самостоятельно осуществлять принадлежащую им власть»¹. Следовательно, от содержания списка вопросов местного значения зависит и состав муниципальной собственности, и объем расходов из местных бюджетов, и многое другое.

В гл. 3 ФЗ № 131 отсутствует указание на устав муниципального образования и на законы субъектов РФ. Таким образом, субъекты РФ не имеют право своими законами дополнять перечень вопросов местного значения муниципально-

го образования, установленный ФЗ № 131. Согласно ст. 44 ФЗ № 131 в уставах муниципальных образований должен находиться перечень вопросов местного значения, однако он не должен отличаться от того, который устанавливает Конституция и Федеральный закон.

Для каждого из типов муниципальных образований ФЗ № 131 закрепляет свой перечень вопросов местного значения. В ст. 14 перечислены 32 вопроса местного значения поселения, в ст. 15 — 28 вопросов местного значения муниципального района, в ст. 16 — 36 вопросов местного значения городского округа. Однако необходимо сказать о том, что перечень вопросов местного значения указанных выше муниципальных образований в основном совпадает. Имеющиеся различия обусловлены особенностью правового статуса муниципальных образований, размерами и составом земель муниципальных образований, типом населенных пунктов, входящих в состав муниципального образования, и др. При этом в гл. 3 отсутствует статья, посвященная вопросам местного значения внутригородской территории города федерального значения.

Из ч. 3 ст. 79 ФЗ № 131 следует, что перечень вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований городов федерального значения определяется

¹ Падерин Е. В. Конституционные основы решения вопросов местного значения в муниципальном законодательстве // Правовые проблемы укрепления Российской государственности: Часть 23. — Томск: Изд-во Томского университета, 2005. С. 254–255.

законами городов федерального значения исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства. Что понимается под «сохранением единства городского хозяйства» в данной статье, как и во всем законе, не определено. Также непонятным остается вопрос, почему именно в городах федерального значения необходимо «сохранять единство городского хозяйства», а в других субъектах, судя по формулировке ст. 79 ФЗ № 131, не нужно.

Специалисты отмечают, что «присвоение местному самоуправлению различного правового статуса в зависимости от географического или иного положения субъектов РФ не способствует развитию местного самоуправления в целом на территории РФ. Таким образом, пользуясь неопределенностью понятия единства городского хозяйства, органы государственной власти Санкт-Петербурга вместо реального местного самоуправления на внутригородских территориях создали, по сути, дорогостоящую муниципальную декорацию»¹.

Итак, отсутствие каких-либо требований к составлению перечня вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований дает право городам федерального значения либо пользоваться перечнями вопросов местного значения для поселений, муниципальных районов и городских округов, установленными

ст. 14, 15, 16 ФЗ № 131, либо самостоятельно сформулировать свой перечень вопросов для внутригородских муниципальных образований. Тем самым у городов федерального значения появляется возможность в рамках действующего законодательства проявить творческий подход в определении перечня вопросов местного значения. В ст. 5 Закона Санкт-Петербурга № 237-30 «Полномочия органов государственной власти Санкт-Петербурга в области местного самоуправления» прямо написано, что одно из таких полномочий — определение перечня вопросов местного значения муниципальных образований. Но тогда возникает вопрос, почему такого полномочия лишены все остальные субъекты Российской Федерации?

При рассмотрении перечня вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований, изложенного в Законе Санкт-Петербурга № 237-30, становится очевидным, что за основу был взят перечень, приведенный в ФЗ № 131, хотя нельзя не заметить, что в перечень были внесены дополнительные пункты, а некоторые положения перечня были отредактированы. Как и в ФЗ № 131, в Законе Санкт-Петербурга № 237-30 для каждого вида муниципального образования Санкт-Петербурга дается свой перечень вопросов местного значения. Самый большой пере-

¹ Москва — Санкт-Петербург: местное самоуправление в городах федерального значения / Под общ. ред. И. П. Михайлова. — СПб.: СПбГУАП, 2004. С. 12.

чень у городов (48 пунктов), потому что им отданы в ведение вопросы, которые на территории самого Петербурга решают территориальные органы государственной власти, например, организация парковок и автостоянок на территории муниципального образования. Самый маленький перечень вопросов местного значения по той же причине — у муниципальных округов (43 пункта). В конце ст. 10 Закона Санкт-Петербурга № 237-30 говорится о том, что установленный настоящей статьей перечень вопросов местного значения муниципальных образований является исчерпывающим и не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и (или) дополнений в настоящий Закон Санкт-Петербурга.

Закон Санкт-Петербурга от 10 октября 2007 г. № 478-91 такие изменения внес. В частности, в п. 1 ст. 10 был внесен перечень петербургских муниципальных образований, которого раньше в тексте закона не было; во-вторых, петербургские муниципалитеты получили еще один предмет ведения — «участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявления терроризма и экстремизма на территории муниципального образования»¹, но при этом лишились такого предмета ведения, как «опека и попечительство». Анализ этих новаций требует отдельного исследования; на данный момент

достаточно констатировать, что региональный законодатель города федерального значения вправе убрать любой из предметов ведения муниципальных образований, даже если он предусмотрен для других типов муниципальных образований федеральным законом.

Далее необходимо остановиться на ст. 17 ФЗ № 131, характеризующей полномочия органов МСУ по решению вопросов местного значения, и на ст. 18, в которой описываются принципы правового регулирования полномочий органов МСУ. Нормы, прописанные в ст. 17, касаются отдельных видов муниципальных образований: поселений, муниципальных районов, городских округов — при этом нет норм, в которых были бы урегулированы полномочия органов МСУ внутригородских муниципальных образований городов федерального значения.

В силу этого не ясно, обладают ли органы МСУ внутригородских муниципальных образований такими же полномочиями в сфере местного самоуправления, как и остальные типы российских муниципальных образований, или нет. И если не обладают, могут ли города федерального значения самостоятельно определять объем полномочий органов МСУ внутригородских муниципальных образований и на основе какой статьи или закона данная возможность у городов федерального значения имеется. В уже цити-

¹ Подобный пункт был введен и в ФЗ № 131 Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 153-ФЗ.

ровавшейся ст. 5 Закона Санкт-Петербурга № 237-30 подобное полномочие не отражено.

Данная проблема частично решается ч. 3 ст. 79, в которой говорится о том, что полномочия органов МСУ внутригородских муниципальных образований по решению вопросов местного значения, предусмотренные федеральными законами, осуществляются органами МСУ внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга в том случае, если соответствующие вопросы определены как вопросы местного значения законами субъектов РФ — городов федерального значения. Таким образом, из данной статьи следует, что города федерального значения сами определяют перечень полномочий органов МСУ внутригородских муниципальных образований по решению вопросов местного значения.

В заключение рассмотрим экономическую основу местного самоуправления в городах федерального значения. В соответствии со ст. 49 ФЗ № 131 экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

Муниципальное имущество представляет собой одну из основ местного самоуправления. В соответствии с ч. 4 ст. 79 ФЗ № 131 состав муниципального имущества внутригородских муниципальных образований городов федерального значе-

ния определяется законами субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга в соответствии с ч. 1–3 ст. 50 настоящего Федерального закона и перечнем вопросов местного значения, установленным для этих муниципальных образований законами субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Ст. 50 рассматриваемого закона определено, что в собственности муниципальных образований может находиться:

- 1) имущество, предназначенное для решения установленных настоящим Федеральным законом вопросов местного значения;
- 2) имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам МСУ, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;
- 3) имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов МСУ и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования;
- 4) имущество, необходимое для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам МСУ федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения.

Также в данной статье перечислены виды имущества, которые могут находиться в собственности поселения (20 пунктов), муниципального района (21 пункт), городского округа (все виды имущества, которые могут находиться в собственности поселений, муниципальных районов). Отсюда, в соответствии с ч. 4 ст. 79, можно сделать вывод о том, что в составе муниципальной собственности внутригородских муниципальных образований может находиться любое имущество, которое в соответствии со ст. 50 ФЗ № 131 может причисляться к такому. Иное имущество муниципального образования, не отнесенное к муниципальному имуществу Федеральным законом, не может считаться муниципальной собственностью.

Подобная трактовка вопросов муниципальной собственности может с высокой долей вероятности породить ситуацию, при которой для реализации вопросов местного значения, установленных Законом города федерального значения, может понадобиться имущество, не отнесенное к муниципальному имуществу, но которое может находиться в собственности у муниципального образования в соответствии с ФЗ № 131, так как:

- перечень вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований определяется законами городов федерального значения самостоятельно исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства;

- требования к формулировкам вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований отсутствуют;
- состав муниципального имущества внутригородских муниципальных образований городов федерального значения определяется законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга в соответствии с ч. 1–3 ст. 50 ФЗ № 131 и перечнем вопросов местного значения, установленным для этих муниципальных образований законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

Для предотвращения подобной коллизии необходимо разработать минимально необходимый перечень вопросов местного значения внутригородских территорий. Минимально необходимый в том смысле, что его дальнейшее сокращение приведет к выхолащиванию самой идеи местного самоуправления на внутригородской территории. Данный перечень следует закрепить не только региональным, но и федеральным законодательством.

Не менее важной составляющей экономической основы местного самоуправления является бюджет муниципального образования. Каждое муниципальное образование, согласно ФЗ № 131, имеет свой бюджет. В местных бюджетах отдельно предусматриваются:

- доходы, направляемые на осуществление полномочий органов МСУ по решению вопросов местного значения (собственные доходы);

– субвенции, предоставленные для обеспечения осуществления органами МСУ отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также осуществляемые за счет указанных доходов и субвенций соответствующие расходы местных бюджетов.

В ст. 55 ФЗ № 131 к собственным доходам местных бюджетов относятся 10 источников (в том числе средства самообложения граждан в соответствии со ст. 56 ФЗ № 131, доходы от местных налогов и сборов в соответствии со ст. 57, доходы от региональных налогов и сборов в соответствии со ст. 58 и др.).

При упоминании внутригородских муниципальных образований в ст. 79 ФЗ № 131 вместо понятия «собственные доходы местных бюджетов муниципальных образований» употребляется понятие «источники доходов местных бюджетов городов федерального значения». Чем вызвана такая подмена понятий — непонятно, так как самого определения «источников доходов местных бюджетов» в ФЗ № 131 нет.

Однако в соответствии с особенностями организации местного самоуправления в городах федерального значения, изложенными в ФЗ № 131, источники доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований определяются законами Санкт-Петербурга (Москвы).

Подобная формулировка означает, что федеральный законода-

тель передает вопросы формирования местных бюджетов в руки региональных властей. Ст. 5 Закона Санкт-Петербурга № 237-30 гласит, что органы государственной власти Санкт-Петербурга имеют полномочия в определении состава муниципального имущества муниципальных образований, в определении источников доходов местных бюджетов, в выравнивании уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Все это вместе взятое дает им дополнительный рычаг воздействия на органы МСУ, поскольку они могут увеличить, а могут и сократить городскими законами перечень собственных доходов местных бюджетов, перечисленных в ст. 55 ФЗ № 131. Здесь мы видим, как и в случае формулировки перечня вопросов местного значения, расширение возможностей субъектов РФ — городов федерального значения в сравнении с другими типами субъектов Федерации, для которых параметры организации местного самоуправления на их территории прописаны более жестко и определенно.

Необходимо сказать и о том, что вся деятельность органов МСУ внутригородских муниципальных образований, связанная с формированием, утверждением, исполнением местного бюджета и контролем его исполнения осуществляются органами МСУ самостоятельно в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, Налоговым кодексом Российской Федерации и требованиями, установленными Федеральным законом и принима-

емым в соответствии с ним законом Санкт-Петербурга.

Следовательно, вся законотворческая деятельность органов МСУ внутригородских муниципальных образований в области бюджетного процесса должна основываться не только на Федеральном законе и законе субъекта Федерации — города федерального значения, но и на Бюджетном, и на Налоговом кодексах. Так, например, в Налоговом кодексе относительно муниципальных образований городов федерального значения закреплено, что местные налоги в городах федерального значения устанавливаются настоящим Кодексом и законами указанных субъектов РФ о налогах, обязательны к уплате на территориях этих субъектов Российской Федерации. Местные налоги вводятся в действие и прекращают действовать на территориях городов федерального значения в соответствии с настоящим Кодексом и законами указанных субъектов Российской Федерации.

При установлении местных налогов представительными органами муниципальных образований (законодательными (представительными) органами государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) определяются в порядке и пределах, которые предусмотрены настоящим Кодексом, следующие элементы налогообложения: налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налогов. Иные элементы налогообложения по местным налогам и налогоплательщики определяются настоящим Кодексом.

Представительными органами муниципальных образований, законодательными (представительными) органами государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, а также законодательством о налогах и сборах в порядке и пределах, которые предусмотрены настоящим Кодексом, могут устанавливаться налоговые льготы, основания и порядок их применения. К местным налогам Налоговый кодекс относит земельный налог и налог на имущество физических лиц. Таким образом, местные налоги устанавливаются и отменяются только Налоговым кодексом. Органы МСУ не могут самостоятельно устанавливать какие-либо новые налоги и сборы с населения территории внутригородского муниципального образования.

В ФЗ № 131 не закреплена какая-либо общая процедура определения источников доходов местных бюджетов. Нет такой процедуры и в Законе Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» (Закон Санкт-Петербурга № 237-30). Отсюда следует, что источники доходов местных бюджетов в городе федерального значения Санкт-Петербурге должны либо устанавливаться каким-либо специальным законом «О процедуре определения источников доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга», либо, как это делается сейчас, определяться в законе о бюджете Санкт-Петербурга.

Не отрицая важности закона о бюджете, следует помнить, что бюд-

жет формируется на один календарный год (сейчас основные параметры определяются на три года), и он является инструментом оперативного, а не стратегического управления. Кроме того, политический состав регионального парламента может измениться, соответственно, изменятся и приоритеты бюджетной политики.

Местное самоуправление составляет неотъемлемую часть конституционного строя Российской Федерации, поэтому делать его экономическую основу зависимой от документов оперативного характера не вряд ли целесообразно. Органы МСУ, чьи источники дохода не определены законодательно на федеральном уровне, лишены возможности разрабатывать стратегию развития своих муниципальных образований в среднесрочной и долгосрочной перспективе, потому что трудно планировать деятельность, не зная, какими источниками доходов для ее осуществления можно располагать в ближайшие 5–10 лет.

Подводя итоги анализа федерального законодательства и законодательства Санкт-Петербурга, регламентирующего вопросы организации местного самоуправления в субъекте Российской Федерации — городе федерального значения Санкт-Петербурге, можно сделать следующие выводы:

1. В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (№ 131-ФЗ) недостаточное внимание уделено вопросам организации МСУ в городах

федерального значения. Многие из ключевых вопросов переданы на усмотрение региональных властей.

2. Повышение роли регионального законодателя неизбежно ведет к усилению вмешательства региональных властей в дела муниципалитетов. Такое вмешательство имеет как позитивные, так и негативные последствия. Позитивные заключаются в том, что городские власти подстраховывают муниципалитеты в решении вопросов жизнеобеспечения населения. Негативные связаны с тем, что такое вмешательство тормозит процесс становления самостоятельной и сильной муниципальной власти, формирует у муниципалов иждивенческую психологию, снижает уровень ответственности органов МСУ за выполнение своих задач. В конечном счете это может привести к атрофии местного уровня власти в городах федерального значения.
3. Для преодоления подобных негативных тенденций необходимо продолжить работу по совершенствованию федерального законодательства, введя в него недостающие понятия, в частности, «источники доходов местных бюджетов», а также процедуру их определения. Проанализировав опыт Москвы и Санкт-Петербурга, необходимо законодательно закрепить минимальный перечень вопросов местного значения для муниципалитетов, созда-

ваемых на внутригородских территориях.

4. Требуется дальнейшего обсуждения, законодательного оформления и закрепления вопроса «нарезки» на муниципальные округа самой внутригородской территории. В настоящее время муниципальные образования Санкт-Петербурга крайне неравномерны по территории и по ресурсам: по количеству населения, проживающего на территории муниципального образования (от 123 583 чел. в муниципальном округе Пороховые до 2901 чел. в муниципальном округе Лахта-Ольгино), по объемам финансирования муниципальных образований и т. п. Необходимо определить оптимальный размер территории и численность населения для муниципального округа на внутригородской территории, а также общие принципы формирования муниципальных образований

Санкт-Петербурга — города федерального значения, помимо того, что муниципальные образования располагаются в границах районов Санкт-Петербурга и одно муниципальное образование не может располагаться на территории нескольких районов Санкт-Петербурга.

Современная система местного самоуправления в России в целом и в Санкт-Петербурге в частности находится в стадии становления. В силу этого изменения в законодательстве по вопросам организации местного самоуправления неизбежны и необходимы. Задача состоит в том, чтобы все эти изменения работали в направлении усиления местного самоуправления, потому что без противовеса в лице органов МСУ в управлении страной будут объективно нарастать тенденции централизации и бюрократизации, отчуждения власти от народа, возврата к психологии «винтиков».

РЕГУЛЯТОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ: ДОСТИЖЕНИЯ И ТРУДНОСТИ

Мамонова В. В.

Развитие современных экономических отношений в Украине возможно лишь при условии объединения механизмов рыночной экономики и государственного регулирования, что, в свою очередь, предусматривает выполнение государством важнейшей задачи — формирование нормативно-правовой базы хозяйствования всех субъектов, обеспечение ее усовершенствования в соответствии с изменениями условий развития внутренней и внешней среды.

В Украине сегодня экономическая деятельность осуществляется при разнообразных формах собственности и организационно-правовых формах хозяйствования, предусмотренных действующим законодательством. Конституция Украины провозгласила право граждан на занятие видами предпринимательской деятельности, которые не являются прерогативой государства или не запрещены законом, гарантировала свободу предпринимательства¹.

Государственное регулирование всегда оказывает существенное влияние на общество, однако оно может иметь разновекторную направленность. С одной стороны, регулирование может защищать конкуренцию (не допускать неправомерного ее ограниче-

Мамонова Валентина Васильевна — доктор наук по государственному управлению, доцент, профессор кафедры регионального управления и местного самоуправления Харьковского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины (г. Харьков).

¹ Конституция Украины принята на пятой сессии Верховной Рады Украины 28 июня 1996 г.

ния, злоупотребления монопольным положением на рынке, недобросовестной конкуренции), стимулировать ее развитие, создавать безопасные условия для работы, защищать потребителей от вредной продукции и т. д. Безусловно, в таком регулировании заинтересовано все общество в целом. Но, с другой стороны, чрезмерное регулирование может ограничить или совсем ликвидировать конкуренцию производителей и (или) потребителей, создать условия для появления и распространения коррупционных действий, увеличивая тем самым расходы на осуществление хозяйственной деятельности, препятствовать развитию инвестирования, т. е. приводить к росту затрат для общества в целом. Это не означает, конечно, что нужно полностью отказаться от любого вмешательства государства в рыночный механизм, поскольку при всех преимуществах последнего перед командной экономикой он не в состоянии решать целый ряд проблем в экономической, политической, социальной сферах¹.

Осуществляя регулирование, государство, как правило, достигает цели обеспечения политической стабильности, защиты жизни и здоровья граждан, национальной безопасности, защиты морально-этических норм, перераспределения доходов, недопущения роста безработицы и инфляции, охраны окружающей среды, защиты внутренне-

го рынка, корректирования неэффективного функционирования рынка, а также реализует функции так называемого поиска ренты, самосохранения, стремления расширить свою власть.

У субъектов хозяйствования, в свою очередь, тоже есть свои интересы в осуществлении деятельности органов власти и управления. Основными из них можно назвать следующие: желание «играть» по установленным правилам; защита процессов регулирования, на реализацию которого уже затрачены средства; избежание проигрыша при одностороннем удовлетворении общественного интереса; защита от конкурентов; приобретение новых возможностей для получения прибыли при условиях принятия благоприятного для их деятельности нормативно-правового акта и т. п.

Население заинтересовано в государственном вмешательстве в экономику ради надежной социальной защиты, гарантированного качества жизни, определенных льгот или привилегий, достоверной информации о товарах и услугах (для получения своего выбора как потребителей) и др.

В условиях перехода к рынку, формированию и становлению рыночных отношений, в которых сейчас находится Украина, сфера государственного регулирования расширяется, что вызвано необходимостью ре-

¹ См.: *Мамонова В. В.* Регулирование предпринимательской деятельности на Украине / Государственное регулирование трансформационных экономик: Материалы I межд. интернет-конференции экон. ф-та РГУ. — Ростов-на-Дону, 2003. С. 34–37.

структуризации экономики, организации рынка недвижимости и реформирования форм собственности, осуществления контроля за ценами в процессе их либерализации и другими факторами.

Таким образом, целесообразным государственным регулированием можно считать лишь в том случае, когда принимаются решения, которые обеспечивают максимальное положительное влияние на общество и минимизируют отрицательное, а также обеспечивают баланс интересов всех субъектов экономики. Причем речь идет практически обо всех управленческих решениях, независимо от уровня, на котором они принимаются: центральный, региональный, местный.

Регуляторная деятельность местных органов государственной власти и органов местного самоуправления может реализовываться по двум направлениям: первое — регулирование общих основ хозяйственной деятельности, второе — регулирование порядка предоставления административных услуг разрешительного характера, которые входят в широкий спектр их управленческих услуг и составляют достаточно весомую его часть.

Регулирование общих основ хозяйственной деятельности направлено на устранение правовых, административных и экономических препятствий на пути организации и осуществления предпринимательской деятельности. Идеология регуляторной политики из-

ложена в нормативно-правовых актах, принятых на высшем уровне: законах Украины, указах Президента Украины, постановлениях кабинета министров Украины.

Триединой основой регуляторной политики являются:

- анализ влияния регуляторного акта, который разрабатывается с использованием метода затрат и выгод по стандартизированной методике;
- публичные обсуждения проекта регуляторного акта при участии представителей общественных организаций, предпринимательских структур, депутатов местных советов, специалистов, экспертов и других заинтересованных лиц;
- мониторинг как отслеживание результативности и эффективности принятых регуляторных актов с целью оценки их реального влияния на изменение ситуации.

Возможности субъектов хозяйствования и граждан в сфере участия в процессе принятия управленческих решений регуляторного характера значительно расширились с принятием Закона Украины «Об основах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности»¹. В частности, Закон определяет права граждан, субъектов хозяйствования, их объединений, научных учреждений и консультативных органов (в дальнейшем — общественность) в реализации регуляторной политики, устанавливает четкую про-

¹ См.: Закон Украины «Об основах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности» № 1160 от 11 сентября 2003 г.

цедуру подготовки, принятия и пересмотра регуляторных актов, а также отслеживания их результативности.

Так, согласно Закону, механизм реализации регуляторной политики, посредством участия в которой общественность может управлять местными делами, состоит из нескольких взаимосвязанных блоков: это планирование деятельности, разработка проекта и принятие регуляторного акта, отслеживание его результативности.

Первый блок — планирование деятельности по подготовке регуляторных актов (далее — РА) с целью систематизации всего процесса регулирования хозяйственной деятельности. При этом общественность имеет право вносить предложения не только о подготовке новых регуляторных актов, но и о пересмотре действующих. Утверждение плана такой деятельности сопровождается его обнародованием в установленном Законом порядке, в случае необходимости в план принятия регуляторных актов могут вноситься изменения и дополнения. Планирование регуляторной деятельности повышает предсказуемость бизнеса, дает возможность предпринимателям оценить собственный потенциал относительно ведения хозяйственной деятельности по нормам, которые установлены властью.

Второй блок объединяет действия, связанные с разработкой проекта РА и подготовкой его к принятию соответствующим регуляторным органом, например, городским (сельским, поселковым, районным, районным в городе, областным) советом или местной государственной

администрацией. Такая деятельность связана, прежде всего, с разработкой текста проекта и подготовкой анализа влияния регуляторного акта (далее — АВРА), их обнародованием, проведением открытых обсуждений (по желанию регуляторного органа), обязательным рассмотрением всех полученных замечаний к проекту РА и АВРА, доработкой последних. Как свидетельствуют проведенные исследования и собственный опыт автора по реализации государственной регуляторной политики на региональном и местном уровнях, несмотря на наличие соответствующей методики, существует немало проблем с разработкой АВРА, вызванных следующими основными причинами:

- отсутствие аналитических групп в составе большинства органов местного самоуправления и местных государственных администраций, которые имели бы в штате специалистов по разработке АВРА;
- недостаточное владение исполнителями, особенно на уровне сельских территориальных общин и районов, методологией АВРА (прежде всего анализом проблемы и анализом выгод и затрат), поскольку для этого требуется профессиональная подготовка, которая сегодня не осуществляется;
- трудности в получении информации, необходимой для расчета ожидаемых затрат и выгод субъектов хозяйствования, граждан и государства от внедрения принятых методов регулирования (их источниками могут быть

данные статистики, научных исследований, опросов и т. п., однако, как правило, регуляторные органы местного уровня имеют лишь статистические данные, поскольку использование других информационных источников нуждается в дополнительных средствах, которые не предусматриваются большинством местных бюджетов).

Субъекты хозяйствования и общественность могут принимать участие в разработке проекта РА, а также в подготовке экспертных выводов относительно регуляторного влияния или самостоятельно готовить их, подавать замечания и предложения относительно обнародованных проектов, принимать участие в открытых обсуждениях (общественных слушаниях, например) проектов РА и других вопросов, связанных с регуляторной деятельностью.

Третий блок — отслеживание результативности принятых регуляторных актов. Согласно Закону принятием РА регуляторная деятельность не завершается. Кроме обнародования уже принятого РА, осуществляется отслеживание его результативности: базовое (ко дню вступления в силу данного РА или большинства его положений), повторное (через 1 год после вступления в силу данного РА или большинства его положений) и периодическое (1 раз в каждые 3 года, начиная со дня окончания повторного исследования).

Субъекты хозяйствования и общественность могут быть привлечены регуляторными органами к реализации мероприятий по отслежи-

ванию результативности РА, а также самостоятельно их осуществлять; подавать по результатам отслеживания результативности РА замечания и предложения регуляторным органам или другим органам, которые определены Законом как полномочные принимать решение о необходимости пересмотра действующих РА на основании анализа отчетов об отслеживании результативности. Последние обнародуются в установленном Законом порядке.

Регуляторными органами также периодически обнародуются в средствах массовой информации и (или) размещается на своих сайтах в сети Интернет информация об осуществляемой ими регуляторной деятельности. Граждане, субъекты хозяйствования, их объединения, научные учреждения и консультативные органы имеют право обращаться в регуляторные органы и получать от них информацию о регуляторной деятельности.

Трудности и недостатки в реализации регуляторной деятельности на местном уровне обусловлены такими причинами: сложность законодательных норм, отсутствие в штате местного совета профессиональных аналитиков, а также дополнительных средств на их привлечение, низкое качество разрабатываемых АВРА, недостаточная осведомленность общественных организаций и бизнес-структур о возможностях сотрудничества с властью в данном направлении.

Тем не менее в совокупности результаты такой деятельности приводят к общему успеху, несмотря на

довольно медленное внедрение принципов государственной регуляторной политики в повседневную реализацию управленческих функций. Среди основных достижений в результате осуществления регуляторной деятельности можно назвать следующие: прозрачность процесса принятия регуляторных актов, формирование реального партнерства с хозяйствующими субъектами — повышение «кредита доверия» их к власти и политическому имиджу органов управления на территории, уменьшение количества регуляторных актов — улучшение бизнес-климата, упрощение условий хозяйственной деятельности, создание новых рабочих мест, увеличение поступлений в местный бюджет, ликвидация условий для коррупционных проявлений.

Регулирование порядка предоставления административных услуг разрешительного характера местные органы власти и управления осуществляют в пределах своих полномочий, определенных Законом «О местном самоуправлении в Украине»¹, и законами, которые регулируют правовые отношения в отдельных сферах хозяйствования, а также нормативными актами кабинета министров Украины и центральных органов государственной исполнительной власти. Иными словами, они принимают решения по предоставлению разрешительных документов. К последним относятся не только разрешения и лицензии,

но и разного рода выводы, справки, согласования и другие документы, при условии получения которых возможно осуществление определенных видов хозяйственной деятельности, в том числе проектирование, строительство, реконструкция, реставрация, капитальный ремонт объектов градостроительства, выполнение строительных работ, эксплуатировать производственные или непроизводственные объекты, устройства и оборудование. Разрешительными также являются документы, необходимые для принятия решения о предоставлении в пользование объектов права коммунальной собственности, в том числе аренду и концессию, и т. п.

К перечню разрешительных документов также можно отнести:

- документы, которые требуются при выкупе или аренде земельных участков коммунальной собственности для нового строительства;
- документы, которые требуются при выкупе или аренде земельных участков коммунальной собственности под приобретенными зданиями (сооружениями);
- разрешения в сфере строительства (в том числе разрешение на строительство объекта градостроительства и разрешение на выполнение строительных работ);
- согласования и другие документы разрешительного характера в сфере строительства (в том числе

¹ Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» № 280/97-ВР от 21 мая 1997 г.

выдача архитектурно-планировочных заданий, технических условий для проектно-поисковых работ, а также экспертиза и согласование разными ведомствами разработанной проектно-сметной документации на строительство или реконструкцию);

- акт принятия объекта строительства в эксплуатацию;
- разрешение на начало работы (от органов пожарного надзора, санитарно-эпидемиологической службы, надзора за охраной труда и т. п.);
- разрешение на подключение к объектам инженерной инфраструктуры (сетей водо-, газо-, энергоснабжения и т. п.);
- разрешение на размещение малых архитектурных форм (объектов некапитального строительства);
- разрешение на размещение объектов торговли и сферы услуг;
- разрешение на перевод жилых помещений в нежилые для размещения объектов производственной сферы; разрешение на размещение объектов внешней рекламы и др.

Механизм предоставления административных услуг разрешительного характера сегодня все еще несовершенен, что обусловлено несколькими основными причинами:

- во-первых, в большинстве случаев отсутствуют четкие процессуальные нормативы получения разрешений и информация о последовательности и содержании процедур, что приводит к неоднозначности требований разрешительных органов, проявлению

своеволия, созданию условий для коррупции;

- во-вторых, продолжительность процедуры получения того или иного разрешения часто не определена, что вызывает затягивание процесса от нескольких недель до нескольких месяцев;
- в-третьих, денежные затраты субъектов хозяйствования на проведение соответствующих процедур также значительно варьируются при отсутствии установленных тарифов.

Следует отметить, что проблема усложняется наличием множества субъектов, различных предоставлять разрешительные документы на местном уровне, которые имеют при этом разную подчиненность. Органы местного самоуправления относительно самостоятельны в пределах своих территорий; местные государственные администрации имеют управленческую вертикаль; территориальные подразделения центральных органов государственной исполнительной власти и субъекты хозяйствования, специально уполномоченные на осуществление разрешительных процедур, имеют отраслевую направленность по иерархии управления.

По данным Государственного комитета Украины по развитию предпринимательства, сегодня разрешительная система охватывает приблизительно 1200 различных видов разрешений и согласований.

Для упрощения процедур их получения в административно-территориальных единицах по принципу организационного единства нача-

ли создаваться «единые разрешительные офисы» (ЕДО), основными целями которых являются:

- сокращение сроков предоставления услуг субъектам хозяйствования для ускорения начала хозяйственной деятельности;
- оптимизация документооборота, в том числе уменьшение количества документов, которые подаются заявителями для получения данных услуг;
- уменьшение временных и других затрат, обусловленных необходимостью посещения заявителями органов, организаций и учреждений, которые выдают документы разрешительного характера;
- совершенствование координации действий между органами, организациями и учреждениями, которые выдают документы разрешительного характера.

Тем не менее этот процесс сопровождается целым рядом трудностей, которые имеют следующие аспекты:

- юридический — определение юридического статуса ЕДО;
- нормативно-правовой — согласование регламентов работы нескольких служб разного подчинения с собственным пакетом нормативно-правовых актов у каждой;
- организационный — осуществление оптимального документооборота, подготовка кадров, способных выполнять возложенные на них функции;
- материально-технический — подготовка помещения и оснащение его соответствующим оборудованием;

- информационный — обеспечение доступа к информации внутренних и внешних пользователей, механизм ее обновления;
- финансовый — поиск источников финансирования создания и функционирования ЕДО.

В связи с вышеизложенным необходима тщательная подготовительная работа, к которой, в первую очередь, относится проведение своеобразной инвентаризации процедур выдачи отдельных видов разрешительных документов с дальнейшим обоснованием их совершенствования, что предполагает исключение нецелесообразных шагов, дублирования и т. д.

Как свидетельствует анализ практики деятельности созданных ЕДО, существует немало проблем в их функционировании, которые приводят к принижению самой идеи организационного единства и вызваны следующими причинами:

- 1) неготовностью разных разрешительных органов к общему (межведомственному) решению вопросов выдачи разрешений, отказу от лишних требований и процедур;
- 2) формальной позицией некоторых местных органов власти и управления (создали ЕДО, отчитались, считают, что этого достаточно);
- 3) отсутствием квалифицированных кадров администраторов;
- 4) неверием предпринимателей в улучшение ситуации с получением документов разрешительного характера (сокращение времени, уменьшение денежных затрат, в том числе неофициальных платежей за облегчение или

ускорение процесса) именно в формате ЕДО и др.

В то же время можно говорить и об определенных достижениях: практически в 2–3 раза сократились сроки прохождения отдельных процедур для получения соответствующих документов; отмечается улучшение информированности предпринимателей и прозрачности процедур выдачи документов разрешительного характера. Это обусловлено следующими факторами:

- установлены ясные процедуры и последовательность их прохождения;
- определены четкие перечни документов, которые необходимо предоставлять вместе с заявлением на получение определенного разрешения (информационные стенды, расположенные в ЕДО, содержат официальную информацию о перечне обязательных документов и процедур);
- процесс прохождения заявления по службам контролируется администратором ЕДО;
- не допускается немотивированный отказ в выдаче разрешительных документов, особенно по вопросам предварительного согласования (принимается на заседании Единой комиссии в присутствии заявителя).

Особенно значимым фактором является реализация процедуры предварительного согласования разрешительных органов по принципу «единого офиса», когда каждую неделю проходит заседание Единой комиссии, на котором присутствуют те представители соответствую-

щих структур, которые имеют полномочия подписывать лист предварительного согласования, что и осуществляется непосредственно во время такого заседания.

Последующее обновление механизма предоставления административных услуг разрешительного характера может определять: основные принципы функционирования разрешительной системы и полномочий разрешительных органов; пересмотр перечня необходимых разрешений в сторону сокращения, их классификацию по видам (разрешение, согласование, вывод, экспертиза, обследование и т. д.); упорядочение нормативно-правовой базы существующих разрешительных процедур; оптимизацию порядка выдачи документов разрешительного характера по определенным критериям (прежде всего продолжительность и стоимость отдельных процедур); формализацию требований к оформлению документов, разработку их типовых форм; четкое определение случаев отказа в выдаче документов разрешительного характера (с целью недопущения немотивированных отказов), порядок их обжалования.

Таким образом, можно говорить о том, что регуляторная деятельность является процессом сбалансирования разных, часто противоположных, интересов участников территориального развития, формирования реального партнерства между органами государственной власти, органами местного самоуправления и субъектами хозяйствования.

СОВРЕМЕННЫЙ МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ ИННОВАЦИОННЫМИ ПРОЦЕССАМИ В МЕГАПОЛИСЕ

*ИПАТОВ Ю. М.,
ЯНОВСКИЙ В. В.*

Ипатов Юрий Михайлович — доктор экономических наук, профессор кафедры мировой и национальной экономики Северо-Западной академии государственной службы.

Яновский Валерий Витальевич — 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.

Анализ процессов, отражающих действие системы управления мегаполисом для достижения целей ее устойчивого развития, является актуальной задачей, поскольку невостребованность инновационного потенциала зачастую объясняется отсутствием у возможных потребителей достаточных рыночных мотиваций, финансовых ресурсов, а нередко — элементарной информации об имеющихся научных результатах и прогрессивных технологиях. Налицо явные «провалы рынка», требующие вмешательства государства.

Устойчивое развитие мегаполиса — урбанизированной социально-экономической системы — это такой подход к решению городских проблем, который ведет к сбалансированному социально-экономическому и экологическому развитию на основе рационального использования всех городских ресурсов, включая геолого-географические, трудовые, экономику, промышленность, инфраструктуру без предельных нагрузок на окружающую среду (городские экосистемы). Рассмотрим взаимосвязь и взаимодействие движущих факторов процесса устойчивого развития.

В современном контексте внедрения новых коммуникационных технологий, повышения доходов и информированности насе-

ления, роста территориальных ресурсов возможности выстраивать приоритеты устойчивого развития растут адекватно ресурсным возможностям территорий.

Если не принимаются компенсирующие меры по продлению жизненного цикла открытой социально-экономической системы, то в соответствии с общим динамическим законом развития мегаполис как социально-экономическая система со временем неизбежно вступает в стадию упадка. Причем инвестиции в реконструкцию, техническое перевооружение, реструктуризацию сегодня уже неэффективны. Нужны решения, связанные с перспективой инновационного пути обеспечения конкурентоспособности и устойчивого развития мегаполиса как социально-экономической системы в целом. Для этого нужна адекватная политика и инфраструктура управления, т. е. комплекс взаимосвязанных структур органов власти и управления, обеспечивающих процесс принятия решений на уровне мегаполиса как социально-экономической системы. Проблемы слабого сочетания инвестиций с инновациями во многом обусловлены неразвитостью инфраструктуры управления, недостаточной хозяйственной интеграцией отраслей, регионов и отдельных предприятий. Для обеспечения востребованности продукции отечественной сферы исследований и разработок от государ-

ства требуется минимум затрат, но максимум организационно-административных усилий по развитию инновационного рынка и инфраструктуры управления.

В целях совершенствования научно-технической политики и развития инновационной деятельности в Санкт-Петербурге правительство мегаполиса утвердило «Основы инновационной политики в Санкт-Петербурге на 2008–2011 гг.»¹. Укажем, что одной из социально-значимых функций политики вообще как социального феномена является разработка концепции курса развития, и современная парадигма политики обязательно включает ее социальную ориентацию. Поэтому принятие постановления представляется весьма значимым фактом в процессе реализации устойчивости развития всей социально-экономической системы мегаполиса.

Инновационная система Санкт-Петербурга в этом документе определена как совокупность взаимодействующих на единых целевых принципах субъектов инновационной деятельности, а также исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга, участвующих в реализации единой государственной политики мегаполиса в сфере инновационной деятельности. Целями инновационной политики в Санкт-Петербурге являются:

¹ Постановление правительства Санкт-Петербурга «Об основах инновационной политики в Санкт-Петербурге на 2008–2011 годы» от 20 июля 2007 г. № 881 // Вестник администрации Санкт-Петербурга. 2007. № 8.

- развитие инновационной системы Санкт-Петербурга;
- рост конкурентоспособности субъектов инновационной деятельности;
- рост объемов реализации инновационной продукции;
- концентрация и диверсификация субъектов инновационной деятельности;
- формирование механизма инновационного развития Санкт-Петербурга;
- развитие и позиционирование Санкт-Петербурга как международного центра инноваций.

К основным задачам, которые необходимо решить для достижения указанных целей, следует отнести:

- подготовку и переподготовку кадров для субъектов инновационной деятельности;
- развитие инновационной инфраструктуры Санкт-Петербурга;
- совершенствование законодательства, стимулирующего развитие инновационной деятельности;
- совершенствование финансового обеспечения инновационной деятельности;
- содействие развитию системы информационной поддержки инновационной деятельности;
- формирование эффективных механизмов координации и регулирования инновационной деятельности;
- развитие сотрудничества и взаимовыгодных связей с российскими, зарубежными и международными организациями инновационной и научной сфер;

- формирование и реализацию приоритетных направлений.

Начинающийся в развитых экономиках инновационно-технологический цикл пока выглядит неопределенно. Инвесторы перебирают темы: тотальная IT-мобильность, Internet и цифровые технологии. Нанотехнологии, новые материалы, альтернативная энергетика и биотехнологический потенциал остаются уделом самых продвинутых стран. В конкурсе российских инноваций 2006 г., например, лидировали очистка воды, энергетика и информационная безопасность.

Инновации сегодня являются ключевым фактором повышения конкурентоспособности экономики мегаполиса. При этом цель повышения конкурентоспособности должна достигаться посредством не только государственной поддержки отдельных секторов и отраслей, но и мотивации всех экономических агентов к инновациям и освоению новых рынков.

В рамках Постановления № 881 сформирован список перспективных высокотехнологичных отраслей для Санкт-Петербурга (табл. 1). Эти отрасли выделены в соответствии с приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники в РФ.

Уполномоченным органом по формированию и реализации инновационной политики в Санкт-Петербурге, развитию инновационной инфраструктуры, а также осуществлению координации деятельности в данной сфере иных исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга и взаимодействию

Высокотехнологичные перспективные отрасли промышленности СПб

Приоритетные направления развития науки, технологий и техники в РФ	Высокотехнологичные отрасли промышленности Санкт-Петербурга
Безопасность и противодействие терроризму Живые системы Индустрия наносистем и материалов Информационно-телекоммуникационные системы Перспективные вооружения, военная и специальная техника Рациональное природопользование Транспортные, авиационные и космические системы Энергетика и энергосбережение	Приборостроение (включая авиационную, электронную, радиопромышленность) Промышленность средств вычислительной техники Химико-фармацевтическая промышленность Промышленность медицинской техники Станкостроительная и инструментальная промышленность Электротехническая промышленность Дизелестроение Тракторное и сельскохозяйственное машиностроение Железнодорожное машиностроение Подъемно-транспортное машиностроение Химическое и нефтяное машиностроение Строительно-дорожное и коммунальное машиностроение Судостроение Энергетическое машиностроение
Утверждены Президентом Российской Федерации 21 мая 2006 г. (№ Пр-843)	Всего: – около 230 крупных и средних предприятий; – свыше 2 тысяч малых предприятий

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ
КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

110

3/2007

с субъектами инновационной деятельности является комитет экономического развития, промышленной политики и торговли. Уполномоченный орган разрабатывает критерии и целевые показатели, определяющие необходимость, обоснованность и результативность применения мер государственной поддержки инновационной деятельности в Санкт-Петербурге, а также порядок реализации указанных мер. Проведение инновационной политики предполагает дальнейшее определение как субъектов и форм инновационной деятель-

ности для целей применения мер государственной поддержки, так и более конкретных целевых показателей инновационной деятельности.

Временная структура документов государственного планирования в Санкт-Петербурге представлена на схеме (рис. 1). Отметим, что бюджет сроком на один год формируется с учетом ориентиров ежегодного бюджетного послания губернатора и всей совокупности планов, показанных на рис. 1.

Мероприятия по реализации инновационной политики в Санкт-Пе-

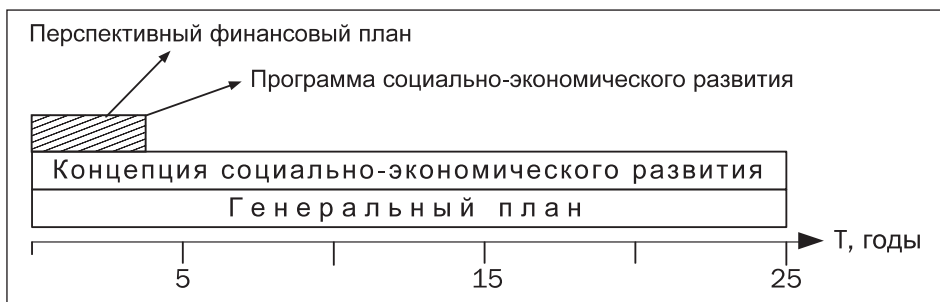


Рис. 1. Временная структура планов и концепций СПб

тербурге должны вписаться в приведенную структуру. Однако в России в целом и в Санкт-Петербурге в частности до сих пор пока нет институциональной структуры, которая продвигала бы инвестиционные проекты на рынок. Такую структуру, как нам представляется, можно сформировать в Санкт-Петербурге в форме законодательно оформленной системы госзаказов и госзакупок¹. Пока же, до ее полного оформления, для продвижения ресурсосберегающих инновационных проектов в производственные отрасли следует в максимальной мере использовать открытые конкурсы, проводимые с 2005 г. Федеральным агентством по науке и инновациям.

С методологической точки зрения переход от поддержки организаций к конкурсной системе отбора инновационных проектов следует подкрепить соответствующим механизмом выбора и продвижения проек-

тов, способным обеспечить эффективность взаимодополнения инвестиций и инноваций. Прямые инвестиции в общем случае могут способствовать консервации наукоемких и высокотехнологичных производств. Поэтому государственная политика по привлечению инвестиций должна исходить из принципа селективности: переход от неограниченного привлечения иностранного капитала к выборочному, прежде всего, на основании целесообразности его привлечения в конкретные отрасли экономики с точки зрения повышения качества жизни в мегаполисе.

Сформулируем направления повышения эффективности инвестиционной политики в мегаполисе:

- повышение общей инвестиционной привлекательности территории;
- формирование новых источников налоговых и рентных платежей;

¹ Формирование и развитие системы государственного заказа на примере опыта Санкт-Петербурга / Под ред. В. В. Бланка. — СПб., 2006.

- формирование конкурентной среды;
- образование новых рабочих мест;
- развитие производственной и социальной инфраструктуры региона;
- создание условий для развития малого бизнеса;
- поддержание экологического равновесия.

Для активизации инновационных процессов нужны четкие правила регулирования рынка идей, правовые нормы для коммерциализации результатов научных исследований и разработок, учитывающие крайне неравномерное распределение инновационного потенциала на территории России.

В генерации инноваций и привлечении к ним инвестиций к концу XX столетия заметно изменилась роль высших учебных заведений: они сами начали создавать наукоемкие предприятия, что оказалось крайне привлекательно с экономической точки зрения. Эти предприятия были названы Science & Technology Park¹. Первый и крупнейший из «научных парков» США — Стэнфордский — был основан в 1960 г.² Все технопарки строятся по единому принципу — это партнерство бизнеса, науки и государства. Наука, взаимодействуя с рынком, имеет возможность актуализировать свои разработки. Биз-

нес получает консультационные услуги научных учреждений, льготные условия размещения и доступную современную инфраструктуру.

Технологический парк — организация, имеющая тесные связи с высшими учебными заведениями и научными центрами, промышленными предприятиями, региональными органами власти и управления, органами местного самоуправления и осуществляющая на основе объектов недвижимости формирование материально-технологической, социально-культурной, сервисной, финансовой и иной базы для эффективного становления и развития инновационных предприятий, размещенных на его территории.

Существующие технопарки условно можно разделить на два типа. Первый тип — инновационно-технологические центры при вузах, которые, как правило, занимаются разработкой интеллектуальных продуктов. Второй — комплекс из офисного центра, небольшого локального склада и производства. Для клиентов в основном это малые промышленно-внедренческие предприятия. Технопарки более дешевы и удобны, чем бизнес-центры. К тому же они довольно быстро, как показывает мировая практика, окупаются, что очень важно для инвесторов. Технопарк приносит владельцам меньший доход, чем офис-

¹ Например: The Tri-Cities Science & Technology Park Association in Washington, USA / [Доступ: <http://www.scitechpark.org>]; ANSTO Technology Park in New South Wales, Australia [Доступ: <http://www.ansto.gov.au/ansto/techpark/index.html>].

² Industry-Laboratory Partnerships. A Review of the Sandia Science and Technology Park Initiative / Ed. C. W. Wessner. — Washington, D. C., 1999.

ный центр, однако и вероятность возникновения рисков при организации его деятельности сокращается. «Научные парки» можно условно свести к трем моделям:

- 1) «научные парки» в узком смысле слова;
- 2) «исследовательские парки», отличающиеся от первых тем, что в их рамках новшества разрабатываются только до стадии технического прототипа;
- 3) «инкубаторы» (в США) и инновационные центры (в Великобритании и Западной Европе), в рамках которых университеты «дают приют» вновь возникающим компаниям, предоставляя им за относительно умеренную арендную плату землю, помещения, доступ к лабораторному оборудованию и услугам.

В 2005 г., когда программа строительства технопарков в России только начиналась, примером служила Индия. В течение несколько лет индийская IT-отрасль формирует 7% национального ВВП и создает более 30% всего индийского экспорта. По экспертным оценкам, Россия могла бы претендовать на 10–15% мирового рынка наукоемкой продукции, зарабатывая 120–180 млрд долл. в год. Информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) по умолчанию рассматриваются как один из самых эффективных механизмов до-

стижения этих показателей. По данным компании Microsoft, рынок ИКТ уже сегодня составляет 5% ВВП России. Объем российского IT-экспорта с 2005 по 2006 г. вырос почти на 80% — с 26,5 до 47,7 млрд руб., — а к 2010 г. его объем планируется довести до 318 млрд руб. Всего государство с учетом регионального софинансирования планирует потратить на технопарки около 20 млрд руб. в ближайшие четыре года. Почти в 8 раз больше должны вложить частные инвесторы¹.

В настоящее время Министерство экономического развития и торговли РФ (далее МЭРТ) реализует концепцию создания технопарков, выделяя для этих целей определенные территории, которые получают статус свободных экономических зон. Данная концепция представлена в «Законе об экономических зонах в РФ»², который предусматривает возможность создания особых экономических зон (ОЭЗ) двух типов: промышленно-производственных (ППЗ) и технико-внедренческих (ТВЗ). ТВЗ является экономической основой технопарка. В России появляются еще два типа особых зон: туристско-рекреационные и портовые. Резиденты особых туристических зон получают льготы по налогу на прибыль (20% вместо 24%), по единому социальному налогу (14% вместо 26% с годовых зарплат до

¹ Ваганов А. Ангельское финансирование // Новая газета. 2007. 7 марта. [Доступ: http://www.ng.ru/telecom/2007-07-03/17_finansirovanie.html].

² Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ // Российская газета. 2005 г. 27 июля.

280 тыс. руб.), а также на 5 лет будут освобождены от уплаты налога на имущество и землю. ОЭЗ будут жить в условиях свободной таможенной зоны. Это означает отсутствие таможенных пошлин и НДС на экспортируемые товары, что должно сделать импортируемое оборудование (в том числе и научное) более доступным. Намного легче и вывозить продукцию, произведенную в ОЭЗ.

В ТВЗ базовая ставка единого социального налога снижена с 26% до 14% (для зарплат до 280 тыс. руб., далее — регрессивная шкала). Без дополнительных затрат доход сотрудников фирм, разрабатывающих высокие технологии, вырастает почти на 20%. В ППЗ — ускоренная амортизация основных средств с коэффициентом не более 2, предприятия здесь имеют право переносить убытки предыдущего налогового периода на текущий без ограничений (для сравнения: вне ОЭЗ существует ограничение — 30% налоговой базы).

Чтобы стать резидентом зоны, необходимо пройти отбор территориального органа по управлению ОЭЗ и организованного им экспертного совета, который должен одобрить бизнес-планы претендентов на статус резидента. Резидентом промышленно-производственной зоны можно стать, вложив в материальные активы 10 млн евро, а резидентом технико-внедренческой — заключив договор аренды объектов госимущества, расположенных на земельных участках в пределах территории ОЭЗ. Экспертный совет по технико-внедренческим особым экономическим зонам Федерального агентства по

управлению ОЭЗ одобрил бизнес-планы претендентов, и ОЭЗ «Нойдорф» в СПб заполнена резидентами.

Даже по сравнению с Китаем и Индией в России ОЭЗ создаются достаточно быстро. Этим странам от принятия законодательства, по оценкам Всемирной ассоциации свободных экономических зон WEPZA, до запуска производства понадобилось от трех до пяти лет. Российских и иностранных компаний, объявивших о желании работать в российских особых зонах, действительно много. Среди них, например, Boeing, Motorola, General Motors, Siemens, Alcatel. Впрочем, успех российских особых зон гарантировать не в силах никто.

Есть общее правило: десятки стран мира за последние 50 лет использовали механизм особых зон и в большинстве случаев он был довольно неудачен. Однако все успешные национальные экономические программы опирались на использование ОЭЗ.

Закон об ОЭЗ в Российской Федерации определил, что производства будут организовываться в «чистом поле». Это означает, что фактически МЭРТ взяло за основу индийскую модель. Однако одной из наиболее эффективных сегодня признана финская национальная модель производства и использования новых знаний. В формуле финского успеха три слагаемых: высокий уровень образования + конкурсный принцип распределения средств на науку + развитая инфраструктура управления инновационным процессом. Особенность Финляндии —

активное участие в работе технопарков студентов. Основными источниками финансирования науки являются: промпредприятия — 69%; государство — 28%; международные средства — 3%. Госрасходы, связанные с научными исследованиями и развитием технологии в Финляндии, в 2003 г. составили 4,4% бюджета страны. Это один из самых высоких в Европе показателей доли госрасходов — 0,99% от ВВП (в ЕС в целом — 0,77%). В сфере науки и НИОКР занято до 70 тыс. специалистов. Ежегодно присуждается 1200 докторских степеней (45% — женщины).

В Финляндии политическая элита осознала, что единственный надежный ресурс для долгосрочного развития страны — это технологии, и первое, что она сделала, — организовала диалог с бизнесом. В 1979 г. был собран Национальный технологический комитет, в который вошли представители всех отраслей промышленности, имевшихся на тот момент в стране. Так были определены первые финские приоритеты в области науки и технологий.

Второй шаг государства — в 1983 г. было создано национальное технологическое агентство TEKES — основная организация по определению работ, направленных на развитие и внедрение высоких технологий в рамках программы, выработанной Советом по науке и технологической политике. TEKES обеспечивает финансирование и экспертные

оценки технологических инновационных проектов предприятий, исследовательских институтов и университетов Финляндии; способствует сотрудничеству между исследователями, в том числе на международном уровне (например, проведение международных конференций или двусторонних встреч). Треть средств Агентства расходуется в качестве грантов и займов на финансирование проектов, осуществляемых университетами Финляндии, а 2/3 — промышленными предприятиями, в том числе малым и средним бизнесом. По существующему законодательству Финляндии любое финское или зарегистрированное в стране иностранное предприятие имеет право обращаться в TEKES за финансовой помощью для проведения НИОКР.

В 2005 г. TEKES распорядился 432,4 млн евро — это более 28% всех расходов государства на научно-технологическую сферу¹. Половину своего бюджета агентство направляет на финансирование любых интересных, перспективных проектов, другую половину — на национальные технологические программы (так называются приоритетные направления, которые определяют эксперты TEKES исходя из потребностей национальной экономики и технологических трендов мировой индустрии). В середине срока действия каждой программы — а они, как правило, рассчита-

¹ Дерябин Ю. С. Финны играют не по правилам // Российская научная газета. 2003. № 31 (34).



Рис. 2. Основные элементы инновационной инфраструктуры мегаполиса

ны на 3–5 лет — приглашают иностранных специалистов, чтобы те оценили то, что уже сделано. Когда программа завершена, иностранцев приглашают снова — обсудить результаты и способы их более эффективного использования. Свои приоритеты ТЕКЕС пересматривает и корректирует каждые три года, обязательно обсуждая их вместе с представителями промышленности, исследовательских институтов, университетов и министерств.

Устойчивое развитие той или иной территории зависит от уровня развития инновационной инфраструкту-

ры — комплекса взаимосвязанных структур, обслуживающих и обеспечивающих реализацию инновационной деятельности (рис. 2).

В развитие мирового опыта в качестве одного из механизмов по активизации процесса формирования устойчивого развития мегаполиса мы предлагаем организовать инновационно-технологический центр (далее — ИТЦ) типа кластер. Развитие подобных ИТЦ типа кластер как конгломератов, объединяющих промышленные предприятия и научные организации на едином технологическом уровне с высоко-

технологичными специализированными малыми (средними) структурами в единой инфраструктуре, может стать жизненно важным для обеспечения глобальной конкурентоспособности мегаполисов и обеспечения устойчивого развития их социально-экономических систем.

Основными принципами его работы могут стать следующие принципы: самоорганизация сообщества инноваторов и сетевая структура.

Примером самоорганизующегося сообщества может служить операционная система Linux. Напомним, что финский программист Линус Торвалдс предложил развивать Unix (операционную систему с открытыми кодами) усилиями свободного сообщества программистов. Члены этого сообщества мотивированы только собственными потребностями, они не получают никакой финансовой компенсации. Самое важное, что хранителем системы является сам Торвалдс, который изучает все предложения и определяет, станет ли оно частью Linux. Заметим, что он никому не поручает работы, а лишь применяет принцип направленного отбора того, над чем работают члены сообщества. Крупнейшие международные компании IBM, Sun Microsystems и HP уже стали поддерживать Linux, и возникло более сотни компаний, работающих в отрасли, которую создали Торвалдс и его самоорганизующаяся команда.

Пример позволяет указать преимущества самоорганизации научных сообществ:

- гибкость: группа может быстро адаптироваться к изменениям

окружающей среды. Эта способность обретает еще большую важность в случае ИТЦ типа кластер;

- устойчивость: даже если одного или нескольких человек постигает неудача, группа все равно способна выполнять свои задачи. Самоорганизующаяся система функционирует, довольствуясь лишь небольшим контролем сверху, что позволяет сообществу решать проблемы, которые слишком сложны и не поддаются решению с помощью централизованного контроля;
- инновации: можно найти применение способностям всех членов группы за счет самоорганизации.

Глобальная конкуренция, сдвиги в запросах потребителей и процессы в окружающей среде требуют изменения всех институтов в мегаполисе. Чтобы работать в столь сложной обстановке и своевременно реагировать на происходящие перемены, необходимо формировать структуры органов власти и управления с высокой организационной эффективностью, способные быстро принимать многоаспектные, гибкие и творческие решения. Считается, что государственный служащий работает лучше и продуктивнее влияет на процессы в обществе, если перед ним стоят ясные цели, предоставляются необходимые ресурсы и гарантируется самостоятельность в экспертизе и решении задач. Правда, на практике такая ситуация редка.

Предлагаемые кластеры нового типа могут повысить спрос на высокотехнологические инновации и их удельный вес в экономике мегаполи-

са (особенно в области нанотехнологий), значимость инновационной инфраструктуры для обеспечения устойчивого развития. Такую новую форму поддержки, мотивации и самоорганизации научного сообщества и трансферта технологий мы предлагаем реализовать в виде указанных инновационно-технологических центров (ИТЦ), имеющих в составе весь набор элементов инновационной инфраструктуры и инфраструктуру управления реализацией инновационного потенциала мегаполиса, объединенные в сетевую структуру (рис. 3). При создании ИТЦ типа кластер в одной структуре необходимо сосредоточить современные технологии, соответствующие высшему возможному укладу. В таком ИТЦ формируются функциональные организационные связи, обеспечивающие не только научный анализ целей и результатов проектов, но и способствующие доведению проектов до стадии производства через поддержку или прямые заказы венчурных фирм или различных государственных программ и фондов.

Процесс коммерциализации инноваций в ИТЦ типа кластер требует постоянных усилий по проведению внутренних операций — от защиты интеллектуальной собственности и

аудита проектов до дополнительных операций по модернизации экспериментальных установок, разработке и переработке конструкторской документации, поиску поставщиков новых материалов и локализации новейших технологий, укрупнению масштабов установок и т. п.

К одним из последних высокотехнологических инноваций можно отнести нанотехнологии. Для их продвижения очень важна подготовка кадров в университетах и других учебных заведениях. Причем подготовка кадров в настоящее время, в том числе для междисциплинарных исследований, требует увеличения и интенсификации междисциплинарных контактов. Большую роль здесь может сыграть самоуправляемое профессиональное сообщество или сообщество, организованное по типу IEEE (Institute of Electrical and Electronics Engineers)¹, являющееся региональным отделением этого самоорганизующегося общества профессионалов, действующее на базе ИТЦ типа кластер.

Процесс управления отражает процесс движения инновации от разработки к производству. Сегодня влияние инновационного процесса на качество экономики мегаполиса в целом оказывается малозаметным.

¹ Общественная некоммерческая ассоциация профессионалов ведет свою историю с 1884 г., объединяя 380 000 индивидуальных членов из 150 стран. IEEE издает третью часть технической литературы, касающейся применения компьютеров, управления, электроинженерии, издает более 100 журналов, популярных в среде профессионалов, проводит в год более 300 крупных конференций, принимает участие в разработке около 900 действующих стандартов. В состав IEEE входит 37 крупных технических обществ, объединяющих индивидуальных членов IEEE по их профессиональной принадлежности.



Рис. 3. Примерная схема ИТЦ типа кластер

Например, малые инновационные предприятия часто превращаются в производственные, поскольку для многих из них не под силу финансирование НИОКР. Перспективным в деле сохранения и развития малыми предприятиями своего инновационного профиля могут стать различные формы сотрудничества с крупными предприятиями, которые выгодны обеим сторонам: малые инновационные предприятия получают заказы и смогут проводить НИР, производственные предприятия — инновационную продукцию с меньшими издержками.

Как представляется, развитие инновационных процессов в мегаполисе может быть связано с реализацией возможности создания на базе академических учреждений малых предприятий для реализации научных разработок. Деньги от собственных исследований можно было бы вводить в уставный капитал (в настоящее время такого права у НИИ и вузов по закону нет). При этом остро стоит вопрос о порядке лицензионных выплат ученым — здесь Минфин не один год не может навести порядок. Учитывая сложившиеся обстоятельства, целесообразно принять федеральные законы об инновационной деятельности в РФ, об интеллектуальной собственности; существенно доработать закон о налогообложении научных госучреждений.

В качестве инструмента долгосрочного прогнозирования перспектив развития науки и технологий

можно рекомендовать использовать принципы современного мощного прогнозного метода Foresight¹ (с англ. — предвидение). Составленный сценарий на ближайшие 15–30 лет позволяет выявить наиболее перспективные технологии и научные исследования, которые позволят сделать рывок в развитии той или иной отрасли. Они и будут иметь хорошие перспективы на инвестиции. Эта методика отличается тем, что помимо ученых в процессе прогнозирования участвуют и другие заинтересованные стороны: представители органов управления, бизнеса, общественности. Инструментарий Foresight нацелен на достижение компромисса в определении прогнозов, сближение даже диаметрально противоположных позиций, поскольку при правильно организованном процессе Foresight позиции по ключевым моментам сближаются.

Исследование возникновения и развития инноваций наталкивает на размышление: почему некоторые перспективные и интересные проекты не реализуются? Возможно, потому, что ресурсы всегда ограничены, а выбор зачастую носит субъективный характер. Риск таких нежелательных последствий значительно снижается, если видение проектов согласовано между всеми заинтересованными сторонами, так называемыми «держателями акций». Позиция потребителей здесь особенно важна: если есть потребитель, готовый пла-

¹ Sokolov A. V. Upgrade: Foresight strategy and actions to assist regions of traditional industry towards a more knowledge based economy. — Brussels, 2004.

тить за определенную продукцию, у производителя и ученого появляется понимание, в какую сторону идти, а у власти — представление, что же на самом деле является приоритетным. Foresight — это непрерывный процесс, включающий описание возможных горизонтов, выбор предпочтительных целей и проработку путей их достижения. Общие представления о будущем страны детализируются на соответствующем уровне (регионов, отраслей, возникающих рынков), для которых строятся «дорожные карты», описывающие перспективные цепочки создания стоимости.

На основе проведенного нами анализа можно выделить основные методологические принципы стимулирования инноваций и повышения конкурентоспособности мегаполиса:

1. Ориентация на модель инновационного роста через создание условий для ускоренной модернизации промышленного оборудования наукоемких производств посредством частно-государственного партнерства с диверсификацией каналов поддержки инновационной активности через развитие инновационной среды и инновационного потенциала мегаполиса. Один из механизмов активизации процесса — формирование сетевой структуры ИТЦ типа кластер с использованием преимуществ принципа самоорганизации субъектов инновационной деятельности.
2. Повышение инвестиционной активности путем формирова-

ния благоприятного инвестиционного климата, роста интеллектуальных инвестиций — в лицензии, научно-технические разработки, в том числе в подготовку специалистов.

3. Реализация функций господдержки через бизнес-посредников в ИТЦ типа кластер для снижения риска неэффективного использования средств. Преимущественное предоставление услуг вместо прямого финансирования или софинансирования: обучение и повышение квалификации персонала; рыночная оценка и защита прав интеллектуальной собственности и обеспечение научно-технической информацией и результатами НИОКР; предоставление площадей на льготных условиях и т. д. Поддержка малого и среднего наукоемкого бизнеса как среды, где апробируются инновации, которые потом могут быть внедрены крупными компаниями. Внедрение лизинга через ИТЦ типа кластер как полноценной альтернативы банковскому кредиту.
4. Ликвидация неоправданно серьезного расслоения общества на богатых и бедных повышением уровня и качества жизни большинства населения мегаполиса. Среди стран с высоким качеством и уровнем жизни нет стран с низкой производительностью труда, а новые, высококонкурентные инновации возникают там, где для этого есть необходимое качество населения.

ПЕРВООЧЕРЕДНЫЕ МЕРЫ ПО УЛУЧШЕНИЮ УПРАВЛЕНИЯ ПОДСИСТЕМОЙ ВНУТРИГОРОДСКОГО ТРАНСПОРТА ТРАНСПОРТНОГО КОМПЛЕКСА САНКТ-ПЕТЕРБУРГА

ИВАНОВСКИЙ Л. В.

В стратегических документах государственного планирования социально-экономического развития Санкт-Петербурга в качестве главных целей определены две: 1) обеспечение европейских стандартов качества жизни петербуржцев; 2) формирование города как интегрированного в российскую и мировую экономику крупнейшего торгово-транспортного центра мирового значения, расположенного на Балтике.

Достижение данных целей требует создания в Санкт-Петербурге мощного транспортного комплекса, объединяющего наряду с пассажирским все виды транспорта, работающие в городе, а также разветвленную дорожно-транспортную инфраструктуру.

Транспортный комплекс Санкт-Петербурга динамично развивается, наращивает объем предоставляемых услуг. В 2006 г. объем перевозок грузов организациями транспорта (без железнодорожного) увеличился по сравнению с 2005 г. на 4,9% и составил 99,9 млн т. Городским пассажирским транспортом перевезено 2,7 млрд пассажиров, в том числе на долю метрополитена приходилось 30%, автобусов — 27%, трамваев — 26%, троллейбусов — 17%. Однако достигнутые объемы и темпы роста перевозок привели к существен-

Ивановский Леонид Витальевич — доктор экономических наук, доктор технических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, директор департамента корпоративного управления аудиторско-экспертной компании «Балт-Аудит-Эксперт» (Санкт-Петербург).

ной перегрузке транспортной инфраструктуры города. Возможности дальнейшего роста без коренного изменения организации дорожного движения и наращивания мощности транспортной инфраструктуры практически исчерпаны.

Транспортный комплекс Санкт-Петербурга, в современном его понимании, включает внешний (воздушный, морской, водный, железнодорожный, автомобильный) и внутригородской транспорт. Под внутригородским понимается транспорт, используемый для перемещения по улицам города и (или) осуществляющий перевозку грузов и пассажиров в черте города. При этом внутригородской транспорт обслуживает пассажиропотоки и грузопотоки, возникающие в черте города, а также потоки, вызванные перевалкой грузов и посадкой пассажиров с внешнего транспорта на внутригородской и наоборот. Таким образом, внутригородской транспорт наряду с основным назначением выполняет роль конвертора, преобразуя внутригородские потоки во внешние (и наоборот). Исключение составляют транзитные потоки, не требующие перевалки. Их следует считать частью внутригородского транспорта, а также учитывать дополнительную нагрузку на внутригородскую дорожно-транспортную инфраструктуру. Кроме того, как часть внутригородского транспорта следует рассматривать пригородный железнодорожный транс-

порт, поскольку он играет важную роль во внутригородских пассажирских перевозках. И эта роль может и должна усиливаться. С определенными оговорками, внутригородской транспорт можно рассматривать как обособленный самостоятельный объект управления.

Таким образом, подсистема внутригородского транспорта Санкт-Петербурга охватывает следующие виды транспорта (рис. 1 на с. 124):

- грузовой автомобильный (включая транзитный);
- пассажирский наземный и подземный;
- железнодорожный пригородный;
- легковой автомобильный;
- транспорт специального назначения;
- другие виды транспорта (мотоциклы, мопеды и т. п.).

Наряду с перечисленными видами транспорта участниками дорожного движения являются пешеходы. Для того чтобы интересы пешеходов были учтены при организации дорожного движения, они должны рассматриваться как элемент подсистемы внутригородского транспорта.

Изложенное понимание состава и структуры подсистемы внутригородского транспорта по его видам является во многом тривиальным. Однако в ныне действующих документах, регламентирующих управление внутригородским транспортом¹, в зависимости от поставленной задачи рассматриваются некие комбинации

¹ Положение о комитете по благоустройству и дорожному хозяйству / Постановление правительства Санкт-Петербурга от 24 февраля 2004 г. № 222 (в ред. Постановлений

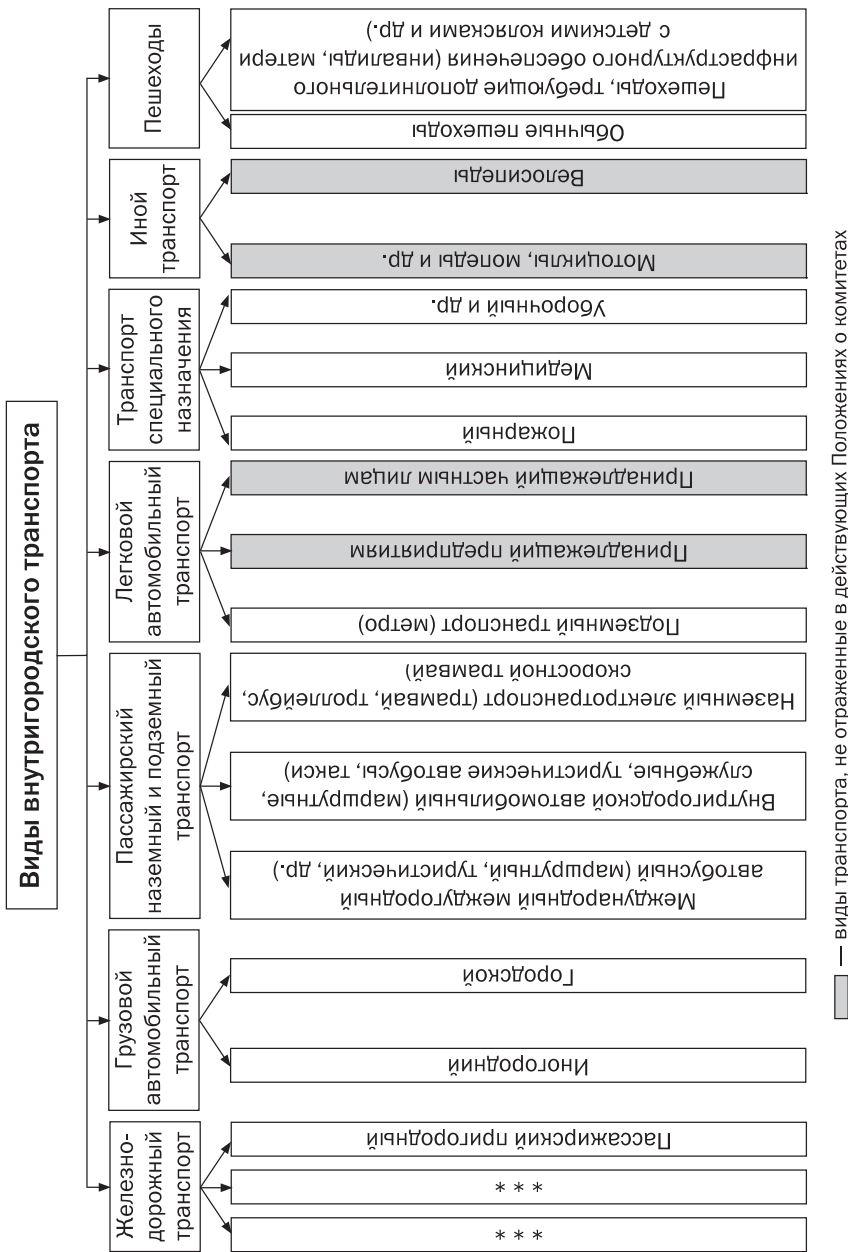


Рис. 1. Виды внутригородского транспорта

отдельных видов транспорта. Полный же состав системы нигде не оговорен, что ведет к ошибочному пониманию целей и задач управления.

С нашей точки зрения, рассмотрение всех перечисленных видов транспорта в их взаимодействии является обязательным. Но для выявления проблем транспортного комплекса и путей их решения необходимо выявить структуру входящих в систему внутригородского транспорта хозяйствующих субъектов, а также субъектов, проявляющих экономическую и социальную активность. При таком структурировании должны быть выделены следующие элементы системы, находящиеся между собой в различных взаимоотношениях, требующих регулирования:

1. Операционное ядро:

- предприятия-перевозчики (по видам транспорта);
- предприятия — владельцы автотранспортных средств, используемых для собственных нужд;

- частные лица — владельцы индивидуальных транспортных средств;
- пешеходы;
- предприятия — организаторы перевозок (экспедиторские компании, логистические центры, ГУП «Организатор перевозок» и т. п.).

2. Обеспечение и обслуживание:

- предприятия и объекты дорожно-транспортной инфраструктуры;
- предприятия обслуживания грузов;
- предприятия обслуживания транспортных средств;
- учреждения научных исследований и проектирования (НИИ и ПКБ);
- предприятия (учреждения) информационного обеспечения;
- учреждения (подразделения) подготовки кадров.

3. Органы управления подсистемой внутригородского транспорта.

правительства Санкт-Петербурга от 27.07.2004 № 1330, от 05.07.2005 № 955, от 01.08.2005 № 1136, от 17.01.2006 № 6, от 14.03.2006 № 254, от 23.05.2006 № 634, от 03.10.2006 № 1201, от 03.10.2006 № 1202, от 13.11.2006 № 1365, от 23.01.2007 № 44, от 20.02.2007 № 168, от 10.04.2007 № 378) // Информационный бюллетень администрации Санкт-Петербурга. 2004. № 13.

Положение о комитете по транспорту / Постановление правительства Санкт-Петербурга от 24 февраля 2004 г. № 226 (в ред. Постановлений правительства Санкт-Петербурга от 28.04.2004 № 649, от 22.06.2004 № 1126, от 21.09.2004 № 1587, от 05.10.2004 № 1645, от 01.08.2005 № 1136, от 28.03.2006 № 311, от 03.10.2006 № 1202, от 23.01.2007 № 44, от 20.02.2007 № 168, от 17.09.2007 № 1150) // Информационный бюллетень администрации Санкт-Петербурга. 2004. № 13.

Положение о комитете по транспортно-транзитной политике / Постановление правительства Санкт-Петербурга от 28 апреля 2004 г. № 649 (в ред. Постановлений правительства Санкт-Петербурга от 01.06.2006 № 645, от 30.06.2006 № 809, от 22.08.2006 № 961, от 28.12.2006 № 1641, от 23.01.2007 № 44, от 20.02.2007 № 168, от 10.04.2007 № 378) // Информационный бюллетень администрации Санкт-Петербурга. 2004. № 20.

Данное понимание структуры вряд ли вызовет возражения, однако в действующих документах оно не отражено. Полный состав названных элементов ни за одним из комитетов, ответственных за городской транспорт, не закреплён (рис. 1). Вне сферы внимания комитетов оказалась весьма существенная доля владельцев транспортных средств, в первую очередь — частные лица. Если водители предприятий-перевозчиков и управляемые ими транспортные средства проходят ежедневный предрейсовый контроль, медицинский осмотр и инструктаж, то частные водители — нет. А ведь их на дорогах города большинство, по некоторым оценкам, до 80% от общего числа участников. Они же являются виновниками большей части ДТП.

Ни за одним из комитетов не закреплена ответственность по представлению интересов и прав пешеходов. В итоге в ситуациях, когда на загруженных магистралях регулировщики отдают предпочтение транспорту, толпа пешеходов нередко, не выдержав ожидания, бросается под автомобили и «пробивает» для себя пешеходный переход.

Принципиально важным является организация управления. Ни одна система не может двигаться к поставленным целям, не имея органа управления. В системе внутригородского транспорта в настоящее время такого органа нет.

Операционное ядро подсистемы внутригородского транспорта Санкт-Петербурга в последние годы стремительно развивается, особенно в части грузовых перевозок и автомобилизации населения. В то же время темпы развития дорожно-транспортной инфраструктуры города значительно отстают от темпов роста операционного ядра. Так, дорожно-транспортная инфраструктура Санкт-Петербурга соответствует уровню автомобилизации населения в 60–100 автомобилей на 1 тыс. жителей, в то время как фактический уровень автомобилизации уже превысил 200 автомобилей на 1 тыс. жителей.

Около 30% основных магистралей Санкт-Петербурга исчерпали свою пропускную способность и загружены в среднем на 90–120%, перегружены все мосты, количество заторовых перекрестков превысило число 200 и продолжает увеличиваться¹.

Сохраняется плохая организация парковок, особенно в центральных районах Санкт-Петербурга, несогласованность размещения новых объектов бизнеса с возможностями их транспортного обеспечения.

Опуская рассмотрение других аспектов, сформулируем основные проблемы управления внутригородским транспортом Санкт-Петербурга:

1. Управление развитием и обеспечением функционирования подсистемы осуществляется тремя

¹ Концепция обеспечения безопасности дорожного движения в Санкт-Петербурге на 2006–2008 годы / Постановление правительства Санкт-Петербурга от 25 октября 2006 г. № 1274 // Вестник администрации Санкт-Петербурга. 2006. № 12.

органами управления (комитет по транспорту, комитет по транспортно-транзитной политике, комитет по благоустройству и дорожному хозяйству), т. е. нарушается принцип единоначалия.

2. Закрепленные в действующих Положениях о комитетах сферы ответственности охватывают не все нуждающиеся в управлении или регулировании объекты подсистемы по видам транспорта и дорожно-транспортной инфраструктуре.

Не закреплена ответственность за обеспечение жизнедеятельности легкового автомобильного транспорта, принадлежащего предприятиям, учреждениям, компаниям и частным лицам, за обеспечение грузового и пассажирского (включая легковой) автотранспорта стоянками и паркингами.

Отсутствует полноценное понятие инфраструктуры наземного транспорта, не определена головная структура, ответственная за ее развитие и обеспечение функционирования.

3. В Положениях о комитетах отсутствует задача выполнения требований Стратегического плана Санкт-Петербурга, включая таковой его элемент, как Генеральный план.

Не сформулирована задача и не закреплена ответственность за решение вопросов размещения объектов экономики и социальной сферы, порождающих или изменяющих существующие грузовые и пассажирские потоки (крупные терминалы, перевалочные базы, склады, супермаркеты,

крупные торгово-развлекательные комплексы, бизнес-центры и т. п.).

4. В Санкт-Петербурге отсутствует комплексная схема организации дорожного движения. Возложенная на комитет по транспорту задача организации дорожного движения не подкреплена полномочиями по воздействию на государственную транзитную политику и на развитие объектов инфраструктуры транспортного комплекса, включая объекты, создаваемые в интересах пешеходов.
5. В системе безопасности дорожного движения отсутствует головная структура, объединяющая всех ее участников в единую связанную функциональную совокупность управленческих, контрольно-надзорных, производственных, образовательных и иных структур, институтов гражданского общества, непосредственных участников дорожного движения.

Для специалистов-транспортников стало очевидным, что в настоящее время и в ближайшем будущем город не в состоянии обеспечить проезд и стоянку всех наземных транспортных средств. Неудовлетворительные условия движения, заторы на дорогах, повышенный расход топлива, ухудшение экологической обстановки и высокий уровень дорожно-транспортных происшествий будут сохраняться. Однако названные нежелательные явления могут быть сокращены за счет рационального использования существующей дорожно-транспортной инфраструктуры и последовательного наращивания темпов ее развития.

Первоочередными могут быть следующие меры:

1. Ввиду отсутствия единого органа управления подсистемой внутригородского транспорта, целесообразно создать временную координационную группу при вице-губернаторе, курирующем транспорт. Ее задачей должно стать управление развитием и функционированием подсистемы внутригородского транспорта Санкт-Петербурга (в период до создания постоянно действующего органа управления) с целью сбалансированного удовлетворения внутренних потребностей города в пассажирских и грузовых перевозках и его потребностей как международного транспортного и транзитного центра, включая разработку требований и оценку градостроительных решений по размещению объектов промышленности, сферы услуг и социальной сферы.

Координационная группа не должна подменять существующие комитеты. Главное ее предназначение — выполнять функции по управлению транспортным комплексом, не закрепленные действующими документами за комитетами, а также решать вопросы, находящиеся на стыке полномочий комитетов.

2. Разработать комплексную схему организации дорожного движения в Санкт-Петербурге. Схема должна отражать новый взгляд на дорожное движение как на процесс, управляемый в оперативном и стратегическом направлении. В ней должны быть определены объекты управления и спосо-

бы воздействия на эти объекты; должна быть описана система управления дорожным движением в Санкт-Петербурге, в том числе обоснованы:

- принципы построения системы управления дорожным движением в Санкт-Петербурге;
- органы управления дорожным движением;
- принципы построения подсистемы обеспечения органов управления информацией о транспортной обстановке;
- принципы построения подсистемы связи системы управления дорожным движением.

Необходимо обосновать цели, задачи и функции органа управления дорожным движением в Санкт-Петербурге, а также разработать концепцию комплексной схемы организации дорожного движения и стратегию ее реализации.

Комплексная схема организации дорожного движения должна содержать мероприятия по рациональному распределению транспортных потоков, включая мероприятия по организации грузового движения и упорядочению системы парковки автомобильного транспорта, а также предложения по внедрению систем и средств автоматизированного управления дорожным движением. Схема должна быть разработана с учетом прогноза распределения транспорта и условий движения на улично-дорожной сети. Предлагаемые мероприятия должны быть сведены в программу с указанием конкретных адресов, локальных плани-

ровочных решений, а также оценкой экономической эффективности.

В основу разработки схемы должна быть положена система приоритетов для различных планировочных зон, районов города и участников дорожного движения. В районах деловой активности и «спальных» районах приоритеты должны смещаться в сторону пешеходов и общественного транспорта (с учетом необходимости обеспечения европейских стандартов качества жизни петербуржцев). В промышленных зонах приоритет может быть отдан грузовому движению. В каждой планировочной зоне (районе города) должны быть выделены проблемные точки (с позиции дорожно-транспортной ситуации). Это могут быть перекрестки или участки дорог, где регулярно в час пик в среднем на 3–4 часа в сутки образуются «пробки». Это могут быть перекрестки и перегоны, требующие реконструкции: расширения проезжей части, оборудования дополнительных островков безопасности, регулирования светофорного режима, обустройства трасс двухуровневыми пешеходными переходами, упорядочения парковок. Поскольку таких точек в городе много (несколько сотен), то необходимо разработать правила отбора проблемных точек для математического моделирования и последующего получения планировочных решений.

Вряд ли возможно получить в сроки разработки схемы планировочные решения одновременно по всем проблемным точкам города — решения должны быть получены по выделенным главным узлам. По оставшимся точкам должен быть представ-

лен график разработки проектных решений с тем, чтобы обеспечить более раннее начало реализации комплексной схемы организации дорожного движения.

3. Ряд направлений деятельности по реализации комплексной схемы организации дорожного движения в Санкт-Петербурге требует институциональных преобразований как на региональном, так и на федеральном уровнях. Изменения порядка движения по улицам, являющимся частью федеральных трасс, ограничение въезда транспорта в центр города (в том числе введение платы за въезд в центр города), организация бесплатных и платных парковок и другие мероприятия потребуют изменения нормативной правовой базы, регулирующей взаимоотношения участников дорожного движения друг с другом, с представителями городской исполнительной власти, с компаниями, обслуживающими дорожно-транспортную инфраструктуру.

Вследствие сложившихся обстоятельств в транспортной системе Санкт-Петербурга работы по корректировке действующей и созданию новой нормативной правовой базы необходимо начинать, не дожидаясь окончания разработки комплексной схемы организации дорожного движения. Ввиду значительных сроков прохождения документов через законодательные органы федерального уровня, особого внимания требует инициация работ по корректировке федерального законодательства.

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ИНСТРУМЕНТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

ДЕМЕНТЬЕВ А. А.

Я убежден, что ни жить достойно, ни даже выживать, не думая о будущем, не занимаясь развитием, невозможно. Поэтому мне хотелось бы остановиться на том финансово-экономическом инструментарии, который применяется администрацией муниципального образования «город Коряжма» для обеспечения устойчивого комплексного развития города.

Новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит принятие и организацию выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования к *перечню полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения*. Очевидно, что именно местное самоуправление как форма самоорганизации и самореализации людей способно эффективно заниматься развитием территории.

Вопрос состоит в том, как обеспечить реализацию этих полномочий. Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин подчеркнул, что реформа местного самоуправления направлена на то, чтобы у местных властей не было никаких финансовых и социальных обязательств, которые не были бы обеспечены ресурсами. Поэтому перво-

Дементьев Александр Александрович — глава муниципального образования «г. Коряжма» (Архангельская область).

очередное значение имеют те управленческие инструменты, с помощью которых решаются задачи, поставленные перед органами местного самоуправления.

Термин «развитие города», как правило, подразумевает любые прогрессивные изменения. Эти изменения могут быть количественными, и тогда говорят об экономическом росте, или качественными, и тогда речь идет о структурных изменениях или об изменении содержания развития, о возникновении новых экономических характеристик.

Кроме экономических показателей, термин «развитие города» предусматривает также социальные параметры. Они являются основными индикаторами, оценивающими степень достижения его главной цели — повышения качества жизни населения.

Таким образом, развитие города включает в себя две составляющие: *экономическую и социальную*. А взаимодействие экономического и социального развития как диалектической пары создает *результатирующий вектор, характеризующий темп социально-экономического развития города*.

Экономический вектор развития города определяется деятельностью производственных предприятий и хозяйств разных форм собственности, работающих на территории города и обладающих разными возможностями функционирования в условиях современного рынка.

Социальный вектор задается потребностями людей и деятельностью социальных учреждений, обеспечи-

вающих определенный уровень жизни населения.

При этом развитие муниципального образования предполагает достижение конкретно поставленных целей, как краткосрочных — надежное обеспечение жизнедеятельности города, так и долгосрочных — устойчивое его развитие.

Сегодня Коряжма достигла уровня социально-экономического развития, который отличает ее от многих других малых городов России. Однако проведенные нами в 2005 г. совместно с корпорацией «Илим Палп» исследования показали, что город находится в фазе жизненного цикла, характеризующейся как «замедляющийся рост», который может перейти в фазу стагнации. Причиной этому послужили, как известно, общая социально-политическая ситуация в стране в прошлые годы, структурная перестройка экономики по рыночным законам, неподготовленность системы управления города к таким переменам.

Несомненно, ведущим градообразующим предприятием Коряжмы, определяющим уровень ее развития, был и остается ОАО «Котласский ЦБК» и все его дочерние предприятия. На их долю приходится более 90% производимых в городе товаров и услуг.

Как известно, первоначально *развитие города* предусматривалось исключительно за счет промышленной переработки леса Архангельской области — главного природного ресурса этой климатической зоны России. Но рыночные законы вносят изменения в это ранее принятое

стратегическое направление. В связи с этим сегодня функциональный тип Коряжмы складывается из двух основных составляющих:

- город с одним основным градообразующим предприятием — крупнейшим в лесопромышленном комплексе России — Котласским целлюлозно-бумажным комбинатом («*монопромышленный город*»);
- город, ставший малой Родиной для нескольких поколений строителей и работников КЦБК, административно-территориальное образование крупнейшего субъекта РФ — Архангельской области.

ЦБК является ключевым фактором, определяющим и возможности развития города. Он является таким не только с точки зрения вклада в городской бюджет. Как показывают социологические исследования, основная часть жителей связывает свою жизнедеятельность именно с ним, не видит возможность существования города вне деятельности ЦБК.

В связи с этим вполне очевидно, что важнейшим условием развития города является формирование его стратегии. С этой целью в 2005 г. проведена совместная исследовательская работа «Диверсификация экономики, повышение эффективности муниципального управления

и активизация ресурсов местного сообщества в муниципальном образовании “г. Коряжма”». Это позволило нам начать разработку мер, связанных с возможными угрозами внешней среды и возникающими внутренними проблемами. Проведенная работа создала хороший задел для разработки стратегии развития города, учитывающей перспективы развития комбината с учетом реагирующей на изменения внешней среды. Одним из основных направлений такой деятельности может стать диверсификация экономики города, снижение зависимости от градообразующего предприятия как основного налогоплательщика. Кроме того, мы рассматриваем ЦБК как школу предпринимательства, источник бизнес идеологии и бизнес-опыта.

Руководство КЦБК проявляет заинтересованность в деятельности по реализации программ городского развития. Существенной здесь является позиция не только комбината, но и корпорации «Илим Палп». Сегодня корпорация активно участвует в решении социальных проблем города, создан специальный фонд для поддержки социальных проектов, с городом подписано соглашение о социально-экономическом партнерстве.

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ИНСТРУМЕНТЫ РАЗВИТИЯ ГОРОДА

Функционирование и развитие любого муниципального образования, как и любой территории, связаны, прежде всего, с определением и использованием всех видов *ресурсов*, которыми они располагают с целью оказания качественных услуг населению. В связи с этим финансово-экономический инструментарий, используемый органами местного самоуправления, муниципальными предприятиями и учреждениями, непосредственно связан с ресурсами.

Все многообразие финансово-экономических инструментов можно условно разделить на три группы.

Первая группа — финансово-экономические ресурсы — это средства местного бюджета и муниципальное имущество (в том числе земля), полностью контролируемые органами местного самоуправления, которые владеют, пользуются и распоряжаются этими средствами для решения вопросов местного значения.

Вторая группа ресурсов развития города сосредоточена в виде собственности предприятий и индивидуальных предпринимателей там, где органы местного самоуправления создают условия для их работы, привлекая внутренние и внешние инвестиции, поддерживая предпринимательство.

Третьим стратегическим ресурсом развития являются ресурсы федеральных, областных и муниципальных программ социально-экономического развития. К ним мож-

но отнести и средства национальных проектов по приоритетным направлениям развития страны.

Эти три группы ресурсов определяют поле деятельности муниципалитета.

Основными инструментами, которые связаны с первой группой ресурсов, формирующими экономическую основу местного самоуправления (средства местного бюджета и муниципальное имущество), являются *процедуры и мероприятия бюджетного и налогового процесса, межбюджетного регулирования, хозяйственного ведения и оперативного управления муниципальным имуществом*. Изначально формирование бюджета исходило из закрепления средств от поступления налогов для решения всего круга вопросов местного значения. Доля этих поступлений в местный бюджет от всех налогов, собираемых на территории города в 1996 г., была более 70%. Постепенно «одностороннее» межбюджетное регулирование привело к тому, что эта доля от всех собираемых налогов в местном бюджете в текущем году сократилась до 49%. Местные налоги как инструмент, обеспечивающий функционирование города, стали несущественными и перестали мотивировать органы местного самоуправления к развитию экономики муниципального образования (МО). Наше МО одно из первых в Российской Федерации перешло на расчет земельно-

го налога по кадастровой оценке, как только это позволило законодательство. Кадастровая оценка земельных участков в Коряжме была сделана в 2000 г. Из бюджета города на деятельность в области межевания, землепользования и кадастровой оценки израсходовано почти 2 млн руб. Привязка налогооблагаемой базы при расчете земельного налога к кадастровой оценке позволила получить дополнительно в бюджет города в 2005 г. 9 млн руб.

В результате финансово-хозяйственной деятельности предприятий города и поступления областных субвенций фактический объем поступивших доходов за 2005 г. составил 381 млн рублей. *Местный бюджет стал не способен инвестировать средства в развитие.* В настоящее время это скорее инструмент планирования, мониторинга и экономики денежных средств.

Муниципальное имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения, также может стать слабым звеном в цепочке ценностей, позволяющих развивать муниципальное образование. Тем не менее мы достигли хороших результатов по использованию муниципального имущества. В 2005 г. поступление в муниципальный бюджет составило 14,5 млн руб. арендных платежей и 2,5 млн руб. за земельные участки, что выше уровня 2004 г. на 84% и 40% соответственно.

Кроме того, эффективным инструментом управления городским хозяйством стала система бюджетирования и финансового планирования, внедренная пока на трех муниципаль-

ных предприятиях: МУП «ПУ ЖКХ», МУП «Коряжемское АТП» и МУП «Благоустройство». Администрацией города ежемесячно проводятся бюджетные комитеты, на которых рассматриваются результаты деятельности этих предприятий и отслеживаются финансовые потоки. Ежеквартально анализируются бухгалтерские балансы и выполнение запланированных финансово-экономических показателей. Применяемая система контроля позволяет оценивать эффективность финансового менеджмента, тарифной политики, использования муниципальному имуществу, закреплению на праве хозяйственного ведения, развивать платные услуги, минимизировать затраты как городского бюджета, так и самих предприятий, повышать ответственность за достижение результатов в работе.

Внедренная система бюджетирования и финансового планирования позволила предприятиям в 2005 г. заниматься перспективным планированием и выстраивать стратегию развития предприятия.

Проведена работа по реформированию МУП «Коряжемское АТП» и МУП «ПУ ЖКХ», позволившая использовать специальные налоговые режимы, при которых налоговая нагрузка в целом по всем предприятиям снизилась на сумму более 2 млн рублей.

Деятельность по внедрению системы бюджетирования и финансового планирования в муниципальных унитарных предприятиях позволила уже в первом полугодии 2006 г. четырем предприятиям отработать с прибылью.

Хорошие результаты получены по экономии расходов бюджета через использование инструментов *муниципального заказа*. В МО «Город Коряжма» закупки для муниципальных нужд проводятся по разработанной схеме централизации. Экономический эффект по муниципальному заказу за 2005 г. составил более 9 млн рублей, а за первое полугодие 2006 г. — более 12 млн рублей. Сэкономленные средства направлены на дополнительное оснащение материально-технической базы муниципальных предприятий и учреждений, погашения дефицита бюджета.

Рационально использовать собственные финансовые ресурсы помогают разработанные местные программы социально-экономического развития. Мы считаем, что в условиях ограниченности бюджетных ресурсов метод программного целевого планирования самый эффективный, способствующий достижению позитивных результатов. У нас принято 25 муниципальных программ по различным направлениям.

Большое внимание администрация уделяет внедрению новых технологий на городских объектах.

Для повышения эффективности планирования и управления бюджетными расходами на оплату коммунальных услуг организаций бюджетной сферы механическое лимитирование финансовых ресурсов отменено, сегодня оно производится с учетом реальных объемов потребления ресурсов с поэтапным их снижением. Этому способствует внедренная система материально-

го стимулирования, учитывающая степень участия руководителей муниципальных учреждений в программе энергосбережений.

В целом, мы рассматриваем город как поселение людей, инфраструктуру и т. д., в которой действует рынок. Отсюда и основная наша задача — повысить конкурентоспособность городского хозяйства, бюджетной сети по достижению социально-экономических результатов в городе, и, следовательно, сделать Коряжму конкурентоспособной по уровню и качеству жизни с другими малыми городами страны. В конкурентных условиях выживают конкурентоспособные структуры, с конкурентоспособным перечнем товаров, работ, услуг, иначе говоря, наиболее привлекательные для потребителя по цене и качеству. Поэтому то, что сейчас происходит в наших муниципальных предприятиях, — это естественная реакция на изменение условий функционирования.

Минимизация затрат и повышение контроля за целевым использованием средств через механизмы финансового планирования и бюджетирования, тотального применения принципов котировок и конкурсов по закупкам, минимизация налогооблагаемой базы, в том числе и через структурные изменения, работа с неликвидами, оптимизация численности и повышение ответственности за достижение результатов в работе, применение энергосберегающих технологий — все это сегодня является стратегической доминантой в нашей муни-

ципальной политике по всем направлениям деятельности: городское хозяйство, образование, культура и т. д.

Конкурентоспособность любого МО — это в том числе и эффективная власть. Существенным резервом повышением эффективности муниципального управления является эффективность структуры муниципальной службы. В связи с этим при нашем МО была создана рабочая группа по переходу на новую систему организации труда, в ходе деятельности которой:

- разработаны и введены в действие нормативные документы (Положение о должностной инструкции муниципального служащего администрации города, Положение об описании рабочего места служащего, Положение о материальном стимулировании работников администрации города Коряжмы, Правила внутреннего распорядка администрации города в новой редакции, Правила служебного поведения муниципальных служащих);
- внесены изменения в Список специальностей (групп специальностей) высшего и среднего профессионального образования, соответствующих специализациям муниципальных должностей муниципальной службы;
- проведена работа по разработке описаний рабочих мест и должностных инструкций муниципальных служащих, изменениям положений о структурных подразделениях, по применению нового подхода при аттестации;

– сформирована новая структура по результатам анализа выполняемых структурными подразделениями администрации города задач и функций, их соответствию запросам местного значения городского округа, установленным Федеральным законом «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации».

Рабочая группа осуществила ряд организационных мероприятий, позволивших исключить дублирование функций структурных подразделений, определить, какими знаниями, умениями и навыками должен обладать муниципальный служащий, дающих возможность проверять уровень профессионализма и результативности работника.

Сегодня перед рабочей группой стоит задача разработки и внедрения системы оценки труда чиновников. Эта проблема в целом по стране слабо изучена, как и вопрос нормирования штатной численности персонала муниципальных органов. Поэтому прежде чем приступить на местах к разработке критериев эффективности деятельности конкретного муниципального служащего, необходимо иметь действующую систему оценки, утвердить такие показатели на федеральном, региональном уровне. И только после этого мы смогли бы прийти к вопросу о том, что должна собой представлять оценка труда конкретного служащего. Без таких разработок данная работа в отдельном МО достаточно затруднена.

Мы понимаем, что любая оценка трудовой деятельности, в конечном

счете, должна быть связана с применением мер моральной и материальной мотивации. Следовательно, после введения оценки нужно разработать гибкую систему оплаты труда муниципальных служащих, находящуюся в непосредственной зависимости от тех показателей, которые будут зафиксированы в документах по вопросам оценки. И как следствие, все это будет влиять на профессиональное развитие служащих и карьерный рост, что является, на наш взгляд, реализацией инновационного стратегического управления. Спрос на руководителей в настоящее время значительно превышает предложение. Хорошим выходом из данной ситуации является формирование внутреннего кадрового резерва: отбор и профессиональное развитие сотрудников с высоким потенциалом для того, чтобы в дальнейшем они могли занять руководящую должность.

В результате мы должны создать муниципалитет, ориентированный на достижение конкретных, конечных результатов; способный управлять городскими процессами, т. е. сделать из муниципального служащего муниципального менеджера, добиваться изменения административной культуры, прийти к повышению эффективности труда и, как следствие, снижению численности аппарата, а также сокращению расходов на аппарат при одновременном росте качества услуг.

В связи с ограниченностью собственной финансово-экономической базы МО, важное значение приобретает развитие предприятий

частных форм собственности путем *привлечения внутренних и внешних инвестиций.*

Мы считаем, что инвестиции — это существенный фактор территориального развития. Приток инвестиций в город дает импульс необходимых структурных преобразований в экономике, обеспечивает занятость и доходы населения, положительно влияет на сбалансированность бюджета и решения социальных проблем.

Существенным условием притока инвестиций является готовность инвесторов к вложению капиталов в наш город. Поэтому создание инвестиционного климата, отражающего степень благоприятности к вложению капиталов, является для нас, органов местного самоуправления, инструментом развития. Это, прежде всего, связано с раскрытием инвестиционного потенциала территории и уменьшением инвестиционного риска. Поэтому важнейшей задачей, которая сейчас стоит перед муниципалитетом, является *создание реальной инвестпроводящей сети в Коряжме, обеспечивающей постоянный приток инвестиций.* Особо следует отметить разработанную администрацией города *муниципальную экономическую политику* по дополнительному стимулированию инвесторов (МЭП), которая позволит улучшить инвестиционный климат в Коряжме. С 2007 г. предусмотрены значительные льготы по созданию новых производств, выделенных в обособленные структурные подразделения, и капитальному строительству любых объектов городской

инфраструктуры, в том числе объектов социально-культурного назначения.

Особое место в инвестиционном инструментарии развития муниципального образования занимает поддержка предпринимательства. Это направление является важнейшим в деятельности администрации города еще и потому, что процесс развития предпринимательства в Коряжме значительно отстал от общего процесса как в Архангельской области, так и в целом в России. Поэтому в целях повышения устойчивости деятельности малых предприятий и создания благоприятных условий для их развития осуществляется координация реализации городской программы поддержки малого предпринимательства. В рамках этой программы, например, победителям инвестиционных конкурсов предложено оказывать из местного бюджета новые виды помощи: компенсацию части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным субъектами малого предпринимательства, признанными победителями инвестиционного проекта.

На эти цели в бюджете МО «Город Коряжма» предусмотрен 1 млн руб. Этого, конечно, недостаточно. Необходимо исключить практику стимулирования «своих» предпринимателей, снять барьеры (финансовые, административные) вхождения на рынок, выделить приоритеты поддержки.

Муниципальное образование «Город Коряжма» является частью государственного устройства страны,

поэтому мы справедливо претендуем на государственную поддержку (финансирование) наших местных инициатив через участие в федеральных и областных программах, а также участие в реализации государственных программ — национальных проектах. Коряжма в настоящее время участвует в областной целевой программе «Модернизация коммунальной инфраструктуры на территории Архангельской области на 2006–2010 гг.». Капиталовложения из всех источников составят сумму в 67 млн руб. Поданы заявки на участие еще в трех крупных целевых областных программах с общим объемом финансирования более 140 млн руб. в течение ближайших четырех-шести лет. Кроме вышеуказанных программ город принимает участие в приоритетных национальных проектах «Образование» и «Здравоохранение». За активное участие во внедрении инновационных общеобразовательных программ школе № 1 перечислен 1 млн руб. на дальнейшее ее развитие. В рамках национально-го проекта «Здравоохранение» город работает по направлениям «Развитие первичной медицинской помощи» и «Обеспечение населения высокотехнологичной медицинской помощью». В город поставляется уникальное оборудование, обучается медперсонал и врачи.

Названные финансово-экономические инструменты предоставляют достаточно разнообразные ресурсы для диверсификации экономики и устойчивого развития города. Повышение эффективности их использования связано с конк-

ретизацией целей и задач, видов и форматов планирования (как текущего и среднесрочного, так и стратегического) — на это направлены сегодня усилия администрации и городской Думы.

Таким образом, можно сделать следующие выводы: во-первых, многовариантное обеспечение устойчивого развития Коряжмы включает в себя определение функционального типа города, анализ его ресурсной базы, учет возможностей и угроз, выявление точек роста и на этой основе определение приоритетов развития. Эту работу мы провели с участием фонда «Новая Евразия», корпорации «Илим Палп» и КЦБК.

Во-вторых, из большой массы финансово-экономического инструментария устойчивого развития города мы особенно выделяем внедрение механизмов контролинга, социальное партнерство с КЦБК, обеспечение инвестиционной привлекательности города, поддержку малого и среднего бизнеса.

В-третьих, для решения стоящих перед органами местного самоуправления задач мы проводим их реформу, основанную на Федеральном законе, предусматривающую формирование профессионального

состава кадров органов местного самоуправления. С этой целью проводится оптимизация оргструктуры администрации и системы управления. При этом уделяется большое внимание привлечению населения к процессу управления городом, поддержке творческих инициатив, воспитанию чувства гордости за наш город.

Сильная экономика, эффективная социальная политика, взвешенная стратегия развития и грамотный муниципальный менеджмент — это та основа, которая обеспечивает процесс устойчивого развития нашего МО.

В заключение хочу сказать, что нужный результат всей этой работы будет достигнут значительно раньше и с меньшими потерями при поддержке города со стороны областных и федеральных структур. Администрация города совместно с руководством ЦБК очень рассчитывают на взаимопонимание и поддержку, так как преобразования в системе местного самоуправления — наиболее приближенной к населению системе власти, ежедневно решающей вопросы жизнеобеспечения, — коснутся каждого жителя страны.

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА

Вульфович Р. М.

Развитие любого современного города, по определению выдающегося греческого ученого К. Доксиадиса, зависит от ряда факторов: наличия необходимых финансовых ресурсов, состава и характера городских земель, человеческого капитала, возможностей использования тех или иных строительных материалов, а также от планирования городского развития¹.

Рассматривая каждый из вышеназванных факторов в применении к Санкт-Петербургу, можно констатировать, что в настоящее время каждый из них представляет собой комплекс проблем. С точки зрения финансовой обеспеченности в последние годы ситуация значительно улучшилась, однако в ходе исследования 2005 г., которое выполнялось консалтинговой компанией «Балаудит-эксперт» по заказу комитета финансов администрации губернатора Санкт-Петербурга, выяснилось, что город тратит на каждого своего жителя в 40 раз меньше бюджетных денег (в сопоставимых единицах), чем, например, Берлин².

Трудовые ресурсы города тают на глазах, их воспроизводство происходит в большой части за счет миграции, что значительно сни-

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

¹ Doxiadis C. Ekistics: An Introduction to the Science of Human Settlements. — London, 1968.

² Государственное планирование в Санкт-Петербурге: теория и практика / Под. ред. В. В. Бланка. — СПб., 2006. С. 87.

жает качество, а также создает новые социальные проблемы. Город, например, вынужден принимать поправки к закону и разрабатывать специальную программу борьбы с туберкулезом, включая в нее особый раздел о лечении мигрантов в рамках бюджетного финансирования.

Большая часть зданий, прежде всего в исторической части города, построена из кирпича и оштукатурена, что вызывает необходимость постоянной реставрации фасадов, использование новых материалов требует постоянного жесткого контроля, в том числе их экологичности и безопасности. Дефицит свободных земельных участков под жилищную застройку, для размещения новых предприятий и выведения старых за пределы центральной части города, а также для строительства энергетических мощностей, дефицит полигонов для удаления отходов и цехов по их вторичной переработке и уничтожению можно восполнить только в ходе объединения города с окружающей его территорией Ленинградской области.

В этих условиях главным фактором становится выработка стратегии развития второго по величине урбанизированного региона России, а также формирование рациональной и эффективной системы публичного управления, способной реализовать эту стратегию и решать одновременно тактические и оперативные задачи управления. При

этом нельзя забывать, что большинство задач в социальном управлении являются «неструктурированными» или «слабо структурированными», т. е. не дают возможности выработки одного алгоритма для решения множества задач, а требуют креативного подхода и учета как специфики конкретной ситуации, так и специфики объекта управления¹.

Как объект управления Санкт-Петербург можно рассматривать с разных точек зрения. С политической точки зрения он представляет собой город федерального значения, субъект РФ, т. е. является «государством» с частично ограниченным суверенитетом, обладает достаточно широкой автономией, определенной Конституцией РФ². В рамках действующего законодательства субъекты РФ имеют достаточно широкие полномочия для формирования и реализации собственной политики в различных сферах деятельности, причем в последние годы их автономия была расширена в связи с передачей им ряда полномочий в различных функциональных сферах.

Однако процесс развивался одновременно и в прямо противоположном направлении: был выработан новый механизм наделяния полномочиями глав субъектов РФ, который предусматривает внесение кандидатуры главы Президентом РФ, что значительно усиливает роль федерального центра в этом

¹ Мысин Н. В. Теория социального управления. — СПб., 1998. С. 150.

² Конституция РФ. Ст. 71, 72, 73. — М., 1995.

процессе. Более того, кандидатуры потенциальных глав предлагаются Президенту его полномочными представителями в соответствующих федеральных округах. Кроме того, в соответствии с принятым в 2003 г. Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ установлена более жесткая регламентация всех основных параметров местного самоуправления на всей территории страны. В отношении Санкт-Петербурга и Москвы действует ст. 79 указанного закона, в соответствии с которой данным субъектам предоставляется большая самостоятельность. Тем не менее органы государственного управления Санкт-Петербурга считают, что положений данной статьи недостаточно для эффективного регулирования вопросов местного самоуправления на территории субъекта.

В целом можно констатировать, что с политической точки зрения положение Санкт-Петербурга является, с одной стороны, жестко фиксированным нормативными правовыми актами, а с другой — размытым и недостаточно определенным. Эта ситуация требует от собственно городского законодательства внесения ясности в вопросы, не урегулированные федеральным законодательством, большей активности и смелости самих органов государственной власти горо-

да как законодательной, так и исполнительной ветви.

С финансово-экономической точки зрения Санкт-Петербург является донором федерального бюджета: регион вносит большой вклад в развитие всей России в целом, в выравнивание финансовой обеспеченности более слабых субъектов. Это не означает, однако, что данное выравнивание должно осуществляться в ущерб городу. В этой связи от представителей Санкт-Петербурга в Государственной Думе и Совете Федерации требуется определенная активность для защиты интересов города в процессе совершенствования правовой системы, а также в ходе обсуждения перспективного финансового плана и ежегодных бюджетных документов.

Существует и третий аспект проблемы определения специфики Санкт-Петербурга как объекта управления. С точки зрения современных форм расселения данный субъект РФ представляет собой крупнейшую городскую агломерацию, входящую в число 30 крупнейших городских систем мира¹. Структура агломерации включает крупный город-ядро с населением более 4 млн человек, а также ряд отдельно стоящих городов и поселков с общим населением более 500 тыс. человек. По определению специалистов в сфере управления крупными урбанизированными регионами, процесс управления данными объектами представляет большую

¹ Крупнейшие города мира // Википедия: Свободная энциклопедия. [Доступ: <http://ru.wikipedia.org/>].

сложность, чем управление государствами аналогичной демографической емкости¹. Об осознании специфики Москвы и Санкт-Петербурга, их отличий от других субъектов РФ свидетельствует внесение в Федеральный закон № 131-ФЗ специальной статьи, а также определение для городов федерального значения особого типа муниципального образования — внутригородской территории.

Проблема управления крупными урбанизированными регионами возникла в первой половине XX в. и приобрела особую актуальность во второй половине столетия в связи с интенсивным процессом субурбанизации и стремительным «расползанием» городов, пересекавших муниципальные, а часто и государственные границы².

Повышение интенсивности связей между городом-ядром и прилегающими к нему территориями, формирование в пределах агломерации единого рынка труда, совершенствование транспортной системы и обеспечение возможностей более высокой скорости и комфортности передвижения в суточном ритме, характерном для агломераций, вело к общему росту степени целостности системы, требуя и новых управленческих решений, создания новых уровней и структур управления, придания им достаточ-

ных полномочий для выполнения функций, необходимых для повышения параметров качества жизни и придания им того уровня единообразия, который создает в системе оптимальный социальный баланс.

В ходе развития крупнейших урбанизированных регионов была выработана модель, являющаяся инвариантом наиболее рационального и эффективного подхода к организации системы управления в подобных условиях, позволяющая максимально приблизить разнообразие параметров управляющей системы к специфическим особенностям объекта управления. Для определения этой модели был использован термин «метрополитенское управление», восходящий к древнегреческим представлениям о «городе-матери» и связанных с ним «колониях-детях». В качестве метрополии в современных системах выступает город-ядро, распространяющий свое влияние разной степени интенсивности на территории значительного масштаба и постепенно втягивающий в свою орбиту все новые города и сельские населенные пункты, подчиняющий их себе.

Можно перечислить следующие особенности метрополитенского инварианта системы управления:

1) придание метрополитенским регионам особого статуса (субъ-

¹ Лола А. Принципы управления крупнейшим городом // Проблемы теории и практики управления. 1997. № 2. С. 73–80.

² В первую очередь разраставшиеся агломерации начали пересекать границы субъектов федеративных государств, а в настоящее время уже можно наблюдать срастание урбанизированных регионов, например, в пределах ЕС, захватывающее территорию различных государств.

екта федеративного государства, автономного региона, муниципального образования особого типа, статистической единицы) с целью стратегического планирования развития всей территории в целом;

- 2) комплексное использование механизмов государственного и муниципального управления, а также включение в процесс многочисленных автономных организаций;
- 3) создание многоуровневых систем управления с четким разграничением функций и полномочий между уровнями управления;
- 4) постоянное совершенствование системы и поиск баланса между централизацией и децентрализацией структуры и процесса управления в соответствии с изменениями во внешней среде (например, на общенациональном уровне) или в самом метрополитенском регионе.

В течение XX в. сформировались крупнейшие метрополитенские регионы как в Европе (Большой Париж, Лондон, Берлин, Большой Милан, Барселона и многие другие), так и в других регионах мира — Северной Америке (например, трехштатный Нью-Йорк, являющийся частью мегалополиса Босваш), Южной Америке (например, Сан-Пауло), в Азии (здесь можно упомянуть и Токио, и Шанхай, и Джакарту, и многие другие), Африке (на-

пример, Лагос). Таким образом, крупные метрополитенские регионы — явление глобального масштаба, и метрополитенское управление представляет собой модель, востребованную во многих странах на разных континентах.

«Метрополитенское управление» представляет собой комплекс политических механизмов и процессов, с помощью которых принимаются общезначимые для всего сообщества решения, действующие в ареале, приблизительно совпадающем с территорией, где функционируют современные урбанистические экономические и социальные системы¹.

Исторически этот термин возник в странах с высоким уровнем урбанизации в связи с многочисленными усилиями реструктурировать существующую систему местного самоуправления и ее институты путем сокращения числа относительно автономных единиц в высокоурбанизированных регионах (метрополитенских ареалов) или путем создания новых уровней или форм управления для принятия определенных, значимых для всей территории решений. В данную концепцию впоследствии при расширении ее границ был включен также анализ того, как политический процесс должен реагировать на давление, генерируемое расширяющимися масштабами процесса урбанизации, включая и формальные, т. е. институциональные изменения².

¹ The Government of World Cities: The Future of the Metro Model. — NY, 1994. P. 28.

² Ibid. P. 156.

В этом контексте особый акцент делается на качественные параметры и поведение метрополитенской политической системы и включает характеристику политических акторов и типы конфликтов, структуру элит, сети, с помощью которых осуществляется политическая коммуникация, процесс разрешения конфликтов на данной территории. Исследование данных проблем посвящено в основном двум тенденциям: необходимости постоянного повышения эффективности процесса управления на территории и создания для этого органов, соответствующих потребностям региона, а также минимизации социальных и политических конфликтов и предоставлению гражданам возможностей для участия в решении проблем их муниципалитетов. Считается, что население на этих территориях взаимозависимо с точки зрения экономической и социальной активности, при этом основные образцы взаимодействия образуют единую систему организационного поведения¹.

В то же время на территориях в большинстве случаев сохраняются различные управляющие структуры. Подобная ситуация имеет ряд негативных последствий:

1. В процессе экономического планирования местные органы власти, действуя независимо, не располагают необходимыми средствами для предоставления важнейших видов услуг. Основные инвестиционные программы пуб-

личного сектора, касающиеся водоснабжения, транспорта и иных элементов инфраструктуры, могли бы планироваться и осуществляться более эффективно метрополитенскими органами управления, нежели отдельными органами управления, имеющими собственные мощности. Значительное совершенствование административной системы и финансовых накоплений представляется возможным в процессе консолидации множества программ. Это касается таких служб, как полиция, пожарная охрана, здравоохранение. Такая структуризация должна предотвращать дублирование в предоставлении услуг.

2. В процессе налогообложения центральный город часто оказывается в менее благоприятном положении: он предоставляет значительный объем услуг работающим в городе в дневное время жителям прилегающей территории, но не взимает с них налоги. Налоговая база города уменьшается по сравнению с налоговыми базами пригородов. Таким образом, сохранение качества услуг и взимаемые с населения налоги требуют формирования единой системы.
3. Участие населения в принятии основных политических решений, касающихся всего метрополитенского сообщества, часто становится невозможным. Жители пригородов не могут голосовать на выборах в центральном

¹ Asher F. Metropolis. — Paris, 1995. P. 301.

городе, а жители центрального города не могут влиять на политический процесс на периферии. Кроме того, в процессе функционирования различных образований гражданам часто трудно определить и оценить деятельность избранных лиц. Жители пригородов еще имеют возможности влияния на решения, принимаемые в их муниципалитетах, но влияния на решения, касающиеся всей метрополии, они не имеют.

4. Отсутствие политического органа, действующего на всей метрополитенской территории, значительно сокращает или полностью исключает возможности ответственного планирования и развития на общей для всей метрополитенской территории основе. Местные органы общей компетенции, расположенные на территории, не имеют полномочий для приведения землепользования в соответствие с ожидаемыми изменениями в структуре и численности населения или экономической деятельности. Органы специальной компетенции, реализующие свои полномочия на всей территории, осуществляют деятельность только в рамках своей функции (например, транспортной системы или иной инфраструктуры). Таким образом, проводимая местны-

ми органами управления политика в рамках развития физической среды является оборонительной по своей природе (например, направленной на сохранение или защиту тех стереотипов развития, которые желательны для данного муниципалитета по финансовым, эстетическим или социальным соображениям)¹.

Понимание политических и административных дефицитов существования многочисленных управляющих органов в метрополитенских ареалах неоднократно побуждало к проведению институциональных реформ. Структурные и процедурные изменения, адаптирующие системы к новым условиям, можно разделить на 5 категорий²:

1. Создание «особых округов». Их юрисдикция отлична от юрисдикции органов общей компетенции. Один тип таких округов проводит программы развития или предоставляет услуги для всей метрополитенской территории или большей ее части. Еще в 1839 г. в Лондоне был создан метрополитенский полицейский округ. Подобные округа выполняют конкретные функции и имеют соответствующие финансовые и организационные возможности, позволяющие им действовать автономно. Примером такого рода может служить управление нью-йоркского порта. Второй тип специального округа

¹ Soja Ed. W. Postmetropolis: critical studies of cities and regions. — Oxford, 2000. P. 56.

² Borja J., Castells M. Local and Global: The Management of Cities in the Information Age. — London, 1997.

охватывает гораздо меньшую территорию, иногда даже только часть территории органа управления общей компетенции. Такие округа создаются для удовлетворения потребностей населения быстро урбанизирующихся территорий. Подобных специальных округов сегодня во многих странах уже не десятки и даже не сотни, а тысячи¹.

2. Присоединение муниципалитетов пригородов к центральному городу. Более прямым путем проведения административной реформы в метрополитенских ареалах является присоединение вновь урбанизированной территории к самой метрополии — «городу-матери»². В XIX — начале XX вв. такой способ приведения в соответствие границ города и роста его населения или его перераспределения в пространстве использовался как европейскими, так и американскими городами. Будучи достаточно эффективной мерой, с политической, экономической и социальной точки зрения присоединение создает подчас значительные организационные и финансовые проблемы, а также проблемы в сфере землепользования. Если присоединяется территория, которую еще предстоит осваивать, то это сказывается на финансовой и материальной

составляющей города, а с другой стороны, если город затягивает присоединение, то начавшийся процесс урбанизации на территории, находящейся на достаточном расстоянии от самого города, значительно затрудняет управление процессом землепользования или делает его невозможным. Кроме того, в данном случае существует опасность сопротивления жителей мелких муниципалитетов присоединению, так как их идентификация как жителей определенного поселения достаточно сильна. Чаще всего в таких случаях происходит присоединение более слабых с финансовой точки зрения муниципалитетов, более сильные остаются независимыми.

3. Передача функций. Одной из возможностей реформирования в рамках метрополитенских территорий в странах с двухуровневой системой местного самоуправления (США, Великобритания и др.) и федеративных государствах, где деятельность муниципалитетов регламентируется субъектами федерации, является возможность передачи функций с местного уровня управления на другие уровни, а также консолидации нескольких уровней для осуществления программы. Причем этот процесс может принимать форму как разделения функций (например, меж-

¹ Norton A. The Government and Administration of Metropolitan Areas in Western Democracies: Survey of Approaches to the Administrative Problems of Major Conurbation in Europe and Canada. — Birmingham, 1983. P. 36.

² Stephens R. G., Wikstrom N. Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future. — NY, 2000. P. 49.

ду графством и муниципалитетом), так и консолидации разных уровней (например, графств разных штатов и муниципалитетов в их составе) для осуществления той или иной деятельности. Одним из самых популярных вариантов является при этом исполнение отдельных функций (здравоохранение, социальное обеспечение, транспортные магистрали, развитие зон отдыха) на добровольной основе совместно с центральным городом и графством (или графствами), результатом чего является усиление роли графства как главного элемента метрополитенской территории. Этот подход возможен на основе добровольных договоренностей, достигнутых в результате переговоров между служащими муниципалитетов и графств, и представляет собой возможность преодоления ряда последствий административной фрагментации в метрополитенских регионах, хотя отдельные муниципальные образования и сохраняют при этом политическую автономию¹.

4. Метрополитенская федерация². Учитывая все трудности ранее охарактеризованных процессов, многие ученые выступают за метрополитенские федерации

как самую эффективную возможность решения проблем метрополитенских регионов на наиболее рациональной основе. Главной идеей является при этом создание единой системы управления для всей территории, обладающей, однако, ограниченной компетенцией; большинство существующих местных единиц (обоих уровней) продолжают при этом выполнять «собственно местные» функции. Обычно план федерализации предусматривает участие более мелких единиц в политическом процессе и процессе управления метрополитенским регионом через какую-либо форму представительства в органах управления метрополитенского уровня. Наиболее полно федеративный принцип был реализован в Торонто (Канада) в 1953 г. в соответствии с законом провинции Онтарио³. Муниципалитет Торонто обладает полной компетенцией в таких сферах, как водоснабжение, удаление стоков, основные транспортные магистрали, общественный транспорт, планирование на территории, охватывающей центральный город и 12 пригородов. Метрополитенский совет, состоящий из глав администраций пригородов и

1 Governance and Opportunity in Metropolitan America / Ed. By Committee on Improving the Future of U. S. Cities Through Improved Metropolitan Area Governance. — Washington D. C., 1999.

2 Keating M. Comparative Urban Politics: Power and the City in the USA, Canada, Britain and France. — Aldershot; Hants, 1991. P. 98.

3 Isin E. F. Governing Toronto Without Government: Liberalism and Neoliberalism // Studies in Political Economy. 1998. № 56. P. 169–192.

12 избранных муниципальных служащих Торонто, руководит метрополитенским муниципалитетом. Ранее существовавшие единицы продолжают осуществлять такие функции, как здравоохранение, библиотечное обслуживание, социальное обеспечение, хотя полиция уже в 1957 г. была передана в метрополитенское управление, что вызвало упреки в том, что планируется полное присоединение пригородов к центральному городу.

5. Правительственные меры, не связанные непосредственно с местным самоуправлением. Для решения проблем управления метрополитенскими территориями и их развития использовались также меры, не связанные с законодательством о местном самоуправлении. Ряд программ осуществлялся непосредственно центральными правительствами или иными более высокими, чем местный, уровнями управления. Особенно это характерно для Франции, с ее высокой степенью централизации системы управления. В федеративных государствах механизмы взаимодействия носят более комплексный характер, так как в них участвуют оба государственных уровня. В штатах Нью-Йорк и Калифорния специальные подразделения администрации губернатора осуществляют взаимодействие с крупнейшими городами и

участвуют в решении проблем метрополитенских регионов. Более того, многие особые округа метрополитенских регионов представляют собой, с правовой точки зрения, агентства штатов, а их руководители или главы администраций назначаются губернаторами или законодательными органами. Правительство США занимается решением проблем метрополитенских регионов на системной основе через свои программы в сфере жилищной политики, обновления городов, строительства дорог, здравоохранения, занятости¹. На этом же поле действуют парapolитические организации, которые, не являясь собственно органами управления, в то же время приобретают все большее влияние в процессе формирования публичной политики.

Фрагментация системы управления в метрополитенских регионах является одной из причин сепаратистских и изоляционистских тенденций развития. Мелкие муниципалитеты чаще всего формируются из достаточно однородных групп населения по таким признакам, как уровень доходов, этническая принадлежность, религия, род занятий и т. д. Это создает более сильную идентификацию принадлежности к определенной общности и, возможно, снижает степень конфликтности, однако это происходит ценой высокой степени политической изоляции. Эти

¹ Keating M. The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change. — Cheltenham; Northampton, 1998. P. 67.

тенденции тормозят развитие формальных институтов метрополитенского управления, но одновременно они свидетельствуют об эмбриональном характере метрополитенских политических систем.

Анализ современной системы управления урбанизированным регионом Санкт-Петербургом, а также прилегающей к нему территории Ленинградской области позволяет выявить ряд преимуществ по сравнению с метрополитенскими системами управления многих крупнейших городов. Вышеназванные тенденции дезинтеграции, сепаратизма отдельных муниципальных образований не имеют места, уровень интеграции в системе достаточно высок. Однако это предполагает и обратную сторону — снижаются возможности участия населения в процессе принятия решения в связи с отсутствием у муниципалитетов полномочий по решению проблем в наиболее важных функциональных сферах и отсутствием у них ресурсной базы для обеспечения эффективного полномасштабного управления территорией.

В целом проблема метрополитенского управления на уровне Санкт-Петербурга может быть сведена к следующим основным аспектам:

1. С политической точки зрения необходимо четко выявить сферы деятельности и полномочия, в рамках которых данные виды деятельности могут наиболее эффективно осуществляться на максимально низком уровне управления. В соответствии с этим должна быть определена территориальная основа

организации местного самоуправления. С большой вероятностью можно констатировать, что по большинству функций ныне существующие муниципальные образования внутригородских территорий (как и большинство мелких или относительно мелких муниципальных образований в крупных метрополиях) не смогут быть ни главными акторами принятия решений, ни главными исполнителями этих решений. Несомненно иначе может обстоять дело в отдельно стоящих городах, что требует учета при выработке модели.

2. С финансово-экономической точки зрения формирование самостоятельных бездотационных бюджетов ныне существующих муниципальных образований внутригородских территорий практически невозможно, а расходование средств их органами управления должно находиться под жестким контролем. Соответственно, большая часть финансовой компетенции, а также налоговая политика сохранятся за органами исполнительной власти субъекта РФ. Как и для всех метрополий, для Санкт-Петербурга существует проблема обеспечения им значительного объема услуг для населения прилегающей территории, что требует учета этих затрат при формировании финансовых ресурсов всей территории в целом.
3. С точки зрения повышения эффективности функционирования всей системы в целом главным является выработка механизмов

взаимодействия всех участников процесса в ходе принятия и реализации управленческого решения.

На основе анализа широкого спектра проблем, связанных с управлением в крупных метрополитенских регионах, был составлен ряд рекомендаций, которые могли бы способствовать совершенствованию системы управления Санкт-Петербурга, второго по величине города РФ, входящего также в число 30 наиболее крупных городов мира.

В ныне существующей ситуации, когда Санкт-Петербург является субъектом РФ, т. е. городом-государством, наиболее рациональным представляется использование опыта Берлина, где на общегородском уровне одни органы управления решают задачи как государственные, так и муниципальные. В мире в последние годы существует общая тенденция — без участия государства, в том числе федеральных органов управления, многие проблемы городов такого масштаба не могут решаться. В тех случаях, когда город не является субъектом государственного управления, центральным органам управления приходится брать на себя решение многих проблем. Деволюция полномочий региональному уровню свидетельствует о расширении его роли именно как уровня децентрализованного государственного управления.

В случае придания Санкт-Петербургу муниципальной компетенции как единому муниципалитету с сохранением его государственных полномочий субъекта РФ второй уровень управления (укрупненный или не укрупненный) будет решать тактические и / или оперативные задачи, в зависимости от функции, под жестким контролем города. Это не мешает формировать в районах или муниципальных округах полноценные органы местного самоуправления как форму местной демократии. Укрупнение, естественно, позволит исполнять на муниципальном уровне более широкие полномочия и больший масштаб функций.

Ряд функций (например, транспортную функцию) придется координировать с Ленинградской областью, что потребует интенсивных усилий со стороны органов государственного управления обоих субъектов. В связи с этим, возможно, более рациональным было бы объединение Санкт-Петербурга и области, т. е. расширение метрополитенского региона Санкт-Петербурга за счет прилегающей территории. В этом случае городу мог быть присвоен статус городского округа в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ с сохранением особого регулирования ст. 79, позволяющей создавать муниципалитеты второго уровня на внутригородских территориях.

ФОРМЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И НАСЕЛЕНИЕМ

*ВАСЕЦКИЙ А. А.,
ЛЕВИНА С. А.,
ЯСТРЕБОВА Е. Ю.*

Васецкий Андрей Анатольевич — кандидат философских наук, проректор — директор Института дополнительного профессионального образования государственных и муниципальных служащих Северо-Западной академии государственной службы.

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

Ястребова Елена Юрьевна — старший преподаватель кафедры связей с общественностью Северо-Западной академии государственной службы.

Органы местного самоуправления (МСУ) максимально приближены к населению и призваны выражать и защищать его интересы. В то же время МСУ имеет непосредственное отношение к власти, обладает рядом полномочий и ресурсами по их реализации. Являясь связующим звеном между государственной властью и народом, органы МСУ призваны осуществлять и коммуникативную функцию. Работа муниципальных советов становится заметной только при условии организации информирования населения, а информационное взаимодействие с органами государственной власти позволяет ставить цели и задачи в соответствии с направлением государственной политики. Выбор информационных каналов и умелое их использование в итоге повышает эффективность деятельности органов МСУ, что обуславливает актуальность заявленной темы.

В предлагаемой статье авторы ставят цель провести анализ и выявить наиболее оптимальные формы информирования населения органами местного самоуправления в Санкт-Петербурге, формы информационного взаимодействия органов местного самоуправле-

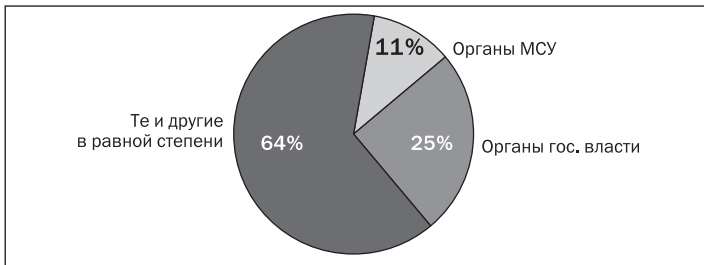


Рис. 1. Инициаторы информационного взаимодействия

ния Санкт-Петербурга с органами государственной власти.

Данные для анализа особенностей информационного взаимодействия органов МСУ с органами государственной власти и населением были получены путем глубинного интервью с главами муниципальных образований, телефонного опроса депутатов муниципальных советов, проведения фокус-группы, анкетирования жителей некоторых районов Санкт-Петербурга.

По мнению большинства респондентов (64%), инициаторами информационного взаимодействия в равной степени являются и органы местного самоуправления, и органы государственной власти (рис. 1). Хотя 25% опрошенных отмечают, что инициаторами являются органы государственной власти, а органы МСУ проявляют инициативу только по мере необходимости. Такой подход противоречит принятым законодательным актам и может сни-

жать качество деятельности органов власти.

Причиной такого положения вещей может быть стремление отдельных органов государственной власти способствовать распространению информации по принципу директивных распоряжений «сверху», на что указывают 17% респондентов. 11% депутатов муниципальных советов считают поток информации, исходящей от органов МСУ, гораздо слабее, чем от органов власти. Обнадешивает тот факт, что 70% опрошенных считают, что взаимодействие идет на равных (рис. 2).

Каналы, используемые для обмена информацией между органами МСУ и органами государственной власти, представлены на рис. 3¹.

Из гистограммы видно, что наиболее часто используемые каналы — это электронная почта и телефон — видимо, в силу оперативности данных видов связи. Но в интервью большинство респондентов отмечают, что

¹ Здесь и далее сумма ответов может превышать 100%, так как респонденты имели право выбрать более 1 варианта ответа на вопрос.

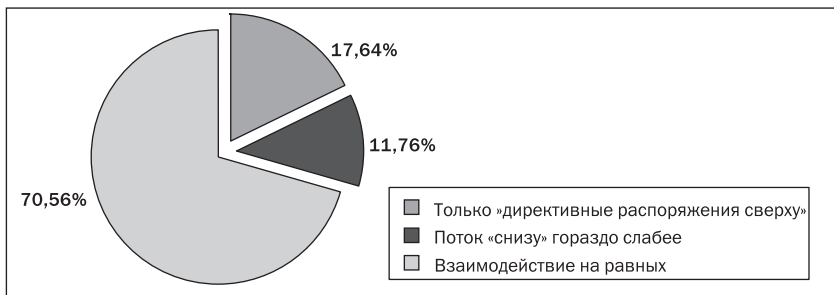


Рис. 2. Организация информационного взаимодействия органов МСУ с органами государственной власти

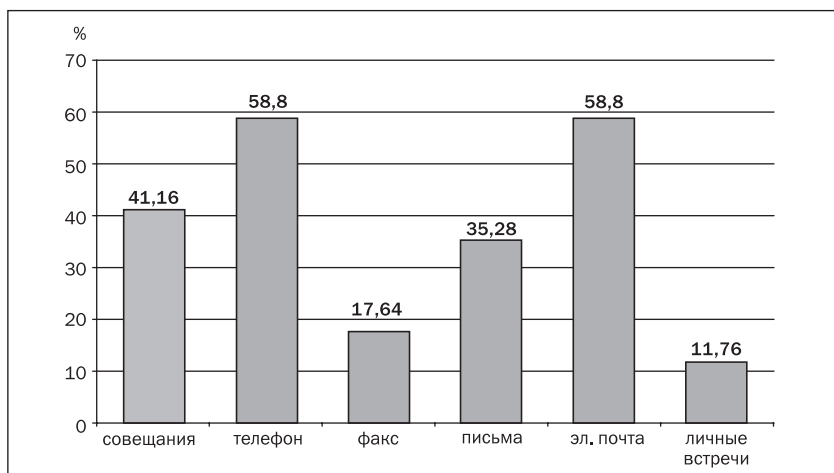


Рис. 3. Каналы обмена информацией органов МСУ и государственной власти

основной формой обмена документальной информацией остаются письма, поскольку только письменная форма является официально признанным ответом на запрос. Причем многие отмечают, что это замедляет работу.

Второй по значимости канал информационного взаимодействия —

совещания: совещания в администрации района и города, заседания муниципальных советов, работа профильных комиссий администрации района, коллегии администрации района, семинары комитета по работе с исполнительными органами государственной власти и взаимодействию с органами местного само-

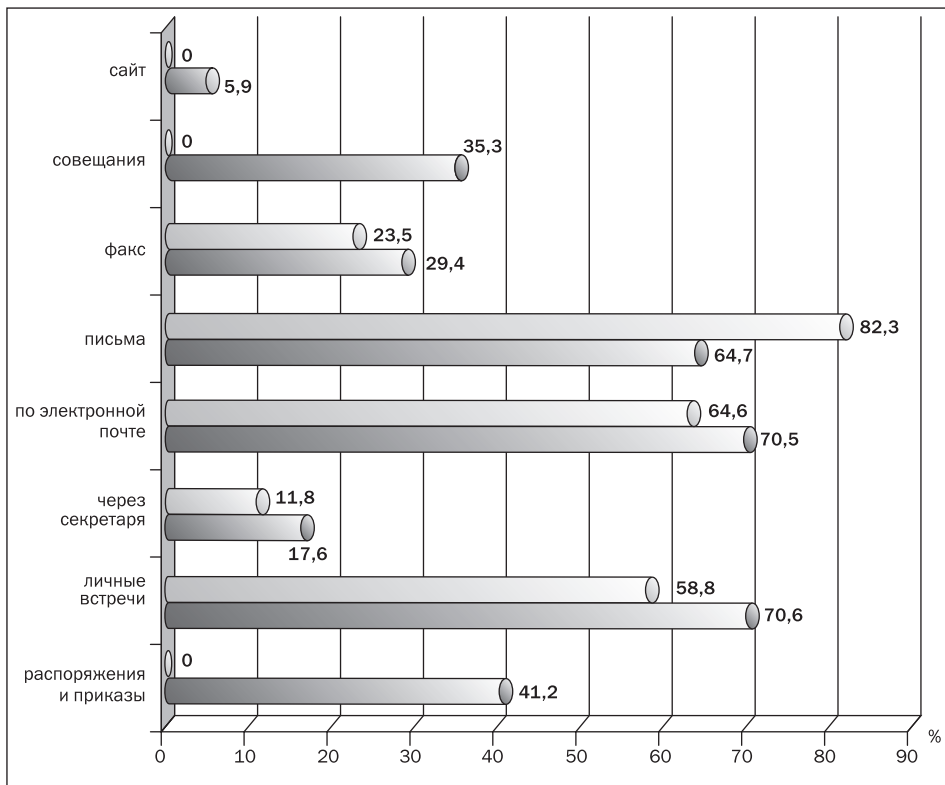


Рис. 4. Средства информирования

управления правительства Санкт-Петербурга. Личные встречи были вынесены отдельно, так как к ним относятся прямые контакты между представителями органов МСУ и государственной власти вне регламента.

Следует отметить, что структура использования средств для взаимного информирования органами государственной власти и органами МСУ существенно отличается (рис. 4).

Муниципальные советы используют такую форму информирования,

как письма чаще (82%), чем органы государственной власти (64%). Электронная почта, наоборот, чаще используется органами государственной власти (70% против 64%), хотя в этой части отличия небольшие. Некоторые респонденты отмечали, что у них отсутствует электронная почта, позволяющая осуществлять связь со Смольным.

Сайт используется органами МСУ (5,9%) для получения информации о деятельности органов государствен-

ной власти, готовящихся мероприятиях, принятых решениях. Столь небольшой процент использующих Интернет-ресурсы объясняется отсутствием у многих муниципальных образований собственного сайта — только 42% опрошенных указали на его наличие. Но и среди них большинство респондентов отмечают, что используют его по минимуму: вывешивают устав, нормативные акты и практически не ведут работу по его обновлению и поддержанию, ссылаясь на нехватку денежных средств. Служащие органов государственной власти вообще не заходят на сайты муниципальных образований, игнорируя это современное средство коммуникации.

Совещания и распоряжения воспринимаются исключительно как средство донесения информации от органов государственной власти органам МСУ, несмотря на то, что многие депутаты муниципальных советов позиционируют свою независимость и неправомочность отдавать им приказы. Напрашивается вывод о том, что на совещаниях представители муниципальных советов лишены инициативы. Эта форма информационного взаимодействия не используется органами государственной власти для получения обратной связи с органами МСУ, для выяснения их потребностей и проблем.

Под личными встречами подразумеваются встречи руководителей: глав администраций, председателей муниципальных советов. Причем органы государственной власти чаще сами приглашают к себе представителей органов МСУ (70% случа-

ев). Депутаты муниципальных советов используют личные встречи для обмена информацией преимущественно в том случае, если сложились хорошие личные отношения с сотрудниками районной администрации. В личной беседе некоторые респонденты отмечали, что для продвижения информации, для оказания влияния на органы государственной власти и принятия ими точки зрения органов МСУ необходимо проявлять определенную настойчивость: это могут быть многократные напоминания, дублирование информации.

Данные гистограммы на рис. 4 заставляют усомниться в том, что информационное взаимодействие между органами МСУ и государственной власти происходит на равных.

Выявление связей органов МСУ с органами государственной власти позволяет определить частоту и плотность их взаимодействия (рис. 5).

На первом месте по частоте контактов находятся администрации районов, на территории которых расположены муниципальные советы (94%). Некоторые муниципальные образования взаимодействуют с главами администраций, некоторые чаще обращаются в соответствующие комитеты и отделы: по образованию, по молодежи, по благоустройству, по строительству, по работе с МСУ.

На втором месте по частоте обращения, но не по значимости — комитет по работе с исполнительными органами государственной власти и взаимодействию с органами местного самоуправления администрации губернатора Санкт-Петербурга, возглавляемый Н. В. Шубиной.

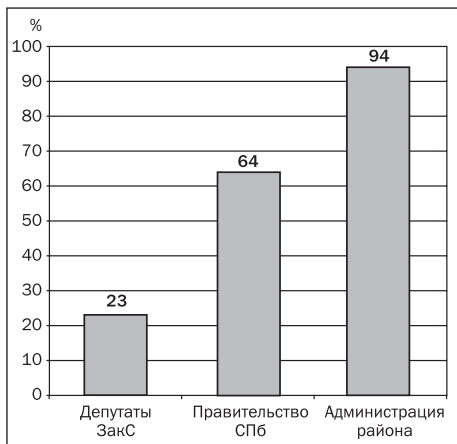


Рис. 5. Структура взаимодействия органов МСУ с органами государственной власти

Отмечалось также Министерство экономического развития.

Депутаты Законодательного собрания Санкт-Петербурга, к сожалению, не так активно участвуют в процессе коммуникации с органами МСУ. Только 23% опрошенных отметили, что взаимодействуют с депутатами Законодательного собрания. Объясняется это тем, что коммуникативные процессы могут быть выражены только в случае избрания депутата в парламент Санкт-Петербурга от территории муниципального образования, т. е. все определяется личными контактами. При этом прозвучало мнение, что такого плана контакты происходят с периодичностью два раза в год. На встречах с представителями органов государственной власти, как правило, обсуждаются вопросы, связанные с

благоустройством территории, с реализацией социальных программ, с опекой, попечительством, а также вопросы финансирования муниципальных советов.

Информационное взаимодействие с населением в равной (а возможно, и в большей) степени значимо для органов МСУ, как и взаимодействие с органами государственной власти, так как сама идея самоуправления основана на соблюдении интересов граждан. Выстраивание коммуникации органов МСУ Санкт-Петербурга с местными жителями имеет некоторые особенности (рис. 6 на с. 158).

Депутаты муниципальных советов наиболее значимым каналом получения информации от жителей считают личные взаимодействия (82%) — это приемы граждан, консультации, публичные слушания, отчеты перед жителями, контакты во время массовых мероприятий (например, проведения праздников). Становится очевидным при этом, что именно письменная форма взаимодействия занимает наибольший объем. К ней относятся письма (70%), в том числе и присылаемые в газету, жалобы (29%), заявления (17%). Следует отметить, что жители пишут не только жалобы, но и благодарственные письма на имя губернатора за участие депутатов в решении проблем. В некоторых муниципальных образованиях жители имеют возможность связываться с депутатами напрямую по мобильному телефону. Зачастую этот способ взаимодействия бывает мнимым: депутаты не всегда отвечают

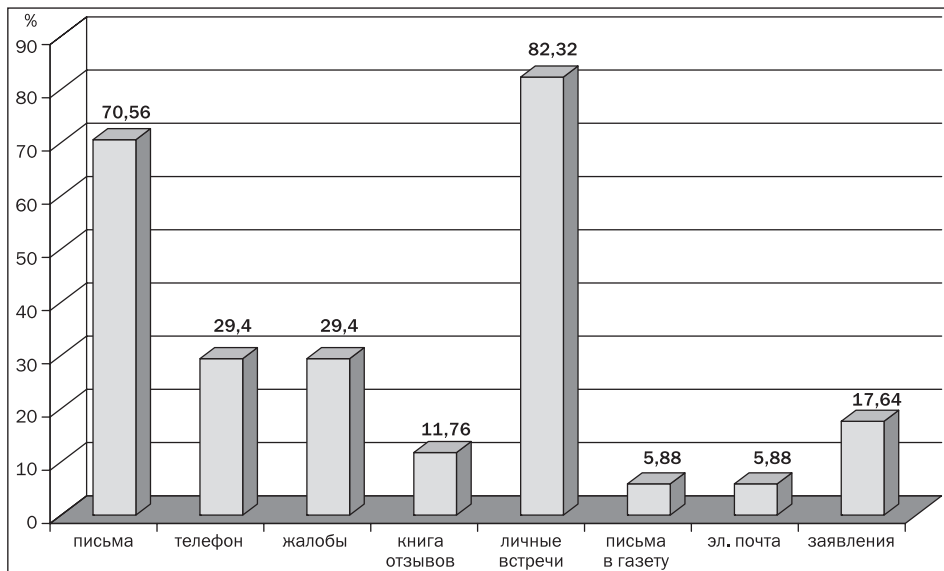


Рис. 6. Каналы обратной связи органов МСУ с жителями

на звонки, даже если на визитке указан номер телефона. Это подтверждается фактом, что сами жители не указывают телефон как способ связи с органами МСУ (см. рис. 7). Электронная почта для этих целей используется крайне редко (5%).

Со стороны местных жителей исходит несколько иная информация о каналах связи с органами МСУ и указываются иные источники информации об их деятельности (рис. 7, рис. 8).

При сравнении мнения жителей и депутатов муниципальных советов о существующих информационных источниках вырисовывается интересная картина. Основной канал информирования населения — это газеты, что отмечают 52% опрошенных жи-

телей. Муниципальные СМИ, безусловно, содержат самую полную и достоверную информацию о работе муниципальных советов. Но эта информация не доходит до целевой аудитории, и разрыв между выбором депутатов (100%) и населения (52%) подтверждает это.

Анализ данных, полученных при опросе населения, показывает, что личные встречи с депутатами занимают лишь 5% в общем объеме представленных информационных источников. Тогда как сами депутаты отмечают этот способ информирования в 70% случаев. Такое расхождение во мнениях свидетельствует о том, что депутаты муниципальных советов придают личным встречам гораздо большее значение,

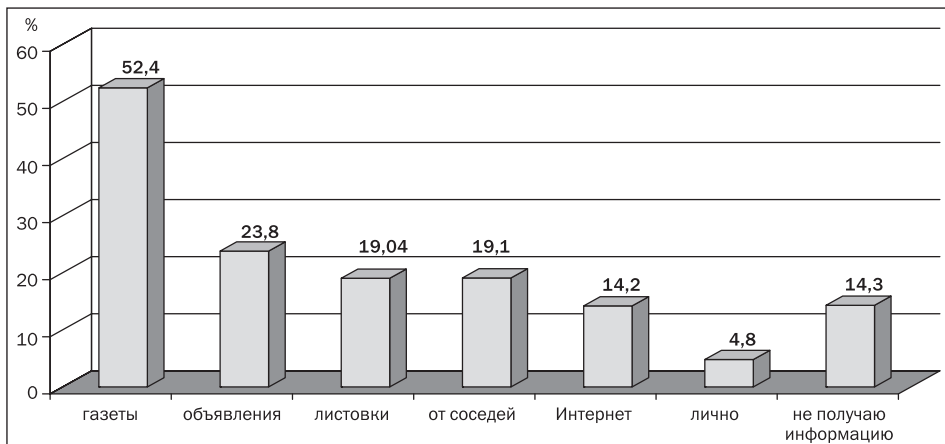


Рис. 7. Источники информации жителей о деятельности органов МСУ (выбор жителей)

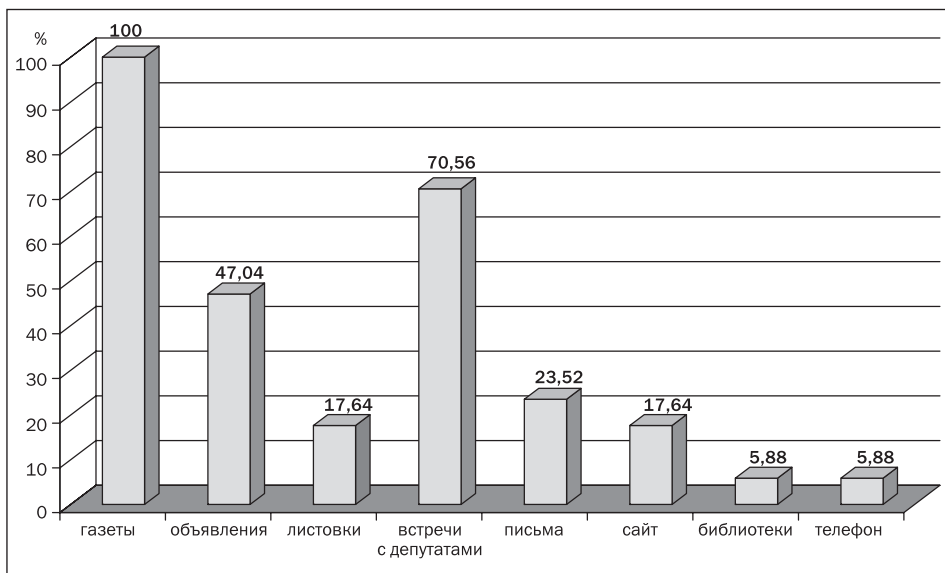


Рис. 8. Источники информации для жителей о работе органов МСУ (выбор депутатов)

чем жители. Личные встречи являются в большей степени средством накопления публичного капитала, создания известности депутата, формирования его имиджа, чем формой информационного взаимодействия с населением.

Объявления читают 23% жителей, среди депутатов на них ориентированы 47%. Листовки как средство информирования используются муниципальными советами преимущественно в период предвыборной агитации (17%), при этом их рассматривают как информационный источник 19% жителей.

Представляет интерес такой источник, как «соседи»: 19% опрошенных получают информацию от лидеров мнений. Как правило, это жители с активной гражданской позицией, участники общественных организаций, чаще пенсионеры. Они взаимодействуют непосредственно с депутатами муниципальных советов и затем доводят полученные сведения до остальных. 14% от общего числа опрошенных не получают никакой информации. Возникает вопрос: почему они не становятся участниками коммуникативного процесса? Только ли из-за собственной пассивности, или недостаточная активность органов МСУ тоже оказывает влияние? Указанная цифра не является критической, поскольку в демократическом обществе всегда есть категория граждан, не интересующихся политикой, но дальнейший рост этого показателя (приближение его к 20%) может свидетельствовать о падении легитимности власти, росте недоверия к ней.

Такая форма коммуникации, как письмо, не указывалась вовсе. Отдельные респонденты отмечали, что «на праздники, на дни рождения приходят поздравительные письма», но не могли вспомнить имена депутатов, подписавших их. Такие письма могут выступать средством напоминания о существовании органов МСУ, но они не вносят вклад в степень осведомленности граждан о работе этих органов.

Что знают жители о местном самоуправлении? Ответ на этот вопрос представлен на рис. 9.

Депутатов муниципальных советов знают только 47% граждан. Это не означает, что с ними знакомы лично или знают в лицо, многие только слышали фамилию. О направлениях деятельности органов МСУ знают 29%. При этом 71% жителей не имеет представления о том, чем занимаются муниципальные советы. 42% жителей знают, какие услуги оказывают органы МСУ. 52% жителей имеют доступ к отчету о деятельности МСУ, но не читали его, а просто видели или слышали о его существовании.

Осведомленность жителей напрямую зависит от возраста. Молодежь до 30 лет, как правило, ничего не знает о деятельности МСУ, среди жителей от 30 до 45–50 лет процент имеющих представление об МСУ уже выше, жители пенсионного возраста, особенно старше 60, не только лучше осведомлены о работе органов МСУ, но и активно взаимодействуют с ними. В процессе интервьюирования звучали такие реплики: «работают только с пожилыми», «отсутствует информированность», «необходимо

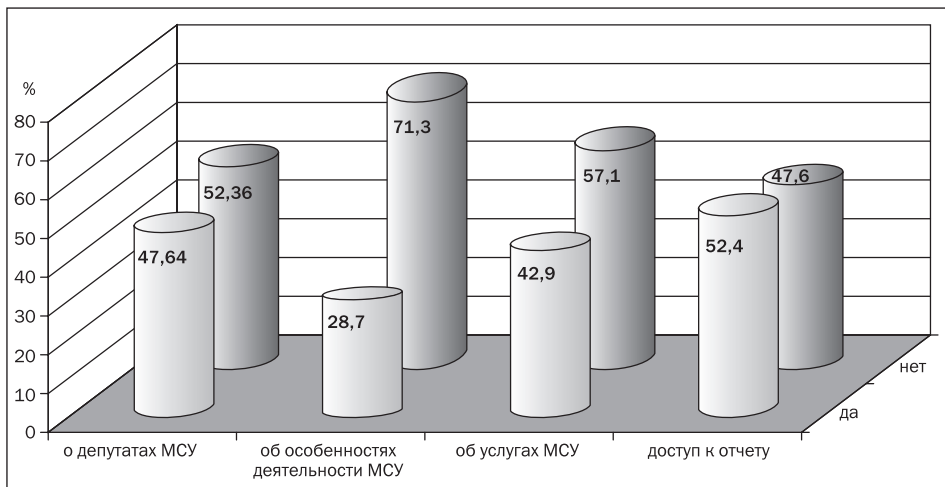


Рис. 9. Осведомленность жителей о местном самоуправлении

больше информации для всех слоев населения».

Плохая осведомленность населения о деятельности муниципальных советов напрямую отражается на характере его взаимодействия с органами МСУ (рис. 10).

Консультации получали только 14% опрошенных жителей, 76% никогда не обращались в органы МСУ. Следует отметить, что при обращении с письменными заявлениями жители всегда получали ответ. Услугами, предоставляемыми МСУ, пользовались 14% жителей, хотя осведомлены об услугах 43%. Но и те жители, кто пользовался данными услугами, отмечают, что делали это крайне редко. В основном это получение помощи многодетным семьям, благоустройство территории, платные услуги. В органы МСУ обращаются только при возникновении проблемных си-

туаций. Для жителей активного возраста проблемными становятся вопросы организации стоянок на месте детских площадок, выделения площадок под застройку, плохое качество дорог. Они обращаются в органы МСУ реже, чем пенсионеры.

Следующий блок аналитических данных позволяет выделить причины такого низкого уровня информированности граждан.

По оценкам жителей, доступ к информации крайне затруднен: так считают 62%. Такое ощущение возникает из-за того, что сами органы МСУ проявляют мало инициативы в предоставлении имеющейся информации. Как правило, они осуществляют эту деятельность только по требованию граждан. Это подтверждают 33% выбравших вариант ответа «информацию получить легко». Никто не сказал, что информация

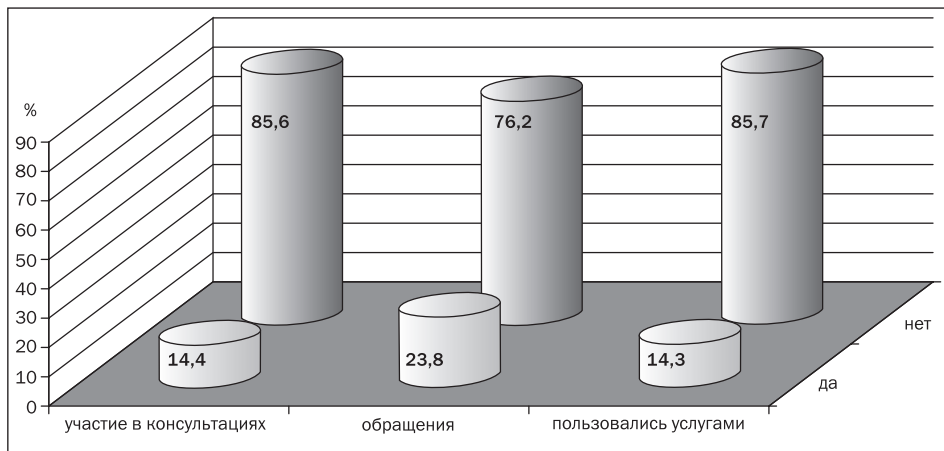


Рис. 10. Взаимодействие жителей с органами МСУ

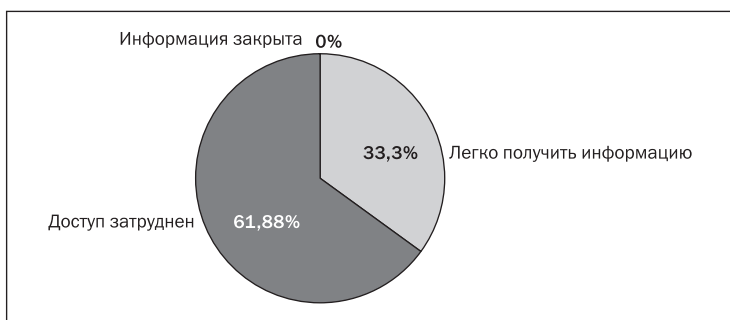


Рис. 11. Доступность информации для жителей

полностью закрыта — и это радует (рис. 11). Хотя некоторые высказывались о «необходимости осведомлять граждан о работе и результатах».

Как отмечалось ранее, основной канал получения информации для жителей — это газеты (52%). Но как видно из диаграммы, представленной на рис. 12, муниципальные газеты читаются крайне редко. Регулярно

читают 19% жителей, 30% не читают их вовсе, 33% — от случая к случаю.

Одной из причин недостаточной осведомленности жителей о деятельности органов МСУ, видимо, является невнимание населения к муниципальным печатным изданиям. Становится очевидным, что существует необходимость более активно привлекать другие формы информирования населения.

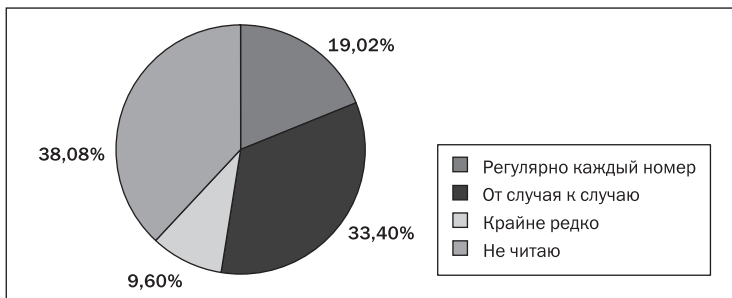


Рис. 12. Регулярность чтения жителями муниципальных газет

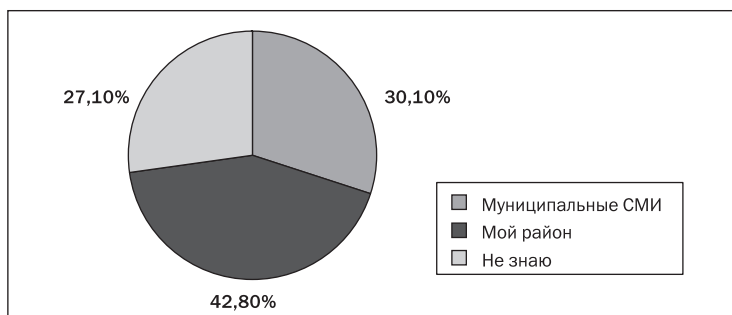


Рис. 13. Осведомленность населения о муниципальной прессе

Картина становится еще более печальной, если детально выяснить степень осведомленности населения о муниципальной прессе. Как следует из данных на рис. 13, только 30% знакомы с муниципальными СМИ. 43% идентифицируют муниципальные СМИ с газетой «Мой район», которая таковой не является и не ставит своей целью предоставление гражданам информации о деятельности органов МСУ. Следовательно, их можно смело присоединить к 27% тех, кто ничего не слышал о муниципальных газетах.

Муниципальные газеты издаются в достаточном количестве. Их от-

сутствие у потенциальных читателей означает, что они не доходят до населения. При сравнении способов распространения муниципальных СМИ, называемых органами МСУ (рис. 15 на с. 165), и мест доступа данного источника информации, которые указывают жители (рис. 14 на с. 164), находим существенные отличия.

Газеты всегда есть в помещении муниципальных советов, но там их берут только 14%. Самая эффективная — адресная доставка, но в почтовом ящике газету находят 9,5% жителей, тогда как 29% депутатов

указывают на использование этого способа доставки. Дело в том, что в некоторых муниципальных округах, выбравших этот вариант ответа и реализующих эту форму информационного взаимодействия, газета распространяется не по всем почтовым ящикам, а лишь частично. Остальные жители берут газету в местах массового скопления народа.

Наибольший доступ данного источника информации может быть в магазинах (28%), но используют эти места для доставки газет только 11% муниципальных советов. В метро газеты находят 19% жителей, но муниципальные СМИ распространяются там только от 6% муниципальных советов. 17% депутатов муниципальных советов указали, что газету можно найти в поликлиниках, но берут ее там только 5% жителей, при этом посещают поликлиники в основном люди пожилые, следовательно, молодое работающее население через поликлиники не охватить.

Такие способы распространения муниципальных газет, используемые муниципальными советами, как стенды по округу (12%), библиотеки (12%), дома культуры (6%), почта (6%), общественные организации (12%) населением не указывались вовсе, что, видимо, свидетельствует о низкой посещаемости населением указанных мест и заведений.

Сравнительный анализ гистограмм на рис. 14 и рис. 15 показывает, что муниципальная пресса распространяется там, где она остается недоступной для большинства жителей муниципальных округов, а наиболее эффективные каналы распространения задействованы мало. Это, по всей видимости, и является основной причиной низкого процента осведомленности граждан о муниципальных средствах массовой информации.

На рис. 16 показано, какая информация в газетах прежде всего интересуется жителей. 39% опрошенных

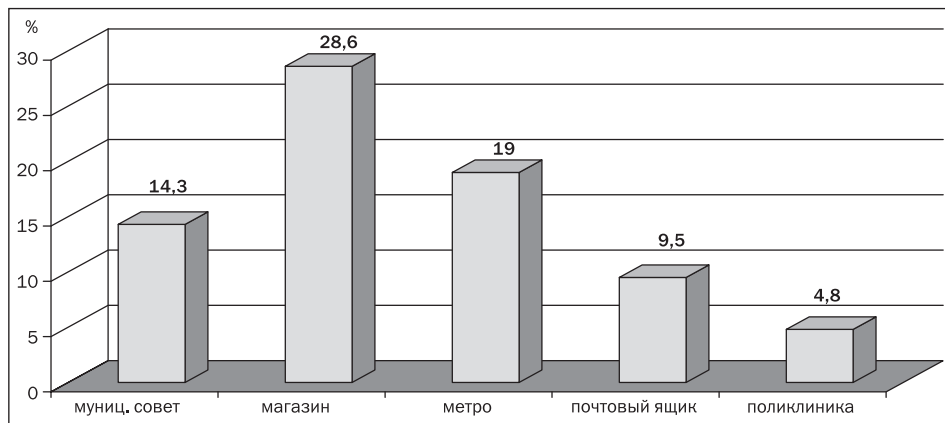


Рис. 14. Места доступа к муниципальным газетам

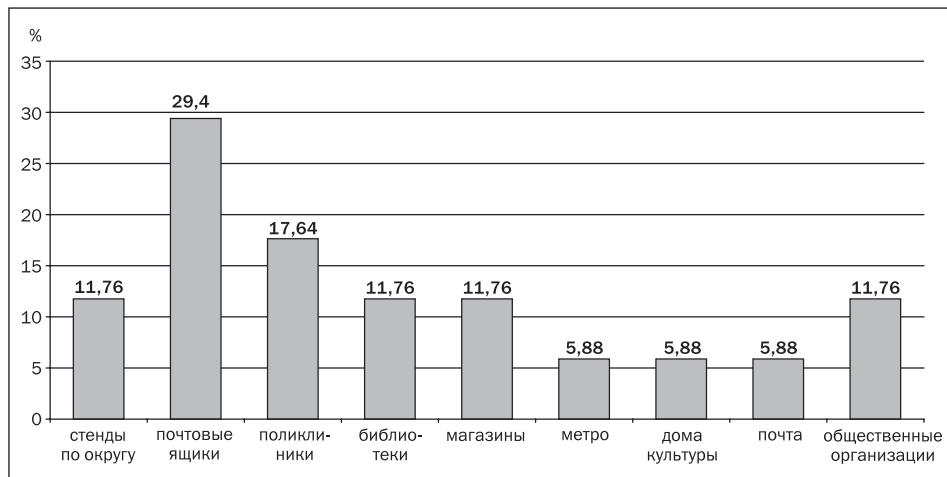


Рис. 15. Способы распространения муниципальных газет

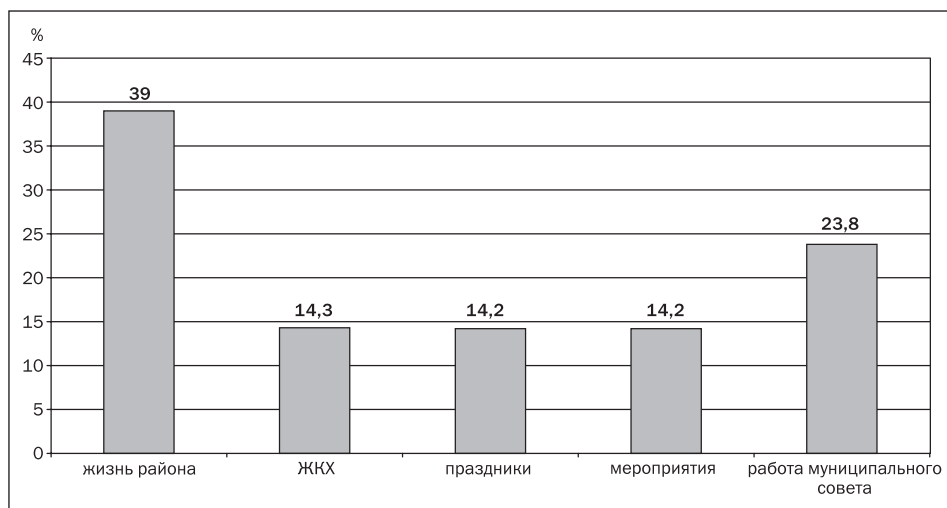


Рис. 16. Характер информации, извлекаемой жителями из газет

узнают о жизни района: происходящие события, новости, ремонт дорог, ДТП. На втором месте — работа муниципального совета (24%). Сюда

относится информация о принятых решениях, о работе администрации района, о встречах с депутатами. 14% жителей интересуются работой

жилищно-коммунального хозяйства, а также узнают о проведении праздников, мероприятий. Пользуется спросом информация о возможностях организации досуга, о выставках, программа ТВ. Эти данные можно использовать для привлечения внимания читателей к муниципальной прессе.

Подводя итоги, можно сделать вывод, что поставленные в начале статьи цели были достигнуты. Социологическое исследование показало основные формы информационного взаимодействия органов МСУ, степень привлечения муниципальных СМИ, выявило некоторые расхождения в предпочитаемых каналах коммуникации между жителями и депутатами муниципальных советов. Приведенный в статье подробный анализ позволит улучшить деятельность муниципальных советов в сфере информационного взаимодействия с органами государственной власти и с жителями муниципальных округов.

Ниже авторы приводят свои рекомендации по повышению эффективности информационной деятельности органов местного самоуправления:

1. С органами государственной власти:

- 1) организовывать обучающие семинары для депутатов муниципальных советов;
- 2) проводить круглые столы по обмену опытом между депутатами различных округов;
- 3) создать внутреннюю Интернет-сеть, так называемый Интранет, как внутрикорпоративное СМИ, куда имеют доступ только сотрудники, для обмена инфор-

мацией между органами государственной власти и МСУ, где предоставлять правовую, юридическую информацию, принятые законодательные акты и решения, информацию для составления социально-экономического паспорта и др.;

- 4) привлекать специалистов по связям с общественностью для организации процесса информационного взаимодействия (создание информационных поводов, поиск новых форм и каналов информирования, организация и управление коммуникациями);
 - 5) расширить контакты с депутатами Законодательного собрания Санкт-Петербурга;
 - 6) конкретизировать реальные полномочия органов МСУ;
 - 7) шире использовать электронную почту.
2. С населением:
- 1) предоставлять информацию гражданам в инициативном порядке, не дожидаясь их требований;
 - 2) организовать передачи на местных телеканалах и радио для разъяснения сути работы органов МСУ;
 - 3) задействовать локальное радиовещание (громкоговорители на площадях, в магазинах) для новостей;
 - 4) создать форум на сайте для обмена мнениями с жителями;
 - 5) разработать программы для привлечения средних слоев и молодежи, привлекать школы и вузы для их информирования;

- 6) организовать адресную доставку муниципальных газет по почтовым ящикам. Распространять муниципальные газеты в магазинах и метро;
- 7) использовать для информирования не только муниципальные СМИ, но и городские;
- 8) использовать бегущую строку и экраны в городском транспорте;
- 9) создавать видеоотчеты о деятельности муниципальных советов и демонстрировать их на отчетных собраниях, на телевидении, на уличных ЖК-экранах;
- 10) издавать ежегодный отчет о деятельности муниципально-го совета и задачах на следующий год отдельной брошюрой и распространять ее методом «директ-мэйл» (прямой рассылкой);
- 11) использовать книги отзывов и предложений как способ получения обратной связи с жителями;
- 12) для опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов использовать 1-ю и 2-ю страницы муниципальных газет;

13) использовать такой метод информирования, как социальная реклама.

Информирование населения напрямую зависит от распределения бюджетных средств. Так, депутаты указывают на то, что зачастую в ущерб бюджету, выделяемому на информирование, денежные средства приходится направлять на социальную помощь нуждающимся гражданам, и 70 тыс. рублей, необходимых на содержание сайта, лучше потратить на другие нужды. В связи с этим можно рекомендовать определить минимальную сумму расходов из бюджета на информирование населения, чтобы это направление деятельности не оставалось без финансирования. Но при планировании расходов на информационную деятельность следует четко понимать, чего мы хотим достичь, зачем нам это нужно и как мы будем использовать полученные результаты. Расчет и сравнительный анализ затрат и планируемой выгоды позволит рационально использовать денежные средства. Потребность государственной власти в проведении подобных исследований подтверждает серьезность намерений в реформировании органов местного самоуправления.

ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

*ЩЕРБУК Ю. А.,
ЖОЛОбОВ В. Е.,
КАДЫРОВ Ф. Н.,
ХАЙРУЛЛИНА И. С.*

Щербук Юрий Александрович — председатель комитета по здравоохранению Санкт-Петербурга (Санкт-Петербург).

Жолобов Владимир Евгеньевич — первый заместитель председателя комитета по здравоохранению Санкт-Петербурга (Санкт-Петербург).

Кадыров Фарит Накипович — доктор экономических наук, заместитель председателя комитета по здравоохранению Санкт-Петербурга (Санкт-Петербург).

Хайруллина Ирина Сергеевна — экономист комитета по здравоохранению Санкт-Петербурга (Санкт-Петербург).

Совершенствование управления здравоохранением является одной из важнейших задач, от решения которой будет зависеть успех осуществления проекта модернизации здравоохранения Санкт-Петербурга.

Проблемы организации публичной власти в Санкт-Петербурге в сфере здравоохранения связаны, прежде всего, с отсутствием учреждений здравоохранения муниципального уровня. Соответственно организацией оказания медицинской помощи и ее координацией в рамках огромной сети подведомственных медицинских учреждений призван заниматься комитет по здравоохранению Санкт-Петербурга — государственный орган власти, занимающийся государственным регулированием в сфере здравоохранения. В других субъектах РФ аналогичные органы государственной власти отвечают за работу порядка десяти государственных медицинских учреждений (областных, краевых и т. д.).

Наряду с городскими учреждениями здравоохранения, непосредственно подчиненными комитету по здравоохранению, в Санкт-Петербурге существуют государственные учреждения здравоохранения, находящиеся

в ведении администраций районов города. В настоящее время в городе работает 298 государственных учреждений здравоохранения, из них только 114 находятся в непосредственном ведении комитета по здравоохранению. Это составляет всего 38% от всех учреждений здравоохранения города. Амбулаторно-поликлиническое звено составляют 180 поликлиник и диспансеров, из них только 21 заведение непосредственно подчинено комитету по здравоохранению. Остальные находятся в ведении районных администраций. Таким образом, в городе действует система административного управления здравоохранением, во многом схожая с муниципальной.

Безусловно, это создает определенные сложности в управлении учреждениями здравоохранения как единой системой. Однако в городе реализуется Концепция модернизации системы здравоохранения Санкт-Петербурга на 2004–2010 гг., целый ряд целевых программ и планов мероприятий, охватывающих всю сеть учреждений здравоохранения города. Централизованная подсистема финансирования здравоохранения, являющаяся элементом системы обязательного медицинского страхования, включает в себя большое количество федеральных, ведомственных и частных медицинских учреждений, кроме того, с 2008 г. в компетенцию комитета по здравоохранению будет входить лицензирование медицинской и фармацевтической деятельности. Все это создает предпосылки для

обеспечения эффективной системы управления здравоохранением города.

В целях реализации единой государственной политики в области здравоохранения и улучшения координации действий исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга проведена большая работа по более четкому определению компетенции комитета по здравоохранению (как органа отраслевого управления) и отделов здравоохранения администраций муниципальных образований, организованных по территориальному принципу. В настоящее время в соответствии с Положением о комитете по здравоохранению данный отраслевой орган осуществляет общее руководство здравоохранением. Вместе с тем реорганизация первичного звена медицинской помощи в городе осуществляется районными отделами здравоохранения. Сегодня решение стоящих перед городским здравоохранением задач становится возможным лишь при условии создания отраслевой профессиональной вертикали управления.

Комитет по здравоохранению Санкт-Петербурга для обеспечения эффективной системы управления здравоохранением города осуществляет деятельность по следующим направлениям:

- назначение и увольнение руководителей районных отделов здравоохранения и их заместителей. Осуществляется главами администраций районов по согласованию с комитетом по здравоохранению;

- аттестация главных врачей учреждений аттестационной комиссией комитета по здравоохранению;
- согласование с комитетом по здравоохранению бюджетной части расходов районного здравоохранения;
- выдача разрешения на оказание платных услуг всем государственным учреждениям здравоохранения, финансируемым из бюджета города;
- работа по расширению полномочий по организации оказания медицинской помощи.

Ниже представлено соотношение отраслевой и территориальной системы управления здравоохранением в Санкт-Петербурге (табл. 1).

В своей деятельности комитет по здравоохранению исходит из того, что управление здравоохранением должно основываться на экономических механизмах, предусматривающих расширение полномочий руководителей учреждений здравоохранения. В то же время особое внимание следует уделить повышению исполнительской дисциплины и контролю использования ресурсов.

Сбалансированная управленческая и кадровая политика позволит, на наш взгляд, достичь более эффективной координации действий по реформированию всей системы здравоохранения города.

Таблица 1

Система отраслевого и территориального управления здравоохранением Санкт-Петербурга

Комитет по здравоохранению (отраслевое управление)	Отдел здравоохранения (территориальное управление)
Проведение государственной политики Санкт-Петербурга в сфере здравоохранения	Обеспечение содержания и развития подведомственных учреждений здравоохранения
Определение порядка организации и предоставления медицинской помощи населению на территории Санкт-Петербурга	Контроль за финансово-хозяйственной деятельностью государственных учреждений здравоохранения
Осуществление методической работы по предоставлению медицинской помощи на основе утвержденных стандартов	Осуществление мер по укомплектованию персоналом государственных учреждений здравоохранения
Контроль качества всей медицинской помощи независимо от формы собственности и подчинения	Контроль качества первичной медицинской помощи
Выдача разрешения на оказание платных услуг в государственных учреждениях	Контроль организации платных медицинских услуг
Анализ медицинской статистики по городу	Анализ медицинской статистики по району

ЛОГИКА И МЕХАНИЗМЫ РАЗВИТИЯ ПРЕДПРИЯТИЙ МАЛОГО БИЗНЕСА (НА ПРИМЕРЕ ЧАСТНЫХ СТОМАТОЛОГИЧЕСКИХ КЛИНИК Г. МОСКВЫ)

*ЩЕРБИНА В. В.,
ЕРМОЛАЕВ В. Н.*

Щербина Вячеслав Вячеславович — доктор социологических наук, профессор Российского государственного гуманитарного университета, управленческий консультант (Москва).

Ермолаев Владимир Николаевич — кандидат социологических наук, управленческий консультант (Москва).

Данная статья посвящена изложению методологии и некоторых итогов исследования развития частных коммерческих медицинских организаций. В ее основу положены материалы многолетних наблюдений и эмпирического исследования частных стоматологических клиник Москвы, проведенного В. Н. Ермолаевым в период с 1999-го по 2003 г. под научным руководством профессора В. В. Щербины. Часть выводов по итогам данного исследования уже была опубликована ранее¹. Однако, по мнению авторов статьи, итоги исследования могут быть представлены гораздо более полно.

Предварительные наблюдения за организационным поведением частных стоматологических клиник Москвы выявили несоответствие их поведения многим канонам теории организации, вследствие чего у авторов возникли следующие вопросы. Почему, несмотря на достаточно жесткую конкуренцию, на рынке стоматологических услуг Москвы выживают и успешно функционируют мелкие

¹ Щербина В. В., Ермолаев В. Н. Организационное развитие стоматологических клиник Москвы: теоретическая модель и реальность // Социология. 2005. № 1.; Ермолаев В. Н. Опыт исследования частного медицинского сектора // Социс. 2003. № 8.

стоматологические клиники? Последние характеризуются ограниченным объемом услуг, часто расположены в «непроходных» местах, управляются «безграмотными» в вопросах управления врачами-стоматологами. Почему многие клиники, предоставляющие более широкий ассортимент услуг и тратящие значительные средства на рекламу, вынуждены вести тяжелую борьбу за свое выживание? Как возможно при достаточно насыщенном рынке медицинских услуг успешное функционирование и развитие клиник, руководство которых не имеет долгосрочных стратегий развития? Как могут успешно развиваться клиники, если их руководство не уделяет внимание анализу поведения конкурентов и клиентов? Почему многие более старые стоматологические клиники часто оказываются менее крупными и развитыми в структурном отношении, чем клиники, возникшие позже? На часть из поставленных вопросов авторы и попытались ответить в данной статье.

На содержательном уровне выбор темы исследования был обусловлен следующими причинами.

Во-первых, проблема организационного развития (ОР) по-прежнему остается актуальной и популярной темой исследований в современной организационной науке. Одновременно эта тема может быть

отнесена к числу наиболее дискуссионных и недостаточно проработанных даже на Западе. В науке сегодня существуют несколько десятков разнородных, несводимых, иногда взаимоисключающих представлений о содержании, логике и механизмах ОР.

Во-вторых, для российской науки и управленческой практики остро стоит вопрос о применимости моделей, созданных в рамках западной теории организаций, для описания процессов в отечественной организационной реальности. За редким исключением¹ практически все применяемые у нас модели ОР созданы на Западе. В основе их лежит изучение поведения организаций, действующих в совершенно иной культурной, социальной и экономической реальности². Характерно, что типичные для первой половины 1990 гг. попытки прямого копирования модных на Западе схем управления и логик ОР в ряде крупных деловых российских организаций часто создавали серьезные проблемы для их функционирования. Эмпирические же исследования, направленные на выявление оправданности применения тех или иных западных моделей ОР к российской специфике, в стране фактически не проводились.

В-третьих, основные положения теории организаций сформировались, по преимуществу, на матери-

1 См.: Дудченко В. С. Основы инновационной методологии. — М., 1996; Пригожин А. И. Методы развития организации. — М., 2003.

2 См.: Гвишиани Д. М. Организация и управление: 3-е изд. — М., 1998; Пью Д., Хиксон Д. Исследователи об организациях: Хрестоматия. — М., 1997; Щербина В. В. Социальные теории организаций: Словарь. — М., 2000.

алах исследований крупных производственных и коммерческих организаций. Несмотря на изобилие публикаций по проблеме развития малого бизнеса, в стране существует проблема дефицита исследований функционирования и специфики развития малых организаций. Даже на Западе, где роль малых коммерческих организаций в экономике традиционно велика (их доля в валовом внутреннем продукте некоторых стран достигает 55–60%), возникает проблема применимости этих моделей к описанию процессов в малых организациях. Что касается таких исследований в нашей стране, то они единичны¹.

В-четвертых, не менее остро стоит проблема применимости моделей ОР, созданных по результатам исследования производственных и коммерческих организаций, для описания процессов, происходящих в медицинских организациях. Серьезные работы, направленные на изучение проблем ОР в медицинских организациях, немногочисленны. При этом они описывают, главным образом, поведение крупных медицинских организаций².

Столкнувшись со слабой изученностью специфики частных стоматологических клиник, мы еще до проведения эмпирического исследования попытались косвенно воссоздать некоторые черты анализируемых организаций, соотнося их с чертами ранее обследованных организаций, подробно описанными в литературе.

Решая эту задачу и основываясь на соответствующей литературе³, мы исходили из представления, что многие черты этих организаций могут быть реконструированы через принадлежность клиник к организациям: а) коммерческим, б) сервисным, в) частным, г) малым, д) специализированным, е) медицинским, ж) организациям предпринимательского типа. В ходе этой реконструкции специфика частных стоматологических клиник были охарактеризована нами следующим образом.

Во-первых, указанные клиники принадлежали к группе медицинских организаций. Из этого вытекало, что: а) как и в любом другом типе медицинских организаций, здесь использовался специфический способ индивидуальной работы с клиентом — «интенсивная технология».

¹ См., напр.: Баранова В. И. Организационные изменения в компаниях малого бизнеса: Дисс. ... к. соц. н. — М., 2003.

² Thompson J. D. Organizations in Action. — NJ., 1967.

³ См.: Ашуров Г. Г. Маркетинг стоматологических товаров и услуг // Стоматология. 1997. Т. 76. № 3; Баранова В. И. Указ. соч.; Голухов Г. Н., Шиленко А. Ю., Шиленко Ю. В. Развитие негосударственного сектора здравоохранения // Проблема социальной гигиены и история медицины. 1996. № 6; Коммерческая стоматология Москвы: аналитический обзор // Аналитическая газета DMG. 2003. № 1 (7); Леонтьев В. К., Шиленко А. Ю., Шиленко Ю. В. Формы собственности и организационно-правовые формы юридических лиц в стоматологии // Стоматология. 1996. Т. 75. № 6; Мчелидзе Т. Ш. Коммерческая стоматология в условиях рыночной экономики. — СПб., 2003.; Thompson J. D. Op. cit.

Данная технология характеризуется повышенной гибкостью, постоянным изменением и корректировкой врачом методов работы с больным в зависимости от реакции последнего на предшествующее лечение; б) для указанных клиник была характерна высокая автономия врачей и относительно слабая кооперированность их деятельности. Речь идет о том типе низко кооперированных и не прямых взаимодействий между врачами, именуемом «коллективным типом зависимости»; в) руководство организацией не могло осуществляться через координацию деятельности врачей по содержанию. Оптимальным способом координации являлось введение ограниченного набора обязательных для всех врачей и служащих единообразных правил и контроля за их соблюдением; г) для руководства клиник остро стояла проблема контроля за деятельностью персонала. Руководителю было трудно проконтролировать, какие конкретно услуги врач реально оказал клиенту. Затруднен был и контроль за качеством оказываемых услуг. У врачей имелись возможности параллельно работать в других фирмах, «воровать» у своей фирмы клиентов, получить с клиента оплату в обход кассы клиники; д) процесс ОР в клиниках такого типа, как правило, связывался с расширением объема оказываемых клиенту услуг (диверсификацией) и увеличением числа клиентов.

Во-вторых, указанные клиники рассматривались как коммерческие сервисные бизнес-организации. Специфика бизнеса состояла в том, что клиники занимались оказанием

высоко востребованных платных услуг. Дело в том, что: а) в России существует высокая «пораженность» населения заболеваниями стоматологического профиля; б) для страны характерен низкий уровень оказания стоматологических услуг в медицинских организациях государственного сектора; в) рынок стоматологических услуг характеризуется высокой дифференциацией потребительского спроса; г) для многих пациентов типична готовность оплачивать качественные стоматологические услуги; д) создание этого бизнеса и работа в нем не требует от предпринимателей значительных финансовых вложений; е) стоматологическая отрасль медицины достаточно развита. Она обладает сетью лечебно-профилактических учреждений и собственной системой подготовки кадров; ж) частные клиники могут использовать разнообразные формы оплаты услуг. Они могут работать как в рамках системы добровольного медицинского страхования, так и за наличный расчет; з) рынок стоматологических услуг на коммерческой основе сосуществует с клиниками государственного сектора, занимая в нем «средний» и «верхний» сегмент платных стоматологических услуг; и) частный сектор рассматривается не как заменяющий, но как дополняющий государственный; к) развитие клиник этого типа связано с расширением числа клиентов и ассортимента услуг. При этом оно обычно связывается с увеличением размера организации (числа сотрудников); созданием новых отделений или филиалов; освоением новых видов врачебных услуг.

В-третьих, данные клиники, как правило, принадлежат к группе малых организаций. Хотя в указанном секторе рынка работают и достаточно крупные организации, подавляющее большинство клиник имеет численность врачей, редко превышающую цифру 50. Для системы управления такими организациями характерны: а) слабая развитость и низкая специализация управленческой деятельности; б) отсутствие (или ограниченное число) профессиональных менеджеров; в) незначительное число функциональных специалистов; г) неразвитые по сравнению с крупными коммерческими организациями управленческие структуры. В малых организациях преобладают малоэтажные, слабо иерархизированные управленческие пирамиды.

В-четвертых, большинство из указанных клиник принадлежат к группе организаций семейного или предпринимательского типа. Их типичные черты: а) совмещение функций владения и управления организацией в одном лице; б) частое совмещение управленческих функций (на уровне первого руководителя) организации с базовыми (врачебными) функциями; в) слабое разделение труда в системе управления; г) минимальное число функциональных специалистов; д) достаточно слабая формализация деловых отношений.

Цель проведенного исследования заключалась в выявлении специфики процессов ОР для частных стоматологических клиник г. Моск-

вы и определении тех теоретических моделей ОР, которые полностью или частично пригодны для описания и объяснения процессов организационных изменений, протекающих в данных организациях.

Объектом исследования выступали как отдельные частные стоматологические клиники г. Москвы, так и совокупность этих организаций в целом.

Выбор в качестве объекта исследования именно частных стоматологических клиник Москвы был обусловлен следующими факторами:

- 1) рынок медицинских услуг в стране сегодня может быть отнесен к числу наиболее динамично развивающихся;
- 2) рынок стоматологических услуг на коммерческой основе сегодня является, пожалуй, наиболее динамичной сферой малого бизнеса в медицине Москвы. Хотя доля стоматологов в числе специалистов, работающих в негосударственном секторе медицинских услуг Москвы, составляет лишь 18,9%, на их долю приходится более 43% валового оборота в денежном выражении¹.
- 3) один из авторов статьи (В. Н. Ермолаев) на протяжении ряда лет в качестве консультанта имел доступ к материалам, характеризующим поведение малых частных стоматологических фирм Москвы.

В качестве источников информации использовались:

¹ Коммерческая стоматология Москвы: аналитический обзор...

- 1) ежегодные документальные данные регистрации об открытии и закрытии частных стоматологических клиник Москвы и другие статистические данные за период 1987–2001 гг.;
- 2) данные о размещении клиник, собранные путем анализа телефонных справочников;
- 3) материалы наблюдений за поведением организаций этого типа;
- 4) данные неформализованных и формализованных фокусированных интервью, проведенных с руководством ряда частных стоматологических клиник.

Кроме того, авторами использовались результаты: а) маркетинговых исследований, осуществленных консалтинговой группой «Старлинг» для внутренних нужд в период с 1999 по 2001 г. Последние содержали данные о динамике возникновения и исчезновения стоматологических организаций и их географическом расположении; б) исследования структуры отрасли частных стоматологических клиник, проведенных компанией «Dental Management Group» в 2000–2002 гг.

В ходе исследования были изучены документальные и статистические материалы по 250 клиникам. Более подробно было обследовано 40 клиник, представляющих все 9 административных районов столицы. Указанные клиники различались: по географии размещения (9 округов); сроку существования (от 3 до 14 лет); числу сотрудников (от 3 до 120 чел.); числу установок (от 2 до 24); числу оказываемых услуг (от 2 до 4); числу отделений и филиалов (от 1 до 7) и др.

При обработке и анализе полученной информации использовались как количественные, так и качественные методы анализа социальной информации.

Исходя из поставленной цели и проведенных наблюдений были сформулированы следующие *исследовательские вопросы*. Как развиваются организации рассматриваемого типа на рынке стоматологических услуг Москвы? В чем выражается развитие (каковы его признаки и критерии)? Можно ли говорить о наличии неких закономерностей и единой логике развития указанных организаций? Каковы механизмы, определяющие логику организационного развития? Какие факторы влияют на содержание этого процесса? Какие из существующих моделей ОР (полностью или частично) адекватны изучаемой реальности и могут / не могут быть применены для описания и объяснения протекающих процессов?

Для ответа на эти вопросы было необходимо, в первую очередь, уточнить содержание термина ОР и определить признаки и критерии данного процесса. Сложность этой задачи определяется тем, что в современной мировой организационной науке существует:

- 1) терминологический разнобой. То, что в российской науке именуется единым термином ОР, на Западе обозначается по-разному: *organizational development, organizational grows, organizational design, organizational construction* и др.;
- 2) многообразие определений сущности ОР. Среди десятков определений ОР можно выделить как

минимум 4 принципиально различных определения, трактующих ОР: а) как процесс, где речь идет о естественном процессе направленных структурных изменений в организации, производных от ее возраста; б) как процесс структурных изменений, который провоцируется нововведениями или является результатом реализации организационных проектов (стратегий); в) как итог приспособления организации к изменениям внешней среды, влекущий структурные изменения; г) как продукт реализации образовательных стратегий, предопределяющий изменения корпоративной культуры и структурные изменения¹.

В связи с этим нам необходимо было использовать достаточно широкое и адекватное определение ОР. С одной стороны, оно должно было отражать общие черты, характерные для всех определений ОР и отличающие этот процесс от других форм организационных изменений. С другой — оно должно было устранить частные различия, связанные с отличием в понимании механизмов и логики этого процесса. В качестве базового нами было использовано определение, трактующее ОР как *процесс направленных и структурных изменений организации*².

В данном определении ОР: а) акцент делается только на качественных, институционально зафиксиро-

ванных изменениях, что находит отражение в изменении организационной структуры; б) в явной или скрытой форме содержится представление о заданном направлении изменений.

В ходе реализации целей исследования мы исходили из ситуационного по своему содержанию представления, что различные теоретические модели ОР могут в реальности не исключать, а взаимодополнять друг друга.

Перечень моделей ОР, элементы которых в принципе могли быть идентифицированы / не идентифицированы с процессами, протекающими в частных стоматологических клиниках Москвы, был достаточно широк. Он включал:

- 1) естественную модель ОР, наиболее полно описанную в рамках школы социальных систем (Т. Парсонс, Ф. Селзник);
- 2) разные версии модели стратегического управления, трактующие ОР как продукт реализации стратегии определенного типа (И. Ансофф, Г. Минцберг, Дж. Томпсон, А. Чендлер и др.);
- 3) классическую модель, рассматривающую процесс ОР как продукт рационализации деятельности во внутренней среде организации (М. Вебер, Ф. Тейлор, А. Файоль, П. Керженцев и др.);
- 4) инновационную модель развития организации в ее эндоген-

¹ См.: Щербина В. В. Указ. соч.; Щербина В. В., Попова Е. П. Современные концепции структурных изменений в организации // Социс. 1996. № 5.

² См.: Щербина В. В., Попова Е. П. Указ. соч.

ной версии, трактующую ОР как продукт локальных инноваций во внутренней среде организации (Р. Данкан, М. Киртен, У. Кэмерер, В. Миллоу, Дж. Залтман, Дж. Штайнер, В. Дудченко, Н. Лапин, А. Пригожин и др.);

- 5) структурно-ситуационную модель ОР, описывающую этот процесс как итог избирательной реакции менеджеров организации на разнородные ситуационные переменные (Дж. Томпсон, П. Лоуренс, Дж. Лорш и др.);
- 6) модель развития в рамках теории ресурсной зависимости, рассматривающую ОР как рациональный процесс преодоления менеджером зависимости от других организаций (Дж. Пфеффер, Дж. Сэлансик);
- 7) социально-популяционную модель организационной экологии, трактующую ОР как селекционный процесс, связанный с расширением социокультурного репертуара образцов и протекающий на уровне организационной популяции (М. Хэннон, Дж. Фримен, Дж. Кэрролл);
- 8) модель теории жизненных циклов, трактующую процесс ОР как закономерный и поэтапный естественный процесс структурных изменений, связанный с поэтапным преодолением серии кризисов в бизнесе и системе управления (И. Адизес, Л. Грейнер, К. Боулдинг, Д. Хиксон, Р. Гринвуд и др.).

В основе определения моделей лежали различия в понимании механизмов и логики процесса ОР по следующим признакам:

- 1) источники, провоцирующие изменения в организации: а) внешняя среда, б) внутренняя среда организации;
- 2) сфера протекания процесса: а) единичная организация; б) организационная популяция;
- 3) логика протекания процесса: а) естественная (обусловленная некой внутренней логикой), б) рациональная (определяемая содержанием проекта изменений);
- 4) логика взаимоотношений организации со средой: а) адаптивная, б) адаптирующая, в) селекционная;
- 5) трактовка природы организации как: а) пластичной системы (гибко реагирующей на изменение ситуации); б) консервативной системы (обладающей свойством «структурной инерции»)¹.

Указанные различия нашли отражение в проверяемых нами в ходе исследования гипотезах.

В соответствии с принятыми канонами теории организации в качестве интегрального *результатирующего критерия ОР* нами рассматривалось *повышение способности организации к выживанию в динамичной конкурентной внешней среде*².

В качестве *признаков ОР* использовались: а) показатели увеличения (размер организации); б) уро-

¹ Щербина В. В., Попова Е. П. Указ. соч.

² См.: Гвишиани Д. М. Указ. соч.; Пью Д., Хиксон Д. Указ. соч.

вень структурной дифференциации; в) уровень диверсификации деятельности.

С учетом специфики исследуемых организаций отобранные показатели ОР фиксировались в виде следующих индикаторов: а) *выживание организации* — показатели «рождаемости» и «смертности» организаций; соотношение уровня их «рождаемости» и «смертности»; изменения темпов их численности на уровне «организационной популяции» к предыдущему году; б) *размер организации* — число стоматологических установок; численность персонала данной организации (общее число персонала, число врачей); в) *диверсификация* — число реально оказываемых клиникой услуг; г) *структурная дифференциация* — число отделений и филиалов.

Указанные признаки и индикаторы позволяют характеризовать специфику механизмов и логику анализируемого процесса в различных моделях ОР, что в свою очередь входит в перечень *основных задач* исследования:

- 1) отобрать модели ОР, существенно различающиеся в понимании механизмов и логики протекания процесса ОР;
- 2) определить признаки, позволяющие различать указанные модели;
- 3) предложить показатели для проверки гипотез, связанных с выявлением механизмов и логики протекания процесса ОР.

Поскольку оценить реально функционирующие организации по уров-

ню их ОР напрямую, через критерий «выживания организации», было невозможно, мы предприняли попытку построить показатель ОР по внешним признакам этого процесса. К внешним были отнесены признаки, фиксирующие те свойства, которые характерны для организаций с самым высоким уровнем выживаемости.

Для решения этой задачи необходимо было проверить, насколько отобранные ранее на теоретической основе внешние признаки процесса ОР (число стоматологических установок; число врачей; общая численность персонала; число отделений или филиалов; число услуг) реально корреспондируют с показателем «выживания».

Для этого все указанные показатели в массиве статистических данных о состоянии всей организационной популяции (250 единиц) были соотнесены с результирующим критерием ОР — выживанием организаций. Соотнесение производилось в следующей логике. Все организации последовательно разбивались на *три группы* с равными интервалами по выраженности каждого из заданных признаков. Данные о доле групп в рамках каждой из данных классификаций соотносились с аналогичной долей групп среди организаций, зарегистрированных как прекратившие свое существование.

Всего было зафиксировано 104 организации, прекративших существование в период с 1999 по 2001 гг.

¹ Щербина В. В., Попова Е. П. Указ. соч.

Итогом соотнесения было вычисление коэффициента «смертности» для каждой группы ($K_{см}$). Последний представлял собой отношение доли данной группы среди закрывшихся организаций ($P_{см}$) к доле аналогичной группы среди всех зарегистрированных в этот период организаций по каждому из признаков ($P_{ф}$). Получается следующая формула: $K_{см} = P_{см} / P_{ф}$.

Расчет указанного коэффициента показал, что в соответствии с канонами теории организации отобранные показатели действительно фиксируют связь с результирующим критерием ОР — выживание организации. Среди организаций, в минимальной степени подверженных «смертности», были зафиксированы наиболее крупные организации (показатели: численность персонала, число врачей, число установок), с наибольшим числом отделений или филиалов и высоким числом услуг. Наиболее подвержены «смертности» оказались организации небольшого размера, как правило, не имеющие филиалов и отделений и оказывающие минимальное число услуг. При этом «смертность» мелких, слабо структурированных организаций и слабо диверсифицированных клиник по указанным признакам в 1,5–2 раза превышала «смертность» крупных, более структурированных организаций.

Далее на основе отобранных и проверенных показателей был построен интегральный показатель ОР. На его основе нам предстояло оценить уровень организационного развития каждой из 40 организаций, попавших в выборку. В рамках

выборки показатели численности персонала варьировались в пределах от 4 до 100 человек; число установок — от 2 до 19; число отделений и филиалов — от 1 до 7.

Расчет показателя велся следующим образом. Первоначально все организации по каждому из признаков разбивались на три равные группы. Группе организаций с наиболее благоприятными параметрами, определенными с позиций обеспечения критерия «выживания» (например, высокая численность персонала), присваивался балл 1; менее благоприятной по критерию эффективности (средняя численность персонала) группе — балл 2; группе с наименее благоприятными параметрами (низкая численность) — балл 3.

Далее все показатели по каждому признаку суммировались и усреднялись по формуле:

$$P_{ор} = P_{уст.} + P_{числ. перс.} + P_{числ. вр.} + P_{число фил.} + P_{число уст. / n}$$

где $P_{ор}$ — индекс ОР; $P_{уст.}$ — благоприятность признака по параметру «число установок»; $P_{числ. перс.}$ — благоприятность по параметру «численность персонала»; $P_{числ. вр.}$ — благоприятность по параметру «число врачей»; $P_{число фил.}$ — благоприятность по параметру «число филиалов»; $P_{число уст. / n}$ — число признаков.

Итогом данной операции стало то, что 40 организаций, попавших в выборку, распределились по трем группам следующим образом: в группе с наибольшим уровнем ОР оказалось 8 организаций (индекс $P_{ор}$ — от 1 до

1,5); в группе со средним уровнем ОР — 20 организаций (индекс P_{op} — от 1,6 до 2); в группе с низким уровнем ОР (индекс P_{op} — от 2,1 до 3) — 12 организаций.

К дальнейшему анализу привлекались также: а) результаты опроса 40 руководителей; б) общий и частные показатели ОР, рассчитанные для 40 организаций; в) отдельные статистические показатели, характеризующие процессы для 250 организаций.

В качестве *объективных характеристик* состояния клиник и условий их функционирования рассматривались: а) общая благоприятность состояния внешней среды (ширина ниши); б) жесткость конкуренции за потребителя; в) доступность привлечения квалифицированного персонала; г) наличие у клиники общеорганизационных долгосрочных целей, их тип; д) наличие у клиники программ долгосрочного развития организаций (стратегий или инновационных проектов), их тип; е) уровень технического оснащения клиники; ж) структура персонала; з) квалификация персонала; и) разделенность функций владения и управления клиникой; к) разделенность врачебных и управленческих функций у ее первого руководителя; л) навыки менеджерской работы у первого руководителя; м) наличие функциональных специалистов в системе управления; н) наличие и тип форм контроля за деятельностью; о) наличие и тип внедренных систем оплаты и стимулирования труда; п) тип организационной структуры.

Путеводитель неформализованного интервью с первыми руководи-

телями 40 обследуемых клиник предусматривал обсуждение следующих вопросов:

1. *Знание* первым руководителем: а) состояния внешней и внутренней среды; б) своих ближайших конкурентов по бизнесу; в) своих реальных и потенциальных клиентов; г) состояния и перспектив развития рынка; д) возможностей и источников пополнения организации специалистами; е) внутриорганизационных проблем, возникающих при управлении организацией; ж) качества персонала, работающего в организации; з) проблем, возникающих в сфере управления.
2. *Способность руководителя* дать оценку: а) благоприятности размещения организации (ее филиалов) с точки зрения развития бизнеса; б) общей благоприятности условий ОР в своем районе; в) уровню конкуренции в своем секторе целевого окружения; г) сильных и слабых сторон своих конкурентов; д) специфики реального и потенциального клиента; е) тенденциям и процессам, протекающим в данном секторе рынка; ж) стадии развития, на которой находится организация; з) — сильным и слабым сторонам своей организации; и) состоянию системы управления.
3. *Способность руководства* организации к: а) сознательному позиционированию своей организации на рынке услуг; б) определению ближайших и отдаленных перспектив ее развития; в) определению долгосрочных ориенти-

ров ее развития; г) ресурсов и средств достижения указанных ориентиров; д) проблем, которые могут возникнуть в связи с решением указанных задач; е) путей их преодоления; ж) обоснования своего стратегического выбора.

В дальнейшем показатель ОР, а также описанные характеристики клиник и условий их функциониро-

вания использовались для проверки различных гипотез о механизмах и логике ОР стоматологических клиник Москвы. В рамках данной статьи прослежены итоги проверки лишь трех таких гипотез, хотя сделанные в ходе их проверки выводы позволили получить ответ на большинство поставленных исследователями вопросов.

I. ГИПОТЕЗА ОБ ОР КАК ЕСТЕСТВЕННОМ, ЗАКОНОМЕРНОМ ПРОЦЕССЕ СТРУКТУРНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ ОРГАНИЗАЦИИ, ПРОТЕКАЮЩЕМ НА УРОВНЕ ЕДИНИЧНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

Данная гипотеза базируется на трактовке содержания процесса ОР как естественного, закономерного и поэтапного процесса направленных структурных изменений, протекающего на уровне единичной организации и обусловленного самой природой организаций. Указанное утверждение восходит к разработкам Т. Парсонса, Ф. Селзника, Г. Саймона¹ в современной теории организаций, получает продолжение в работах П. Лоуренса и Дж. Лорша² и наиболее полно воплощается в теории жизненных циклов (И. Адизес, К. Боулдинг, Л. Грейнер, Д. Хиксон, Р. Гринвуд и др.)³.

Для эмпирической проверки этой гипотезы ее положения были представлены в виде двух утверждений: 1) уровень ОР и фактор ее возраста действительно тесно взаимосвязаны; 2) процессы ОР действительно протекают на уровне единичной организации.

Полное подтверждение гипотезы предполагало, во-первых, то, что по мере развития во времени на уровне популяции должна просматриваться тенденция к увеличению доли крупных диверсифицированных и более структурно дифференцированных организаций, а во-вторых — что старые организации в своем большинстве должны быть

¹ См.: Гвишиани Д. М. Указ. соч.

² См.: Пью Д., Хиксон Д. Указ. соч.

³ Кушелевич Е. И. Развитие и изменение организаций в парадигме жизненных циклов. Дисс. ... к. соц. н. — М., 1999.; Филонович С. Р., Кушелевич Е. И. Теория жизненных циклов И. Адизеса и российская действительность // Социс. 1996. № 10.

более развиты в структурном отношении, чем молодые организации. Им должны быть присущи: высокий уровень показателя ОР; более крупный размер; большее число направлений осуществляемой деятельности; большее число отделений и филиалов.

Далее 250 обследуемых организаций (по которым имелись некоторые статистические данные) и более детально обследуемые 40 клиник были разбиты на 3 группы по возрасту. В результате были определены следующие группы клиник: 1) клиники, возникшие в период с 1987 по 1991 гг.; 2) клиники, возникшие с 1992 по 1997 гг.; 3) клиники, возникшие с 1998-го по 2000 гг.

Выделение указанных групп обосновывалось содержательными основаниями. К первой группе организаций были отнесены организации, возникшие в период советской власти, когда рыночные отношения еще не были сформированы. Вторая группа образовалась на ранней стадии формирования рыночных отношений. Третья группа состояла из клиник, возникших после дефолта 1998 г., на более зрелой стадии развития рынка услуг. Далее указанные группы были соотнесены с типологией этих организаций по показателю ОР (интегральному и частными). Итогом этого соотнесения стало заключение, что гипотеза подтверждается эмпирически лишь частично.

Например, подтвердился тезис о том, что на уровне всей обследуемой организационной популяции дей-

ствительно протекал процесс укрупнения, диверсификации и структурной дифференциации организаций, в нее входящих, на фоне неуклонного, хотя и неравномерного увеличения численности клиник.

Этот процесс действительно можно было описать как процесс, протекающий в естественной логике: ОР могло рассматриваться как функция от возраста всей организационной популяции. На уровне всей популяции число частных стоматологических клиник в Москве в период с 1987 по 2001 гг. поэтапно и неуклонно увеличивалось. На конец 1987 г. оно составляло 7 единиц; на конец 1991 г. — 40; на конец 1997 г. — 468; на конец 2001 г. — 672. За этот же период доля организаций, увеличивших свой размер с момента своего возникновения среди всех действующих на конец 2001 г., составила около 80%. Средний объем услуг на одну клинику возрос с 2,2 до 3,28. Доля организаций, увеличивших число филиалов и отделений, составила 30% от всей популяции.

Закономерность же процессов ОР на уровне всей популяции просматривалась в соответствии наблюдаемых процессов логике теории жизненных циклов. Хотя содержащиеся в этих моделях этапы развития организаций, определенные теориями на основе изучения бизнес-организаций Запада¹, не соответствовали в точности этапам развития реальных стоматологических клиник, общая логика этих процессов совпадала.

¹ См.: Кушелевич Е. И. Указ. соч.

Это проявлялось в том, что в более развитых организациях (высокий уровень ОР) наблюдалась большая по сравнению с менее развитыми рационализация систем управления (модель И. Адизеса)¹. Так, если доля организаций, внедривших должностные инструкции, среди клиник с высоким уровнем ОР составляла 66,7%, то среди клиник со средним и низким уровнем ОР она составила соответственно 38,4% и 25%. Если доля клиник, внедривших системы контроля за деятельностью врачей, среди организаций с высоким и средним уровнем ОР составила 56,2%, то среди клиник с низким уровнем ОР — 0%. Если функция управления персоналом в качестве важной и отдельной управленческой функции в развитых организациях рассматривалась 50% руководителей, то в среднеразвитых организациях — 36,9%, а в слаборазвитых — лишь 20%. Если среди развитых организаций доля клиник, где аппарат управления, кроме первого руководителя, включал и других представителей управленческого персонала, составляет 80%, то в среднеразвитых и слаборазвитых организациях — 45,4% и 0%.

В то же время нами эмпирически была опровергнута гипотеза о том, что процесс ОР может быть описан в привязке к единичной организации. Возраст единичной организации не коррелировал положительно с уровнем ОР, и даже наоборот. Среди наиболее старых организаций организации с высоким уровнем ОР отсутство-

вали вовсе, а доля клиник с самым низким показателем ОР была самой высокой (28,6%). Для сравнения: среди клиник среднего и молодого возраста доля клиник с высоким показателем ОР составляла соответственно 36,7% и 33,3%, а с низким — 18,4% и 0%.

Указанная тенденция прослеживалась не только по интегральному, но и по частным показателям ОР. Среди старых организаций наиболее крупные клиники (20 и более врачей) отсутствовали вовсе, в организациях же среднего и молодого возраста их доля составила соответственно 27,6% и 66,7%. Именно среди старых организаций была выявлена максимальная доля клиник, оказывающих минимальный набор услуг, — 2. Их доля в этой группе составляла 28,6%, в то время как в группе средних и молодых клиник они составляли соответственно 11,1% и 0%.

Не просматривалось прямое положительное влияние возраста клиники и на показатель структурной дифференциации организации. Среди старых клиник организации с наибольшим числом отделений (3 и более) совсем отсутствовали; доля же клиник, имеющих лишь 1 отделение, составила 85,7%. В группе средних и молодых по возрасту клиник доля организаций, имеющих 3 и более отделений, составила 20% и 33%. Организации же, имеющие лишь 1 отделение, в этих группах отсутствовали вовсе.

На основе приведенных данных были сделаны следующие выводы:

¹ Кушелевич Е. И. Указ. соч.; Филонович С. Р., Кушелевич Е. И. Указ. соч.

1. Модель ОР, известная со времен Т. Парсонса и Ф. Селзника как «естественная модель развития организации» и описывающая ОР как направленный и закономерный процесс структурных изменений организации, проявляющийся в увеличении размера, структурной дифференциации организаций и диверсификации, действительно применима к описанию процессов организационных изменений частных стоматологических клиник Москвы. Но она пригодна только для описания процессов, протекающих на уровне организационной популяции.
2. Частично применима для описания процесса ОР на уровне организационной популяции и та версия естественной модели организаций, которая именуется «теорией жизненных циклов организации» (И. Адизес, К. Боулдинг, Л. Грейнер, Д. Хиксон, Р. Гринвуд). Хотя процессы ОР не являются функцией возраста единичной организации, это не исключает использование модели теории жизненных циклов для оценки стадии и описания логики развития организационной популяции. Во-первых, применяя критерии ОР, предложенные, например, И. Адизесом для единичной организации, мы вполне можем идентифицировать стадию ОР на уровне всей организационной популяции. Как известно, исследователь положил в основу определения стадий ОР изменение соотношения темпов

развития бизнеса к уровню развития системы управления организацией. Если оценивать стадию развития организационной популяции в логике модели И. Адизеса по этому критерию, то идентификация уровня развития популяции с этой моделью оказывается вполне оправданной. Развитие происходит в логике нарастания тенденции к упорядочению бизнеса и рационализации управления. Кроме того, модель достаточно адекватно описывает первые фазы процесса ОР и на уровне выделенных Адизесом стадий ОР. Как представляется, вся организационная популяция уже прошла стадию раннего формирования («выхаживание» и «младенчество»), большая часть организаций завершает стадию «давай-давай», которая характеризуется бурным и неупорядоченным расширением бизнеса при достаточно слабом интересе к проблемам управления. Наиболее же развитые организации, похоже, робко переходят на стадию «юности», характеризующуюся тенденцией к большей упорядоченности бизнеса в сочетании с усилиями руководителей по рационализации управления организацией.

3. Обе указанные модели применимы для описания процессов ОР рассматриваемых клиник с серьезной оговоркой. Они достаточно адекватны лишь при описании процессов ОР не на уровне единичной организации, а на уровне организационной популяции

(экологическая модель ОР М. Хэннона и Дж. Фримена)¹.

4. Единичная организация не может рассматриваться как единица анализа для описания процесса ОР стоматологических клиник. Как представляется, это происходит как минимум по следующим причинам. Как известно из исследований еще социальных экологов (А. Хоули), старые организации, во-первых, всегда проявляют меньшую пластичность, чем молодые; во-вторых, они демонстрируют хорошо известный эффект, обозначенный А. Стинчкомбом как феномен «структурной инерции»: а) такие организации сохраняют все те черты, которые были оптимальны с точки зрения развития бизнеса в период их возникновения; б) их реакции существенно запаздывают по отношению к изменению реальных условий их деятельности².
5. Процесс ОР, описываемый на уровне организационной популяции точно в соответствии с моделью организационной экологии, проявляет себя как тенденция к поэтапному нарастанию доли развитых организаций.

Поскольку объяснить этот процесс развитием единичных организаций нельзя, вполне логично говорить о постепенном вытеснении старых организаций с низким уровнем ОР с рынка стоматологических услуг и соответственно из состава организационной популяции.

6. Эта тенденция теоретически объяснима в рамках экологической модели ОР. Дело в том, что все более молодые организации возникли изначально в менее благоприятных условиях для развития, чем старые. Они формировались в условиях нарастания конкуренции и сужения экологических (ресурсных) ниш по сравнению с моментом формирования рынка. Чтобы выжить в этих условиях, эти организации изначально вынуждены были создавать более крупные, более диверсифицированные и более дифференцированные структуры. Такие организации лучше приспособлены к выживанию в жесткой конкурентной среде и больше отвечают требованиям работы в условиях сужающихся ресурсных или экологических ниш.

¹ Hannan M., Freeman J. *Organizational Ecology*. — Cambridge, 1989.

² Щербина В. В. Указ. соч.; Hannan M., Freeman J. *Op. cit.*

II. ГИПОТЕЗА О РАЦИОНАЛЬНОЙ СУЩНОСТИ ПРОЦЕССА ОР

Эта гипотеза базируется на положениях популярного в теории организаций рационалистского подхода к пониманию процесса ОР. Такое понимание восходит к разработкам положений классической школы (М. Вебер, Ф. Тейлор, А. Файоль, П. Керженцев и др.)¹ и имеет продолжение во многих современных подходах и школах теории организаций. К таковым относятся эмпирический подход (А. Чендлер); структурно-ситуационный подход (Дж. Томпсон, П. Лоуренс, Дж. Лорш); инновационный подход (Т. Бернс, Р. Данкан, Дж. Залтман, М. Киртон, У. Кэммиерер, Р. Лэвидж, Д. Штайнер); стратегический подход (И. Ансофф, Г. Минцберг, Дж. Пфедфер и Дж. Сэлансик) и др.² В противовес естественной модели процесс ОР в рационалистском измерении трактуется как процесс структурных изменений организации, сознательно спровоцированный и направляемый менеджерами. Он рассматривается как итог реализации осознанно выбранного проекта изменений, как эквивалентный процесс, протекающий на уровне единичной организации. Организация же понимается как искусственно созданное, постоянно конструируемое и переконструируемое (пластичное) образование, способное легко менять свои свойства.

Среди множества положений рациональных моделей ОР мы выделили для проверки положения, затрагивающие две наиболее популярные их версии: а) модели, связывающие ОР с реализацией организационной стратегии; б) модели, связывающие ОР с реализацией локальных эндогенных инновационных проектов (положения экзогенной инновационной модели ОР, что в интересующем нас аспекте рассмотрения было близко к положениям стратегической модели).

Поскольку обе версии подхода имеют общие черты, сначала нами были сформулированы общие для обеих версий положения, подлежащие эмпирической проверке. Из логики подхода вытекало, что группы организаций, реализующих организационные стратегии или локальные проекты изменений, должны демонстрировать более высокий уровень ОР, чем организации, их не реализующие.

Стратегия как механизм ОР. Проверка первой версии этой гипотезы требовала уточнения представлений о содержании понятия «организационная стратегия». Несмотря на множество разнородных трактовок этого понятия³, при ее проверке мы исходили из наиболее распространенной трактовки этого термина. Стратегия трактовалась нами как

¹ Гвишиани Д. М. Указ. соч.

² Пью Д., Хиксон Д. Указ. соч.; Щербина В. В. Указ. соч.; Cases in Organizational Development / A. Glasman, T. Cummins (eds). — Boston, 1991.

³ См.: Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпел Дж. Школы стратегий. — СПб., 2002.

документально оформленный, долгосрочный план глобальных изменений в организации, по факту являющийся избирательной реакцией менеджера на состояние внешней среды, прямо ориентированный на задачу ОР, предопределяющий логику направлений структурных изменений организации (И. Ансофф, П. Лоуренс и Дж. Лорш, Дж. Томпсон, Дж. Пфеффер, Дж. Сэлансик, Дж. Чайлд, А. Чендлер и др.)¹.

Из вышеизложенного следует, что полноценной организационной стратегией можно считать только документально оформленный развернутый план долгосрочного развития, которым организация руководствуется в своей повседневной деятельности. В качестве такового может рассматриваться лишь план, ориентированный на адаптацию к внешней среде, построенный на основе анализа ее состояния. Кроме того, он должен включать не только систему ориентиров ОР, но и систему соответствующих мероприятий, обеспечивающих их достижение (краткосрочные цели, перечень проводимых курсов, этапы преобразований, набор необходимых ресурсов, способы их привлечения и распределения, сроки и др.).

Применительно к специфике частных стоматологических фирм авторами были выделены следующие индикаторы: 1) наличие и тип стратегии; 2) определение и документальное фиксирование руководством

организации: а) долгосрочных и локальных целей ОР; б) способов и ресурсов достижения целей; в) планов развития организации; г) анализа состояния и динамики внешней среды. Последний признак должен был включать: а) состояние и динамику рынка стоматологических услуг, специфику экологической (или ресурсной) ниши, в которой он работает; б) знание своих конкурентов; в) знание специфики клиента; г) способность определить и использовать в плане ОР преимущества и компенсировать недостатки своей организации.

Анализ показал, что гипотеза о стратегии как факторе, предопределяющем уровень ОР применительно к обследуемым клиникам Москвы, не имеет под собой оснований. Организации, реализующие стратегии, среди указанных клиник Москвы по факту отсутствуют. Ни у одного из руководителей 40 клиник не нашлось письменных документов, содержащих описание долгосрочных целей фирмы, не говоря уже о способах их достижения и привлекаемых для этого ресурсах. Только у одной организации (где, что характерно, руководителем был не врач) было обнаружено то, что с определенными оговорками можно было именовать организационной стратегией. Это был некий документально не оформленный план перспективного развития организации,

¹ Ансофф И. Стратегическое управление. — М., 1989; Пью Д., Хиксон Д. Указ. соч.; Chendler A. D. Strategy and structure. — Л., 1962; Thompson J. D. Op. cit.; Lawrence P., Lorsch J. Organization and Environment. — Harvard, 1967.

опирающийся на более или менее серьезный анализ состояния внешней среды и определение места своей организации в определенном секторе рынка стоматологических услуг. Лишь 15% опрошенных руководителей оказались способны хотя бы устно сформулировать долгосрочные цели ОР. Никто из руководителей не смог внятно сформулировать средства достижения целей и определить необходимые ресурсы.

Хотя в большинстве моделей стратегического развития (Дж. Томпсон, Дж. Пфеффер и Дж. Сэлансик)¹ при формулировании стратегии ОР явно или латентно просматривалось стремление руководителей снизить зависимость организации от внешнего окружения (в нашем случае конкурентов или клиентов) и упрочить позицию организации на рынке, ни один из руководителей клиник не опирался на серьезный анализ состояния внешней среды. Практически никто из руководителей не смог определить конкурентные преимущества и слабости своей клиники на рынке. Никто не смог оценить состояния экологической (или ресурсной) ниши, в которой организации приходится работать. Лишь 12,5% опрошенных руководителей смогли устно описать примерный портрет своих пациентов (уровень дохода, возраст, район проживания). Лишь 7,5% руководителей оказались способны перечис-

лить конкурентов и более или менее точно указать их преимущества и недостатки. Все это позволило нам исключить версию стратегии как механизма развития современных частных стоматологических клиник Москвы из числа гипотез, подлежащих дальнейшему рассмотрению.

Инновационный проект как механизм ОР. Что касается проверки гипотезы, рассматривающей процесс ОР как итог реализации локальных инновационных эндогенных проектов, то, как показала эмпирическая проверка, она имела под собой несколько больше оснований применительно к изучаемым организациям. Проверка была связана с подтверждением или опровержением положений, содержащихся в разных версиях инновационной модели ОР. Последние восходят к работам Й. Шумперера, Т. Парсонса и К. Левина. В современной теории организации они представлены в работах М. Киртона, У. Кэммерера, С. Сигела, В. Дудченко, Л. Векши, Н. Лапина, А. Пригожина и др.² Содержание этих моделей в конечном счете сводится к тому, что ОР — продукт поэтапной реализации разнородных спланированных и управляемых программ рационализации деятельности внутри организации. Определение проблем обеспечения «культурных интервенций» как механизма ОР, этапов внедрения новшеств, проблем преодоления сопро-

¹ См.: Thompson J. D. Op. cit.; Pfeffer J., Salancic G. The External Control of Organizations. — NY., 1978.

² Дудченко В. С. Указ. соч.; Мешков А. А. Основные направления исследований инноваций в американской социологии // Социс. 1996. № 5; Пригожин А. И. Указ. соч.

тивления проводимым изменениям (что является важными составляющими рассматриваемого подхода) не входило в задачу нашего исследования. Поэтому для эмпирической проверки нами было предложено утверждение, что организации, реализующие локальные эндогенные инновационные проекты, должны демонстрировать более высокие показатели ОР, чем те, которые их не реализуют.

Анализ показал, что, во-первых: а) масштаб нововведений, реализуемых стоматологическими клиниками, невелик (лишь в 20% организаций из числа обследуемых организаций были обнаружены либо реализуемые ныне проекты, либо следы ранее реализованных); б) проекты по преимуществу носили локальный и эндогенный характер — затрагивали задачи рационализации либо в сфере базовой, либо в сфере управленческой деятельности. Чаще всего они были связаны с закупкой и внедрением нового оборудования; обучением или переподготовкой специалистов; внедрением систем стимулирования и оплаты; введением системы штрафов; внедрением новых форм контроля за деятельностью; изменением цены на услуги; открытием или лицензированием нового типа услуги и др. Во-вторых, хотя указанные проекты и не были изначально ориентированы на задачи ОР, они действительно могли рассматриваться как средство ОР. Показатель участия клиник в реализации инновационных проектов по факту демонстрировал связанность с показателями ОР.

В группе организаций, где руководство занято реализацией инновационных проектов, доля организаций, относящихся к высокому и среднему уровню ОР, составляла 83,3%, а доля организаций низкого уровня развития — 16,7%. В то же время в организациях, где руководство не занимается инновационной деятельностью, эти цифры составляют соответственно 40% и 60%.

Полученные данные, во-первых, подтвердили гипотезу о значимости фактора реализации локальных эндогенных инновационных проектов применительно к данному типу организаций для процессов ОР. Во-вторых, в сочетании с итогами проверки гипотезы о значимости стратегий для процесса ОР они позволили сделать вывод о том, что малые частные стоматологические клиники Москвы по факту работают в режиме, получившем в теории организаций наименование «модели закрытых систем». Ее смысл состоял в том, что руководство организации в своей работе делает акцент на рационализацию деятельности внутри организации, не рассматривая состояние внешней среды в качестве значимого для ее жизнедеятельности фактора.

Однако последний вывод мог иметь под собой как минимум два основания: 1) состояние внешней среды в силу объективных обстоятельств (широкие экологические ниши, слабая конкуренция, ненасыщенный рынок и др.) сегодня не является фактором, значимо влияющим на реальное поведение организации; 2) руководители организа-

ций в силу низкого уровня управленческой квалификации или ряда других обстоятельств еще не научились отслеживать и учитывать состояние внешней среды, реально

выступающей важным фактором жизнедеятельности организаций. Обе эти версии требовали эмпирического подтверждения или опровержения.

III. ГИПОТЕЗА О ВНЕШНЕЙ СРЕДЕ КАК О ФАКТОРЕ, ЗНАЧИМОМ ДЛЯ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ КЛИНИК

Содержание этой гипотезы восходит к проверке канонического для организационной теории положения, сформулированного еще представителями школы социальных систем и воспроизводимого большинством современных школ и подходов в организационной теории. Оно сводится к утверждению, что состояние и динамика внешней среды в условиях динамичного и насыщенного рынка являются либо главным, либо одним из наиболее значимых факторов, влияющих на жизнедеятельность и процессы ОР в современной деловой организации (Ч. Барнард, Т. Бернс, П. Друкер, Д. Кац, Р. Канн, П. Лоуренс, Дж. Лорш, Г. Саймон, Дж. Томпсон, Дж. Пфедфер и Дж. Сэлансик, Дж. Фримен, М. Хэннон, Дж. Чайлд, А. Чендлер, Д. Хиксон, Б. Хайнингс и др.)¹.

Проверка гипотезы о влиянии (его характере) / невлиянии внешней среды на жизнедеятельность клиник, работающих на рынке стоматологических услуг Москвы, осу-

ществлялась с учетом ранее сделанных выводов:

- а) версия поддержания равновесных отношений организации с внешней средой через создание и реализацию адекватной стратегии ОР не имеет отношения к реальным процессам в московских стоматологических клиниках;
- б) руководители исследуемых клиник фактически не отслеживают и не учитывают состояния внешней среды;
- в) сами клиники не являются пластичными системами, легко меняющими свои свойства под воздействием проектов или реактивных ответов на воздействие среды;
- г) все организации популяции по факту работают в режиме, именуемом «моделью организации как закрытой системы».

Состояние внешней среды как объективно важный фактор жизнедеятельности организаций. Прежде всего мы должны были ответить на

¹ Гвишиани Д. М. Указ. соч.; Катц Д., Канн Р. Социальная психология организаций. — Киев, 1993; Пью Д., Хиксон Д. Указ. соч.; Hannan M., Freeman J. Op. cit.; Callaberg A., Knope D., Marsden P., Spaeth J. Organizations in America. — L., 1996.

вопрос: чем объясняется невнимание руководителей к состоянию внешней среды и работа в режиме модели закрытых систем? Ответ на этот вопрос мог быть получен как минимум в 2 версиях, нуждающихся в подтверждении: 1) внешняя среда сегодня объективно еще не является реально значимым фактором для клиник, действующих на рынке Москвы. То есть рынок стоматологических услуг еще не достиг того уровня насыщения (конкуренции и насыщения услугами), когда фактор внешней среды начинает рассматриваться как значимый для жизнедеятельности организации фактор (рубеж, который в организационной теории обычно связывается с переходом организации в режим модели организации как открытой системы). Такое состояние среды обычно связано со слабой насыщенностью рынка (широкие экологические ниши); 2) развитие рассматриваемого рынка достигло необходимого уровня насыщения (узкие экологические ниши), что выражается в сокращении прироста организаций в популяции, — и влияние рынка не может не сказываться на поведении организаций. В этом случае руководство организаций по тем или иным причинам просто оказалось не готово к работе в режиме модели открытых систем.

Проверка этих версий проводилась методом сопоставления данных об абсолютном и относительном изменении прироста клиник по всему рынку Москвы в различное время. При проверке были использованы данные о регистрации кли-

ник (создании и закрытии) по трем периодам. Первый период, с 1987 по 1991 гг., рассматривался нами как период максимальной ширины ниши при общей несформированности и юридической неформальности рыночных отношений. Вторым периодом, с 1992 по 1997 гг., рассматривался как период существования достаточно широких экологических ниш, существующих на стадии оформления рыночных отношений. Третий период, с 1998 по 2001 гг., рассматривался как период возможного сужения экологической ниши.

Анализ в целом подтвердил правомочность гипотезы о сужении экологических ниш и объективном влиянии внешней среды на поведение организаций. В динамике абсолютного роста числа клиник, действующих в Москве, тенденция к насыщению рынка не просматривается. Число клиник неуклонно росло на всех этапах развития популяции и достигло своего максимума в 2001 г. (последний год, по которому мы располагаем соответствующими данными) — 672 клиники.

Однако когда мы обратились к данным об относительном приросте числа клиник за этот период, выяснилось, что рынок стоматологических услуг в Москве близок к насыщению. Если за период с 1987 по 1991 гг. число клиник, действующих на рынке Москвы, увеличилось в 5,7 раза, в период с 1992 по 1997 гг. — в 11,7, то в период с 1998 по 2001 гг. это увеличение составило лишь 1,4 раза. Начиная примерно с 1998 г., в период, совпавший с известным финансовым кризисом в стране, в целом на рынке стоматологических услуг наблю-

дался процесс явного сужения ниши, что стимулировало снижение темпов прироста клиник по популяции. Такие условия деятельности организаций в специальной литературе обычно именуют переходом к ситуации насыщенного рынка и высокой конкуренции. Именно с этого момента внешняя среда обычно рассматривается как весьма значимый фактор жизнедеятельности организации и как рубеж для перехода к режиму функционирования организации, именуемому «моделью организации как открытой системы». Однако, как мы выявили раньше, руководители клиник не рассматривали фактор внешней среды как фактор, который следует отслеживать и учитывать при определении своей политики на рынке, и по-прежнему работали в режиме модели закрытых систем.

Ситуация выглядела еще парадоксальнее, когда мы обратились к показателям прироста клиник по разным районам Москвы, соответствующим административным округам (Центральный, Южный, Юго-Восточный, Юго-Западный, Западный, Северо-Западный, Северный, Северо-Восточный, Восточный). Нами был проведен анализ динамики «рождаемости» и «смертности» стоматологических фирм в каждом из 9 административных округов Москвы в период с 1988 по 2001 г. Анализ статистики по округам Москвы показал, что, во-первых, лишь в 3 из 9 районов к 2001 г. еще наблюдался реальный рост численности клиник (прирост варьировался в пределах от 5 до 14% за 3 года). Темпы же изменения численности клиник в остальных округах

либо были близки к нулевым, либо были отрицательными. Далее было проведено сопоставление показателей прироста численности популяции по 8 административным округам (Центральный округ, как нетипичный, был исключен из анализа) с показателями насыщенности указанных округов стоматологическими клиниками (отношение доли клиник в данном округе к общему числу клиник по Москве, к доле населения в данном округе к населению Москвы). Это сопоставление выявило, что тенденция к реальному увеличению численности клиник сегодня реально существует только в 2 округах. Речь идет об округах, где уровень насыщенности стоматологическими клиниками не превышает 0,6 от численности населения района. В 4 из 8 анализируемых округов это соотношение превысило индекс 0,9, а еще в 2 — 0,7. Приведенные данные (даже без учета различия материальных возможностей клиентов в разных округах города) продемонстрировали, что уровень насыщенности рынка достиг порога, за которым влияние внешней среды на жизнедеятельность организации объективно становится очень сильным. В условиях насыщения рынка и обострения конкуренции между клиниками фактор состояния внешней среды объективно становится все более важным для обеспечения нормального функционирования и развития организаций. Однако, как уже упоминалось, этот фактор реально не отслеживается руководством клиник.

Игнорирование этого фактора руководителями клиник может быть объяснено двумя причинами:

- 1) отсутствием у руководителей этих организаций сколь бы то ни было серьезного опыта работы в условиях динамичного и насыщенного рынка и соответствующей культуры. Этот фактор может быть преодолен только в достаточно длительный отрезок времени. В логике модели организационной экологии в данном случае речь идет о том, что в «репертуаре организации» пока нет ответов на вызовы внешней среды¹.
- 2) низкой менеджерской грамотностью руководителей организаций данного типа. Как видно из упоминаемых интервью, руководители подавляющего большинства клиник (95%) — это врачистоматологи, которые пытаются совмещать функцию управления с функцией владения. При этом около трети из них совмещают сегодня эти функции еще и с врачебной практикой. Будучи, как правило, квалифицированными врачами, они не только не имеют элементарной менеджерской подготовки, но и демонстрируют тип поведения, характерный для представителей того типа профессионалов, которых Дж. Томпсон относит к представителям «технического ядра организации». Речь идет о профессионалах, по своему менталитету ориентированных на работу в сфере базовой деятельности (врачи) и привык-

ших к работе в условиях достаточно высокой стабильности².

Как представляется, дальнейшее развитие стоматологических клиник в условиях насыщения рынка должно быть связано с перспективой привлечения к управлению (во всяком случае, в крупных организациях) профессиональных менеджеров, постепенному разделению функций владения и управления собственностью. Это хорошо известный и важный этап развития любых частных коммерческих организаций, подробно описанный в теории жизненных циклов, обозначенный И. Адизесом как этап «юности»³. Однако, как показывает опыт развития многих российских частных организаций в других отраслях страны, это долгий и мучительный процесс, который психологически связывается собственником с угрозой потери собственности.

Возраст клиники как фактор, повышающий способность клиники к выживанию. Еще при проверке гипотезы о естественной логике развития организации мы высказали предположение, что старые организации ведут себя как консервативные системы, демонстрируя феномен «структурной инерции». Однако перед нами встал вопрос: как могут выживать старые (как правило, небольшие и слабо структурированные организации, демонстрирующие низкие показатели ОР) в ситуации возрастания конкуренции на рынке и сужения эко-

¹ Hannan M., Freeman J. Op. cit.

² Thompson J. D. Op. cit.

³ Кушелевич Е. И. Указ. соч.; Филонович С. Р., Кушелевич Е. И. Указ. соч.

логических ниш? Ситуация выглядела тем более странно, что из 40 анализируемых нами организаций старые (созданные в период с 1987 по 1991 гг.) организации составляли самую большую группу — 42,2%.

В итоге мы обратились к проверке широко известного положения в теории организаций (И. Адизес, Т. Бернс, А. Хоули и др.)¹, что хотя молодые организации действительно являются более гибкими, пластичными и быстро реагирующими на изменение внешней среды, они, в отличие от более зрелых, выступают менее адаптированными к реальным условиям жизнедеятельности и, как следствие, наименее способными к выживанию. Для подтверждения или опровержения этой гипотезы нами была предпринята попытка соотнести показатели возраста 40 клиник с показателями их «смертности».

Как показал анализ, возраст организации действительно оказался важным фактором, напрямую связанным с показателем выживания организаций. Выяснилось, что максимальная «смертность» клиник приходится на молодые организации, просуществовавшие на рынке менее года (10,6%). С увеличением возраста клиник, начиная с 3-го года существования, их «смертность» неуклонно снижается. Что касается организаций, просуществовавших на рынке стоматологических услуг 6 лет (мы не располагали данными о выживании клиник более зрелого возраста), то их

«смертность» была в 16 раз ниже, чем у организаций на первом году существования.

Высокая «смертность» молодых организаций вполне объяснима теоретически. Дело в том, что «рождение» организации — это одна из самых серьезных и опасных фаз в ее становлении. По логике И. Адизеса, периоду жизни молодых организаций соответствуют две фазы развития организации — «выхаживание» и «младенчество», с типичными для этих фаз кризисами. Вновь возникшая организация требует привлечения существенных инвестиций; она еще не определила своего места на рынке услуг; не определилась с перечнем оказываемых услуг; не обрела постоянных клиентов; не выработала и не институционализовала формы своей деятельности. Именно здесь заложены потенциальные угрозы ее выживанию².

Что касается выживания старых организаций, структурное развитие которых, как упоминалось выше, часто не соответствует уровню развития рынка, то здесь высокая способность к выживанию (вступающая в противоречие с их неразвитостью) обусловлена тем, что эти клиники создавались в период, когда рынок стоматологических услуг был еще слабо насыщенным, а конкуренция была слабой. Их структура и размер были вполне адекватны стадии развития самого рынка. Это обеспечило им выживание на пер-

¹ Щербина В. В. Указ. соч.

² Филонович С. Р., Кушелевич Е. И. Указ. соч.

вом этапе их жизнедеятельности. Они были вполне эффективными, даже будучи небольшими по размеру, слабо диверсифицированными и слабо структурированными. Но именно в этот период эти организации обрели клиентов, определили ценовую нишу, выработали формы деятельности и управления. На нынешнем этапе развития рынка старые организации продолжают работать в том же режиме, демонстрируя феномен «структурной инерции». Несмотря на структурную неразвитость и вопреки изменившимся условиям функционирования, эти организации выживают в новых условиях. Дело в том, что они: а) уже обладают сформированным кругом клиентов; б) уже занимают определенные рыночные ниши, на которые новым клиникам претендовать сложно; в) уже сформировали достаточно стабильный персонал; г) уже создали и институционализировали формы базовой деятельности и способы управления.

Механизмы взаимодействия руководителей клиники с внешней средой в процессе принятия решений. В свете всего изложенного нам необходимо ответить еще на один вопрос: как руководители анализируемых клиник с учетом того, что постоянное отслеживание состояния внешней среды ими не ведется, все же реагируют на некоторые параметры изменения среды? Речь идет о тех немногочисленных случаях, когда руководители действительно принимали

решения, напрямую связанные с состоянием внешней среды (создание новой услуги, открытие нового отделения, изменение ценовой политики). С этой целью мы обратились к анализу историй развития клиник, описанных со слов их создателей. Целью анализа было понять, как и на основании чего руководитель организации при отсутствии постоянного сканирования состояния окружения принимает решения об организационных изменениях.

По итогам изучения логики принятия прошлых решений были сделаны выводы, в целом подтверждающие популяционно-селекционную логику структурных изменений, которая была описана М. Хэнноном и Дж. Фрименом в организационно-экологической модели ОР¹:

1. Фактор состояния внешней среды действительно оказывал определенное влияние на принятие руководителями клиник ряда организационных решений. Но это влияние проявлялось для руководства клиник как значимый фактор, привлекающий внимание руководителей, только в тех случаях, когда сложившиеся формы деятельности или проводимая политика (например, ценовая) более не обеспечивали нужного с точки зрения руководителя баланса эффективности.
2. Изменение размера организации, степени дифференциации организационной структуры, изменение числа оказываемых

¹ Hannan M., Freeman J. Op. cit.

услуг, как правило, были результатом реакции руководителей клиник на невозможность использования существующих образцов деятельности в новых условиях с требуемым уровнем эффективности или были их реакцией на снижение эффективности ранее используемых образцов.

3. Влияние внешней среды на руководителя обычно проявлялось в том, что он фиксировал ухудшение баланса в отношениях с внешним окружением. Чаще всего это выражалось в снижении числа клиентов или снижении доходов клиники.
4. Итогом осознания такого дисбаланса обычно являлся хаотичный перебор руководителем клиники уже известных ему образцов деятельности (как правило, уже успешно использованных ранее знакомыми или коллегами), доказавших свою применимость и эффективность. Но иногда, столкнувшись с нестандартной ситуацией, руководитель и

сам был вынужден создавать и опробовать новые инновационные образцы деятельности (как это описывается в моделях организационной экологии¹).

Итак, в ходе эмпирического исследования были проверены 3 гипотезы, описывающие логику и механизмы организационного развития частных стоматологических клиник г. Москвы, а именно: организационное развитие — это естественный, закономерный и рациональный процесс структурных изменений организации, протекающий на уровне единичной организации; при этом внешняя среда выступает одним из наиболее значимых факторов для жизнедеятельности клиник. В то же время закономерность процессов организационного развития на уровне всей совокупности частных клиник Москвы не всегда совпадает с закономерностями развития единичной организации, поэтому процесс ОР не может быть описан в привязке только к единичной организации.

¹ Ibid.

О НЕКОТОРЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ АСПЕКТАХ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ И ПРАВОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЛАСТНЫХ СТРУКТУР В КРУПНЫХ ГОРОДАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЗВЕРЕВ П. Б.

В современном мировом сообществе крупные города — это центры не только внутригосударственного, но и международного экономического, культурного, научного и образовательного сотрудничества. При организации публичной власти в таких городах приходится решать целый комплекс задач межгосударственного масштаба. Крупные города Российской Федерации, города федерального значения, испытывают сходные с проблемами других крупных городов трудности, требующие своевременного разрешения.

Зверев Петр Борисович — ответственный секретарь Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества (Санкт-Петербург).

Одна из важнейших задач в условиях формирования информационной экономики — совершенствование правовых основ управления инновационной деятельностью в крупных городах для повышения конкурентоспособности производства продукции и услуг, сконцентрированных в них, в том числе услуг в сфере международного туристического бизнеса. Решение этой задачи требует внесения соответствующих изменений в городское законодательство в целях улучшения инвестиционного климата в городе и принятия городских, государственных и межгосударственных программ по разработке и внедре-

нию информационно-коммуникационных технологий. При этом изменения в городской правовой базе (чем далее, тем в большей степени) должны учитывать международный опыт правового обеспечения инновационного развития и создания общего правового пространства в этой сфере в рамках ЕврАзЭС. В частности, речь идет о разработке Основ законодательства ЕврАзЭС об инновационной деятельности, использовании ряда положений закона Республики Казахстан «Об инновационной деятельности», правовом регулировании процесса создания технополисов, технопарков, технологических инкубаторов в Казахстане, в Китае и некоторых государствах ЕС.

Все большее значение во всех крупных городах приобретают правовые и организационные решения проблем трудовой миграции и проблем транспорта. В связи с решением первых необходимо отметить аналитические разработки в Межпарламентской Ассамблее ЕврАзЭС по законодательному обеспечению противодействия нелегитимной трудовой миграции, учитывающие ряд конвенций Международной организации труда о трудящихся-мигрантах, Соглашение государств — участников СНГ о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией (с перечнем видов информации о такой миграции),

Соглашение между правительствами Российской Федерации и Республики Беларусь об использовании миграционной карты единого образца (от 5 октября 2004 г.).

Что касается городских транспортных вопросов, ставших явлением глобального характера, то для их организационно-правового решения можно обратиться к опыту многих крупных европейских городов. Например, с января 2007 г. в Милане предусмотрено уменьшение на 30% транспорта, входящего в город, и на 20% — его перемещений внутри города. В течение дня запрещено функционирование тех видов транспорта, которые наиболее загрязняют окружающую среду.

Многие из указанных проблем были рассмотрены на международной научно-практической конференции «Законодательные и управленческие проблемы развития крупных городов», организованной Северо-Западной академией государственной службы и Межпарламентской Ассамблеей ЕврАзЭС в апреле 2007 г.¹

Обсуждая заявленную тему, специалисты коснулись и проблем переориентации на международные стандарты качества жизни и современные экологические нормативы; проблем подготовки специалистов XXI в. в разных областях, включая городское и жилищное хозяйство, и прочих. Участники конференции

¹ По итогам состоявшихся дискуссий во втором номере международного научно-аналитического журнала «Евразийская интеграция: экономика, право, политика» будет опубликовано несколько статей.

сошлись во мнении, что основные из рассмотренных проблем могут быть успешно решены только при условии принципиального совершенствования системы городской законодательной и исполнительной власти.

В этом отношении интересен опыт по организации более эффективного управления развитием мегаполисов Италии и Китая.

В соответствии со ст. 114 Конституции Италии и согласно государственной концепции данной страны мегаполис — это территориальное образование, которое имеет функции провинции и муниципалитета. Его создание предполагает соответствующие инициативы основного города в конкретном территориальном образовании или 30% муниципалитетов провинций, представляющих не менее 60% их населения. Связанные с созданием мегаполисов концентрация функций управления и одновременно повышение в нем роли муниципальных органов необходимы, чтобы обеспечить гармонизацию законов, прежде всего в гражданском строительстве и в социальной сфере, и автономное регулирование доходов и расходов¹.

Аналогичные тенденции обнаруживает и практика управления крупными городами в Китае. Например, в Шанхае при концентрации функций исполнительной власти был использован опыт Гонконга и Сингапура. При этом количество испол-

нительных органов значительно сократилось, а патрульная полиция, в частности, получила новые функции в отношении соблюдения законодательства, касающегося вопросов экологии и поддержания чистоты в городе. Вместе с тем вступил в силу закон «Об административных наказаниях в КНР» за нарушение требований провинциального и городского законодательства, а мегаполис (или крупная агломерация, включающая в себя городские и сельские населенные пункты) в связи с повышением роли муниципальных властей по китайскому законодательству даже называется «муниципальным образованием».

Большая часть проблем, предполагающих развитие международной интеграции, находится в сфере внимания Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества. Так, повестка дня заседания Бюро Межпарламентской Ассамблеи, назначенного на ноябрь 2007 г., наряду с другими включала также вопросы о подготовке межпарламентской конференции «О совершенствовании нормативно-правовой базы инновационного развития государств — членов Евразийского экономического сообщества»; о плане обмена опытом правового обеспечения развития интеграции в 2008–2010 гг.; о законодательном обеспечении трудовой миграции в ЕвразЭС. Решение последнего предполагает выработку целого комп-

¹ В Российской Федерации таким мегаполисом в настоящее время пока может стать, по-видимому, только Москва с ее окружением.

лекса организационных и законодательных мер.

В рамках ЕврАзЭС на основе Соглашения между правительствами Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан о взаимных безвизовых поездках граждан (от 30 ноября 2000 г.) в области миграции населения уже установлен перечень лиц, освобождаемых от регистрации, порядок получения миграционных карточек в целях миграционного контроля (действующий в Беларуси, Российской Федерации и Казахстане) и сроки соответствующих процедур. Однако для совершенствования миграционного законодательства политика в области трудовой миграции должна быть более тесно увязана с политикой противодействия развитию неформальной и теневой экономики. Одновременно в рамках ЕврАзЭС необходимо ускорить разработку Соглашения о проведении единой визовой политики в отношении граждан третьих стран (использовав, в частности, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о миграционной карте единого образца от 5 октября 2004 г.); а также разработку типового проекта законодательного акта «О государственных и частных службах (агентствах) занятости и трудоустройства». Еще один важный шаг в области законодательства — введение квот, причем не на приглашения, выдаваемые работодателем, а на разрешения, выдаваемые мигрантам (соответ-

ственно, выдача таких разрешений должна осуществляться по ходатайству самого работника, а не работодателя).

Реализация принципа о недопустимости принудительного труда в правовой системе государств — членов ЕврАзЭС предполагает, вместе с тем, установление дисциплинарной, административной, уголовной и гражданско-правовой ответственности за его нарушение и введение в сферу полномочий соответствующих органов государственной власти полномочий по предупреждению, выявлению, расследованию нарушений миграционного законодательства и практики применения принудительного труда. Противодействие нелегальной миграции требует создания Межгосударственного банка данных о привлечении и использовании на национальных рынках труда трудящихся-мигрантов, использования единых критериев учета и контроля миграционных потоков, создания единых технологий управления трудовой миграцией. Для совершенствования технологии учета и контроля процессов трудовой миграции органам государственной власти государств — членов ЕврАзЭС необходимо предусмотреть создание единой для стран Сообщества электронной чиповой карточки трудового мигранта, а для защиты трудовых мигрантов — единой системы страхования и защиты прав в соответствии с международным законодательством.

На региональном же, в том числе городском, уровне крайне необ-

ходимы программы, направленные на выявление латентных трудовых отношений, программы занятости населения в легальном секторе экономики, механизмы по регулированию труда мигрантов в конкретных сферах занятости (сельском хозяйстве, добывающей промышленности, в сферах услуг и развлечений). Столь же необходимы и государственные и частные сервисные институты, работающие на официальной основе и обеспечивающие легитимность, информированность, безопасность мигрантов, а именно: информационно-консультационные центры, центры по трудоустройству, юридическому сопровождению, службы доверия, «горячие линии», центры помощи мигрантам и проч. В целях упорядочения отношений в рассматриваемой сфере целесообразно создание Евразийского миграционного центра, а также различных специализированных бирж труда для иностранных рабочих (такое предложение было сделано участниками международной конференции «Нелегальная миграция как угроза международной

стабильности и безопасности государств», организованной Парламентским Собранием Беларуси и России и межпарламентским форумом «Россия – Таджикистан: потенциал межрегионального сотрудничества»).

Особенно актуально в настоящее время присоединение государств — членов ЕврАзЭС к многосторонним соглашениям по миграции и вступление их в Международную организацию по миграции (МОМ).

Анализ законодательства стран ЕврАзЭС свидетельствует о недостаточной степени урегулирования проблем трудовой мобильности населения, в том числе в крупных городах наших стран, об определенных противоречиях в подходах к их правовому разрешению. Задачи по совершенствованию действующего миграционного законодательства и организации использования трудовых мигрантов с полным основанием можно отнести к важнейшим задачам научной и практической деятельности в рамках Евразийского экономического сообщества.

НА ПУТИ К ЗАКАТУ И ЗАХОДУ

Филиппов Г. Г.

Трудно и скучно стало читать философские статьи и монографии. Открывая докторскую монографию или фирменный ВАКовский журнал, надо запастись несколькими словарями и, желательно, энциклопедиями. Поскольку даже привычные термины с установившимся значением приобретают у каждого оригинального автора свое неповторимое, ранее не виданное значение. Однако расколдовывание инновационных эпистемологических шифров наводит скуку и ставит перед читателем гамлетовскую дилемму: или ты, читатель, непоправимо отстал от научно-культурной современности, или, страшно сказать вслух, тебе подсовывают симулякр (т. е., по-простому, «куклу», или, выражаясь возвышенно-романтически, — наряд короля-стриптизера).

Странно это. Ведь не перевелись в философии умные люди. Не все же ушли в бизнес «думать и богатеть». Вероятно, причины эпистемологических безумств надо искать скорее не в особых трудностях познания современного мира, а в подспудных грозных смещениях современного бытия.

Философские сочинения во все времена читать было нелегко. Специфический словарь, изобилие абстрактных понятий, громоздкие периоды, сложная логика — все это было и остается неизбежной формой выражения сложных мировоззренческих идей, платой за глубокомыслие философского материала.

Но вот в последние десятилетия эти сложности усугубились неудержимым наплывом новообразованных терминов и понятий, множеством калек с различных языков, заимствова-

Филиппов Герман Григорьевич — доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой философии Северо-Западной академии государственной службы.

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ
КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

203

3/2007

нием импозантных слов и формул из естественных наук с весьма вольным толкованием их содержания. Стало правилом научной обоснованности (эпистемологической фундированности) неперенное использование иностранных эвфемизмов для замены традиционных терминов и выражений русского языка.

Поветрие усложнения стиля изложения перекинулось на учебники и учебные пособия. Студенты, обреченные сдавать философию, быстро убеждаются в этом, перебирая учебники по философии на полках библиотек и на прилавках магазинов и предпочитая им тоненькие эрзацы в виде схем, таблиц и шпаргалок.

Схожая ситуация и с аспирантами. Они нынче должны сдавать кандидатский экзамен по курсу «история и философия науки», который заменил прежний экзамен по философии. Программа нового экзамена содержит большой фрагмент собственно философского материала, но в очень своеобразном ракурсе и стиле выражения.

Уже сами формулировки этой «Программы» толкают к многосмысленности и разнобою в понимании сущности и задач конкретных наук. Вот так, например, определяется содержание целой группы общественных наук: «Формирование научных дисциплин социально-гуманитарного цикла: эмпирические сведения и историко-логические реконструкции» (Программа. Раздел 4.1). Непривычно звучит для вчерашнего студента (особенно, естественника), воспитанного в непреклонном уважении к объективности научного знания. Настора-

живает замена традиционного термина «факты» — «сведениями», а «законов науки» — «историко-логическими реконструкциями». Закрадывается сомнение, не содержит ли социально-гуманитарный цикл еще нечто, лежащее за пределами научных дисциплин?

Дальше — больше. И обескураживающе. «Включенность сознания субъекта, его системы ценностей и интересов в объект исследований СГН» (Программа. Раздел 4.3). Социально-гуманитарные науки, оказывается, совсем не похожи на другие науки: естественные, технические, прикладные. Ведь в обязательных вузовских дисциплинах (концепции современного естествознания, математика, информатика и др.) учили совсем другому — отделять ценности, вкусы, личные позиции и пристрастия исследователя от содержания научной истины и самого изучаемого объекта. Это исходный непререкаемый принцип всякого научного знания.

Иначе как представить в соответствии с вышеназванной «Программой» деятельность юриста, изучающего потаенную криминальную среду? Ведь авторы «Программы» явно имеют в виду нечто большее, нежели применение социологического метода включенного наблюдения. А как быть по аналогии, скажем, бактериологу, изучающему отходы жизнедеятельности живого организма? В какой познаваемый объект ему положено быть включенным?

Навязчивая формула «включенности» продвигается не только в программе для аспирантов. Она присутствует и во многих солидных научных публикациях вопреки законам фор-

мальной логики и здравому смыслу. Вот типичная формулировка, не требующая указания конкретного автора: «...субъект в социальном познании не может быть отделен от объекта, он находится “внутри” него. А что значит, субъект находится внутри самого объекта исследования? Например, когда исследователь общественных явлений сам является частью этих же явлений»¹.

Тут имеется и подмена среднего термина в силлогизме, а именно: субъект исследования понимается в разных смыслах. Тут и нарушение закона тождества формальной логики — термин «внутри» определяется многозначно и противоречиво. Да и здравый смысл давно разрешил эту новоявленную антиномию. Как заметил Б. Шоу: «За свою жизнь я не снес ни одного яйца, но это не мешает мне судить о качестве яичницы».

В принятых нынче философских рассуждениях (извините, нарративах) всячески подчеркивается «личный характер социально-гуманитарного знания». Соответственно, вера и верования объявляются обязательными компонентами и даже основаниями личного научного знания, результатом сенсорных процессов, индивидуального социального опыта, парадигм и установок, апробированных в той или иной субкультуре.

Определенность и однозначность терминов уходят в прошлое. Широкое заимствование понятий из арсенала

естественных наук совершается с обязательным перетолковыванием их содержания в вольном духе в сторону физической, математической, геометрической и прочей бессмысленности: гиперпространство с многократным преломлением, фрактальная неопределенность, сферичность времени, неевклидовое пространство современных войн и т. п.

Однако не форма изложения отвращает от современных философских текстов. Трудный слог философских сочинений никогда не мешал популярности их идей, если они (идеи) представляли насущный интерес для думающей публики и затрагивали жизненные потребности широких слоев населения. Словом, дело в тематике и содержании прежде всего. А вот тематика философских исследований и у нас, и за рубежом за последние десятилетия обратилась преимущественно к оболочке познавательных процессов, к анализу языка, стиля, смысла и формул познавательных операций. Сама действительность в разных видах, формах и свойствах утратила интерес для исследователей и отошла далеко на задний план в перечне привлекательных тем философских работ и публикаций. Гносеология изжила онтологию. Как отмечает главный редактор ведущего философского журнала в России, сегодня можно говорить об «эпистемологическом и когнитивном повороте в философии»².

¹ Вопросы философии. 2007. № 6. С. 69.

² О настоящем и будущем (размышления о философии): Беседа Б. И. Пружинина с В. А. Лекторским // Вопросы философии. 2007. № 1. С. 6.

Об этом повороте вопиет статистика философских публикаций, прежде всего по тематике докторских диссертаций. Объявленные в «Бюллетене ВАК» защиты докторских диссертаций по философским наукам за последние полтора года (2006-й и первая половина 2007 гг.) включают только 6,2% работ по онтологической тематике (13 из 207). Основная масса работ идет по проблемам и вопросам эпистемологии, социальной философии и философской антропологии. Характерно, что если в отдельных случаях и рассматривается социальное или индивидуальное бытие, то только в ценностном или методологическом аспекте. Совершенно утрачен интерес к философским вопросам естествознания. За полтора года по этой тематике представлено всего две диссертации (менее 1%)¹.

Докторские диссертации поставляют основной массив философской научной продукции, поскольку каждая докторская диссертация должна быть представлена минимум одной монографией и десятком статей в авторитетных научных журналах. Научная и общественная значимость этого потока философской литературы определяется приданным ей официальным

статусом. Согласно Положению о порядке присуждения ученых степеней докторское исследование должно быть либо «новым крупным научным достижением», либо решением «крупной научной проблемы, имеющей важное социально-культурное или хозяйственное значение».

Если бы такую официальную преамбулу предпослать перечню объявлений о защитах докторских диссертаций в «Бюллетене ВАК» и предать этот перечень широкой публичности, то нынешнее равнодушие к философии сменилось бы сильным возмущением. Эстрадные пародисты, изголовавшиеся по тематике реприз выше пояса, обнаружили бы в этом списке названий живительный источник для своих острот как ниже, так и выше головы².

Все названные трудности знакомства с современной философской литературой относятся не только к отечественной продукции, но и к произведениям именитых ныне зарубежных мэтров (Делез, Бодрийяр, Лиотар, Деррида, Фуко и др.)³. Их произведения доступны читателям и в русских переводах, и в подлинниках, но трудность их понимания намного превышает потенциал зага-

¹ Рассчитано по журналу «Бюллетень ВАК» № 1–6 за 2006 г. и № 1–3 за 2007 г.

² Такой, например, набор: Желание как философская проблема. Антропологическое измерение вещи в онтологии повседневности. Небытие как виртуальное основание бытия. Мелиоративная составляющая экологической проблемы. Идея подвижной иерархии в структуре философского дискурса. Биогеофилософская концепция простираения жизни. Дом и дорога как реалии и символы. Онтология сервисной реальности. Мужские пространственно ориентированные культурные коды в индоевропейской традиции. (это — в., на... и к...?)

³ См. об этом подробно и по существу: Сокал А., Брикмон Ж. Интеллектуальные уловки. Критика современной философии постмодернизма. — М., 2002.

дочности отечественных производителей.

Конечно, такая ситуация в сфере философских наук является не случайной, не локальной, не временной. Она порождена распространением и господством парадигм постмодернизма как исторического этапа в эволюции духовной жизни современного общества. Они логично и закономерно обуславливают и тематику, и содержание, и язык наличного философского знания. В данном отношении это следующие парадигмы: неразрывная связь знания об объекте с самим объектом; социально-гуманитарное знание имеет принципиально личный характер; смысл изучаемого объекта важнее самого объекта; обязательный ценностный характер философского знания; принципиальный плюрализм научной истины; истина и заблуждение не находятся в асимметричном отношении.

Эти парадигмы открывают широкие возможности для производства разнообразных философских нарративов, т. е. поводов умозрительно и красиво порассуждать на метафизические темы: от реставрации натурфилософских подходов до конструирования языковых головоломок, маскирующих банальные вопросы повседневности¹. Реанимация натурфилософии реализуется

через ту или иную «охватывающую» философию — философию имярек (человека, культуры, религии, языка и даже любви). Соответственно определяется предмет такой новой отраслевой философии: происхождение, сущность, место и роль в социуме (человека, культуры, любви и пр.)². Как будто бы не было и нет вполне самостоятельных и зрелых наук по этим профилям — антропологии, культурологии, генетики, этнографии, биохимии и даже сексологии.

Поползновения натурфилософской экспансии простираются и на те отрасли науки, которые давно вышли из-под метегафизического присмотра. Например, появилось предложение о создании качественно нового раздела физической науки — эндифизики. Это подход к изучению реальности, не взятой строго самой по себе, в чем ранее состоял идеал естествознания, а с неустранимой «насечкой» — находящимся в ней наблюдателем³. Смысл идеи — образы физической реальности суть фотографические кадры, организуемые наблюдателем. Путем подстановки произвольных значений длительности кадра создаются временные шкалы наблюдения (развертки), выражающие многообразные гипотетические варианты виртуального облика реальности⁴. Следуя такой ме-

¹ Наряду с этим, однако, сохраняется и та часть философских исследований, которая ведется в рамках традиционных классических парадигм научности и рациональности.

² См., например: *Философия* / Под ред. В. Д. Губина, Т. Ю. Сидориной. — М., 2005. Часть IV.

³ *Алюшин А. Л., Князева Е. Н. Эндифизика и временные шкалы виртуального восприятия // Вопросы философии. 2007. № 2. С. 80.*

⁴ Там же. С. 81.

тодологии, можно, похоже, заменить экспериментальное физическое исследование компьютерным дизайном «насечки».

В поисках достойного объекта анализа современная философия обратилась к языку. Он подвергся рассмотрению с разных сторон: как отражение реальности (в который раз за последние века); как носитель информации, как заместитель реальности («отложенное присутствие»); как самопровозглашенная реальность, не очень-то и нуждающаяся в порождающем мире (симулякр), что несколько ошарашивает и бывалого читателя.

На этом пути, правда, не удалось поставить проблем, равных средневековым схоластическим дискурсам (может ли всемогущий бог создать такой камень, который сам не сможет поднять). А старинный вопрос философии нового времени (может ли покраснеть девушка в темноте) завершился в продвинутом дискурсе неожиданно просто — современная девушка не краснеет никогда. Попытки выразить сложность современного мира в физической, семантической или геометрической структуре не привели к серьезным результатам. Помнятся больше сомнительные достижения на днях городской философии, неделях — провинциальной и месячниках — местечковой: дискуссии о философии цвета штанов, о влиянии темноты на передачу инфор-

мации, о фреймах подковерных размышлений и т. п.

Философские мэтры Запада продвинулись значительно дальше в словесном выражении сложности судорожно меняющегося мира. Представительный обзор и въедливый анализ философии постмодерна дан в известной, но старательно замалчиваемой книге двух западноевропейских профессоров физики А. Сокала и Ж. Бриксмона, организовавших разоблачительный скандал в европейском и мировом философском бомонде¹.

В рамках западной философии постмодерна затрагиваются все возможные и невозможные проблемы современного бытия индивида и социума. Предмет рассмотрения не сдерживается никакими научными или моральными ограничителями, ни степенью компетентности авторов. Вот известный пример описания социальной динамики современного мира: «В евклидовом историческом пространстве самый краткий путь от одной точки до другой — это прямая, прямая Прогресса и Демократии. Но это верно лишь для линейного пространства Просвещения. В нашем, неевклидовом, пространстве конца века один неблагоприятный изгиб необратимо изменяет все траектории. Он, без сомнения, связан со сферичностью времени. Она (сферичность) становится видимой на горизонте в конце века как сферичность земли — на горизонте в конце дня,

¹ См. подробнее: Капица С. П. Предисловие / Сокал А., Брикмон Ж. Интеллектуальные уловки. Критика современной философии постмодерна. — М., 2002.

или в тонкой дисторсии (искажении) поля притяжения» (Ж. Бодриар)¹.

Философское толкование такого текста — это поиск невнятного смысла в зарослях непозволительных иносказаний. Комментировать этот текст с позиций естествознания не представляется возможным, поскольку все ключевые термины, взятые из физики, геометрии и математики, используются либо в метафорическом смысле, либо в вольной авторской интерпретации. Хотя вариант авантажного невежества тоже нельзя исключить.

Куда клонит постмодернистская интенция толкования сути философского знания, можно заключить из программной цитаты не менее известного представителя философского постмодерна Ж. Делеза: «Таким образом, философия задается вопросом о том, как сохранить бесконечные скорости и в то же время добиться консистенции (устойчивости) и передать чистое знание виртуальному. Философия как через сито, подобно плану (поверхности) имманентности, пересекающей хаос, отбирает бесконечные движения мысли и окружает себя концептами, сформированными как консистентные частицы, движущиеся так же, как бытие мысли»².

Если не придирааться к смыслу и оригинальности понятий (извините, концептов) «бесконечные скорости», «чистое знание», «геометрические ха-

рактеристики имманентности», «движение мысли как поток корпускул» и т. п., то можно догадаться, что автор хочет выразить процесс философского мышления через некие сверхъязыковые формы с позиций физикализма, который уже был испробован в постпозитивизме, но без какого-либо эвристического результата.

Постмодернистские философские тексты стали столь многосмысленны и иероглифичны, что их толкование становится аналогичным интерпретациям катренов Нострадамуса. Правда, в последнем случае имеются возможность бесспорной сверки прогноза с результатом, поскольку каждый катрен-предсказание адресован к конкретному году³.

Зато философские ребусы оказываются вневременными и беспространственными, а потому поддаются сколь угодно разнообразному субъективному толкованию и представлению, вплоть до абстрактного перформанса. Весьма вероятно, мы еще увидим презентацию философского мэтра в виде коллажа из его личных вещей и публикаций на бумажных и электронных носителях.

На пути постмодерна философия как занятие превращается в сходки эзотерического сообщества мудрецов, речи которых все менее понятны окружающим. А темы речей (то бишь дискурсов, нарративов и фреймов) чужды и неинтересны широкой публике. Надо сказать, что это всерь-

¹ Цит. по: Сокал А., Брикмон Ж. Интеллектуальные уловки. Критика современной философии постмодерна. — М., 2007. С. 125.

² Там же. С. 132.

³ См.: Димде М. Нострадамус. Предсказания: новое прочтение. — М., 1997. Часть V.

ез заботит многих участников философских кокуссов. Периодически возникают дискуссии, круглые столы и «дни» философской мысли, на которых ставятся вопросы о месте и предназначении философии в современном мире и в современной России. Задаются вопросом: какая философия нам нужна сегодня? Ищут ответы, но, как правило, между двумя, с позволения сказать, крайностями: либо «какая изволите», поскольку у нас полный плюрализм, либо «хорошая» философия, т. е. соответствующая предназначениям начальства¹.

Безбрежная субъективность философского постмодерна имеет, однако, и объективный общественный смысл, который откровенно сформулировал известный политик из драматургов В. Гавел в газете «Нью-Йорк тайме» в 1992 г.: «Падение коммунизма может рассматриваться как знак того, что современная мысль, основанная на предпосылке, что мир объективно познаваем и что знание, полученное таким образом, может быть предельно общим, переживает финальный кризис»².

Оказывается, философское знание имеет прямое отношение к жизни. Даже тогда, когда старательно отворачивается от нее. Но вот интерес и уважение к нему имеет место только тогда, когда философия придерживается реалистических парадигм.

Нынче наступило время, когда парадигмы понимания жизни общества и жизни индивида придется менять, как бы этому ни препятствовали политические выгоды и идеологические страхи. Пора признать, что человечество (человеческое земное общество) соскользнуло на путь регрессивного развития, и светлое будущее будет светить только отдельным регионам и все более тускло.

Человечество уже не будет жить по меркам «золотого миллиарда». Расчеты экономистов показывают, что наличные ресурсы Земли могут обеспечить условия жизни на уровне современной Америки (США) только для 500 млн человек. А сейчас население планеты составляет уже 6,5 млрд. Уже сейчас сохранение высоких стандартов жизни в развитых странах прямо пропорционально относительному обнищанию стран второго мира и абсолютному обнищанию стран третьего мира. Противостоящей тенденцией сомнительно называть переход от абсолютного голодания к структурному голоданию. По данным Всемирного Банка и ООН, за последние 15 лет доход на душу населения снизился в более чем 100 странах мира, $\frac{1}{2}$ от 6 млрд живет менее чем на 2 доллара в день³.

По комплексной оценке Продовольственной Организации ООН, в наступившем XXI в. из 174 стран мира большинство топчется на месте,

¹ Какая философия нужна современной России? / Дни петербургской философии: круглый стол в СПбГУ // Личность. Культура. Общество. 2007. Том IX. Вып. 2 (36). С. 104.

² Цит. по: Сокал А., Брикмон Ж. Интеллектуальные уловки. Критика современной философии постмодерна. — М., 2002. С. 162.

³ Юрлов Ф. Н. Социальные издержки глобализации // СОЦИС. 2001. № 7. С. 16.

в 73 — положение ухудшается и лишь в нескольких — положение улучшается. Комплексная оценка составлена из следующих показателей: продолжительность жизни населения, грамотность взрослого населения, достижения в области образования, показатели ВВП и т. п.¹ И перспектива на будущее (к 2025 г.) имеет ту же тенденцию².

Надежда на кардинальное решение всех социальных проблем благодаря открытию новых источников энергии неадекватна. Ведь все виды энергии переходят в конечном результате в тепловую, которая остается в границах атмосферы и поверхности Земли. Пределы насыщения теплотой, допустимые для жизни человека, весьма жесткие. Все болели, все температурили, все знают, что уже при температуре тела в 42° в течение нескольких суток человеческий мозг необратимо выходит из строя.

1. Экологический кризис уже необратим, и качество жизни будет только ухудшаться. Расчеты Римского клуба показали, что хозяйственная деятельность человечества приносит ежегодно такой ущерб природе, восполнить который можно лишь затратив годовой доход соответствующих стран, что практически невозможно. Жалкие проценты от годовых бюджетов, которые пускают отдельные страны на восстановление разрушаемой природы, ничего не улучшают в мировом

масштабе. Голубая планета неуклонно превращается в нищую планету, богатую только отходами, мусором и грязью.

Оскудение ресурсов и разрушение среды обитания рождает новую парадигму в мировых взаимоотношениях, а именно: в ближайшем и в отдаленном будущем возможно только локальное процветание отдельных стран и регионов. К тому же за счет других стран и народов. Ведь на всех уже не хватает не только поровну, но и по минимуму³.

Конечно, добровольно никто не согласится стать или остаться обделенным. Следовательно, новым правилом жизни станет принуждение к неравенству. Сначала в мягких формах — через вытеснение у большинства населения дорогостоящих интересов и потребностей опрошенными желаниями и склонностями (от классического образования к «болонскому», от стремления к общественному признанию к жажде известности, от удовлетворенности содержанием труда к удовлетворенности зарплатой и т. п.). Затем наступит черед массовой замены традиционных продуктов и услуг эрзацами (вместо лапши с мясом — лапша со вкусом мяса на соевой основе, вместо полноценного межличностного общения — разговоры по «мобильнику» и SMS телевидению). И, наконец, наступит эра направленного формирования и

¹ Роузфилд С. Сравнительная экономика стран мира: Культура, богатство и власть в XXI веке. — М., 2004. С. 333.

² Там же. С. 409–410.

³ См., например: Мельникова Е. Н. Час X // РОССИЯ 21 век. — М., 1996. С. 221.

управления потребностями посредством рекомендаций, нормативов и директив центральной власти.

Косвенные формы принуждения неизбежно сменяются прямыми и насильственными — сначала под предлогом борьбы с терроризмом, с природными и техногенными катастрофами, а потом в соответствии с необходимостью заботы об общественном благе. Но строгость политического присмотра будет компенсироваться в целях «правильного» электорального поведения полной сексуальной свободой и неограниченной свободой моды.

Политическая власть будет вынуждена балансировать в управлении обществом между губительным либерализмом и кошмарной заорганизованностью. Тяжесть этой деятельности будет осложняться тем, что на индивидуальном уровне поведения большинство людей предпочитает «халявную» привлекательность либерализма.

Тем не менее неуклонное истощение ресурсов и все более наглядное ухудшение качества жизни делают главным видом деятельности организаторскую деятельность. Она, в первую очередь, станет обеспечивать оптимальное соотношение затрат и результатов, что позволит сохранять жизнь, хотя бы в превращенных формах.

Общественная мысль вынужденно вернется к теориям прошлого о дифференциации, сегрегации и дискриминации индивидов, социальных групп и народов. Локальность и корпоративность окажутся основополагающими предпосылками бла-

гополучия и, в редких случаях, процветания.

Понимание грядущего общества как регрессирующего социума — отнюдь не повод для пессимизма и пассивности в повседневной жизни. Как заметил Б. Рассел, можно жить без уверенности, не пребывая в нерешительности. Даже в самых трудных условиях. Инвалид, так же, как и общество, может жить долго, не меньше, чем здоровый. Старость как любое время жизни надо принимать не обязательно благодарно или с ужасом и паникой.

Осень земной цивилизации надлежит принимать как медицинский диагноз: если регулярно подлечиваться (от социальных недугов) и соблюдать режим (политический), то можно еще пожить.

Вот в таких новых условиях от философии требуются новые формулы понимания человеческого бытия. Она должна прямо и понятно, без экивоков и шаманских камланий, отвечать на вопросы, соответствующие потребностям наступающего времени: как соизмерять ценность жизни и свободы; как определить пределы разумного принуждения; каковы допустимые пределы автономии элемента (индивида, социальной общности и пр.) в слабеющих социальных системах; в каких условиях и пределах сохраняется ценность жизни для человека; как организовать достойную жизнь в ухудшающихся условиях и т. п.

Кстати, в западной экономической науке уже появились теоретические исследования по «экономике человеческой жизни», в которых

фигурируют такие, например, понятия, как «рентабельность человека», «предельная полезность человеческой жизни», «налог на человеческую жизнь», и такие парадигмы, как «человек — тоже конкретная величина в экономических расчетах»¹.

Предчувствие смены мировоззренческих парадигм явственно проявляется и в настроениях образованных слоев общества. Так, уже давно забылось и затерялось в потоках бизнес-информации и более не звучит любимое присловие российской интеллигенции о соотношении себестоимости слезы одного ребенка с затратами на совершенствование мира и счастья всего человечества. Моральные нормы понятнее выводятся из теории предельной полезности, исходя из постулата (или уже аксиомы?): «Социальная ответственность бизнеса заключается в увеличении им своих прибылей» (М. Фридмен). А гибкость философских парадигм все больше обеспечивается растущей политической отзывчивостью философской теории.

Переход к обсуждению проблем, соответствующих духу наступившего времени, серьезно изменит характер философского знания. Оно станет значительно технологичнее, поскольку потребуются конструктивные ответы на конкретные во-

просы. Скажем, уже недостаточно воспевать бесценность человеческой свободы. На такую абстракцию люди реагируют как на слабое лекарство от скуки и муки обыденной жизни². Нужны продуктивные определения возможностей, форм, пределов и последствий свободного поведения в конкретных сферах общественной жизни. Надобно еще взвесить ценность личной свободы (или несвободы) во взаимоотношениях с обществом с точки зрения успеха, неуспеха или упущенной выгоды.

Конечно, переход на новые парадигмы тяжел и для философии, и для других дисциплин так называемого социально-гуманитарного цикла³. Остаться в оковах старых парадигм — значит продолжить сакральные камлания в малых тусовках эзотерического профессионального сообщества или уподобиться камергерам из сказки о голом короле, которые уверенно шли следом за обожаемым лидером и несли шлейф, которого не было.

2. Когда инволюция нашей цивилизации станет очевидной и для широкой публики, философии постмодерна придется спешно искать формулы словесного спасения от надвигающейся суровой реальности, то бишь давать советы Сизифу, как объяснять камню, что тот не прав.

¹ См. об этом: *Горохов А.* Человеческая жизнь: самостоятельная ценность или экономическая категория // *РОССИЯ XXI.* 2007. № 1.

² «Мы все имеем право голоса, как плешь имеет право волоса» (Е. Тейх).

³ Схожая кризисная ситуация отмечается и в самой точной социальной науке — социологии. См. об этом: *Бутенко И. А.* Постмодернизм как реальность, данная нам в ощущениях // *СОЦИС.* 2000. № 4.

ТРИ КОНФЕРЕНЦИИ МИРА: ТРАДИЦИИ И СОВРЕМЕННОСТЬ

*Косов Ю. В.,
Торопыгин А. В.*

Многосторонние отношения — процесс объективный. Он возникает тогда, когда большое количество государств осознает, что основные проблемы современности можно решить только сообща. Тогда появляются такие политические институты, как международные организации и саммиты. Но первыми в этом ряду явились международные конференции для решения основных проблем, волнующих человечество. Среди них — международные Конференции мира.

В этом году исполняется 100 лет со дня начала работы Второй международной Конференции мира (Гаага, 1907 г.). Всего таких конференций было 3, и все они самым тесным образом связаны с двумя городами — Гаагой и Санкт-Петербургом.

История человечества полна опустошительных войн и кровавых конфликтов, однако, несмотря на это, идеалом всегда оставались мирные отношения между людьми и народами. Но если в предыдущие столетия об ограничении ужасов войны задумывались лишь выдающиеся гуманисты, то в XIX в. «наступление» на войну повелось по многим направлениям. В США и Англии возникли Общества мира. Достаточно быстро они охватили значительное число стран — в 1895 г. их насчитывалось уже 125. Общества мира, конечно, влияли на общественную

Косов Юрий Васильевич — доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой международных отношений Северо-Западной академии государственной службы.

Торопыгин Андрей Владимирович — кандидат политических наук, заместитель начальника организационно-аналитического управления секретариата Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества (Санкт-Петербург).

атмосферу, способствовали широкому распространению среди общественности требований разоружения. Разумеется, не только Общества вносили свою лепту в этот процесс. В этом же направлении действовали межпарламентские конференции, которые регулярно проводились начиная с 1899 г., мероприятия, принятые Анри Дюнаном, посвятившим большую часть своей жизни поискам путей и средств улучшения участи жертв войны (увенчавшиеся созданием общества Красного Креста, а затем и Международного Комитета Красного Креста), конференция 1864 г., принявшая Женевскую конвенцию, «Кодекс Либера» (свод инструкций, изданных для вооруженных сил Соединенных Штатов во время гражданской войны в Америке, с тем чтобы регулировать ведение боевых операций), и, наконец, Санкт-Петербургская декларация 1868 г. (о запрещении применения в сухопутной и морской войне снарядов менее 400 г, начиненных взрывчатыми или горючими веществами). Все это создало, к сожалению, не только благоприятную миротворческую обстановку, но и атмосферу некоторой эйфории вокруг возможности «победы» над войной.

12 августа 1898 г. российский министр иностранных дел М. Н. Муравьев передал зарубежным представителям в Санкт-Петербурге циркулярную ноту, в которой предлагалось создать международную конфе-

ренцию в целях обеспечения «действительного мира, и, прежде всего, положить конец прогрессирующему развитию вооружений» (существует несколько версий о том, кому принадлежала идея созыва конференции; называют, например, М. Н. Муравьева, К. П. Победоносцева и даже Николая II). Стоит ли говорить, что в общественных кругах ряда стран эта инициатива вызвала восторженный отклик. Считаясь с такими настроениями, правительства Великобритании, Франции, Германии и ряда других стран поддержали российскую инициативу. К сожалению, как указывают историки, инициатива не была обеспечена должными разработками и продуманными планами. Так, единственная действительная инициатива Министерства иностранных дел России по разоружению — о сокращении рекрутского набора в российскую армию в год конференции — не нашла поддержки у царя. Николай II наложил на проект резолюцию: «Затрудняюсь согласиться на уменьшение состава русской армии»¹. В этой ситуации необходимо было как-то отказаться от инициативы, не потеряв при этом свое лицо. Министр Муравьев решил считать конференцией собрание аккредитованных в столице послов. Очевидно, что такое решение не спасало репутацию полностью. Лучшим оказалось предложение Ф. Ф. Мартенса трансформировать конференцию по разоруже-

¹ Цит. по: Лустогаров В. Ф. Ф. Мартенс — гуманист нового времени // Международный журнал Красного Креста. 1996. № 10. С. 330.

нию в Первую конференцию мира. Однако его заслуга не только и не столько в том, что его предложение выводило из тупика российскую дипломатию, сколько в том, что оно создавало реальную основу мер по упорочению мирных отношений между народами и по смягчению ужасов войны. Эти меры, составляющие программу, а затем и положенные в основу работы конференции, предусматривали:

- 1) принятие заявления в области разоружения о том, что государства-участники «обязуются на будущее время не прибегать к употреблению вооруженной силы для защиты своих прав и законных интересов, не испробовав предварительно добрых услуг, посредничества или третейского разбирательства»;
- 2) создание постоянного международного арбитражного суда;
- 3) принятие конвенции о законах и обычаях войны.

Таким образом, достаточно четко были разделены миротворческое (политическое) и гуманитарное направления в этом вопросе. В миротворческое направление были выделены такие мероприятия, как добрые услуги, посредничество, третейское разбирательство. Гуманитарное право составляло другое направление. Такой подход в этом процессе во многом принят и до сегодняшнего дня.

Последующий столетний опыт мирового развития показал, что особую роль в поддержании мира в международных отношениях сыграло второе направление, выделенное Ф. Ф. Мартенсом. Оно непосредствен-

но увязывало процесс миротворчества с деятельностью международных организаций. В то далекое время, о котором идет речь в нашей статье, делались еще только первые шаги в указанном направлении. В теоретическом плане обсуждалось, явится ли международная организация будущего мировым союзом цивилизованных государств, что в первую очередь требовало разработки вопроса о совместимости принципа государственного суверенитета с деятельностью такой организации. В практическом плане разрабатывались начала международного административного права, т. е. права уже существующих административных союзов: Всеобщего телеграфного союза, Международного бюро мер и весов, Всемирного почтового союза и т. д. Сам Мартенс особыми этапами в развитии межгосударственной организации считал как заключение третейских договоров, так и создание Постоянной палаты третейского суда, а также Международной призоой палаты. Кстати, он и сам выступал арбитром по межгосударственным спорам.

Но вернемся в Гаагу. На конференции были представлены 27 государств (21 европейское и США, Мексика, Китай, Япония, Персия, Сиам). Итогами ее работы явилось принятие Постановления о желательности ограничения военных расходов, Конвенции о законах и обычаях сухопутной войны, Конвенции о мирном решении международных столкновений, которая, в частности, создавала Постоянную палату международного третейского суда, реше-

ние о созыве Второй конференции мира.

Вторая международная Конференция мира собралась в Гааге 15 июня 1907 г. при участии 44 государств. Фактически это была всемирная ассамблея, или «международный парламент».

Мартенсу вновь пришлось принимать самое активное участие в подготовке программы конференции, ее работе и принятии согласованных конвенций. С одной стороны, работа существенно облегчалась тем, что для нее проложила дорогу конференция 1899 г. С другой стороны, Второй конференции пришлось рассматривать немало сложных вопросов, которые были отложены конференцией 1899 г. из-за их трудностей. К тому же эта конференция мира должна была работать в обстановке обострения противоречий между великими державами и формированием военных блоков, готовившихся к войне. Учитывая складывающуюся обстановку, царское правительство направило Мартенса в турне по европейским столицам с целью прояснения и согласования различных вопросов. Так, пожалуй, впервые российский МИД применил тактику «челночной дипломатии».

Сделанное способствовало подготовке к конференции, хотя, естественно, не смогло сгладить англо-американские или франко-германские противоречия.

В таких условиях в Гааге начала работу Вторая конференция мира. Конференция образовала 4 комиссии. Итогами всей работы явилось

принятие Заключительного акта, а в виде приложений к нему — 13 конвенций и одной декларации. Было постановлено через определенное время созвать Третью международную конференцию мира.

Делегаты конференции, в том числе и Мартенс, конечно, не были пацифистами. Они старались бороться не столько с войной, сколько с ее последствиями. Вторая конференция мира (Гаага, 15 июня 1907 г.) прошла под «бряцание оружием». Особенно острым было военно-морское соперничество между Великобританией и Германией. Третья конференция мира в начале века, как известно, не состоялась вообще — помешала Первая мировая война.

Все наиболее значимые решения Первой конференции вошли в итоговые документы Второй конференции мира, а хорошо известная всем юристам-международникам так называемая «оговорка Мартенса» заняла прочное место в гуманитарном праве. Он выступил с заявлением после того, как конференция не смогла достичь согласия по вопросу о статусе гражданских лиц, взявшихся за оружие в борьбе против оккупантов. Крупные военные державы считали, что таких лиц следует рассматривать в качестве франтиреров, подлежащих смертной казни, в то время как малые государства утверждали, что с ними надо обращаться как с комбатантами. Оговорка была сформулирована для разрешения этого спора и звучала следующим образом: «Впредь до того времени, когда представится возможность издать бо-

лее полный свод законов войны, Высокие Договаривающиеся Стороны считают уместным засвидетельствовать, что в случаях, не предусмотренных принятыми ими постановлениями, население и воюющие остаются под охраною и действием начал международного права, поскольку они вытекают из установившихся между образованными народами обычаев, из законов человечности и требований общественного сознания»¹. Несколько измененные (модифицированные) варианты этой оговорки в последующем не раз воспроизводились в текстах более поздних договоров, регулирующих вооруженные конфликты (к ней, например, вернулись в 1996 г. при выяснении законности угрозы ядерным оружием или его применения во время составления Международным судом Консультативного заключения²).

Третью международную конференцию мира пришлось ждать 100 лет. 22 июня 1999 г. в Актовом зале Смольного в Санкт-Петербурге начала работать международная конференция «Столетие инициативы России: от Первой конференции мира 1899 года — к Третьей, 1999 года». Торжественное открытие состоялось в 14 часов — утром было возложение венков в па-

мять о погибших в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг. Этому дню отдали дань все выступающие, в том числе и Кофи Аннан, тогда Генеральный секретарь ООН. В остальном организаторы старались придерживаться протокола двух первых конференций.

Преемником Г. Стааля («Председателем конференции был избран, по общему желанию, первый представитель России, наш маститый посол в Лондоне — Г. Г. Стааль»³, — вспоминал Мартенс) стал профессор А. Колодкин, который и занял место председателя Конференции.

По предложению Г. Стааля «конференция разделилась на 3 комиссии, и членам конференции было предоставлено право принимать участие в той или другой из этих комиссий по желанию. Первая комиссия имела своим предметом изучение тех технических военно-морских вопросов, которые были предложены в декабрьском циркуляре нашего правительства на обсуждение гаагской конференции. Председателем первой комиссии был избран бельгийский первый уполномоченный Бернадт, человек особенно выдающихся государственных способностей. Вторая комиссия имела своим предметом пересмотр брюссельской декларации 1874 г. относительно обы-

¹ Цит. по: Тайсхерст Р. Оговорка Мартенса и право вооруженных конфликтов // Международный журнал Красного Креста. 1997. № 15. С. 149.

² Консультативное заключение Международного суда о законности угрозы ядерным оружием или его применения // Международный журнал Красного Креста. 1997. № 14. С. 3–143.

³ Мартенс Ф. Гаагская конференция мира / 100-летие инициативы России: От Первой конференции мира 1899 г. к Третьей конференции мира 1999 г. — СПб., 1999. С. 35.

чаев и законов сухопутной войны. Эта комиссия была разделена на две субкомиссии: первая занималась изучением брюссельской декларации, а вторая — рассмотрением вопроса о распространении Красного Креста на морские военные действия. Председателем второй комиссии был избран я, а председателем субкомиссии относительно морского Красного Креста — известный голландский юрист Ассер. Наконец, третья комиссия имела своим предметом изучение вопроса о посредничестве и международном арбитраже как способе, наиболее целесообразном для миролюбивого разрешения международных конфликтов. Председателем этой комиссии был избран первый французский уполномоченный Леон Буржуа¹.

В Санкт-Петербурге делегаты конференции прослушали 3 основных доклада. Ими стали «Проблемы разоружения», «Международное гуманитарное право и законы войны» и «Мирное урегулирование споров: перспективы на двадцать первый век». Каждый доклад имел официального оппонента, после выступления которого шла свободная дискуссия.

Доклад Х. Бликса «Проблемы разоружения» показал как успехи, так и нерешенные задачи этой проблемы. Было обращено внимание на проблемы ядерного разоружения, особенно в связи с ядерными испытаниями Индией и Пакистаном, а также аналогичной программой Северной Кореи. Много времени

было уделено истории о наблюдении за уничтожением в Иране оружия массового поражения. В этой связи был затронут вопрос о взаимодействии международных организаций с техническими разведками различных спецслужб. По мнению Бликса, такие контакты должны быть очень ограниченными. Вместе с тем эта часть доклада, содержащего интересные факты и их интерпретацию, была достаточно традиционна. Новой проблемой, поднятой в докладе, явилась проблема ограничения стрелкового оружия. В докладе проводилась мысль о том, что наличие «горячих точек» напрямую связано с количеством незаконных «стволов». А отсюда и вытекает очень сложная задача для международного права — найти механизм сокращения стрелковых вооружений.

Красной нитью доклада К. Гринвуда «Международное гуманитарное право и законы войны» явилась мысль о необходимости выполнения уже существующих стандартов международного гуманитарного права. По мнению автора, законы войны приобретают все большую актуальность, несмотря на запрет использования силы, содержащийся в Уставе Организации Объединенных Наций и в других международных документах. Развитие законов войны скорее дополняет, нежели отводит в сторону от усилий по предотвращению войны. Нельзя рассматривать законы войны как

¹ Мартенс Ф. Указ. соч. С. 36.

изначально ущербные только в силу того, что они применяются в равной степени как к жертвам нападения, так и к агрессорам. В связи с настоящим положением в мире большое внимание было уделено внутренним конфликтам. Было констатировано, что здесь остается нерешенным ряд важных проблем, нуждающихся в рассмотрении. И, может быть, самая важная из них — сфера применения правовых норм, относящихся к внутренним конфликтам, так как именно здесь возникает проблема определения того, когда имеет место внутренний вооруженный конфликт. Государства не всегда готовы признавать наличие подобных конфликтов. Улучшение состояния дел возможно при повышении роли в решении этих проблем Международного уголовного суда с одной стороны, а с другой — в распространении информации о законах войны с использованием системы различных учебных курсов.

В докладе «Мирное урегулирование споров: перспективы на двадцать первый век» (авторы Ф. Оррего Викуна и С. Пинто) уходящее столетие определено как децентрализирующее традиционные функции государства как главного регулятора отношений в обществе и децентрализирующее международный порядок. С этим процессом, по мнению авторов, связаны 4 явно выраженные тенденции:

- во-первых, необходимость возвысить защиту свобод, достоинства и благополучия человека над интересами государства (что стало определенным толчком в области международного права);
- во-вторых, повышение роли регионов привело к тому, что центр оказался бессилем что-либо предпринять без действенного сотрудничества регионов;
- в-третьих, возрастающее значение негосударственных структур резко ослабило традиционные прерогативы государства;
- в-четвертых, вызревание центробежных сил и многокультурной среды усилило децентрализацию.

Последствия децентрализации сводятся к следующему: если прежде центральное место в международном праве отводилось исключительно волеизъявлению и согласию государств, то в настоящее время стали шире использоваться гибкие правовые механизмы, возросла роль международного обычного права и большей упор делается на общие принципы международного права и принципы справедливости. Особую роль в этом должен играть Международный Суд ООН. Вместе с тем указывается, что существующий статут Суда уже мало подходит к существующей в мире обстановке. Консультативные функции и оформленная процедура для взаимодействия между Международным Судом и Советом Безопасности должны быть более развиты. Международное сообщество должно быть более широко связано с Международным Судом, с тем чтобы позволить ему рассматривать дела, представленные от имени всего международного сообщества, особенно в отношении правовых обязательств, которые применяются ко всему международному сообществу. В этом случае в качестве образований, кото-

рым должны быть предоставлены полномочия для представления такого рода запросов, предлагаются Генеральная Ассамблея, государства и международные организации. И, наконец, предлагается существенно расширить состав Суда и создать предсудебный комитет в Международном Суде. Такой комитет мог бы быть учрежден в качестве промежуточной меры с целью проведения обзора просьб о представлении консультативных заключений со стороны Генерального секретаря ООН или других образований, с тем чтобы удостовериться в том, действительно ли они удовлетворяют требованиям о взаимосвязи с вопросами существа в развитии принципов международного права, толкования основных договоров или связи с другими фундаментальными правами и вопросами. Очевидно, что это требует внесение поправок в Устав ООН, и некоторый утопизм этих предложений был отмечен рядом делегатов. Вместе с тем дискуссии о реформировании ООН, несомненно, полезны.

Две первые конференции мира положили начало формированию системы мирных средств разрешения споров, ограничения и гумани-

зации средств и методов ведения войны. Положения принятых конвенций и деклараций стали нормативно-правовой базой «Гаагского права» — совокупности принципов и норм, запрещающих или ограничивающих средства и методы ведения военных действий; внесли значительный вклад и в «Женевское право», защищающее жертв войны (раненых, больных, военнопленных, гражданское население).

Конечно, итоги Третьей конференции мира не были, да и не могли быть столь значительными, как двух первых, однако конференция не была только юбилейным мероприятием.

Три конференции мира уже история. К сожалению, при всей непохожести начала века прошлого и нынешнего причины, заставившие выступить Россию с мирными инициативами, остаются. События последнего времени показывают, что часто сила по-прежнему не уступает место праву. И Российская Федерация последовательно отстаивает гуманистические традиции в международных отношениях, в том числе и в миротворческих операциях на постсоветском пространстве.

ПРАВО И ФИЛОСОФИЯ

АБРАМОВА Л. П.

Этот сборник научных статей подготовлен по результатам конференции, посвященной 85-летию со дня рождения и 55-летию педагогической и научной деятельности почетного члена Российской академии естественных наук, заслуженного работника высшей школы РФ, доктора юридических наук, профессора Юрия Яковлевича Баскина (1921–2006)¹. За время своей научно-педагогической деятельности Ю. Я. Баскин опубликовал свыше 160 научных работ, в том числе 15 книг. Его труды переведены на основные европейские, китайский и языки стран СНГ. В Северо-Западной академии государственной службы проф. Ю. Я. Баскин работал со дня ее основания.

Сборник вполне адекватно представляет и работы самого Ю. Я. Баскина, и его творческий путь, и основной круг его научных интересов, и теоретические направления, продолженные его учениками, и, наконец, личность нашего незабываемого профессора. Могу обоснованно судить об этом, поскольку мы вместе работали на одной кафедре почти 40 лет, вместе участвовали в различных социологических исследованиях и некоторых социальных проектах, были знакомы семьями, вместе переживали грустные и радостные времена. В материалах этого

Абрамова Лариса Петровна — кандидат философских наук, доцент кафедры философии Северо-Западной академии государственной службы.

¹ Право и философия: материалы научно-практической конференции / Под общ. ред. А. А. Старовойтова. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2007.

сборника Юрий Яковлевич узнаваем и как ученый, и как блестящий педагог, и как незаурядная личность.

Сборник открывается биографическим разделом, в котором авторы, близко знавшие и долго работавшие вместе с Юрием Яковлевичем (проф. Г. Г. Филиппов и проф. Л. И. Антонова), создают запоминающийся портрет этого замечательного человека.

В книге 3 раздела. Первый называется «Истории правовых и политических учений». В нем представлены статьи Ю. Я. Баскина, посвященные как теоретико-методологическим вопросам права, например, анализу основных категорий курса «История правовых и политических учений», так и отдельным выдающимся персоналиям правовой науки. Читатель найдет в этом разделе статьи о Гуго Гроции, считающемся основателем науки международного права, о сущности и назначении права в концепциях Канта и Фихте, об идеях естественного права и правового государства в политическом учении одного из основателей отечественного либерализма Павла Новгородцева.

Во втором разделе «Международное право» опубликованы статьи Ю. Я. Баскина, посвященные международному праву, в частности, международно-правовым вопросам использования рек и подземных вод. На первый взгляд кажется, что это очень теоретические сугубо правовые темы, интересные только специалистам. Но при ближайшем рассмотрении благодаря блестящей, логически выверенной, глубоко аргу-

ментированной и в то же время лаконичной манере изложения автора оказывается, что эти темы могут оказаться интересными каждому из нас. Сегодня в условиях обострения экологических проблем в мире, в том числе связанных с использованием рек и озер, в условиях дефицита в Европе источников получения энергии, в том числе на гидроэлектростанциях, становятся весьма насущными вопросы о том, как урегулировать режим совместного пользования водными ресурсами пограничных рек, или реки, протекающей на территории нескольких стран, как компенсировать потери, которые несут страны, находящиеся в низовьях реки, от порой неразумной экологической и / или научно-технической политики государств, находящихся в ее верховьях. Учитывая обширность территории России и ее федеративное устройство, этот вопрос может оказаться вполне актуальным и для межсубъектных отношений внутри одной страны.

Третий раздел книги называется «Общество и право». В нем представлены статьи правоведов и политологов, работающих в СЗАГС и других петербургских вузах. Некоторые из них были учениками Ю. Я. Баскина, некоторые работали с ним в академии, другие были знакомы с ним как с ученым. У нас нет возможности подробно охарактеризовать каждую из этих статей, читатель сам может познакомиться с ними. Ограничимся только кратким описанием того многообразия тем, которые были подняты участниками научно-практической конференции «Право и философия».

Проф. И. Л. Честнов ставит вопрос о месте и роли философии права в системе юридических знаний. Он видит эту роль в том, что философия права — тот уровень правового знания, который задает основы онтологии и гносеологии права, без которого наука (в том числе правовая) просто не может состояться как наука. Философия права формирует наиболее абстрактные, фундаментальные юридические понятия, задает исходные мировоззренческие допущения, определяет предметную область юриспруденции, «адаптирует» всеобщие и общенаучные методы научного познания применительно к изучению права, определяет критерии эффективности права и критерии научности теоретических конструкций в юриспруденции.

Проф. В. Ю. Сморгунова обсуждает вопросы гражданско-правового образования в современной России, те принципы, которые должны лежать в его основе, и те качества личности, которые должны быть в его результате сформированы. В качестве основных принципов она называет: плюрализм, толерантность, мультикультурализм и верховенство права. Без гражданско-правового образования, без формирования нового типа гражданско-правовой культуры невозможно гражданское взросление общества в целом, формирование в России гражданского общества и правового государства, и в этом нельзя не согласиться с автором.

Статья проф. А. А. Старовойтова посвящена вопросу, особенно акту-

ализировавшемуся в последнее время в связи с наделением органов исполнительной власти правами юридического лица, а именно: каково должно быть соотношение норм административного и гражданского права в правовом регулировании организации и деятельности органов исполнительной власти. Автор говорит о существовании опасной тенденции размывания административного права путем внедрения в него отдельных частноправовых институтов, о своеобразной «приватизации» административного права гражданским. Способ преодоления этой тенденции А. А. Старовойтов видит в обеспечении приоритетности действия норм административного права над действием норм других отраслей права (гражданского, финансового, бюджетного, таможенного и др.) в организации и деятельности органов исполнительной власти, в переходе на регулирование их деятельности исключительно нормами специального административного законодательства.

Статья проф. В. А. Волкова посвящена анализу идеи политики в учении Фихте о государстве. Трудно переоценить значение наследия Фихте, как и немецкой классической философии в целом, для разработки концептов и основных понятий науки о праве и государстве. Статья В. А. Волкова лишней раз доказывает это своим анализом формулы государственной свободы Фихте. Немецкий философ в своем учении о государстве поставил и пытался решить проблемы, остаю-

щиеся актуальными и сегодня. Цели государства, пределы его свободы, отношения власти государства и свободы личности, необходимость равенства прав граждан и стремление к привилегиям, проблема нравственности права, равенство перед законом вне зависимости от статуса, соединение общественной и индивидуальной свободы как диалектика самосознания (Я) — все это и многое другое попадает в поле рассмотрения автора статьи. В заключение В. А. Волков рассматривает идею Фихте о возможностях превращения государства как носителя особого интереса в инструментальное государство, сжимающееся до союза аппарата управления и элиты. Думается, что актуальность и насущность подобной проблемы для современной политической реальности в комментариях не нуждается.

Статья проф. Т. М. Поляковой посвящена обсуждению философского и правового аспектов формирования государственно-правовой доктрины современной России. Автор анализирует понятие государственно-правовой доктрины, ее цели, роль идеологии в ее формировании. Условие появления полно-

ценной, а значит и эффективной государственно-правовой доктрины автор видит в сопряжении общественного спроса и государственного предложения, утверждении правовой государственности, при этом гражданское общество должно выступать не только партнером, но и естественным оппонентом государства. В заключение автор обсуждает контуры «новой веры», новой национальной идеи России — идеи «суверенной демократии», которая станет и фактором справедливой глобализации и демократизации международных отношений, и средством обеспечения конкурентоспособного открытого общества.

Роль права и правового регулирования в современном российском обществе так же, как и роль философии права в его создании и обосновании, трудно переоценить. В силу этого научная дискуссия по этим вопросам никогда не перестанет быть актуальной, и столь же интересными будут ее результаты. И работы Ю. Я. Баскина сохраняют немалое значение для дальнейшего развития философско-правовых проблем.

ОРГАНИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В ГОРОДАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ

Волков В. А.

Москва и Санкт-Петербург как города федерального значения имеют свои особенности функционирования и управления. Эти особенности обусловлены взаимозависимостью важнейших отраслей городского хозяйства, высокой плотностью населения, сложившейся системой управления. Все это предопределило своеобразие становления и развития системы местного самоуправления в мегаполисах на протяжении последних десяти лет.

Как оптимально построить структуру местного самоуправления в сложившуюся систему управления крупным городом? Как более эффективно развивать местное самоуправление в интересах горожан? Поиск ответов на эти вопросы находился в центре внимания участников международной научно-практической конференции «Организация публичной власти в городах федерального значения: организационно-правовые и практические аспекты», состоявшейся 6–7 сентября 2007 г. в Санкт-Петербурге. Организаторами конференции выступили правительство Санкт-Петербурга, администрация губернатора Санкт-Петербурга совместно с Межпарламентской Ассамблеей Евразийского экономического сообщества при организационном и научно-методическом сопровождении Северо-Западной академии государственной службы. Открывая конференцию, вице-губернатор — руководи-

Волков Виталий Александрович — доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой политологии, проректор Северо-Западной академии государственной службы.

тель администрации губернатора Санкт-Петербурга В. Н. Лобко поблагодарил руководство Северо-Западной академии государственной службы за активное участие в научном обеспечении проводимого мероприятия, обозначил актуальные аспекты дальнейшего развития местного самоуправления в столичных мегаполисах, привел примеры из зарубежной практики городского управления, обратил внимание на необходимость четкого разграничения основных ресурсов, имеющихся на внутригородских территориях, а также на обеспечение взаимодействия органов публичной власти в решении существующих проблем.

Заместитель председателя Законодательного собрания С. А. Анденко в своем выступлении призвал участников конференции к поиску путей взаимопонимания между депутатами муниципальных советов, служащими органов государственной власти и гражданами, что, по его мнению, ускорит создание необходимой законодательной базы.

Директор Института профессиональной переподготовки и повышения квалификации Российской академии государственной службы А. П. Тупикин рассказал о практике кадрового обеспечения, о подготовке и переподготовке руководящих кадров: от губернаторов и генеральных директоров предприятий до муниципальных депутатов и высших профессиональных служащих.

О проблемах организации публичной власти в Москве и Санкт-Петербурге, которые требуют новых исследований, разработки теоретико-

методической концепции, об основных направлениях развития законодательства о местном самоуправлении говорил в своем докладе председатель Комитета Государственной Думы Федерального Собрания РФ по вопросам местного самоуправления В. С. Мокрый.

В докладе профессора Санкт-Петербургского государственного университета Е. В. Гриценко были озвучены основные положения концепции организации публичной власти в субъектах Российской Федерации — городах федерального значения, а также обращено внимание на необходимость обеспечения единства системы городского управления и городского хозяйства при соблюдении принципов самоуправления и децентрализации.

Председатель Уставного суда Санкт-Петербурга С. Л. Сергевнин в своем докладе раскрыл правовые проблемы в организации публичной власти в городах федерального значения, определил механизмы взаимодействия органов публичной власти различных уровней.

О самостоятельности и ответственности, механизмах их формирования в структурах органов государственной и муниципальной власти говорил в своем докладе председатель постоянной комиссии по устройству государственной власти, местному самоуправлению и административно-территориальному устройству Законодательного собрания Санкт-Петербурга Т. В. Мещеряков.

Доклад руководителя департамента территориальных органов исполнительной власти города Москвы

правительства Москвы С. И. Зверева был посвящен особенностям построения управленческих моделей в городе федерального значения, проблемам и перспективам развития городского управления.

Первый заместитель председателя юридического комитета администрации губернатора Санкт-Петербурга С. В. Макаров и председатель комитета по работе с исполнительными органами государственной власти и взаимодействию с органами местного самоуправления администрации губернатора Санкт-Петербурга Н. И. Шубина раскрыли в своих докладах систему устройства публичной власти в Санкт-Петербурге, внесли предложения по ее совершенствованию.

С докладами на конференции выступили ректор Северо-Западной академии государственной службы, профессор А. С. Горшков, который рассказал о принципах и организации подготовки кадров для органов местного самоуправления, а также профессор кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западной академии государственной службы Р. М. Вульфович, которая раскрыла особенности управления в урбанизированных регионах Западной Европы.

Взгляды муниципального сообщества Санкт-Петербурга и Москвы озвучили в своих выступлениях председатель Совета муниципальных образований Санкт-Петербурга В. Ф. Беликов и председатель Совета муниципальных образований Москвы Т. И. Поподько.

В рамках конференции состоялись заседания круглых столов на

темы: «Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления в крупных городах: опыт и перспективы» (ведущие — председатель комитета по работе с исполнительными органами государственной власти и взаимодействию с органами местного самоуправления администрации губернатора Санкт-Петербурга Н. В. Шубина, профессор Санкт-Петербургского государственного университета Е. В. Гриценко, декан юридического факультета Северо-Западной академии государственной службы А. А. Старовойтов); «Оптимизация системы управления в субъектах Российской Федерации — городах федерального значения в условиях проведения административной реформы: внедрение принципов результативного управления в системе органов государственной власти и местного самоуправления» (ведущие — первый заместитель руководителя администрации губернатора Санкт-Петербурга К. В. Кондаков, проректор по научной работе, профессор Северо-Западной академии государственной службы В. А. Волков, проректор по научной работе негосударственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Санкт-Петербургская академия управления и экономики», профессор В. Е. Рохчин); «Информационный ресурс в деятельности органов публичной власти» (ведущие — заместитель председателя комитета по работе с исполнительными органами государственной власти и взаимодействию с органами местного самоуправления администрации губернатора Санкт-Петер-

бурга А. А. Демидов, начальник отдела по работе со средствами массовой информации — руководитель пресс-центра администрации губернатора Санкт-Петербурга Б. А. Островский, заведующий кафедрой связей с общественностью Северо-Западной академии государственной службы, профессор С. Ю. Чимаров).

В конференции участвовали ученые Москвы, Санкт-Петербурга, других регионов, представители законодательной и исполнительной ветвей власти, органов местного самоуправления, средств массовой информации.

По итогам конференции были приняты конкретные решения и озвучены выработанные рекомендации.

РЕКОМЕНДАЦИИ МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «Организация публичной власти в городах федерального значения: организационно-правовые и практические аспекты»

Санкт-Петербург

6–7 сентября 2007 г.

6–7 сентября 2007 г. в Санкт-Петербурге состоялась международная научно-практическая конференция, посвященная актуальным проблемам организации публичной власти в городах федерального значения — Москве и Санкт-Петербурге. Конференция была организована администрацией губернатора Санкт-Петербурга совместно с Межпарламентской Ассамблеей Евразийского экономического сообщества при организационном и научно-методическом сопровождении федерального государственного учреждения высшего профессионального образования «Северо-Западная академия государственной службы».

В ходе конференции были рассмотрены:

- сложившаяся практика и проблемы правового регулирования особенностей организации публичной власти в городах федерального значения;

- специфика построения моделей управления в субъектах Российской Федерации — городах федерального значения;
- состояние местного самоуправления в городах федерального значения и проблемы его развития;
- опыт организации управления в крупных и крупнейших городах Европы;
- организация взаимодействия органов власти в городах федерального значения;
- реализация основных направлений административной реформы и их влияние на оптимизацию управления в субъектах Российской Федерации — городах федерального значения;
- информационный ресурс в деятельности органов публичной власти в городах федерального значения;
- возможные пути совершенствования моделей организации пуб-

личной власти в Москве и Санкт-Петербурге на основе анализа отечественного и зарубежного опыта;

- предложения по совершенствованию законодательства об устройстве публичной власти в городах федерального значения;
- организация подготовки кадров для органов публичной власти.

В конференции приняли участие представители Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Законодательного собрания Санкт-Петербурга, правительства Москвы и Санкт-Петербурга, Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества, советов муниципальных образований Санкт-Петербурга и Москвы, ведущие ученые и специалисты — практики в сфере исследования вопросов организации публичной власти.

По итогам обсуждения участники конференции отмечают:

С 1 января 2006 г. в Санкт-Петербурге и Москве в полном объеме применяются требования Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ). Сформированы в установленном порядке и действуют представительные и исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований. Сложившаяся в целом система управления в городах федерального значения отвечает установленным на федеральном уровне общими принципам организации публичной власти и позволяет дости-

гать стабильных позитивных результатов в социально-экономическом развитии регионов и их отдельных территорий.

Города федерального значения характеризуются двойкой природой: как субъекты Российской Федерации и как городские поселения, отличающиеся признаком «единства городского хозяйства» и при этом включающие в себя в качестве внутригородских территорий (муниципальных образований) иные городские поселения (города и поселки).

Необходимость решения многих вопросов жизнеобеспечения населения в масштабах всего города, координации и обеспечения сбалансированного развития отдельных его частей обуславливает тот факт, что города федерального значения должны взять на себя осуществление ряда функций, которые в других субъектах Российской Федерации (республиках, краях, областях, автономных образованиях) признаются муниципальными.

Особые, отличные от большинства других регионов границы использования муниципального ресурса для решения задач развития территорий в Москве и Санкт-Петербурге являются закономерным следствием невозможности создания организационно обособленных и самостоятельных управленческих структур со значительными властными полномочиями внутри единого городского организма при обязательности сохранения единства системы управления в масштабах всего города.

Сочетание конкурирующих между собой принципов обеспечения

единства городского хозяйства и организационного отделения местного самоуправления от государственной власти предполагает наличие существенных особенностей в построении публичной власти в городах федерального значения.

Вместе с тем сложность конституционно-правового статуса городов федерального значения не получила до настоящего времени комплексного правового оформления, что порождает ряд проблем в организации публичной власти в субъектах Российской Федерации с учетом особенностей сочетания государственно-властных и самоуправленческих начал в системе их публичного управления. Данные проблемы являются сдерживающими факторами в оптимизации управления в городах федерального значения.

Города федерального значения Москва и Санкт-Петербург своими законами определяют важнейшие вопросы организации местного самоуправления на их территориях (в частности: вопросы местного значения, источники доходов местных бюджетов), но при этом лишены возможности влиять на формирование и оптимизацию структуры органов местного самоуправления.

Подобная ситуация не может быть признана обоснованной, поскольку вопросы создания рациональной и адекватной структуры органов местного самоуправления являются производными от определения перечня вопросов местного значения и финансового обеспечения их решения.

Более того, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых местное самоуправление организовано на уровне муниципальных районов и городских округов, в соответствии со статьей 37 Федерального закона № 131-ФЗ обладают возможностью участия в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления.

Для органов государственной власти городов федерального значения такие полномочия не предусмотрены.

Участники конференции, отмечая обоснованность дополнительного правового регулирования особенностей организации публичной власти в субъектах Российской Федерации — городах федерального значения на федеральном уровне, просят:

1. Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации:

1.1. Рассмотреть и поддержать проекты федеральных законов: о внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающих:

– снятие ограничений о невозможности совмещения полномочий председателя представительного органа муниципального образования и полномочий главы местной администрации в субъектах

Российской Федерации — городах федерального значения;

- определение порядка организации и осуществления территориального общественного самоуправления законами субъектов Российской Федерации — городов федерального значения;
- возможность не наделять представительный орган муниципального образования статусом юридического лица в случае совмещения функций главы местной администрации и председателя представительного органа одним лицом;

о регулировании статуса депутатов представительных органов муниципальных образований, членов выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления.

1.2. Поддерживать представляемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга проекты федеральных законов, нацеленные на предоставление субъектам Российской Федерации — городам федерального значения права:

- на участие органов государственной власти городов федерального значения в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления.

При этом предлагается установить, что в субъектах Российской Федерации — городах федерального значе-

ния Москве и Санкт-Петербурге может быть предусмотрено наделение гражданина полномочиями главы внутригородского муниципального образования, возглавляющего местную администрацию, по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации — города федерального значения (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации — города федерального значения) представительным органом муниципального образования в порядке, предусмотренном уставами и (или) законами указанных субъектов Российской Федерации.

- на определение порядка формирования и полномочий контрольных органов внутригородских муниципальных образований.

При этом предлагается закрепить, что в субъектах Российской Федерации — городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге допускается создание межмуниципальных контрольных органов.

- на установление предельных размеров и условий оплаты труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений;
- на определение законами субъектов Российской Федерации — городов федерального значения полномочий органов местного самоуправления, осущес-

- ствляемых в целях решения вопросов местного значения;
- на однократное в целях совмещения дня голосования на выборах в органы местного самоуправления муниципальных образований в субъекте Российской Федерации — городе федерального значения назначение муниципальных выборов и не более чем на два года продление или сокращение сроков полномочий органов местного самоуправления для проведения указанных выборов.
- 1.3. Поддержать предложение участников конференции о внесении в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дополнений, предусматривающих обязанность органов государственной власти осуществлять государственную поддержку местного самоуправления и обеспечивающих последовательное продолжение деятельности органов государственной власти, организованной в соответствии со ст. 9 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
 2. Участники конференции рекомендуют органам государственной власти субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга совместно с

советами муниципальных образований Москвы и Санкт-Петербурга и представителями научного сообщества проработать вопрос о создании единой рабочей группы в целях подготовки с учетом концептуальных подходов, выработанных на конференции, обеспечения широкого обсуждения и организации направления в установленном порядке в федеральные органы государственной власти:

- 2.1. Проектов федеральных законов, указанных в пункте 1.2 настоящей рекомендации.
- 2.2. Предложений по созданию системы мониторинга социально-экономического развития муниципальных образований в субъектах Российской Федерации — городах федерального значения и учета их специфики при установлении показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации — городах федерального значения.
- 2.3. Предложений по законодательному закреплению основ взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.
- 2.4. Предложений по созданию региональных центров мониторинга, содействия и развития средств массовой информации муниципальных образований.

ПРОБЛЕМЫ ИНТЕГРАЦИИ В ЕВРОПЕЙСКОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ПРОСТРАНСТВО: СЗАГС и Ассоциация институтов и школ государственной службы Центральной и Восточной Европы (NISPAcee)

*Шаскольская Е. А.,
Мелькишев С. В.*

Шаскольская Елена Александровна — кандидат исторических наук, доцент кафедры истории и мировой политики Северо-Западной академии государственной службы.

Мелькишев Сергей Валентинович — кандидат технических наук, доцент, заместитель начальника управления международных связей Северо-Западной академии государственной службы.

NISPAcee — Ассоциация институтов и школ государственной службы Центральной и Восточной Европы (НИСПА) была основана в 1994 г. как некоммерческая и неправительственная организация.

После падения коммунистических режимов в Восточной Европе и СССР в условиях формирования новой политической реальности возникает естественная потребность не только ее осмысления политической наукой, но и формирования кадров политических управленцев нового поколения. НИСПА и была призвана объединить усилия политиков, чиновников, ученых и преподавателей — всех, кто так или иначе имеет отношение к проблеме *public administration (PA)*. Термин *public administration*, как и термин *public policy*, имеет множество интерпретаций. В представлении участников форумов и конференций, организуемых НИСПА (а те, в свою очередь, отталкиваются от трактовки этого термина в англоязычной литературе), *public* — это все то, что не является *private*, то есть это и структуры государства, и все негосударственные институты

гражданского общества. Учитывая это, будем иметь в виду, что перевод на русский язык словосочетания *public administration* как «государственная служба» (а именно так на английском языке звучит название СЗАГС — North-West Academy of *Public Administration*) не совсем корректен. Абстрагируясь от дискуссии о том, что такое публичная политика, тем не менее воспользуемся этим понятием для перевода на русский язык словосочетания *public policy*, а *PA* на русский язык переведем как «публичное администрирование». Уточнить следует и регион, в пространстве которого осуществляется свою деятельность НИСПА: он значительно шире, чем заявлено ее названием. Сотрудничество осуществляется не только в рамках Центральной и Восточной Европы, но и на всем постсоветском пространстве, включая Среднюю Азию. Причем такое взаимодействие определяется как сотрудничество Восток — Восток. Имеет место и координация по линии Восток — Запад: постоянными участниками программ являются представители таких стран, как Великобритания, США, Ирландия, ФРГ, Бельгия, Нидерланды, Финляндия и другие.

Сотрудничество в рамках Ассоциации строится, прежде всего, по линии совместных научных исследований в области публичного администрирования. Они осуществляются по направлениям, в соответствии с которыми созданы постоянно действующие рабочие группы, заседающие во время ежегодных конференций. Изучаются и предлагаются на

обсуждение участников конференций следующие актуальные для посткоммунистических стран основные проблемы: политико-административные отношения; управление в мультиэтнических сообществах; антикоррупционная деятельность; финансирование общественного сектора; электронное правительство; этика управления; образовательные программы в области публичного администрирования и др. Взаимодействие членов Ассоциации включает в себя также помощь в налаживании образовательного процесса в соответствующих учебных заведениях: осуществляется издание учебников и методических пособий по программам подготовки магистров и докторов, разрабатываются и внедряются различные программы оценки деятельности (включая аккредитацию) того или иного образовательного учреждения, предлагаются курсы подготовки молодых специалистов, практикуется обмен преподавателями. Особое внимание уделяется внедрению инновационных идей, распространению опыта. В любой сфере взаимодействия речь идет о конкретных потребностях стран в условиях демократического транзита.

Периодически организуются форумы — это встречи, дискуссии, предполагающие дальнейшее сотрудничество между учебными заведениями, политиками и чиновниками. Популярностью пользуются летние школы и тренинги. Практикуется и ежегодное присуждение наград в различных номинациях, например: «за мастерство преподавания в области публичного администри-

рования» (такую награду заслужили Тартуский и Варшавский университеты, Свободный университет в Бургасе и Карлов в Праге), «за лучшую студенческую работу» (в 2007 г. ее получила студентка из Латвии) и другие награды.

Весьма обширна деятельность НИСПА в области публикаций. Соответствующая программа включает в себя издания материалов ежегодных конференций, летних школ и т. п., учебников и монографий. С этого года стали публиковаться ежегодники, куда включаются наиболее важные материалы, посвященные анализу конкретных проблем в странах, чьи представители участвуют в деятельности Ассоциации. Среди последних изданий отметим, на наш взгляд, наиболее интересные сборники статей: «Политико-административная дилемма: традиционные проблемы и новые подходы»; «Посткоммунистическое публичное администрирование: проблема восстановления профессионализма и ответственности»; «Уроки и рекомендации к совершенствованию: публичное администрирование и публичная политика в Центральной и Восточной Европе».

По всем направлениям своей деятельности НИСПА сотрудничает с Европейским Союзом, Советом Европы, ООН.

Деятельность Ассоциации базируется на следующих основных принципах. Исходным является представление о том, что, хотя регион Центральной и Восточной Европы, а также постсоветского пространства чрезвычайно обширен и разнообразен как с географической, так и с эконо-

мической и культурной точек зрения, все страны разделяют фундаментальные ценности «открытого» общества. Их усилия направлены на построение государства, управляющегося на основе баланса следующих ключевых принципов: демократии, эффективности, стабильного развития, прозрачности, предсказуемости и ответственности. Такое управление описывается понятием *governance*. Главная цель, смысл всех административных реформ — улучшение качества услуг, которые государство предоставляет населению. Концепция *governance*, или «нового публичного управления», которая активно разрабатывается в рамках исследовательских проектов НИСПА, имеет своей теоретической основой укоренившееся в Европе представление об отношениях индивида, общества и государства. Как отмечают участники многочисленных дискуссий, проходящих на форумах и конференциях, организуемых Ассоциацией, переход от философии, основанной на приоритетах управления из центра, к философии, которая видит смысл управления в стимулировании индивидуальной инициативы и самоуправления на местах, — процесс достаточно сложный и длительный, однако другого пути у государств, претендующих на то, чтобы стать частью европейского политического пространства, нет. Хотя в основу всех проектов сотрудничества положена концепция «европеизации» политики и управления, их участники неизменно отмечают, что универсальной европейской модели нет, необходим обмен опытом и распространение наиболее

удачных практик. «Все государства на стадии так называемого демократического транзита сталкиваются со сходными проблемами, и им есть чему поучиться друг у друга», — говорит Мзия Микеладзе, избранная на 15-й ежегодной конференции в Киеве в мае 2007 г. президентом НИСПА.

На данный момент членами Ассоциации — институциональными и ассоциированными — являются около 200 организаций примерно из 50 стран. На постсоветском пространстве наибольшую активность в рамках НИСПА демонстрируют Украина и Эстония, традиционно много участников различных мероприятий из Литвы, совсем не представлены только Азербайджан, Туркменистан и Таджикистан.

СЗАГС является членом НИСПА с 2004 г. Интеграция академии в общеевропейское образовательное пространство, ее участие в работе международных ассоциаций предусматривается проектом стратегического плана развития СЗАГС на период 2006–2010 гг. Членство СЗАГС в НИСПА является примером позиционирования академии на международном уровне как крупного образовательного учреждения по подготовке специалистов государственной службы. Представители академии участвовали в работе ежегодных конференций в Любляне в 2006 г. и в Киеве в 2007 г. На конференции в Любляне (тема — «Публичное администрирование и публичная политика в новой Европе и Евразии: за профессионализм, беспристрастность и прозрачность») работа проходила

в рамках секции «Образовательные программы в области публичного администрирования и публичной политики». Особое внимание участники данной рабочей группы уделили обсуждению проблемы создания новых учебных программ для подготовки государственных и муниципальных служащих. Была проведена презентация деятельности СЗАГС и зачитан доклад на тему «Роль филиалов СЗАГС в формировании единого образовательного пространства в сфере подготовки государственных и муниципальных служащих». Участники рабочей группы — представители Венгрии, Словакии, Латвии, Грузии, Киргизстана и др. — были согласны в следующем: в посткоммунистических странах существует множество обучающих программ в заявленной области; различия объясняются целым рядом факторов, обусловленных национальными традициями обучения, институциональными структурами, в рамках которых оно осуществляется, различными моделями вхождения в систему государственной службы, а также множеством интерпретаций терминов «публичное администрирование» и «публичная политика». Это разнообразие подходов содержит огромный потенциал для сотрудничества и взаимного обогащения. Поскольку Академия была впервые представлена на ежегодной конференции НИСПА, со стороны руководства Ассоциации, организационного комитета и других участников был проявлен особый интерес к деятельности СЗАГС. Конференция в Киеве, уже 15-я по счету, разрабатывала тему «Лидерство и управление в обще-

ственном секторе: ценности, стандарты и компетенция». Следует отметить, что проблема ценностей, этики управления (основное внимание уделяется таким понятиям, как честность и порядочность — *integrity*) и компетенции тех, кто управляет, рассматривается как важнейшая составляющая административной реформы наряду с институциональными преобразованиями; более того, неизменно подчеркивается, что без воспитания «нового чиновника» никакие институциональные преобразования не дадут действенных результатов. Обсуждение заявленной темы на пленарном заседании вызвало немалый интерес: что необходимо для достижения прогресса по всем отмеченным направлениям? Время, оптимизм, энергия — и... процесс этот бесконечен: с этим согласились все. Еще раз подчеркнем, что с точки зрения участников конференции, именно «создание человеческого фактора» (очевидно, именно так адекватно перевести на русский постоянно употребляемое словосочетание *human capacity building*) может обеспечить успех любой административной реформы.

Одной из наиболее интересных секций на конференции была секция «Политико-административные отношения». Перед участниками рабочей группы была поставлена задача исследовать организацию связей правительства со сложными структурами и процессами, в рамках которых пересекаются политические и управленческие роли, с целью обеспечить их эффективную координацию. Раскрывались и причины постановки проблемы: во-первых, координация при-

оритетов национальной политики с многоуровневыми структурами принятия решений в ЕС (имеются в виду страны — члены Европейского Союза) приводит к возрастанию роли правительственной бюрократии (поскольку речь идет об обеспечении эффективного политико-административного взаимодействия в сфере международной политики); во-вторых, в странах со слабыми демократическими режимами происходит присвоение бюрократией политических функций. На одном из заседаний была сделана попытка проанализировать роли и взаимодействие трех акторов *саммит* (в данном случае этим термином обозначается управление «на самом верху» — высшее управление) — министров, других высших чиновников и их советников. Одновременно возникла проблема: можно ли считать, что советники — новая группа элиты в высших эшелонах власти? Среди заслушанных сообщений наиболее интересными оказались следующие: «Роль министерских советников в высшем управлении в Эстонии», «Между демократическими ценностями и политической эффективностью: проблема политической нейтральности высших чиновников в Польше», «Взаимодействие политических и административных ролей в Кабинете министров Венгрии».

Россия, учитывая ее масштабы, на всех мероприятиях НИСПА представлена весьма скромно, а что касается публикаций, то статей российских авторов в изданиях Ассоциации нет вовсе. В работе конференций обычно принимают участие представители РАГС, Сибирской академии

государственной службы, Башкирской академии государственной службы, Высшей школы экономики, МГУ. На последней конференции в Киеве был также представитель факультета философии и политологии СПбГУ. Выступления россиян затрагивают в основном проблемы проведения административной реформы, деятельности Администрации Президента, создания электронного правительства. Очевидно, что сюжеты, которые волнуют подавляющее большинство участников всех дискуссий (а речь идет, как уже отмечалось выше, о реализации модели управления, отвечающей принципам демократии, эффективности, прозрачности, предсказуемости и ответственности) не вписываются в отечественную политическую реальность, а потому и не являются объектом анализа применительно к каким-либо конкретным ситуациям. Ни один из перечисленных выше принципов к отечественной политике в данный момент не применим, поэтому и описывается она с помощью совершенно иных понятий: властная вертикаль, суперпрезидентская модель, приватизированное государство и т. п. Две парадигмы политической культуры — европейской и российской — прорисовывались в ходе конференции со

всей очевидностью: государство существует, чтобы оказывать услуги населению — таков взгляд европейцев; государство существует, чтобы править — таково по-прежнему российское восприятие государственности. (Интересно отметить, что существо различий по данному вопросу проявляется и на уровне терминологии: понятие «государственный служащий» на английский язык переводится как *civil servant* — дословно «слуга общества» — есть разница!) Весьма характерным было выступление на конференции профессора СПбГУ Л. Сморгунова на тему «Администрация Президента в России: институциональные возможности для политики». О какой прозрачности можно вести речь, если всеми управляет самая непрозрачная политическая структура?

Итак, хотя мы со своими проблемами и находимся пока вне европейского политического пространства, однако возможности для интеграции есть — будем оптимистами, даже если «процесс этот бесконечен». Участие в деятельности НИСПА — хорошая возможность и заявить о себе, и, главное, выслушать коллег: их опыт поможет тогда, когда и нам придется решать подобные проблемы.

**Научно-практический журнал
Северо-Западной академии государственной службы
«УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ» № 3(27)/2007**

Электронная версия журнала доступна по адресу:
www.szags.ru/index.phtml?id_page=394

Учредители: Северо-Западная академия государственной службы,
Администрация Великого Новгорода, Новгородское муниципальное
научно-образовательное учреждение «Диалог»

Редакторы Пастарнакова О. А.

Корректор Погорельцева Д. В.

Дизайн и верстка Островой Е. И.

Дизайн обложки Шемшуренко Е. Г.

Сдано в набор 20.02.2007. Подписано к печати 29.02.2007
Формат 70×100/16. Офсетная печать. Усл. печ. л. 15.
Тираж 650 экз. Заказ № 2.

Издание зарегистрировано Северо-Западным региональным управлением
Комитета Российской Федерации по печати.
Свидетельство о регистрации СМ 4 № П-2046 от 10.07.96

Объединенный каталог «Пресса России». Индекс 12971

Комплекс издательских и полиграфических работ выполнен ООО «Веленара»
E-mail: velenara@mail.ru
