



СЕВЕРО-ЗАПАДНАЯ
АКАДЕМИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

ISSN 1726-1139

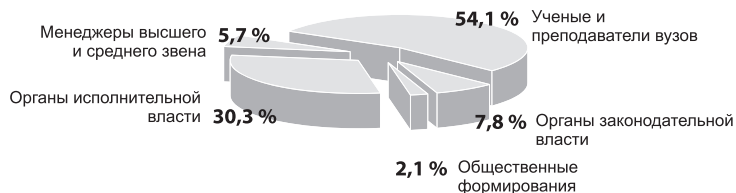
ГОСУДАРСТВЕННАЯ
И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБЫ
ПОЛИТИКА И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО
ВЛАСТЬ И ЭКОНОМИКА
ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ
ИСТОРИЯ И КУЛЬТУРА
НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ СЗАГС

№ 2'2008

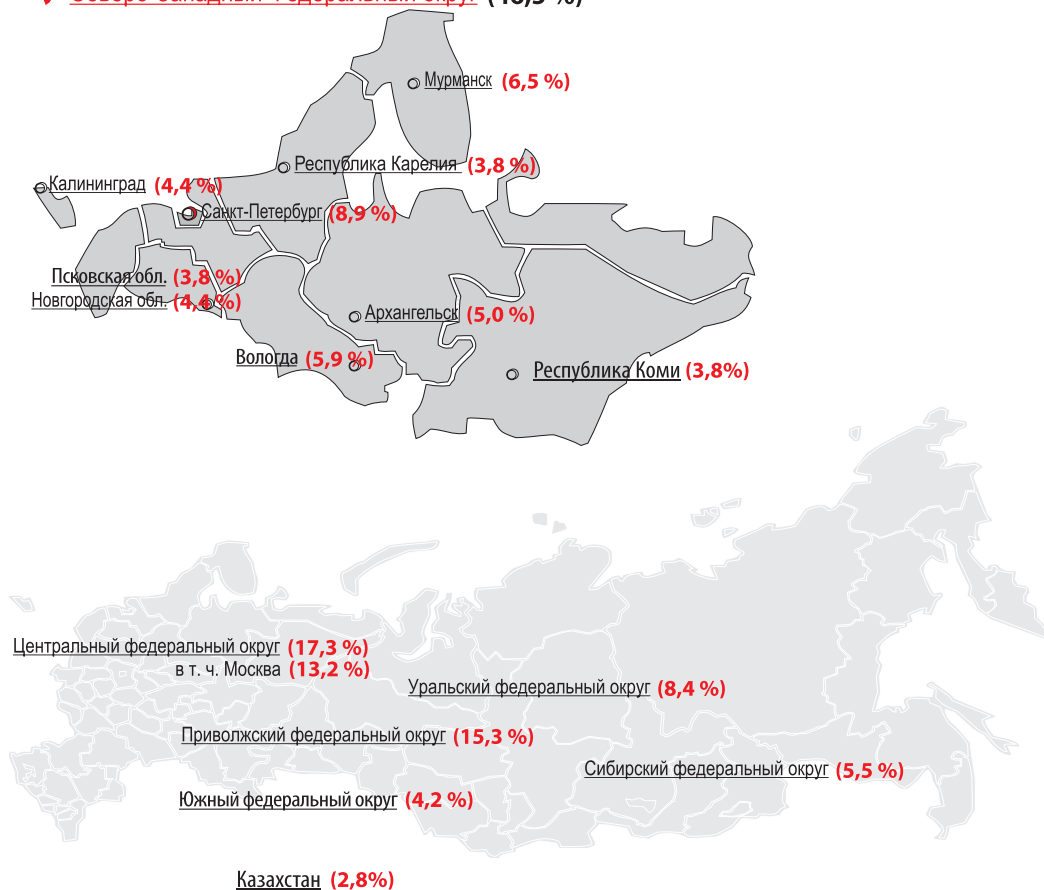


ГЕОГРАФИЯ ПОДПИСЧИКОВ ЖУРНАЛА

✓ Аудитория журнала



✓ Северо-Западный Федеральный округ (46,5 %)



УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ №2

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./факс (812) 335-94-72
E-mail: uk@szags.ru

© Северо-Западная академия государственной службы. 2008
© Редакция журнала «Управленческое консультирование» (составитель). 2008



- ГОРШКОВ А. С. — ректор Северо-Западной академии государственной службы, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, доктор педагогических наук, профессор — *председатель совета* (Санкт-Петербург);
- ВОЛКОВ В. А. — доктор политических наук, профессор — *заместитель председателя совета* (Санкт-Петербург);
- АРТАМОНОВ В. С. — заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, доктор военных наук, доктор технических наук, профессор, лауреат премии Правительства Российской Федерации в области науки и техники (Санкт-Петербург);
- ВАСЕЦКИЙ А. А. — доктор политических наук (Санкт-Петербург);
- ВОСТРЯКОВ Л. Е. — доктор политических наук (Санкт-Петербург);
- ГОРБУНОВ А. А. — заслуженный строитель Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- ГУТОРОВ В. А. — доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург);
- ДВАС Г. В. — доктор экономических наук (Санкт-Петербург);
- ЖУКОВСКИЙ А. И. — (Великий Новгород);
- КИРИЧУК С. М. — доктор социологических наук (г. Москва);
- МЕЖЕВИЧ Н. М. — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- МИХЕЕВ Ю. А. — заслуженный экономист Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор (Москва);
- ПОНЕДЕЛКОВ А. В. — заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор политических наук, профессор (Ростов-на-Дону);
- СМОРГУНОВ Л. В. — доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург);
- ТУРГАЕВ А. С. — доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- ФИЛИППОВ Г. Г. — Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург);
- ЧУБИНСКИЙ-НАДЕЖДИН В. В. — заслуженный работник культуры РСФСР, доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- ШЕВЧЕНКО В. Я. — действительный член Российской академии наук, доктор химических наук, профессор, Лауреат премии Совета министров СССР, Государственных премий РФ (Санкт-Петербург).
- ВОСТРЯКОВ Л. Е. — доктор политических наук — *главный редактор журнала* (Санкт-Петербург);
- ВОЛКОВ В. А. — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- ЕЛФИМОВ Г. М. — Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург);
- ИСАЕВ А. П. — доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- КИРИЛЛОВ А. Л. — доктор технических наук, профессор — *заместитель главного редактора* (Санкт-Петербург);
- КАШИНА М. А. — кандидат философских наук (Санкт-Петербург)
- КЛЮЕВ А. В. — Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург);
- МАЛЫШЕВ С. И. — *заместитель главного редактора* (Великий Новгород);
- СТАРОВОЙТОВ А. А. — доктор юридических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- ХОДАЧЕК В. М. — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- ЧИГАРЕВА И. В. — кандидат исторических наук (Санкт-Петербург);
- ЧИМАРОВ С. Ю. — доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- ЯНОВСКИЙ В. В. — кандидат физико-математических наук (Санкт-Петербург).

- 5** А. С. ГОРШКОВ, В. В. ЯНОВСКИЙ
Приоритеты профессионального образования
государственных и муниципальных служащих
- 15** К. К. БАРАНОВА
Реформа федерализма в Германии —
опыт для России
- 36** У. БАРЧ
Проблемы совершенствования квалификации в ходе
модернизации государства и органов управления
- 55** Р. ФИШ
Менеджмент изменений — организационные и
научные выводы
- 68** А. А. ВАСЕЦКИЙ, Н. В. ШУБИНА
Компетенция и структура исполнительно-
распорядительных органов внутригородских
муниципальных образований Санкт-Петербурга

- 88** И. В. ИВАХНЮК
Миграционная политика России: на пути к общему
рынку труда на постсоветском пространстве
- 104** А. К. СОЛОВЬЕВА, А. А. СИВОЛОБОВА
Проблемы формирования законодательства
Российской Федерации о нормотворчестве
органов исполнительной власти в условиях
административной реформы
- 117** Х. ХИЛЛ
Модернизация государства в Германии
- 124** А. КНОРР
Экономизация государственного управления

ПРИОРИТЕТЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ⁵ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ,
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СЛУЖАЩИЕ, МУНИЦИПАЛЬНЫЕ
СЛУЖАЩИЕ, БАКАЛАВРИАТ, МАГИСТРАТУРА,
ДВУХУРОВНЕВАЯ СИСТЕМА ОБРАЗОВАНИЯ,
МОДЕЛИ ОБРАЗОВАНИЯ

KEY WORDS

PROFESSIONAL EDUCATION, STATE EMPLOYEES,
MUNICIPAL EMPLOYEES, BACHELOR'S PROGRAMME,
MASTER'S PROGRAMME, TWO LEVEL EDUCATION
SYSTEM, EDUCATIONAL MODELS

В статье рассматриваются вопросы, связанные с приоритетами профессионального образования государственных и муниципальных служащих. Авторы определяют эти приоритеты исходя из условия, что российская система образования должна ориентироваться на решение задач, стратегических для нашей страны. Подробно описываются вызовы и проблемы, стоящие перед российской системой образования, и наиболее адекватные способы их принятия и решения. С точки зрения авторов, важнейшим элементом преобразования сферы высшего образования является переход на двухуровневую систему — бакалавриат и магистратуру. В статье обсуждаются различные модели развития высшего профессионального образования, однако вопрос о том, какая из них является наиболее предпочтительной — модель компетенций или модель фундаментального образования, — авторы считают открытым.

The items, connected with the priorities of state and municipal employees' professional education, are considered in the article. The authors define the priorities at the assumption that Russian educational system should be oriented to the solution of the problems, having strategical significance for our country. The main problems of contemporary Russian educational system are described in the article, the authors present also some ways of overcoming these problems. It is the authors' point of view that the most important element of reorganization of higher education is the conversion to the two level system — Bachelor's and Master's programmes. Different models of the higher professional education development are discussed in the article, but the question which is the most preferable — model of competence or model of fundamental education, the authors consider to be open.

ГОРШКОВ

Александр Сергеевич — доктор педагогических наук, профессор, ректор Северо-Западной академии государственной службы, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации.

ЯНОВСКИЙ

Валерий Витальевич — кандидат физико-математических наук, доцент, заместитель декана факультета государственного и муниципального управления Северо-Западной академии государственной службы.

Наш взгляд на приоритеты профессионального образования государственных и муниципальных служащих — это попытка взглянуть на современное высшее образование не только с точки зрения восприятия его вузовской общественностью, но и с учетом перспектив развития российского общества в целом. При определяющей роли в жизнеобеспечении государства образование все-таки не самоцель, а мощный ресурс, в конечном итоге работающий на формирование конкурентоспособности страны.

В мае 2007 г. в Лондоне прошла пятая встреча министров стран Европы, отвечающих за высшее образование в рамках Болонского процесса. По ее итогам принят документ, ориентирующий всех участников на период до 2010 г., заданного в Болонской декларации как предельный срок формирования Европейского пространства высшего образования (далее — ЕПВО)¹. В Лондонском коммюнике, в частности, подчеркивается приверженность стран — участниц Болонского процесса повышению конкурентоспособности и сопоставимости систем высшего образования, отдается должное роли учреждений высшего образования в развитии европейских стран.

Вместе с тем российская система образования, являясь важнейшим элементом общественной жизни и государственного устройства, должна ориентироваться на решение задач, стратегических для нашей страны. В формирующейся среде рыночной экономики и гражданского общества успешное решение этих задач должно стать предметом стратегического партнерства государства, общества и бизнеса. В обобщенном виде эти приоритеты можно представить в следующем виде:

1. Обеспечение для всех граждан в течение жизни возможности получения качественного обра-

зования в соответствии с их способностями и потребностями.

2. Обеспечение консолидации и развития общества в целом за счет компетентных, активных граждан.
3. Обеспечение устойчивого инновационного развития экономики страны за счет полноценного вклада системы образования в формирование квалифицированных, конкурентоспособных и креативных специалистов.

Решение этих задач сегодня осложняется вызовами системе образования, которые условно можно представить следующим образом:

- интеллектуализация экономики, быстро меняющиеся технологии требуют большей мобильности кадров и фундаментальности образования;
- массовость высшего образования несет в себе опасность снижения его качества;
- глобализация и усиливающаяся конкуренция на мировом рынке образования требуют повышения качества образования;
- масштабность миграционных процессов, рост многообразия укладов жизни затрудняет стандартизированное обучение;
- продолжающаяся экономическая дифференциация общества подрывает равенство возможностей граждан.

¹ Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world: London Communiqué. 18 May 2007 // Официальный сайт научно-педагогического журнала Минобрнауки РФ «Высшее образование в России». [Доступ: <http://vovr.ru/upload/London%20Communique.pdf>]

Этот список вряд ли является исчерпывающим. В условиях стремительного развития и расширения доступности открытых информационных сетей передача «готовых» знаний перестает быть главной задачей учебного процесса, снижается значимость и привлекательность традиционной организации обучения. Важной проблемой становится возможность самостоятельного «приобретения» знаний и соответствующие организационные формы образования.

Государственная служба предъявляет требования не только к уровню теоретических знаний потенциального государственного или муниципального служащего, его умениям и навыкам, но и к ответственности, профессиональной компетентности и коммуникабельности, которую он может продемонстрировать. Таким образом, у высшего учебного заведения появляется обязанность раскрыть потенциал граждан в процессе образования с точки зрения их личностного развития и вклада в устойчивое развитие общества.

В то же время внутри системы российского высшего образования также накапливается множество нерешенных проблем. Попробуем обозначить часть из них:

- несоответствие содержания и структуры образования потребностям рынка труда;
- недостаточная готовность к широкому применению новых образовательных технологий как обучающихся, так и части преподавательского корпуса;

- непривлекательность сферы педагогического труда для высококвалифицированных кадров (молодежи в том числе);
- отсутствие эффективной концентрации ресурсов для предоставления качественного образования вследствие недостаточной эффективности государственного управления в сфере высшего образования.

Сегодня в мировом сообществе формируются современные представления о фундаментальности образования, получив которое человек способен самостоятельно работать, учиться и переучиваться. Особое значение приобретает соотношение «нормативного» и «дескриптивного» в фундаментальном образовании. В нормативной форме преобладают конструктивные задачи, связанные с разработкой рекомендаций и правил осуществления практики и научной деятельности в области государственного и муниципального управления. Дескриптивная форма связана с ретроспективным описанием уже осуществленных процессов практики и познания. Ее основной задачей можно считать изучение тенденций и форм развития со стороны методов, категориального и понятийного аппарата, а также характерных для каждого конкретного этапа схем объяснения управленческих процессов.

Нормативное знание обеспечивает правильную с точки зрения нравственности постановку проблем, дает определенные средства для решения уже поставленных

задач, с его помощью достигается улучшение трансляции знания. Модель обучения должна преследовать формирование категориального и понятийного аппарата, выработку и приобретение устойчивых нормативных установок в отношении государственного и муниципального управления. Социальная ответственность государственного и муниципального служащего должна стать не только предметом изучения, но и реальным регулятором практической жизни выпускников. В окончательном виде в организации учебного процесса необходимо выполнять требование формирования триединства: знание — ценности — программа действий.

Недостаточная результативность и продуктивность реализации Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года² и Концепции национальной образовательной политики Российской Федерации³ были обусловлены не столько неверными приоритетами, сколько недостаточно эффективными методами их достижения. А главное — отсутствием заинтересованности в модернизации образования со стороны общественных сил. Движение к обозначенным приоритетам чаще всего не оце-

нивалось с позиций социально-экономической эффективности образования. Фактически не получили развития механизмы взаимодействия системы образования, рынка труда и общественных институтов.

Одним из путей повышения качества жизни россиян и эффективности экономики должно стать повышение эффективности государственного сектора и работы административного аппарата. Для обеспечения современного качества подготовки кадров государственной и муниципальной службы в системе высшего профессионального образования следует:

1. Создать условия для продуктивного взаимодействия органов государственной власти и управления и образовательных учреждений в области организации и управления учебным процессом, построенным на современной технологической базе.
2. Сформировать механизмы позитивной социальной мотивации получения высшего профессионального образования.

Важнейшим элементом преобразования сферы высшего образования является переход на двухуровневую систему, которая станет основой для формирования адекватной потребностям общества

² Приказ Министерства образования РФ «О концепции модернизации российского образования на период до 2010 года» от 11 февраля 2002 г. № 393 // Бюллетень Минобразования РФ. 2002. № 2.

³ Приказ Министерства образования и науки РФ «О концепции национальной образовательной политики Российской Федерации» от 3 августа 2006 г. № 201 // Бюллетень Минобрнауки РФ. 2006. № 11.

структуры квалификаций и специальностей. В современных условиях бакалавриат и магистратура — самостоятельные уровни образования, выделение каждого из которых имеет определенные цели и задачи.

Образовательная задача первого уровня состоит в формировании базовых основ профессиональной культуры и основных деятельностных компетенций. Степень бакалавра дает право на осуществление профессиональной деятельности, обеспечивая одновременно решение задачи повышения социального капитала страны.

Нормативное закрепление двух уровней образования и целесообразность получения опыта профессиональной деятельности в промежутке между окончанием бакалавриата и поступлением в магистратуру предоставляет возможность субъекту образовательного процесса осуществить осмысленный выбор своей образовательной и профессиональной траектории. Обучение в магистратуре направлено на подготовку экспертов, способных к организации новых областей деятельности, исследованиям процессов государственного и муниципального управления, обеспечивающих социальное и экономическое развитие России. Использование в образовательном процессе активных форм и современных технологий обучения, таких как анализ конкретных ситуаций, моделирование реальных технологических

и / или управленческих процессов на базе информационных систем, позволяет реализовать в магистратуре концепцию практикоориентированного образования.

Программы специализированной подготовки магистра являются основными образовательными программами, отвечающими второй ступени в системе высшего профессионального образования. Они (программы) предполагают получение углубленных профессиональных знаний, умений и навыков в соответствующих областях деятельности, направлены на подготовку к одному или нескольким видам деятельности, в первую очередь инновационной. Еще одна особенность обучения в магистратуре — прием только на очную форму обучения.

Комплекс мероприятий по реализации приоритетных направлений развития образовательной системы Российской Федерации на период до 2010 г. (в разделе «Повышение качества профессионального образования») предусматривает разработку новых государственных образовательных стандартов различных уровней профессионального образования с участием объединений работодателей в период 2006–2010 гг. Однако задачу формирования квалификационных (профессиональных) стандартов по областям деятельности следует рассматривать в рамках Болонского процесса и ЕПВО. С этой точки зрения можно говорить о двух основных моделях подготовки

специалистов для государственной службы — англосаксонской и французской. Не останавливаясь в рамках данной работы на особенностях и специфике французской модели, укажем, что самая яркая черта англосаксонской модели — доминанта правовой подготовки. Традиционно базовое образование для поступления на государственную службу должно было быть юридическим. В настоящее время ситуация изменилась, это требование уже не обязательно, но профессиональное образование по этой модели, как правило, имеет солидный правовой блок.

К концу XX в. во многих развитых европейских и американских странах были созданы специальные программы подготовки кадров для государственной службы, получившие название МРА — Master of Public Administration. Особенность МРА-программ в том, что обучаемые получают знания по смежным областям знаний — экономике, юриспруденции и менеджменту. Дополнительно предусмотрена подготовка по психологии, социологии и политологии, языковая подготовка. Для абитуриентов обязателен 2–3-летний стаж работы в системе управления, а для иностранцев, обучающихся по отдельным программам, — до 7 лет в сфере администрирования в институтах публичной власти. МРА-программы относятся к так называемым postgraduate-программам. Поэтому вступительных экзаменов при поступлении в прямом понима-

нии смысла этого понятия нет. Стоимость обучения по МРА-программам достаточно высока и сравнима со стоимостью обучения по программам MBA.

На протяжении довольно долгого времени образцом для европейских стран в области развития государственного управления как академической дисциплины была Германия. Система подготовки кадров для государственной службы Германии, изначально формировавшаяся в рамках англосаксонского подхода, завоевала сильные позиции на европейском общеобразовательном пространстве. В настоящее время в немецких университетах возрождается традиция подготовки высококвалифицированных специалистов на базе широкого междисциплинарного подхода. Преобладание юридических дисциплин, характерное для англосаксонского подхода, постепенно уступает место более сбалансированному варианту учебных программ. Правовые и экономические дисциплины находятся примерно в равном соотношении и подкрепляются необходимыми гуманитарными и математическими теориями.

Негибкость, инерционность в реакции системы образования на внешние сигналы во многом связана с проблемой дефицита преподавательских и управленческих кадров необходимой квалификации. В силу низкого уровня заработной платы государственная система образования становится все менее конкурентоспособной

областью профессиональной деятельности, не снижается отток квалифицированных кадров в иные сферы деятельности.

Наиболее привлекательный для преподавателя вариант карьерного роста, к сожалению, связан лишь с перспективой назначения на административные должности. Однако эффективные механизмы ротации управленческих кадров в системе образования не разработаны. А низкая квалификация части административно-управленческого персонала не позволяет осуществлять развитие системы образования на основании внедрения эффективных форм и технологий организации и управления.

В это же время работодатели в сфере бизнеса все активнее осуществляют инвестиции в развитие альтернативных действующей системе высшего профессионального образования образовательных практик, таких как корпоративные университеты, тренинговые компании, системы внутрифирменной подготовки кадров. При этом реализуется попытка совмещения процесса обучения и профессиональной деятельности. Вложения в альтернативные образовательные структуры ведут к «истощению» ресурсной базы сложившейся системы образования, включая ее кадровый состав. Более того, в обществе укрепляется мнение, что современная российская система образования характеризуется фактическим отсутствием ответственности за конечные результаты образова-

тельной деятельности учебных заведений.

На качестве подготовки аспирантов сегодня отрицательно сказывается отсутствие преемственности образовательных программ высшей школы и послевузовского профессионального образования. Выпускники, освоившие четырехлетний цикл подготовки (бакалавриат), пятилетний цикл по учебным программам с итоговой квалификацией «специалист» и шестилетнюю магистерскую программу, на равных условиях могут пополнять ряды аспирантов. По-видимому, целесообразно законодательное введение запрета на поступление в аспирантуру лиц, имеющих квалификацию «бакалавр».

План мероприятий по реализации положений Болонской декларации в системе высшего профессионального образования Российской Федерации на 2005–2010 гг. утвержден приказом Минобрнауки России от 15 февраля 2005 г. № 40. В случае его полной реализации, как считают многие представители профессорско-преподавательского корпуса России, достижения отечественного высшего профессионального образования во многом могут быть потеряны. Дело в том, что «Болонская модель», кроме двухуровневой структуры высшего образования, предполагает две базовые вещи: модульный подход и кредиты. Модульная система означает отказ от предметного преподавания и введение целенаправленно расширенных образовательных программ,

в которых дисциплинарные границы расширены и рассматриваются совсем иначе, чем в традиционных формах. Кредиты же в данном случае — лишь вспомогательный инструмент для решения такой задачи. Это критерии поэтапного продвижения к усвоению образовательной программы в целом.

Переход на модульный принцип организации учебного процесса противоречит стандартам, утвержденным в России. Российские стандарты составлены по предметно. И потребуются перекоройка всей системы образования в школах, что упускается из виду. При этом возникает другая серьезная проблема — социальная. Штатное расписание вузов не соответствует новому содержанию образования, примерно на одну треть придется сокращать состав преподавателей, а это — болезненная операция.

Помимо прочего, для реализации положений Болонской декларации наиболее значимыми и трудно достижимыми в российских условиях являются два ключевых параметра — внешняя оценка и участие студентов. Первый из них в идеале включает в себя участие зарубежных коллег в оценке выпускников. Бедственное финан-

сирование вузов в течение всех 1990 гг. исключало возможность подобной практики. Строго говоря, и сейчас положение мало изменилось. В 2005 г. только один российский вуз — Таганрогский радиотехнический университет — смог пройти процедуру эквивалентизации в ABET⁴ по двум программам подготовки бакалавров. В 2007 г. прошли процедуры эквивалентизации 2,6% российских высших учебных заведений (из них 31 государственный и 6 негосударственных) по 0,4% (118) образовательным программам⁵. Национальное аккредитационное агентство в сфере образования Росаккредагентство представляет российскую систему образования в пяти международных ассоциациях (сетях): INQAAHE, ENQA, CEENGT, EAQAN, APQN. Однако для сферы государственного управления процесс выработки нового поколения стандартов неоднозначен и пока не закончен.

Второй ключевой параметр — участие студентов — также имеет свою специфику в России, связанную прежде всего с мотивацией студентов. Только в последние годы часть студентов, весьма незначительная, довольно сильно мотивирована на получение качественного образования, связывая

⁴ ABET (Accreditation Board for Engineering and Technology) — Аккредитационная комиссия США по технике и технологиям.

⁵ Болонский процесс. Национальный доклад: 2005–2007 // Мониторинг участия российских вузов в Болонском процессе / Портал поддержки Болонского процесса. [Доступ: http://portal.ntf.ru/portal/page/portal/bp/about/about_project]

это с перспективами карьеры. Мнение остальных студентов о качестве предоставляемых им образовательных услуг недостаточно репрезентативно.

Традиционной темой в рамках Болонского процесса, начиная с Пражского коммюнике, является его социальное измерение. Однако в российской высшей школе социальная составляющая Болонского процесса практически не учитывается. Соответствующее положение Лондонского коммюнике⁶ в нашей стране выглядит скорее как пожелание, нежели как реальная цель образовательной политики.

В заключение можно отметить, что современное профессиональное образование в сфере государственного и муниципального управления должно быть направлено на подготовку такого специалиста, который сможет адекватно использовать различные технологии, принимать нестандартные управленческие решения, на практике применять знания и умения из смежных областей и дисциплин. А для этого необходимы широкий кругозор и развитый интеллект, которые зависят от объема полученных знаний и приобретенных навыков.

В терминах современной педагогической дискуссии советско-

русскую среднюю школу называют «школа знаний», противники которой противопоставляют ей как более современную «школу компетенций». Этот спор не является абстрактным. В «школе знаний» учащегося ориентируют на фундаментальные знания, получение которых проверяется сложными и всеобъемлющими экзаменами. Основываясь на этих знаниях, учащийся получает возможность в дальнейшем принять решение о выборе жизненного пути. «Школа компетенций» ориентирует на достаточно быстрый выбор профиля обучения (отсюда профилизация), в рамках которого учащемуся резко сокращают преподавание непрофильных предметов и предоставляют достаточно широкие возможности выбора предметов для обучения по профилю (отсюда элективность), а знания, или, точнее, компетенции, проверяются с помощью различных тестов (отсюда ЕГЭ). Не дожидаясь окончания дискуссии, Минобрнауки в качестве образца для современной российской школы выбрало модель «школы компетенций», что нашло свое отражение во внедрении в систему образования уже упомянутых ЕГЭ, профилизации и элективности. А министр образования и науки в своем выступлении

⁶ «Очень важно, чтобы студенты могли завершить учебу без каких-либо препятствий, связанных с их социальным и экономическим положением». См.: Social dimension: 2. 18 / Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world: London Communiqué. 18 May 2007 // Официальный сайт научно-педагогического журнала Минобрнауки РФ «Высшее образование в России». [Доступ: <http://vovr.ru/upload/London%20Communique.pdf>]

перед активом «Наших» на Селигере предложил законченную формулу: «Старая школа готовила фундаментальных специалистов, а в настоящий момент требуются “потребители технологий”».

На V Красноярском экономическом форуме 15 февраля 2008 г. Д. А. Медведевым были названы главные ориентиры развития страны до 2020 г. — построение общества, которое задает лучшие стандарты жизни, предоставляет равные возможности для самостоятельной реализации талантов и умений людей, развитие экономики инновационного типа и радикальное повышение ее эффективности, формирование широкого среднего класса. В рамках этой перспективы главными требованиями к российским вузам долж-

но стать не количество докторов и кандидатов наук, аудиторий и квадратных метров площадей, а высокие результаты обучения.

Таким образом, необходимость повышения эффективности программ всех уровней подготовки и переподготовки государственных и муниципальных служащих не вызывает сомнений — это область апробации инноваций, реформ и модернизации, поскольку благополучие и процветание государства во многом зависят от компетентности его служащих. Однако вопрос, какая модель развития высшего профессионального образования предпочтительнее — модель компетенций или модель фундаментального образования, — следует считать открытым.

РЕФОРМА ФЕДЕРАЛИЗМА В ГЕРМАНИИ — ОПЫТ ДЛЯ РОССИИ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

РЕФОРМИРОВАНИЕ, ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ, ФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА, БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ, УРОВНИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, СИСТЕМА РАЗГРАНИЧЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИЙ

KEY WORDS

REFORMING, STATE ADMINISTRATION AGENCIES, FORMS OF STATE STRUCTURE, BUDGET FEDERALISM, LEVELS OF STATE POWER, SYSTEM OF DIFFERENTIATION OF COMPETENCE

В статье рассматриваются вопросы, связанные с возможностью для России заимствовать опыт Германии в вопросах реформирования органов государственного управления. Приводится подробное описание формы государственного устройства Германии и обосновывается, почему именно такая форма является наиболее близкой к российской. Подробно описываются форма бюджетного федерализма Германии, а также система разграничения предметов ведения, финансовых издержек, источников и компетенций в области налогового законодательства между уровнями государственной власти.

Заимствование опыта зарубежных стран — задача весьма деликатная, поскольку в ходе исторического развития в каждой стране сложилась по-своему уникальная ситуация, и все проводи-

The items connected with the possibility for Russia to adopt the German experience in the field of reforming the organs of state administration are considered in the article. Detailed description of the forms of German governmental structure is made and the reasons of its most similarity to the Russian one are substantiated. Forms of German budget federalism and their system of delineation of responsibilities, financial expenses, sources and competence in the field of tax legislation between the levels of state power are described in detail.

мые реформы направлены как раз на преодоление негативных проявлений предыдущего развития. Это обстоятельство, с другой стороны, нисколько не умаляет ценности зарубежного опыта. Учет и использование отдельных его элементов — весьма распространенная практика, осуществляемая практически во всех странах.

Если говорить об историческом наследии в области федерализма, то в мире существует одна «классическая» федерация, или, точнее говоря, конфедерация — Швейцария, где существует четкое разделение власти между центром, кантонами и местными коллективами и до настоящего времени даже сохранились элементы «прямой демократии», когда многочисленные

БАРАНОВА

Кира Константиновна — кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра германских исследований Института Европы РАН (Москва), научный сотрудник кафедры государственных финансов Высшей школы государственного управления (Германия, г. Шпайер).

вопросы решаются напрямую в рамках референдумов (национальных, кантональных и местных), а не опосредованно представительными органами власти. Много из опыта Швейцарской Конфедерации было заимствовано для государственного устройства Соединенных Штатов Америки.

Государственное устройство в Америке начиналось «с чистого листа», не было необходимости ломать существующий порядок и традиции. Кроме того — в отличие от Европы — в направлении «снизу — вверх»: «Община была образована раньше, чем округ; округ появился прежде штата, а штат прежде, чем вся конфедерация».

Историческое наследие, с которым приходится сосуществовать российскому федерализму, и одновременно его «генетический порок» (В. Лексин) — давняя традиция централизации и практика решения всех финансовых вопросов на основе текущих взаимоотношений между центром и регионами. С этим приходится считаться при построении федеративных отношений в нашей стране. В этом контексте для России интересен скорее опыт «кооперативного федерализма» (*kooperativer Föderalismus*), сформировавшегося после Второй мировой войны в Германии, для которого характерно не четкое разделение компетенций между уровнями государственной

власти, а напротив, их тесное переплетение, выраженное в наличии «налогового союза» (*Steuerverbund*), института «совместных задач» (*Gemeinschaftsaufgaben*) и развитой системы межрегионального финансового выравнивания (*Länderfinanzausgleich — LFA*). Несмотря на то, что именно эти элементы являются излюбленным предметом критики немецкого федерализма и предметом перманентного реформирования, очевидно, что такое государственное устройство ближе российской действительности, чем американская система.

ФЕДЕРАЛИЗМ КАК ФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА

«Для федеративного государственного устройства — наряду с центральным правительством — характерно наличие автономного среднего звена власти (земель, регионов, кантонов, штатов). Если это звено отсутствует, то говорят об унитарных государствах»¹. В этом смысле федеративными государствами, наряду с Германией, являются также Швейцария, Австрия, США, Канада и Австралия. А унитарными государствами могут быть названы такие государства, как Франция, Англия или Дания.

Вопрос о том, какая форма государственного устройства является

¹ Циммерманн Х. Муниципальные финансы: Введение в научный анализ финансовой деятельности местных органов власти. — М., 2003. С. 18.

предпочтительнее — федерализм или унитарное государство — принципиален. В пользу федерализма свидетельствуют различные аргументы. Федеративная форма государственного устройства целесообразна в контексте национально-исторического развития. Многонациональные государства (Швейцария, Канада, Бельгия, Россия) выбрали федерализм как форму государственного устройства, чтобы гарантировать суверенитет входящих в их состав народов. В политико-правовом контексте федерализм обеспечивает вертикальное разделение и децентрализацию государственной власти. Этот аргумент сыграл, в частности, важную роль в послевоенном устройстве Западной Германии. С экономической точки зрения федерализм является инструментом повышения эффективности государственного сектора экономики. Во-первых, за счет разграничения компетенций между уровнями государственной власти и их децентрализации. Такая децентрализация приближает предоставление государственных услуг к их потребителям — гражданам государства. Во-вторых, благодаря федерализму создаются условия вертикальной (между федерацией, регионами и местными органами власти) и горизонтальной (между отдельными регионами и муниципалитетами) конкуренции. По аналогии с рыночным механизмом подразумевается, что такая конкуренция способна повысить конкурентоспособность страны в условиях глобализации.

Еще более принципиальное значение имеет не столько федеративная форма государственного устройства как таковая, сколько наличие в государстве системы бюджетного (экономического, фискального) федерализма, под которым понимается разграничение компетенций как минимум между двумя уровнями власти (в том числе между центром и местными органами власти). По этой причине, несмотря на то, что в ЕС существует всего три государства с федеративной формой государственного устройства (Германия, Австрия и Бельгия), бюджетный федерализм существует и в унитарных государствах, в частности во Франции и Италии. Испания, оставаясь формально унитарным государством, по степени децентрализации уже давно превзошла ряд федеративных государств, в том числе Германию.

В Германии в соответствии с Конституцией существует два уровня государственного управления — федерация и земли.

Местные органы власти (коммуны) являются частью федеральных земель. С учетом реального разграничения финансовых компетенций между федерацией, землями и местными органами власти, основы которого заложены в Конституции страны, де-факто принято говорить о трехуровневой системе.

В соответствии с Конституцией Германии (ст. 106) местные органы власти в рамках «налогового

союза» имеют право на собственную долю от поступлений по подоходному налогу и налогу на добавленную стоимость. Местными налогами являются поземельный и промысловый налоги. Кроме того, непосредственно в Конституции Германии (ст. 107, абзац 2) заложены основы межмуниципального финансового выравнивания, которое осуществляется федеральными землями между входящими в их состав местными органами власти. Муниципалитетам гарантировано право на получение определенной доли (квоты) от поступлений в региональные бюджеты подоходного налога, налога на прибыль корпораций и налога на добавленную стоимость.

Именно включение местных органов власти в систему бюджетного федерализма обеспечивает финансовые гарантии института местного самоуправления в Германии.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Разграничение компетенций (предметов ведения, расходных

полномочий и доходных источников) между уровнями государственной власти в процессе предоставления общественных (коллективных) благ² является основным вопросом экономической теории федерализма. Подразумевается, что при этом должны соблюдаться два основных условия: во-первых, максимально удовлетворяться предпочтения потребителей, во-вторых, предоставление общественных благ должно осуществляться с минимальными издержками. Другими словами, должна реализовываться так называемая аллокативная цель государственной деятельности — эффективное размещение ограниченных ресурсов, находящихся в распоряжении государства. Основные положения экономической теории федерализма, у истоков которой стоят такие классики, как А. Пигу, П. Самуэльсон и Р. Масгрейв, нашли систематическое изложение в работе У. Оутса «Фискальный федерализм», вышедшей в 1972 г. Следует особо отметить, что для экономической теории федерализма характерно признание положительной роли государства, которая проявляется в случае «провалов» рынка.

В 1960 гг. экономическая теория федерализма была дополнена поли-

² Общественные блага характеризуются следующими двумя основными признаками: во-первых, коллективное пользование, т. е. к данным благам не относится принцип исключительности в потреблении (потребление общественного блага одним потребителем не препятствует его потреблению другими); во-вторых, отсутствие конкуренции в потреблении (чем больше общественного блага достается одному потребителю, тем больше, а не меньше, — как в случае частного блага, — достается другому). В случае так называемых «смешанных благ» второе условие может не выполняться или выполняться лишь частично.

тической. Дж. Бьюкенен и другие представители Новой политической экономии обосновывают необходимость федеративного государственного устройства с другой стороны. Они указывают на следующее обстоятельство: все индивиды, независимо от того, выступают ли они в роли производителей и потребителей на рынке или являются политиками и чиновниками в общественном секторе, руководствуются в своих действиях одним общим мотивом, а именно: они стараются максимизировать личную выгоду, полезность. С этих позиций государство по определению не может нести пользу обществу. Государство — это «Левиафан», стремящийся к постоянному разрастанию. Федеративное государственное устройство, подразумевающее децентрализацию государственной власти, является средством ограничения могущества государства. В федеративных государствах между центральным и местным «Левиафаном» возникает конкуренция за власть (за потребителей общественных благ и за финансовые ресурсы), которая и становится естественным ограничителем их могущества. Единственным условием реализации этого механизма является достаточно высокая мобильность населения, его готовность к смене места жительства — то, что Чарльз Тьебу назвал «голосованием ногами». Однако именно это условие часто не выполняется, потому что люди обычно привязаны к своему месту жительства, они не хо-

тят переезжать и поэтому вынуждены мириться с произволом местных властей.

СИСТЕМА БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В ГЕРМАНИИ

Система германского финансового федерализма сложная и многоуровневая — это должно, в частности, гарантировать ее эффективность и одновременно справедливость. Основы бюджетного федерализма очень подробно прописаны в Основном законе (Конституции) Германии. Бюджетному федерализму посвящены статьи 104(а)–115 Основного закона Германии, которые известны также как Финансовая конституция страны. Закрепление в Конституции страны всех основных вопросов межбюджетных финансовых отношений имеет одно важное достоинство и один существенный недостаток. Достоинством является транспарентность и автоматическое функционирование такого механизма, а недостатком — сложность внесения изменений в существующую систему даже тогда, когда необходимость таких изменений очевидна, как, например, случилось после объединения Германии.

В немецкоязычной литературе система бюджетного федерализма описывается термином *Finanzausgleich* (финансовое выравнивание) в общем смысле слова. Разграничение предметов ведения и расходных полномочий по их

осуществлению называется пассивным выравниванием, распределение налоговых поступлений — активным выравниванием. Немецкая доктрина государственных финансов исходит из однозначного приоритета пассивного выравнивания, поскольку основная задача общественного сектора экономики — это обеспечение граждан общества благами коллективного пользования. Грамотное разграничение предметов ведения и расходных полномочий по их осуществлению между уровнями власти обеспечивает эффективность всей системы бюджетного федерализма и сокращает объемы горизонтального выравнивания до минимально необходимого уровня. Активное выравнивание, в свою очередь, подразделяется на вертикальное выравнивание, вертикальное выравнивание с горизонтальным эффектом и горизонтальное выравнивание.

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ МЕЖДУ УРОВНЯМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Этот пункт является исходным для формирования любой системы бюджетного федерализма. Главным критерием разграничения предметов ведения между уровнями власти в Германии, как и в других промышленно развитых странах Запада, является ареал доступности общественного блага потребителям. В этом смысле классическими федеральными благами, ареалом доступности которых является тер-

ритория всей страны, считаются, например, национальная оборона, внешняя политика и макроэкономическая политика. На региональном уровне в Германии решаются вопросы культуры, высшего образования и полиции. К локальным (местным) общественным благам, имеющим ареал доступности, не превышающий границы города или района, относится предоставление коммунальных услуг, услуг местного транспорта, дошкольного и школьного образования и проч.

Для локальных общественных благ наряду с ареалом доступности определяющую роль играют издержки производства — действует принцип «экономии на масштабе». Например, вывоз мусора осуществляется в Германии коммунальными или частными предприятиями, а вот его переработка и захоронение осуществляется уже, как правило, на более высоком уровне, на уровне районов. То же самое касается и функционирования сооружений по очистке воды: они, как правило, тоже обслуживают территорию целого района или нескольких районов. Для строительства таких предприятий обычно привлекаются средства из региональных бюджетов: местным органам власти в одиночку это не по силам. Оба приведенных примера иллюстрируют типичные функции местного самоуправления, несмотря на то, что производство общественных благ осуществляется на уровне районов, а финансируется в значительной степени из региональных бюджетов. С точки зрения

государственного права речь идет о «делегировании» полномочий «снизу — вверх»: местные органы власти передают часть своих полномочий районам, чтобы производство общественных благ происходило более эффективно.

В целом в компетенции местных органов власти, как правило, находится предоставление и / или производство общественных благ, которые имеют определенные свойства частных благ (например, действует принцип конкуренции в потреблении) и их производство осуществляется в значительной степени на основе самоокупаемости за счет платежей пользователей.

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ФИНАНСОВЫХ ИЗДЕРЖЕК

Для разграничения предметов ведения в федеративном государстве важен принцип соответствия расходных полномочий объему возложенных задач³. Речь идет о том, что сторона, на которую возложено осуществление задачи, должна обладать необходимыми для этого расходными полномочиями. Ситуация, при которой решения принимают органы власти одного уровня, а за финансирование отвечают органы власти другого уровня (как правило, нижестоящего), несовместима с основополагающей экономической целью государственной деятельности — эффективной аллокацией государственных ресурсов. Несмотря на то, что этот принцип признан одним из основополагающих для разграничения предметов ведения и расходных полномочий между уровнями государственной власти, в развитых странах Запада он нередко нарушается, в том числе и в Германии. Это, в частности, проявляется в обширном списке предметов совместного ведения федерации и федеральных земель (*Gemeinschaftsaufgaben*). Характерно, что в настоящее время в Германии при разграничении расходных полномочий действует подход, кардинально противоречащий принципу соответствия расходных полномочий объему возложенных задач.

С правовой точки зрения возможны два подхода к решению вопроса о финансовых издержках. Их может нести, во-первых, сторона, непосредственно осуществляющая задачу, т. е. обладающая правом управления (*Vollzugskausalität*); во-вторых, — сторона, обладающая правом законодательства по соответствующему вопросу (*Gesetzeskausalität*)⁴.

Согласно существующей практике в Германии преобладает первый подход: финансировать задачу,

Согласно существующей практике в Германии преобладает первый подход: финансировать задачу,

³ Этот принцип является продолжением принципа «неделимой ответственности».

⁴ *Kirchhof P.* Wer bestellt, bezahlt — das Konnexitätsprinzip zwischen Bund, Ländern und Kommunen / *Seiler (Hrsg.) G.* Gelebte Demokratie, Festschrift für Manfred Rommel. — Köln, 1997. S. 45–66.

как правило, должна сторона, непосредственно ее исполняющая, т. е. обладающая правом управления. В результате складывается ситуация, при которой органы власти, обладающие правом законодательства (как правило, федерация) принимают законы, финансировать которые должны органы власти другого уровня (регионы и муниципалитеты).

Вопрос о том, кто должен осуществлять расходы по выполнению общественных задач, можно считать одним из важнейших вопросов федеративного государства. Финансовая конституция Германии определяет, что все три уровня государственной власти должны осуществлять текущие расходы по финансированию задачи, находящейся в их ведении (независимо от того, выполняют ли они эту задачу «как свою собственную» или «по поручению» вышестоящего уровня власти). Капиталовложения осуществляет та сторона, которая обладает правом управления. Соответственно, при выполнении землями и коммунами задач «по поручению федерации» последняя должна возмещать все инвестиционные расходы. Все текущие затраты в любом случае ложатся на сторону, исполняющую задачу.

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ФИНАНСОВЫХ ИСТОЧНИКОВ

При разграничении финансовых источников важно, чтобы разные уровни власти — от центрального до местного — обладали определенной финансовой и, в частности, налоговой автономией, т. е. имели возможность самостоятельно определять налоговую базу и устанавливать ставки налогов. Средства, полученные от таких налогов или из других финансовых источников, принято называть «собственными»⁵, в отличие от трансфертов, которые «передаются» сверху и являются по своей природе так называемыми «дешевыми деньгами», основная проблема которых в том, что они недостаточно ответственно расходуются.

В определенных случаях доходы могут быть получены как плата (эквивалент) за предоставление общественного блага. На основе этого принципа, который уже давно прочно укоренился в развитых странах Запада, в настоящее время предоставляется довольно значительная часть местных общественных благ. Для потребителей этих благ принцип самоокупаемости одновременно означает высокую стоимость всех коммунальных услуг и транспорта при достаточно высоком уровне качества. Предполагается, что жители, полностью фи-

⁵ В применяемой в России терминологии такие налоги называются «закрепленными».

нансирова целый ряд коммунальных услуг, ответственно (= экономно) относятся к потреблению этих благ, самостоятельно принимая решение о том, стоит ли возможность дополнительного потребления блага того, чтобы осуществлять для этого дополнительные расходы, или нет. А такое решение в соответствии с экономической теорией федерализма является эффективным.

РАЗГРАНИЧЕНИЕ КОМПЕТЕНЦИЙ В ОБЛАСТИ НАЛОГОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В целом основная часть налоговых законов (как и всех других) в Германии принимается федерацией. Это необходимо для создания единой системы налогообложения на территории всей страны. Роль федеральных земель в налоговом законодательстве ограничивается большей частью налогами, доходы от которых поступают в распоряжение земель и местных органов власти в той мере, в которой они не тождественны федеральным законам. На практике это означает, что в законодательной компетенции федеральных земель остаются налоги, не имеющие важного фискального значения (например, налоги на владельцев собак, охотников и рыболовов и проч.)

Распределение налоговых поступлений. При всей сложности германской системы «финансового выравнивания» в целом речь

идет о двухступенчатом механизме — первичном распределении налоговых поступлений, или «вертикальном» финансовом выравнивании и их вторичном перераспределении, или «горизонтальном» выравнивании.

Вертикальное финансовое выравнивание. Теоретически возможно три подхода к разграничению налоговых компетенций (рис. 1 на с. 24):

1. Раздельная система. Налоги закреплены за одним-единственным уровнем власти по принципу: «один налог — один бюджет». Главное преимущество такого подхода — гарантированно высокий уровень финансовой автономии. Преимущественно по этой схеме построена налоговая система в Соединенных Штатах Америки. Основной федеральный налог в США — подоходный налог с физических лиц, региональный — налог с продаж, местный — налог на имущество.
2. Смешанная система («налоговый союз»). В данном случае налоговые поступления распределяются (расщепляются) между уровнями государственной власти в соответствии с фиксированными долями. По этой схеме распределяется более 80% совокупных налоговых поступлений консолидированного бюджета Германии. В «налоговом союзе» (Steuerverbund) принимают участие практически все важнейшие налоги страны, а именно: подоходный налог, НДС, налог на прибыль

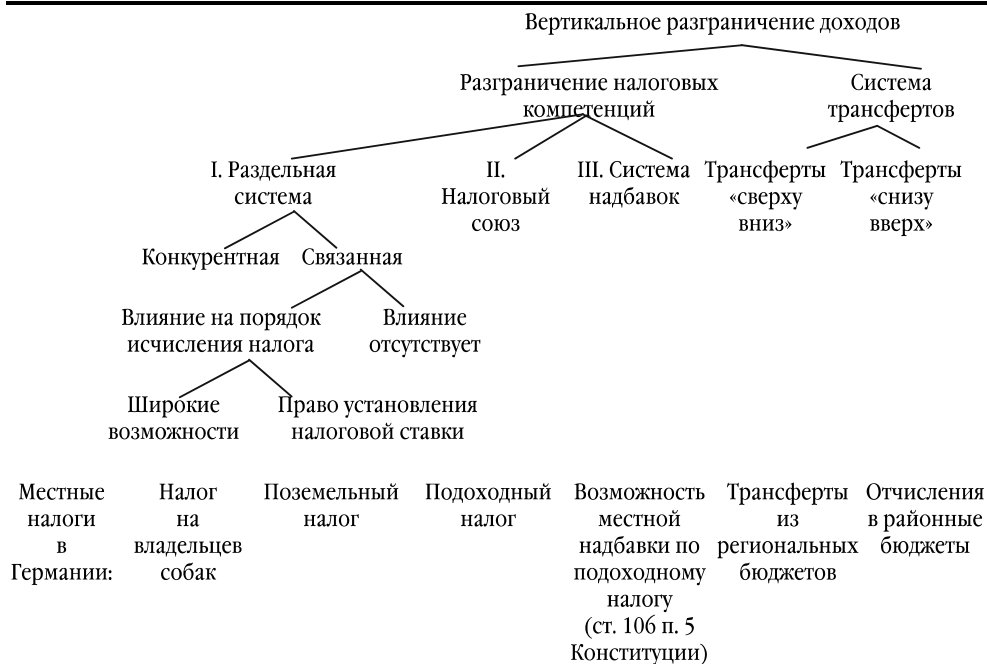


Рис. 1. Варианты разграничения доходных источников и их закрепления за местными органами власти⁶

корпораций и даже местный налог на промысел хозяйственных предприятий. Неоспоримые преимущества этой системы в том, что все уровни власти в одинаковой степени зависят от колебаний поступлений от этих налогов, а кроме того, снижаются издержки, связанные со сбором этих налогов. Но недостатков у этой системы тоже много. Главный из них — отсутствие финансовой автономии на региональном и местном уровне. Отчисления от

«общих налогов» в этом смысле становятся похожи на трансферты, приобретая свойства «дешевых денег».

3. Система надбавок. Местные власти могут иметь право самостоятельно устанавливать налоговую ставку, называемую надбавкой, к федеральным или региональным налогам. Таким образом происходит двойная «эксплуатация» одной и той же налоговой базы. Преимуществом системы надбавок является более полное удовлетворение

⁶ Циммерманн Х. Указ. соч. С. 153.

потребностей данной территории в дополнительных общественных благах, финансируемых за счет дополнительных налогов, т. е. более полное соблюдение основополагающего принципа «фискальной эквивалентности». Ее основной недостаток заключается в повышении общего уровня налогообложения. Конституция Германии (ст. 106 п. 5) предусматривает возможность введения местной надбавки по подоходному налогу, однако до сих пор эта возможность не была использована.

Налог на добавленную стоимость, как и в других европейских странах, играет важную роль в немецкой налоговой системе. Около 30% налоговых поступлений в консолидированный бюджет Германии приходится на доходы по НДС. Этот универсальный косвенный налог играет исключительно важную роль и в системе финансового выравнивания страны. НДС используется как для вертикального выравнивания, так и для горизонтального.

Распределение совокупной региональной доли НДС между бюджетами отдельных федеральных земель является основным вопросом горизонтального финансового выравнивания, поскольку НДС является единственным налогом, который начинает перераспределяться еще в процессе первичного распределения. В ходе вертикального выравнивания 75% региональной доли НДС распределяется между бюджетами отдельных фе-

деральных земель в соответствии с численностью их населения, а не в соответствии с размером уплаченного на их территории налога (это технически невозможно). Оставшиеся 25%, согласно Конституции, могут быть полностью использованы непосредственно на цели «горизонтального выравнивания». Другими словами, можно утверждать, что региональная доля НДС — а это около 50% поступлений по этому налогу — полностью используется для целей «горизонтального выравнивания».

ГОРИЗОНТАЛЬНОЕ ФИНАНСОВОЕ ВЫРАВНИВАНИЕ

Важной особенностью «горизонтального» финансового выравнивания и его коренным отличием от системы вертикального выравнивания является то, что в этом случае речь идет о перераспределении средств внутри государственного сектора экономики, тогда как в случае вертикального выравнивания средства перераспределяются между частным и государственным секторами. С этих позиций горизонтальное выравнивание изначально носит вторичный характер по отношению к вертикальному.

На практике это означает — и об этом свидетельствует богатый зарубежный опыт бюджетного федерализма, — что система межрегионального финансового выравнивания должна иметь относительно небольшие масштабы и вообще

играть второстепенную роль при формировании финансовых отношений между уровнями государственной власти. Это относится не только к горизонтальному выравниванию внутри отдельных государств, в частности в Германии, но и ко всему Европейскому Союзу в целом.

С другой стороны, важно отметить, что такое перераспределение необходимо не только для реализации принципа социальной справедливости. Один из основных аргументов, который приводится в пользу проведения «горизонтального» финансового выравнивания, заключается в необходимости устранения (интернационализации) негативных «внешних эффектов»⁷. Этот аргумент имеет особый вес в экономической теории федерализма. Так что вопрос о том, нужно ли вообще осуществлять «горизонтальное» финансовое выравнивание, не ставится.

Вопрос о целесообразности выделения федеральных дотаций, особенно тех, которые имеют целевой характер субвенций, обсуж-

дается давно и активно. Можно приводить много «за» и «против». В частности, справедливо отмечается, что федеральные дотации представляют собой уже упоминавшиеся выше «дешевые деньги». Критикуется, что поступающие в виде трансфертов деньги избыточно «прилипают» к общественному сектору экономики⁸, неоправданно увеличивая расходы региональных и местных бюджетов. Утверждается также, что этот финансовый инструмент в принципе абсолютно чужд сущности рыночной экономики: он вмешивается в рыночный процесс непредсказуемым образом, и это вмешательство может иметь неожиданные и часто негативные последствия.

Однако несмотря на все негативные моменты, связанные с возможностью использования субвенций, в определенных случаях альтернативы им не существует. В целом специалисты в области государственных финансов сходятся во мнении, что субвенции являются нормальным инструментом осуществления государственной

⁷ Термин «внешние эффекты» (spill-overs) был введен А. Пигу. «Речь идет о том, что услуга, предоставляемая за определенную плату субъектом А субъекту Б, одновременно может каким-то образом — положительно или отрицательно — влиять и на других лиц. Причем те, кто получают выгоду от предоставления данной услуги, не могут участвовать в ее финансировании, а те, кому будет причинен ущерб, не получат компенсации», — писал он в 1912 г. См.: *Pigou A. C. Wealth and welfare*. — London, 1960. В этом случае речь идет о пространственных «внешних эффектах». Среди положительных эффектов указываются услуги, которые оказывают крупные города прилегающим территориям (например, известна гипотеза о том, как прилегающая территория «эксплуатирует» районный центр), а среди негативных — загрязнение окружающей среды. В некоторых исследованиях утверждается, что практически любая услуга имеет «внешние эффекты».

⁸ Flypaper effect (англ.) — «эффект липучки».

Три ступени «финансового выравнивания» Германии, 2004 г.¹²

№ п/п	Степень	млрд. евро
1.	Распределение региональной доли НДС	+/- 6,5
2.	Система межрегионального финансового выравнивания	+/- 6,8
3.	Дополнительные трансферты из федерального бюджета	+ 15,0
ВСЕГО:		28,3

финансовой политики, поэтому отказываться от их использования не следует⁹. Например, в ходе объединения Германии использование субвенций полностью оправдало себя в процессе финансирования экономического подъема восточных земель, так как было обеспечено их целевое использование и контроль. Напротив, дотации нецелевого характера, посредством которых осуществлялся механизм межрегионального выравнивания, были использованы неэффективно — в результате «в песок» ушли огромные суммы¹⁰.

Горизонтальное выравнивание состоит из двух элементов: непосредственного межрегионального выравнивания («горизонтального

выравнивания» в узком смысле слова) и федеральных трансфертов в региональные бюджеты («вертикального выравнивания с горизонтальным эффектом»¹¹). В свою очередь горизонтальное выравнивание представлено перераспределением поступлений по НДС (ступень 1) и непосредственно системой межрегионального выравнивания (ступень 2). Вертикальное выравнивание с горизонтальным эффектом осуществляется с помощью предоставления дополнительных дотаций из федерального бюджета (ступень 3). Таким образом, в структуре «финансового выравнивания» можно выделить 3 ступени (таблица 1):

⁹ Hansmeyer K.-H. Subventionsabbau — ein finanzpolitischer Evergreen // Aus Politik und Zeitgeschichte. 1993. Apr. 30.

¹⁰ Peffekoven R. Reform des Finanzausgleichs — eine vertane Chance // Finanzarchiv. 1994. Bd. 51. № 3. S. 301.

¹¹ В большинстве стран федеральные трансферты описываются термином «вертикальное выравнивание».

¹² Der bundesstaatliche Finanzausgleich. Bayerisches Staatsministerium der Finanzen // Informationen zur Finanzverwaltung. 2005. S. 25.

1-я ступень — Распределение региональной доли НДС. После распределения 75% региональной доли НДС между бюджетами отдельных федеральных земель оставшиеся 25% могут быть распределены между теми землями, налоговые доходы в которых в расчете на душу населения составляют менее 92% от среднего значения по всем федеральным землям. В 2004 г. на этой ступени было перераспределено 6,5 млрд евро.

2-я ступень — Система межрегионального финансового выравнивания. Именно система межрегионального выравнивания является «горизонтальным выравниванием» в узком смысле слова (*Länderfinanzausgleich*). Это формализованный механизм перераспределения средств от регионов-доноров к регионам-реципиентам. Механизм основывается на исчислении показателей финансового (налогового) потенциала и расходных потребностей земель. Под финансовым потенциалом понимается сумма налоговых поступлений федеральной земли и входящих в нее муниципалитетов (за вычетом поступлений по НДС). Расходные потребности вычисляются на основе сравнения финансовых возможностей отдельной федеральной земли (и ее муниципалитетов), рассчитанных на душу населения, со средними значениями по стране. Используется ряд коэффициентов. Так, в частности, предполагается, что финансовые потребности возрастают с ростом численности и плотности населения. Зем-

ли, у которых финансовые потребности превосходят финансовые возможности, имеют право на выравнивающие трансферты — нецелевые субсидии общего характера (*Schlüsselzuweisungen*). При этом до конца 2004 г. действовали следующие принципы. Если показатель финансовых возможностей земли-реципиента составляет менее 92% от среднего уровня по стране, то за счет выравнивающих трансфертов он может быть доведен до 95%. Если же он находится в интервале 92–100%, то может быть доведен до уровня выше 95%.

В 1989 г. (до объединения Германии) в рамках «горизонтального выравнивания» между землями бывшей ФРГ было перераспределено около 4 млрд нем. марок. Это весьма скромная сумма по сравнению с размером консолидированного бюджета государства. После объединения Германии, когда начиная с января 1995 г. восточные земли вошли в сферу действия Финансовой конституции, масштабы перераспределения резко возросли, в том числе в рамках межрегионального финансового выравнивания. В 1999 г. в рамках этого механизма было перераспределено уже около 15 млрд нем. марок (7,5 млрд евро), после чего объем выравнивания несколько сократился, составив в 2004 г. 6,7 млрд евро.

Интересен принцип «братского федерализма», применяемый к практике «горизонтального выравнивания». Теоретически «горизонтальное выравнивание» можно осуществлять двумя способами. Пер-

вый заключается в том, что сначала определяется общий объем фонда выравнивания, а потом с помощью определенной, большей частью формализованной методики эти средства перераспределяются. Другими словами, размер трансфертов определяется размером фонда выравнивания. (Эта система, в частности, используется в механизме межмуниципального финансового выравнивания, которое осуществляют регионы Германии для входящих в их состав местных коллективов.) Второй способ имеет противоположный вид, а именно: размер фонда определяется размером необходимых трансфертов, рассчитанных на основе ряда единообразных индикаторов. Этот способ подразумевает, что средства, переданные в бюджеты слабых регионов, изымаются из бюджетов регионов-доноров. Такая система подразумевает достаточно высокий уровень «региональной солидарности», поэтому эту модель и называют «братским федерализмом». В мире однозначно преобладает первый подход. Лишь очень немногие государства могут позволить себе «открытую» систему «горизонтального выравнивания» второго типа. В частности, именно так построена система межрегионального финансового выравнивания в Германии (2-й подход).

До объединения Германии в 1990 г. в системе межрегионального финансового выравнивания (2-й способ «горизонтального выравнивания») бывшей ФРГ было всего два устойчивых донора —

земли Баден-Вюртемберг и Гессен. Бавария, Северный Рейн-Вестфалия и Гамбург иногда оказывались донорами, а иногда — получателями финансовых средств в рамках механизма перераспределения. В любом случае размер изымаемых (передаваемых) средств был незначителен, так что в среднем к моменту объединения Германии эти три региона занимали нейтральное положение в системе межрегионального выравнивания. Постоянными получателями средств были северные регионы — Шлезвиг-Гольштейн, Нижняя Саксония и Бремен, а также самый депрессивный регион бывшей ФРГ Саар и аграрный Рейнланд-Пфальц.

После объединения Германии, когда в 1995 г. в систему межрегионального выравнивания были включены восточные земли, ситуация кардинально изменилась. С одной стороны, резко возросли размеры перераспределяемых средств: в 1990 г. между землями бывшей Западной Германии было перераспределено 4 млрд нем. марок, в 2000 г. между 16 землями объединенной Германии — более 16 млрд марок. С другой стороны, изменилось и положение отдельных регионов в этой системе (таблица 2 на с. 30). Во-первых, реципиентами средств оказались все восточные земли, и в первую очередь столица Германии Берлин, который в рамках новой системы «горизонтального выравнивания» получает больше средств (более 2,5 млрд евро ежегодно), чем вся

система «старо-го» финансового выравнивания. Во-вторых, возросло число земель-доноров и нагрузка на них. Из западногерманских земель в числе регионов-реципиентов осталось всего две земли — Нижняя Саксония и Бремен. Остальные бывшие западные реципиенты перешли в «нейтральную зону», а Бавария превратилась в устойчивого донора.

3-я ступень — Дополнительные трансферты из федерального бюджета (Bundesergänzungszuweisungen — BEZ) в рамках «вер-

тикального выравнивания с горизонтальным эффектом». Для выделения дополнительных трансфертов может быть использовано до 2% от федеральной доли НДС. Как следует из определения, федеральные трансферты призваны носить дополнительный характер по отношению к механизму межрегионального выравнивания, который они призваны дополнять. Однако еще в 1993 г. размер федеральных трансфертов превзошел размер формализованного межрегионального выравнивания,

Таблица 2

Результаты межрегионального финансового выравнивания
(2-я ступень), млрд евро¹³

Регион	1990	1995	2001	2003	2004	Тенденция
Гессен	- 0,7	- 1,1	- 2,6	- 1,9	- 1,5	—
Баден-Вюртемберг	- 1,3	- 1,4	- 2,1	- 2,2	- 2,1	—
Бавария	0	- 1,3	- 2,3	- 1,9	- 2,3	—
Северный Рейн-Вестфалия	- 0,1	- 1,7	- 0,3	- 0,1	- 0,2	0
Гамбург	0	- 0,1	- 0,3	- 0,7	- 0,6	0
Шлезвиг-Гольштейн	0,3	- 0,1	0,1	0,0	0,1	0
Саар	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0
Рейнланд-Пфальц	0,3	0,1	0,2	0,3	0,2	+
Бремен	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	+
Мекленбург-Пер. Померания	—	0,4	0,4	0,4	0,4	+
Нижняя Саксония	1,0	0,3	1,0	0,4	0,4	+
Бранденбург	—	0,5	0,5	0,5	0,5	+
Тюрингия	—	0,5	0,6	0,5	0,5	+
Саксония-Ангальт	—	0,6	0,6	0,5	0,5	+
Саксония	—	0,9	1,0	0,9	0,9	+
Берлин	—	2,1	2,7	2,6	2,7	+
ВСЕГО	2,0	5,7	7,6	6,6	6,7	+

¹³ Der bundesstaatliche Finanzausgleich. Bayerisches Staatsministerium der Finanzen... S. 26.

и с тех пор их размер продолжает расти.

Дополнительные федеральные трансферты в свою очередь подразделяются на дотации на выравнивание недостаточной финансовой обеспеченности (*Fehlbetrags — BEZ*) и дотации на финансирование особых финансовых потребностей (*Sonderbedarf — BEZ*). С помощью дотаций на выравнивание недостаточной финансовой обеспеченности практически полностью компенсируется сохраняющаяся разница в подушевой финансовой обеспеченности финансово слабых земель по отношению к среднему уровню по стране. Дотации на финансирование особых финансовых потребностей выделяются на финансирование целого ряда статей, а именно на осуществление политического руководства «малыми» федеральными землями, на санацию региональных бюджетов, на преодоление последствий раскола Германии и ряд других. Принципы предоставления «особых дотаций» активно критикуются¹⁴. Это весьма актуальный вопрос с учетом их размера: в 2004 г. дополнительные трансферты из федерального бюджета составили 15 млрд евро.

В результате многоступенчатой системы перераспределения уровень «горизонтального выравнивания» в Германии за последние 15 лет (годы после объединения Германии) был доведен до неви-

данно высокого уровня, приблизившись к 99% от среднего уровня по стране. Одна из основных причин — сама система «горизонтального финансового выравнивания», которая, как было отмечено выше, на основании конституционных норм ведет к автоматическому перераспределению средств между регионами. Другими словами, этот механизм нельзя ни приостановить, ни изменить. Его можно только реформировать конституционным путем. О том, что включение восточногерманских земель в систему межрегионального финансового выравнивания автоматически приведет к масштабному трансферту средств с Запада на Восток, естественно, было известно заранее, поскольку речь шла о конституционном механизме. По этой причине в первые годы после объединения Германии восточные земли были исключены из существующей системы. Однако уже с 1995 г. система межрегионального финансового выравнивания распространилась на всю территорию страны. Нагрузка на регионы-доноры резко возросла, в результате последние (особенно активно власти Баварии, а также Баден-Вюртемберга и Гессена) инициировали проведение крупномасштабной реформы всего механизма межрегионального финансового выравнивания, обратившись с иском в Федеральный

¹⁴ См.: Баранова К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. — М., 2000. С. 53–57.

конституционный суд Германии. В ноябре 1999 г. Федеральный конституционный суд Германии, расположенный в г. Карлсруэ, принял решение о необходимости реформирования существующей системы.

С 1 января 2005 г. в Германии вступил в действие новый механизм финансового выравнивания, в который были внесены определенные корректировки, с тем, чтобы повысить заинтересованность федеральных земель в проведении разумной финансовой политики. В частности, были сокращены масштабы выравнивания и, соответственно, нагрузка на регионы-доноры. Кроме того, вводится система поощрения регионов, налоговые доходы которых будут показывать наилучшую динамику по сравнению со средним показателем по стране. С 2005 г. резко сокращается объем выравнивания через механизм предоставления дополнительных трансфертов из федерального бюджета.

В результате, по экспертным оценкам, окончательная степень выравнивания не должна будет превышать 77,5% от среднего уровня по стране. Увенчаются ли успехом усилия немецких законодателей, будет ясно через несколько лет.

ОПЫТ ДЛЯ РОССИИ: ПОСТЕПЕННОЕ УКРЕПЛЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ АВТОНОМИИ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Основной вопрос в этой связи можно было бы сформулировать следующим образом: насколько мы можем и должны следовать основным теоретическим принципам, на основе которых построены системы бюджетного федерализма развитых стран Запада в целом и Германии в частности?

Отсутствие в России реальной финансовой автономии на региональном, и особенно на местном уровнях пока не позволяет говорить о наличии в нашей стране системы бюджетного федерализма в классическом смысле этого понятия. Именно в этом направлении России предстоит сделать еще очень много.

Речь идет о том, чтобы в распоряжении региональных и местных властей было достаточно средств для осуществления стоящих перед ними задач. И в первую очередь это касается состояния местных финансов. Проблема заключается как в оптимизации финансовой системы местных органов власти в целом, так и системы местного налогообложения в частности. Это — основа эффективного местного самоуправления, без которой невозможно создать нормальную систему бюджетного федерализма. Сегодня именно этот вопрос стоит на повестке дня под номе-

ром один. Однако создание оптимальной системы местного налогообложения — об этом в частности свидетельствует опыт зарубежных стран — объективно очень сложная задача.

В настоящее время финансовая автономия местных органов власти в России ограничена многочисленными местными налогами (например, на владельцев собак), которые в большинстве случаев не имеют, да и не могут иметь по своей природе никакого фискального значения. Однако проблема не столько в том, что у российских муниципальных образований в настоящее время нет ни одного значительного по доходности местного налога, а скорее в том, что такой налог не так просто найти. Эту проблему нельзя решить, просто передав в распоряжение местных органов власти какой-нибудь существенный налог. Необходимо, чтобы он по своей природе подхо-дил на роль местного налога.

С точки зрения финансовой теории на роль местных налогов однозначно не подходят два крупных налога — НДС и налог на прибыль корпораций, потому что их технически невозможно разделить по принципу местного происхождения. Передача части поступлений этих налогов в распоряжение местных органов власти с теоретической точки зрения носит характер

трансфертов. Для местного налогообложения, на наш взгляд, хорошо подходят следующие налоги:

- подоходный налог (налогообложение жителей местного общества как плата за пользование местными общественными благами);
- налог на хозяйственную деятельность предприятий (налогообложение предприятий как компенсация за «эксплуатацию» коммунальной инфраструктуры);
- поземельный налог (налогообложение земельной собственности и граждан, и предприятий).

Поземельный налог (*Grundsteuer*) в частности и налоги на недвижимость (*property taxes*) в целом вообще считаются «очень хорошими» местными налогами¹⁵. Во-первых, они удовлетворяют принципу территориального соответствия, потому что с помощью налогов, уплаченных местными жителями, финансируется предоставление местных общественных благ, а значит, жители платят за те услуги, которыми они хотят пользоваться. Во-вторых, поземельным налогом облагаются как физические лица, так и предприятия, что обеспечивает необходимый баланс интересов в коммунальной политике.

Что касается подоходного налога на физических лиц и налога на хозяйственную деятельность предприятий (*Gewerbesteuer*), то эти

¹⁵ Что касается земельного налога, то признанный авторитет в области государственных финансов Ричард Масгрейв ставит его на первое место среди всех местных налогов. См.: *Musgrave R. A. Who should tax, where, and what? / Tax assignment in federal countries / Ed. by Charles McLure. — Canberra, 1983. P. 2–19.*

налоги тоже хорошо подходят для местного налогообложения, потому что местные блага служат для удовлетворения потребностей и жителей муниципалитета, и предприятий, расположенных на его территории. Финансовая теория допускает как возможность расщепления поступлений от подоходного налога между уровнями государственной власти, так и систему региональных и местных надбавок к федеральному подоходному налогу. В последнем случае критика связана с тем, что эксплуатируется одна и та же налогооблагаемая база. В России в случае введения такой системы это, скорее всего, и случится.

В этой связи на начальном (переходном) этапе нет ничего плохого в том, чтобы муниципальные образования просто получали бы определенную долю от поступлений подоходного налога и, возможно, даже НДС, который в настоящее время является самым устойчивым источником налоговых поступлений в России. Этот вариант не укрепляет финансовой автономии местных органов власти, потому что последние не имеют возможности влиять на налогооблагаемую базу и устанавливать налоговые ставки. Для развитых стран Запада принцип финансовой автономии является основополагающим для формирования систем местных финансов. Однако российский бюджетный федерализм находится на стадии трансформации, точнее сказать становления, и по большому счету он еще

«не дорос» до принципа финансовой автономии, который подразумевает наличие у местных органов власти не только определенных прав, но и огромной ответственности по их реализации. Это вовсе не означает, что принцип финансовой автономии для России не подходит. Просто для нас это еще вопрос весьма отдаленного будущего. Уместен также еще один аргумент. Ответственной финансовой политики в настоящее время не достаёт всем уровням государственной власти в России, но при этом и федеральное правительство, и в определенной степени регионы имеют естественную возможность распоряжаться привлекательными налоговыми доходами. Местные органы власти в любой стране такой возможности лишены. Так что в передаче определенной части «больших» налогов местным органам власти в качестве стабильного источника доходов есть определенный смысл, тем более в качестве временной меры до тех пор, пока платежи населения за получаемые местные блага не начнут приносить большего дохода в местные бюджеты.

Если рассматривать российскую систему с точки зрения классических элементов бюджетного федерализма, то следует отметить, что в России со времен Советского Союза традиционно был непропорционально развит его последний по счету и значению элемент, а именно: система федеральных трансфертов. Другими словами, российская система бюджетного

федерализма изначально была поставлена «с ног на голову». В этой связи понятно, что путь к классической системе бюджетного федерализма, которая подразумевает разграничение между уровнями государственной власти предметов ведения, расходных полномочий и источников финансирования, дополненное системой межрегионального финансового выравнивания, будет длительным.

Однако на сегодняшний день отрадно признать, что в бюджетно-финансовой сфере Россия фактически движется в том же направлении, что и другие европейские федерации, притом что это движение было начато с диаметрально противоположной стороны. Стоит отметить, как акцент при проведении реформ постепенно переносился с реформирования системы федеральных трансфер-

тов (= горизонтальное выравнивание) на разграничение предметов ведения и доходных источников между уровнями государственной власти (= вертикальное выравнивание). Причем в последнее время все больше внимания уделяется вопросам финансирования местного самоуправления, которое является полноправным, а точнее сказать — базовым элементом любой системы бюджетного федерализма. При этом центральным вопросом остается формирование эффективной системы местного налогообложения.

В заключение следует отметить, что у российской системы бюджетного федерализма есть одно положительное отличие от западных моделей: она находится на стадии трансформации, а это значит, что все меняется и может меняться, в том числе — к лучшему.

36 ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ В ХОДЕ МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВА И ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ*

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВА, МОДЕЛИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ, ЭКОНОМИЧЕСКАЯ
ЭФФЕКТИВНОСТЬ, ПОВЫШЕНИЕ КВАЛИФИКАЦИИ
ГОССЛУЖАЩИХ

KEY WORDS

STATE MODERNIZATION, STATE ADMINISTRATION MODELS,
ECONOMIC EFFICIENCY, ADVANCED TRAINING
OF THE GOVERNMENT EMPLOYEES

Статья посвящена опыту модернизации государства и органов управления в Федеративной Республике Германии. Показана эволюция моделей государственного управления, особое внимание уделяется модели Макса Вебера, которая до сих пор не потеряла своей актуальности. Анализируются достоинства, недостатки и основные задачи принятой в 1999 г. федеральным правительством Германии программы «Современное государство — современное управление». Отмечается, что реформистская модель, ориентированная в основном на рынок и экономическую эффективность, не в полной мере учитывает специфику государственного управления в Германии. Автор считает, что ключевую роль в процессе модернизации государства и органов управления в Германии должно играть повышение квалификации госслужащих.

Немецкий социолог Макс Вебер в первом десятилетии XX в. разработал модель управле-

The article is dedicated to the experience of state and administrative organs modernization in the Federal Republic of Germany. Evolution of the state administration models is shown, special attention is given to the model of Max Weber, which is still actual. Advantages, disadvantages and the main tasks of the programme «Modern state — modern administration», adopted in 1999 by the federal government of Germany, are analyzed. It is noted that the reform model directed mainly to the market and economic efficiency is not quite suitable for the state administration in Germany. Author considers that advanced training of the government employees should play a leading role in the process of modernization of state and administrative organs in Germany.

ния, которая пережила время и оказала устойчивое влияние на теорию и практику управления вплоть до настоящего времени. Систему государственного управления Вебер рассматривал как тип правления, как выражение и инструмент легальной реализации власти. Его проект системы государственного управления — это не только теоретическая или умозрительная конструкция, но и отражение реальных процессов и явлений, для которых

БАРЧ

Удо — бывший статс-секретарь, руководитель берлинского филиала Федеральной академии государственного управления при Федеральном министерстве внутренних дел Федеративной Республики Германия (Федеративная Республика Германия, Берлин).

* Перевод — Э. С. Шевченко.

он пытался найти идеальный тип рациональной деятельности.

В основу «аппарата управления» и его функционирования Макс Вебер положил такие качества, как точность, дисциплина и надежность, превосходство в знаниях, в профессиональном и фактическом знании дела, т. е. прогнозируемость и эффективность системы управления¹.

В структурном плане наиболее приемлемой моделью в рассматриваемый период времени являлась строго разделенная на иерархические ступени и строго соблюдаемая организационная форма. Для того чтобы гарантировать максимум рациональности управления в рамках своей модели, Вебер определил, какими качествами и навыками должен обладать чиновник и каким требованиям он должен соответствовать, например:

- безусловная лояльность в отношении работодателя и вышестоящего начальника;
- повиновение в рамках порученной сферы ответственности;
- деятельность в условиях жесткой служебной иерархии при наличии соответствующей компетенции;
- подчинение строгой служебной дисциплине и самоконтроль;
- высокая профессиональная квалификация, которая должна быть подтверждена наличием диплома.

В своих действиях и решениях чиновник должен ориентироваться на четко сформулированные правила и цели независимо от того, кажутся они ему целесообразными или нет и насколько они кажутся целесообразными. Таким образом, возникает безличное правление (как это в позитивном смысле понимал Макс Вебер) — без ненависти и увлеченности, без любви и энтузиазма, но и без произвола.

Со своей стороны, система предоставляет чиновнику шанс сделать профессиональную карьеру, которая осуществляется в виде продвижения по служебной лестнице в рамках «классификации чиновников по рангам». Продвижения по служебной лестнице к более высокому рангу чиновник добивается благодаря эффективной работе или служебному стажу. Как показала практика, нельзя недооценивать и значение права на получение пенсии, которую система предоставляет чиновнику после завершения его профессиональной деятельности. Указанное право является социально значимым и оказывает существенное влияние при выборе профессии и для стимулирования эффективности труда.

Модели управления (в том виде, как их понимал Макс Вебер) в прошлом были повседневной практикой государственного управления.

На фоне исторической ситуации, обусловленной политическими и

¹ Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. 5 Aufl. — Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1980. S. 28–130.

общественными преобразованиями в Германии после Второй мировой войны, в процессе адаптации к демократическому «духу времени» суть и внешний облик системы управления должны были измениться. Так, предписанный Максом Вебером отказ от увлеченности и энтузиазма при осуществлении служебных функций не кажется больше убедительным, и наоборот, должен был уступить место требованию, чтобы чиновник с полной отдачей посвящал себя своей профессиональной деятельности.

Тем не менее основные черты веберовской модели государственного управления пережили время. Они и по сей день, несомненно, представляют интерес как опыт управления и эмпирический материал.

Заложенное в основе системы строгое разделение труда — вот что сделало веберовскую модель наиболее приемлемой для системы управления в рамках демократического конституционного государства. Господствующее нормативное представление о демократическом правлении ориентировано на четкое разделение властей в рамках государства, например, на законодательную и исполнительную власть. Так, конституция предписывает проводить строгое различие между политикой как формированием воли и управлением как исполнением воли.

В соответствии с этим центральной задачей сферы управления является реализация выработанных демократическим путем политических приоритетов, которые органы управления должны честно и нейтрально претворять в жизнь. В интерпретации конституционных положений о разделении властей политики, таким образом, выступают в качестве демократически легитимированных «мастеров бюрократии»². Однако конституционная действительность соответствует этому лишь в некоторой степени. Время иерархического управления «сверху — вниз», похоже, прошло. В настоящее время граждане все чаще сталкиваются с тем, что политические решения воздействуют на органы управления и, преобразовавшись в решения органов управления, оказывают влияние на политику. Так, значительная часть государственных служащих в министерствах возражала против политического решения о переезде правительства из Бонна в столицу Берлин. Будучи заинтересованным в том, чтобы при реализации этого решения было как можно меньше осложнений, а также с целью стимулировать чиновников к переезду, государство, к большому удивлению граждан, смягчило недовольство слуг народа невероятными субсидиями.

Не секрет, что при реализации государственной цели, связанной

² См.: *Bogumil J.* Die politische Führung öffentlicher Dienste — Möglichkeiten und Grenzen der Reorganisation / *Koch R., Conrad P.* New Public Service — Wiesbaden: Gabler — Verl, 2003. S. 61–78.

с модернизацией системы управления, приходится преодолевать сопротивление государственных служащих. «Аппарат» проявляет себя как действующий фактор, имеющий собственный вес, динамику и интересы.

Рассматривая проблему модернизации государства и органов управления, следует отметить, что ситуацию в сфере управления в Германии можно толковать по меньшей мере двояко.

С одной стороны, в условиях конституционализма налицо набирающая силу тенденция к управлению на основе сотрудничества. Органы управления играют в данном случае роль партнера со значительной свободой действий, как в сфере определения направлений политики, так и в сфере ее реализации.

С другой стороны, становится ощутимым феномен инертности «аппарата», что воспринимается как препятствие в деле модернизации государства и управления. Рассматриваемые инертные силы относятся к исконным и имманентным особенностям самой системы. Их становление в упрощенном виде можно представить себе как процесс, в рамках которого правила, ожидания и понимание реальности глубоко запечатлевались и передавались из поколения в поколение, с тем чтобы в конечном итоге сформировались культурные шаблоны мышления, действий и принятия решений, которым следуют, не задавая вопросов.

Часто употребляемое выражение «Мы всегда делали так» относится к арсеналу вербальных стереотипов «аппарата». Культурные шаблоны, наконец, формируют общепринятую логику управления, которая сопротивляется основополагающим изменениям. Ведь о целесообразности господствующих правил, условий и ожиданий никто уже не задумывается, что ведет к познавательным ограничениям. Здесь не приходится ожидать альтернативных проектов.

Как показывает новейший опыт в области реализации реформ в сфере управления в Германии, 10–15% госслужащих недовольны реформами, еще 10–15% проявляют заинтересованность в изменениях, а остальные, составляющие подавляющее большинство, нерешительно ждут, кто или, соответственно, что пробьет себе дорогу.

Специфическую роль в Германии играют институт государственной службы и организации, представляющие ее интересы. Считается, что этот институт определяет характер системы; мнение профессиональных чиновников надо обязательно учитывать как действующую силу в контексте любых модернизационных устремлений в рамках государства и сферы управления.

Обобщая вышесказанное и исходя из взаимосвязанных систематических и исторических оснований, можно утверждать, что традиционные органы управления, «аппараты» сами по себе мало способны к основополагающим

изменениям, тем более к смене парадигм. Энергичный импульс к изменениям должен поступить извне, будь то сильная воля мудрого правителя, необходимость общественно-политических преобразований или геостратегические требования современности.

С тех пор как люди стали регулировать свои общественные дела и интересы с помощью органов управления, «аппараты» и чиновники, на которых возложена эта задача, вынуждены идти на изменения. К этому их толкает сама жизнь и ее динамика. В этом плане реформы в сфере управления имеют давнюю историю. Например, известно, что еще в 123 г. до н. э. китайская императрица Ву приступила к реформе должностного права, введя «классификацию чиновников по рангам». Тем самым императрица уничтожила действовавшие до того момента привилегии для богатых и знатных в плане доступа к чиновничьим должностям. Ведь прежде на государственную службу брали только того, кто мог доказать наличие состояния в 5 млн медных монет или был сыном чиновника, получавшего в качестве жалования как минимум 2000 шеффелей зерна. Императрица проявила мудрость и ясность ума, когда увязала свою «реформу должностного права» с учреждением академии для чиновников высокого ранга. Она распорядилась, чтобы кандидаты на несение государственной службы обучались учеными, обладавшими широкими знаниями. Уже тогда

она понимала, насколько важны и ценны для государства хорошо образованные чиновники, которые подбираются в соответствии с их деловыми качествами и способностями.

В современном мире никто не спорит с тем, что процессы сращивания рынков, обществ и культур, которые мы сводим к понятию «глобализация», стали существенным вызовом для систем государственного управления в высокоиндустриализованных странах. В рамках нашего повседневного опыта мы замечаем, что организация управления и государственная служба интегрированы в масштабный процесс создания мировой сети. Становятся ощутимыми принципиально изменившиеся требования к управлению государством и государственной службе.

Это развитие происходит независимо от нашего субъективного желания. Любая надежда на то, что можно остаться в стороне, обречена на провал. Мудрой с государственной точки зрения можно было бы назвать сегодня позицию принятия этого вызова и поиска соответствующих перспективных решений. Ведь в конечном итоге речь идет о полезном в социальном и экономическом планах развитии, о возможном экономическом росте и мирной внутриполитической обстановке, на чем и зиждется надежное будущее.

Что характеризует глобализацию и каковы ее последствия для государственного управления и государственной службы?

ОБ ОПЫТЕ МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВА И ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ В ГЕРМАНИИ

Без всякого сомнения, движущими и определяющими силами глобализации являются интернационализация товарных и финансовых рынков и усиливающаяся в связи с этим конкуренция. Как следствие, появляется необходимость более рационально использовать имеющиеся ресурсы в рамках всего мирового сообщества.

Государственное управление и государственная служба не являются исключением — они должны ответить на вызов оптимальным (в плане расходов) и более качественным предоставлением государственных благ и услуг.

Мощный импульс процессов глобализации оборачивается для «аппаратов» необходимостью основополагающим образом улучшить соотношение «расходы — эффективность» в сфере управления. Безусловно, вначале необходимо определить проблемы, выявить потребности в намечаемых реформах, а также выработать стратегии модернизации сферы государственного управления.

Каким же станет соотношение между готовностью к реформам и сопротивлением им в условиях необходимости модернизации в современной системе государственного управления в Германии? Затронут ли вынужденные изменения суть и облик традиционной системы управления?

Вопросы модернизации системы управления и государственной службы десятилетиями служат предметом общественных прений. Примечательно то, что в ходе дискуссий ученые и исследователи, управленцы различных уровней, политики и представители общественности высказывают противоречивые точки зрения. Различие интересов и целей рассматриваемого процесса обуславливает многообразие позиций относительно направлений самой модернизации, а разрабатываемые теоретические модели порой оказываются несостоятельными из-за несовместимости с практикой.

Вместе со слоганом «Больше эффективности, меньше расходов» во второй половине XX в. стали активно обсуждаться концепции реформ на основе производственно-экономических идей. Подобные концепции до сих пор довольно популярны. Это неудивительно на фоне безутешной ситуации в государственной казне. Теоретическая основа модернизации, на которую опираются специалисты по организации и экономике предприятия, психологи и преподаватели, предлагая свои услуги системе управления, формировалась в условиях обсуждения New Public Management. Итогом научных дискуссий по поводу основных конституционных положений государства, традиций государственного

управления, структуры и функций института государственной службы стала выработка основного направления модернизации системы государственного управления в Германии.

Проект радикальных преобразований системы государственного управления в соответствии с «новым мышлением» может быть представлен следующей формулой: от института конституционного права, призванного исполнять задачи в соответствии с принципами правового государства, — к действительному и экономически эффективному производителю государственных благ и услуг. В центре внимания реформаторов оказывается государственная служба как производитель услуг и oferent, как своеобразный «хозяйствующий субъект», который руководствуется намерениями по созданию новой стоимости, а не общественным благом и политическими целями, и находится в условиях конкуренции на рынке.

Одним из факторов, влияющих на производство услуг и создание их новой стоимости, является содержание чиновников: оно в данном случае выступает в качестве дополнительной статьи расходов. Исходным пунктом для критики служит унаследованный стиль управления, прочная, «пожизненная» занятость государственных служащих, а также якобы непропорционально высокий расход ресурсов, связанный с их служебной деятельностью.

Радикальная перестройка системы государственной службы наце-

лена, прежде всего, на создание так называемых «общих фондов» рабочей силы. При этом в соответствии с профессиональными задачами человеческие ресурсы должны использоваться выборочно, целенаправленно, гибко и в течение определенного срока. Кроме того, в рамках данной модели, действующей по законам рынка, предполагается сокращение политического вмешательства в сферу государственного управления и трансформация ее иерархической структуры. На смену последней должен прийти «контактный менеджмент», профессиональные соглашения относительно производимых услуг и продуктов, в то время как политики дадут согласие держаться в стороне от оперативного руководства государственной службой.

Сторонники такого радикального для Германии реформирования государства и сферы управления не тешат себя иллюзией, что их предложения будут одобрены и быстро претворятся в жизнь. Наоборот, большинство реформаторов настроены скептически относительно способности современных чиновников к осуществлению подобной реформы, а также относительно воли к какой-либо модернизации среди правящих кругов. Вместо требуемой смены парадигм и принципиального изменения всей системы государственного управления в настоящее время просматривается лишь потенциал и готовность к дальнейшему развитию и оптимизации традиционной модели управления.

Не удовлетворенные современным состоянием государственного управления сторонники преобразований не устают при этом приносить значение усилий по модернизации и успехов правящих кругов в области внесения изменений, характеризуя все предпринимаемые действия как малосодержательные и малозначимые, а отдельные шаги по совершенствованию имеющегося опыта — как незавершенную работу и в целом как некоторую отсталость по сравнению с другими странами. По их мнению, на современном этапе развития достойными уважения являются лишь англосаксонские государства, которые, похоже, действительно способны совершить революционный поворот в сторону New Public Service. В то время как в Германии в настоящее время нельзя рассчитывать ни на появление новой конституции, ни на создание нового государства и нового общества.

Возникающие предпосылки модернизации, связанные со становлением экономических взаимоотношений органов государственного управления и направленные на создание новых форм государственной службы, по-прежнему наталкиваются на непонимание. Критики реформ, осуществляемых «сменяющимися шагами» или в рамках «малых решений», сами вынуждены выслушивать принципиальную критику.

Можно ли сравнивать государственное управление с современной автомобильной промышлен-

ностью? Подобное сравнение весьма сомнительно. Как далеко заходит концептуальное мышление реформаторов, которые используют условия, опыт и критерии «lean management» в экономике и промышленности при реформировании государственной службы? Способны ли они учитывать особенности? Имеется ли, например, существенное различие между сферами экономики и управления при оценке каких-либо достижений? Что касается государственной службы, то их вряд ли можно оценивать на рынке в долларах и центах.

Близость сфер государственного управления и политики не принимается во внимание. При этом упускаются из виду те имплицитные политические установки, с которыми приходится иметь дело на государственной службе. Можно ли рассматривать политические решения как статью расходов в сфере управления? Очевидно, что реформистская модель, ориентированная на рынок и экономическую эффективность, не учитывает специфику государственного управления.

Еще один пункт, подвергаемый критике, — односторонняя ориентация модернизаторов на расчет экономической выгоды. Критики задаются вопросом: как должна выглядеть государственная политика, которая наряду с принципом экономической эффективности должна реализовывать ценности демократии и правового государства? Основополагающий вопрос о политической легитимации

действий государственных органов не ставится вообще, так как данная ситуация является проблемой для каждого правового государства. Таким образом, рассмотренные выше и другие противоречия между основными положениями реформы системы государственного управления и реальной управленческой практикой в современной Германии требуют существенной доработки самой концепции модернизации, когда экономическая эффективность выдвигается на передний план в качестве главного критерия, которому должно быть подчинено все остальное.

ПРЕОБРАЗОВАНИЯ В СИСТЕМЕ — МОДЕРНИЗАЦИЯ В РАМКАХ ВОЗМОЖНОГО

1 декабря 1999 г. Федеральное правительство Германии одобрило программу «Современное государство — современное управление». В рамках реализации этой программы современное правительство должно ориентироваться на создание «активизирующего государства» в отличие от предыдущего «стройного государства». Вопреки сложившемуся мнению о нежелании правящих верхов что-либо менять, новая попытка реформ была предпринята «сверху», в результате осознания теми, кто несет политическую ответственность, необходимости действовать. Условия экономической деятельности в Германии, конкурентоспо-

собность ее товаров и услуг, система социальной защиты и огромный государственный долг требуют быстрых и глубоких преобразований системы государственно-го управления и государственной службы.

Данная программа является отражением реальной политики. Ее цель — добиться возможного. При этом границы возможного устанавливаются в рамках исторически данного и являются вполне конкретными. Предпосылками изменений становятся общепринятые и оцениваемые как историческое достижение основы в виде демократии и правового государства, соблюдения политического соотношения сил и сохранения дееспособности государства и системы управления. На этой основе и строится программа реформ, чтобы в пределах установленных рамок и имеющегося простора для действий добиться максимального эффекта от модернизации. Вбирая лучшее значение слова «реформа», эта программа содержит в себе элементы традиций и преобразований, преемственности и прогресса.

Тем не менее эта попытка реформ имеет свою особенность, так как добиться успеха и гарантировать его должны те, кого она затрагивает, — государственные служащие. Их воля к изменениям, их способности и внутреннее стремление вырабатывать и продвигать меры по модернизации будут играть решающую роль.

В чем заключается основная идея «активизирующего государства»?

Какие проекты необходимы для ее реализации?

1. *Концентрация государства на выполнении основных задач.*

Реализация идеи «активизирующего государства» означает отход от такого понимания, которое привело к постоянному расширению роли государства и в конечном итоге к его ответственности за все. Общество вскоре столкнулось с финансовыми границами его дееспособности, особенно во времена экономического спада. Дилемма между слишком большим объемом задач и слишком малым объемом ресурсов будет решена посредством распределения задач между государством и обществом. Это означает максимальную ориентацию на граждан и их способность действовать самостоятельно и в то же время отход государства от выполнения ряда общественных задач, исходя из девиза «то, что общество может делать столь же хорошо или лучше, чем государство, оно должно делать само». В будущем государство будет концентрировать свои усилия на выполнении основных задач в таких сферах, как оборона, внутренняя безопасность, полиция, юстиция, финансовое управление и т. д.

2. *Сокращение бюрократии и чрезмерного урегулирования.*

Сегодня в Германии все, что поддается урегулированию, урегулировано в правовом порядке: в одинаковой мере это относится как к безопасности атомных электростанций, так и к числу и порядку расположения умывальников в

детских садах. Чрезмерная урегулированность служит препятствием не только для деятельности государства, но и для индивидуальной и общественной самостоятельности и ответственности. В целях укрепления инновационных и инвестиционных сил 50 проектов в таких сферах, как рынок труда и собственное дело, экономика и малый и средний бизнес, научные исследования и технологии, в настоящее время освобождены от бюрократических препон.

3. *Использование информационной и коммуникационной техники.*

Последовательное применение и освоение техники считается ключом к модернизации государства и сферы управления. Ожидается высокое качество государственных услуг (поскольку их можно будет предоставлять быстрее и с меньшим количеством затрат), более тесная связь с гражданами, большая прозрачность административных процессов и сокращение хождений по инстанциям. Кроме того, возникает возможность резко повысить доступность властей. Основная идея, программа и меры по использованию информационной и коммуникационной техники в рамках государства и сферы управления одобрены Федеральным правительством в виде стратегии E-Government. В краткосрочной перспективе она ориентирована на то, чтобы в большом объеме предлагать государственные услуги через Интернет, а в среднесрочной — разработать интегрированный

E-Government-ландшафт, который объединяет в единую сеть все органы власти в Германии и тем самым делает возможным непосредственный электронный доступ к предлагаемым ими услугам на всех уровнях.

4. *Преобразование системы управления.*

В результате преобразования системы государственного управления система государственной службы должна приобрести следующие качественные характеристики: высокая эффективность, осознание необходимости сокращения расходов, ориентация на сервис. Речь идет о самом честолюбивом проекте реформ, так сказать, о «королеве всех реформ». Будучи нацеленными на преобразования в системе управления, меры по модернизации одновременно должны играть роль образца и модели, быть «мотором реформирования государства». Как можно реализовать этот честолюбивый проект?

Вспомним Конфуция, который указал человеку три пути для того, чтобы действовать умно. Во-первых, путь размышлений — самый благородный; во-вторых, путь перенимания чужого опыта — самый легкий; и в-третьих, путь собственного опыта — самый горький.

У Федерального правительства Германии не было времени для того, чтобы накопить собственный опыт, необходимый для разработки программы реформ. Поэтому программа модернизации представляет собой «плоды размышлений» и обобщение чужого опыта.

При этом в ее содержании явно прослеживаются элементы, присущие сфере экономики:

- регулирование процессов управления на производственно-экономической основе;
- менеджмент качества и контроллинг в сфере управленческой деятельности;
- решение задач в условиях конкуренции, в рамках одного органа или, соответственно, нескольких органов власти;
- поощрение управленческой деятельности, ориентированной на успех и оцениваемой по результатам работы, путем заключения соглашений о целях.

Попытки использовать инструменты производственно-экономического характера обусловлены современным положением дел в органах управления, когда доля расходов на содержание персонала превышает 40% совокупного бюджета. Вместе с тем в сфере управления эти инструменты необходимо использовать осторожно, тщательно проверяя. Предпринимаемые действия по осуществлению программы реформ в настоящее время, на наш взгляд, можно охарактеризовать как проведение подготовительного этапа на пути к ее реализации, поэтому делать какие-то определенные выводы по поводу эффекта от использования производственно-экономических механизмов в системе государственного управления представляется преждевременным.

Рассматриваемая программа реформ не исчерпывается эффек-

тами рационализации, которых можно добиться при использовании новых инструментов управления. Решающий толчок в плане модернизации ожидается не от техники как таковой, не от изменений структур и не от учения об организации и экономике производства. Они были и останутся полезными инструментами. Все надежды на преобразования в системе связаны с людьми, с работниками органов управления и их творческими и личными качествами. Сфера управления, которая «работает более эффективно и обходится дешевле», не может обойтись без заинтересованных сотрудников — таково официальное кредо. В образе заинтересованного чиновника и в повторном открытии субъективного фактора, похоже, обретает свою содержательную плоть основополагающая идея «активизирующего государства».

Таким образом, мы рассмотрели путь от разработанной М. Вебером модели государственного управления, включающей в себя такие основные установки, как повиновение, принятие системы в том виде, в каком она существует, безусловная лояльность, — через представление об «арендованных» на время сотрудников из «общего фонда» рабочей силы в рамках New Public Management — к «госслужащему нового типа». Последний, в соответствии с «новым мышлением», должен самостоятельно определять свои действия, брать на себя ответственность, причем стремле-

ние к эффективности и готовность эффективно работать должны быть производными его внутренних побуждений, а не служебной дисциплины или социальной необходимости.

Близок ли уже «мир иллюзий»? Для того чтобы не утопить стремление к реформам в аподиктических призывах или для того чтобы оно не вылилось в заклинание альтруистических духов, надо решить основной вопрос: как совместить личные потребности и склонности сотрудников с требованиями работодателя и теми условиями, которые им предлагаются? Как объединить их во взаимных интересах? Решение этого вопроса является основной проблемой реформы.

В основу рассуждений над этой проблемой положено такое понимание человеческого существования, в рамках которого работа, осуществление какой-то деятельности не преследуют исключительно цель получения необходимых средств к жизни и означают нечто большее, чем просто выполнение задач. Работа, в том числе управленческая деятельность, понимается как сфера активной деятельности, как сфера реализации личности, оказывающая огромное влияние на саму личность. Очень часто люди сталкиваются с работой, которая воспринимается ими как сфера личных потерь, которая препятствует инициативе, ведет к увяданию индивидуальных задатков и талантов. Однако в культурологическом плане работа может стать шансом для развития человека,

для раскрытия личности, вызовом и испытанием, средством для достижения более высоких уровней развития и, может быть, для самореализации в рамках профессии.

С этой точки зрения решение основного вопроса становится культурной проблемой: удастся ли организовать повседневную работу как сферу деятельности, где человеку необходимо пройти определенные испытания с целью развития его личности, где возникает заинтересованность в действиях, осуществляемых с душой и с осознанием ответственности, ведущих к успеху процесса модернизации?

От этого практика управления еще весьма далека. Господствующие трудовые и правовые рамочные условия препятствуют продвижению реформы. С помощью указаний и распоряжений распределяются задачи и определяются сферы той или иной деятельности. По-прежнему на первом плане находятся действия управленческих органов как таковые, а не достижение успеха. Для реализации инновационных решений в сфере управления в настоящее время нет шансов, отсутствуют предпосылки появления простора для творческой деятельности. В этой связи от государства требуется быстро и последовательно создать необходимые объективные условия для возникновения субъективного фактора реформ. Одно обуславливает другое. Новое мышление и новая деятельность в сфере управления зависят от реформы должностного права. Сюда следует отнести

введение элементов оплаты труда, ориентированных на эффективность работы, либерализацию отношений службы и занятости, предписываемых совокупностью норм, регулирующих правовое положение чиновников, предоставление руководящих постов на определенное время и т. д.

Теоретические и концептуальные размышления по поводу развития творческого потенциала госслужащих и его влияния на ход реформы системы государственного управления позволили сформировать «концепцию развития персонала», предназначенную, прежде всего, для федеральных министерств и их органов. Учитывая ее значение, Федеральное правительство определило этот проект ведущим проектом в рамках программы модернизации и возложило на Федеральное министерство внутренних дел руководящую роль в его разработке и проверке на практике. Всем министерствам было поручено до 2006 г. разработать «концепции развития персонала» в сферах своей служебной компетенции.

Речь идет о попытке систематически планировать и соблюдать на практике баланс интересов между работодателем и госслужащими с помощью такого инструмента, как развитие персонала. Развитие персонала означает в этой связи продвижение сотрудников по служебной лестнице в соответствии с необходимостью, которую испытывает работодатель, и их собственными потребностями. В иде-

але развитие персонала начинается уже при его отборе. С ориентацией на штатное расписание и на будущее применение в Федеральном министерстве внутренних дел в ходе многодневной, трудоемкой процедуры проверки проходит отбор примерно десятая часть сотрудников, предусмотренных в качестве кандидатов на более высокую должность. При условии, что имеется соответствующая профессиональная квалификация, уже на этой ранней стадии необходимо распознать наличие у будущего сотрудника социальной компетентности, умение вести себя в конфликтных ситуациях, качества руководителя, деловой потенциал и потенциал для учебы и использовать это в качестве основы планирования для развития персонала. Позднее следует содействовать расширению диапазона служебных обязанностей сотрудника, что считается предпосылкой для дальнейшей карьеры. Введенный в управленческую практику принцип ротации рабочих мест делает возможным использование сотрудника в различных рабочих сферах и в других ведомствах, например, переход из подразделения, в котором решаются принципиальные вопросы, в подразделение, занимающееся международными делами, или на службу в земельные органы управления, или в одно из учреждений Европейского Союза.

Подготовке к выполнению новых функций предшествует соответствующее усовершенствование квалификации, в рамках которого

учитываются имеющиеся индивидуальные сильные деловые стороны и личные пожелания в плане карьеры. Наличие ограниченного числа руководящих должностей в Федеральном министерстве внутренних дел побудило работодателя ввести должность официального заместителя. Значительная часть эффективно работающих, молодых руководителей высшего звена получает, таким образом, реальный шанс пойти на повышение. Долгий застой в продвижении по службе, небольшие перспективы когда-либо занять руководящий пост, несомненно, ведут к демотивации сотрудников. И в этом случае кандидат на ответственный пост в ходе практической деятельности и с помощью программ по усовершенствованию квалификации подводится к выполнению новых задач.

Развитие персонала является первоочередной задачей каждого руководителя в рамках министерства. В ходе ежегодно проводимых бесед между руководителями и сотрудниками должны обсуждаться и определяться совместные шаги в области развития персонала и параллельные меры по усовершенствованию квалификации. Однако в любом случае для развития персонала требуется личная инициатива сотрудников.

Ожидания, связанные с усовершенствованием квалификации параллельно трудовой деятельности в рамках процесса модернизации, велики; значение усовершенствования квалификации для желательных объективных и субъективных

50 изменений в сфере управления невозможно переоценить.

В каком направлении должны осуществляться начатые преобразования? Какие предметные сферы станут основными сферами деятельности?

1. Согласно концепции реформ, в центре процесса модернизации находятся заинтересованные сотрудники, осознающие ответственность за качественное выполнение своих служебных задач. Усовершенствование квалификации призвано подготовить преобразования «в головах госслужащих», содействовать их самоидентификации с процессами изменений, поощрять и способствовать выработке отношения к работе «с душой». Усовершенствование квалификации в данном случае выступает в качестве стратегического инструмента перестройки.
2. Сопротивление госслужащих мерам по модернизации негативно сказывается на ходе необходимых изменений и в целом на прогрессе в этой области общественных отношений. Оно является выражением и результатом страхов сотрудников и руководителей по поводу того, что они не смогут находиться на уровне новшеств и соответствовать новым требованиям. Подоплеку такой позиции образует не только нехватка знаний, значительная рабочая нагрузка за последние годы, требующая от госслужащих полной отдачи времени и сил. Достигнутый

порой предельный уровень нагрузки выступает теперь в качестве антиинновационного маргинального явления. Здесь система усовершенствования квалификации должна пойти на встречу госслужащим и реагировать на это предоставлением возможностей для усовершенствования квалификации в удобное для них время и в удобном для них месте. В дополнение к мерам по развитию персонала следует целенаправленно предлагать получение знаний, что также является мерой профессионального развития. Благодаря содействию в приобретении компетентности система усовершенствования квалификации помогает бороться со страхами и развивает стремление к изменениям.

3. Сознательное и уверенное продвижение по пути модернизации зачастую означает коренное переосмысление имеющегося опыта профессиональной деятельности и приобретение квалификации нового рода. В этом плане система усовершенствования квалификации должна поднять заинтересованного госслужащего до уровня новых требований и сделать его способным им соответствовать. Здесь следует указать на необходимость приобретения способностей в области коммуникации и сотрудничества, которые базируются на технической основе, в сфере информационного менеджмента и менедж-

мента знаний, в обращении с новой техникой. Введение производственно-экономических инструментов в сфере управления делает совершенно необходимым приобретение знаний в области менеджмента качества и проектного менеджмента, а также в сфере контроллинга. Продолжающийся процесс европейской и международной интеграции требует от сотрудников федеральных министерств профессиональной компетентности с учетом требований глобализации, межкультурной и языковой компетентности и, не в последнюю очередь, способности и умения успешно вести международные переговоры. Наряду со значением солидных профессиональных знаний растет значение четко выраженных социальных способностей, так называемых «soft skills», — результат концепции модернизации, успех которой связывают с заинтересованными сотрудниками и их способностями. Здесь требуются личные качества, которые не связаны с отметками, полученными во время учебы, и с теми или иными сданными экзаменами: эти качества не заменяют профессиональных знаний, однако профессиональные знания приносят плоды только благодаря им. Речь идет о таких качествах, как умение давать правильную оценку, способность к творчеству, умение работать в коллективе, ответственность за свои действия, способность мо-

тивировать других, умение вести себя в конфликтных ситуациях, понимание стратегических взаимосвязей, тонкость в понимании различных культур и т. д. Стремление преподавать это в качестве учебного материала означает необходимость применения новых методик обучения. Совершенствование квалификации, таким образом, выступает в качестве дополнительной меры в ряде мер, необходимых для осуществления модернизации и прогресса в целом.

4. Концепция реформ предписывает руководящим работникам в сфере управления роль «change agents». Как менеджеры процессов изменений, они должны стимулировать сотрудников к самостоятельным действиям, к усовершенствованию квалификации и изменениям. Для системы усовершенствования квалификации это означает двойной вызов: с одной стороны, необходимо повышать профессиональную и методическую компетентность руководящего персонала, а с другой — продолжать развивать их социальную компетентность. В лице руководителя должны сочетаться высокая профессиональная квалификация и способность к коммуникации и сотрудничеству. Начальник должен обладать способностью убеждать сотрудников, поощрять творческое начало и преодолевать конфликты. Следует и дальше развивать обучение руководящих работников

с целью анализа влияния, которое оказывает поведение руководителя коллектива на подчиненных, выявления потенциальных проблем во взаимоотношениях и реализации индивидуальных, лично-сти ориентированных планов развития. Сложное и весьма тонкое дело. Обратная связь с сотрудниками вызывает страх и противодействие. Чрезмерная торопливость и принятие к сведению мнений без их проверки наносят лишь вред. И, тем не менее, современная культура руководства требует конструктивной критики в отношении поведения, нацеленного на достижение успеха. Тем самым от системы усовершенствования квалификации, помимо прочего, требуется, чтобы она прививала качества, необходимые для современной культуры руководства.

Выявлять реальную потребность в усовершенствовании квалификации, предвосхищать ее и решительно о ней заявлять — это одна неизбежная сторона работы. Другое дело — практическая реализация ставших явными или заявленных потребностей в области усовершенствования квалификации в рамках подходящих в методическо-дидактическом плане программ и мероприятий по распространению знаний.

В этом отношении следует обратиться к опыту одного из ведущих государственных учреждений Германии, которое выполняет основные задачи по повышению квали-

фикации государственных служащих в рамках модернизации системы управления, — к опыту Федеральной академии государственного управления. Академия была основана в 1969 г. как центральное учреждение в области усовершенствования квалификации для федеральных министерств и ведомств. В организационном плане она является частью Федерального министерства внутренних дел. В постановлении о создании академии указано, что предметом ее деятельности наряду с общим усовершенствованием квалификации молодых специалистов и руководящих работников, осуществляемым параллельно их профессиональной деятельности, является также усовершенствование квалификации государственных служащих, занятых в международной сфере. Перед Федеральной академией стоит задача заниматься усовершенствованием квалификации сотрудников федеральных органов управления в тесной связи с практикой, наукой и экономикой. При этом цель усовершенствования квалификации заключается, прежде всего, в том, чтобы сохранить и расширить производительный потенциал сотрудников, обеспечить широкое служебное применение их способностей и тем самым повысить качество и гибкость системы управления.

Федеральная академия имеет пять кафедр, в задачи которых входит, в первую очередь, разработка концепций мероприятий по усовершенствованию квалификации, составление программ, а так-

же курирование и оценка семинаров. В учебном процессе участвуют в основном приглашенные преподаватели — управленцы-практики и ученые.

К задачам в области усовершенствования квалификации, решаемым академией, относятся:

- усовершенствование квалификации молодых специалистов;
- усовершенствование профессиональной квалификации;
- усовершенствование квалификации руководящих кадров с целью развития их социальной, личной и методической компетентности;
- поддержка и консультирование органов власти в разработке и реализации концепций развития персонала и отдельных инструментов в области развития персонала;
- усовершенствование квалификации в сфере европейских и международных контактов;
- поддержка инициативы Федерального правительства в области E-Government;
- использование новых медийных возможностей для учебы, E-Learning.

Предложения по усовершенствованию квалификации руководящих кадров касаются, прежде всего, компетентностей руководителя, коммуникации и сотрудничества, самоуправления и развития персонала. Усовершенствование профессиональной квалификации нацелено на модернизацию системы управления. Особое значение придается популяризации

важных методов и инструментов современного управленческого менеджмента, например, проектному менеджменту, менеджменту качества, проверке экономической эффективности, контроллингу, оптимизации процессов, гибким бюджетным инструментам.

Необходимо отметить, что Федеральная академия учитывает в своей работе и гендерные особенности карьерного роста, предлагая специфические, предназначенные исключительно для женщин курсы усовершенствования квалификации.

Современная ситуация на мировой арене обуславливает повышенный интерес к международным взаимодействиям, особенно в сфере государственного управления. Цель предоставления международной квалификации — повышение международной компетентности по актуальным вопросам международной политики. Дополнительные предложения касаются языковой компетентности и усовершенствования квалификации для выполнения международных задач. В рамках семинаров и программ обмена с восточноевропейскими и российскими учреждениями-партнерами обсуждаются национальные экономические и общественные системы, государственное устройство стран-участниц совместных проектов, что создает важные предпосылки для взаимопонимания и достижения совместных политических целей в деле расширения Европы. В сфере усовершенствования квалификации в области

информационных технологий предлагаются лекции и рабочие семинары по специальным темам, касающимся E-Government, например, электронной подписи, документационного менеджмента, представленности в Интернете и вопросов безопасности в области информационных технологий. В целях расширения своего предложения в области усовершенствования квалификации Федеральная академия наряду с традиционными семинарами часто использует возможности E-Learning и содействует применению элементов E-Learning в федеральных органах власти.

ПОВЫШЕНИЕ КВАЛИФИКАЦИИ В ПРОЦЕССЕ МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВА И ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ В ГЕРМАНИИ

Характерными чертами повышения квалификации в современной Германии являются:

- осуществление как одного из этапов в непрерывном процессе обучения в течение всей жизни;
- встроенность в процесс модернизации в качестве одного из основных элементов;
- становление в качестве нового социального института;

- помощь в достижении максимальных успехов в учебе и снижении расходов на образование;
- регулярное содержательное обновление программ и образовательных структур; гибкость в применении методов обучения;
- восприятие обществом как ключевого ресурса в развитии человеческого потенциала.

Предназначение повышения квалификации государственных служащих Германии заключается в следующем:

- подготавливать преобразования «в головах людей» и трансформировать их в соответствующие способности — порой вопреки собственным привычкам и унаследованному хорошо знакомому «аппарату»;
- вырабатывать способности для высокоэффективного управления, тесно связанного с гражданами;
- наращивать компетентность в области партнерских взаимоотношений и взаимодействий «по горизонтали» для формирования современной управленческой культуры в органах власти;
- распространять новейшие профессиональные знания, противодействуя использованию устаревших форм и методов работы;
- помогать преодолевать страх и сопротивление новому путем развития компетентности.

МЕНЕДЖМЕНТ ИЗМЕНЕНИЙ – ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И НАУЧНЫЕ ВЫВОДЫ*

55

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

НАУЧНЫЕ КРИТЕРИИ, РЕЗУЛЬТАТЫ РЕФОРМ, МОДЕРНИЗАЦИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ, ОРГАНИЗАЦИОННАЯ КУЛЬТУРА, МЕЖВЕДОМСТВЕННОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

KEY WORDS

SCIENTIFIC CRITERIA, REFORM RESULTS, MODERNIZATION OF STATE ADMINISTRATIVE ORGANS, ORGANIZATION CULTURE, INTERDEPARTMENTAL COOPERATION

В статье рассматриваются научные критерии, по которым можно провести систематическую оценку результатов реформ или модернизации органов государственного управления. Детально анализируются причины успехов и провалов проектов, направленных на изменение работы в организациях. Отмечается, что одним из главных факторов, определяющих успех или неудачу реформ, является организационная культура. В статье подробно рассматривается понятие «организационная культура» и описываются ее основные признаки. Отмечается наличие нескольких субкультур в одной организации, а также исследуются вопросы, связанные с культурой межведомственного сотрудничества.

Эффективность работы органов управления критикуется уже давно. Их способность к реформам рассматривается в целом как маловыраженная, — если не принимать во внимание некоторые исключения — хотя реформы и модернизация то и дело проводились и проводятся. В то же время вопрос о достижении желаемых ре-

Scientific criteria suitable to provide estimations of State administration reform or modernization results are considered in the article. The reasons of the successes and failures of the projects targeted to changes in organization's functioning are analyzed in detail. It is noted that organization's culture is one of the main factors, defining reform success or failure. Concept «organization's culture» and its main attributes are thoroughly described. It is noted that there are several subcultures in one organization and the items, connected with the interdepartmental cooperation are investigated.

зультатов во многих сферах управления остается открытым, так как качество каких-либо преобразований не подвергается систематической оценке. Обобщающие выводы о влиянии произошедших изменений на работу учреждений довольно редки.

Систематически и надежно оценивать деятельность органов управления — объективно трудная задача. Пожалуй, это одна из причин того, что вместо количественно выраженных результатов мы имеем неопределенные качественные характеристики связанных с реформами процессов, а порой — не вполне обоснованные громкие заявления относительно успешных

Д-р ФИШ

Рудольф — профессор Высшей школы управления (Федеративная Республика Германия, г. Шпейер).

* Перевод — Э. С. Шевченко.

мер по достижению изменений. При этом обращает на себя внимание тот факт, что в большинстве случаев сообщается о процессах достижения или реализации чего-либо как о пережитом явлении и часто оценивается как «наилучшая практика». Иногда в качестве удачи преподносится перестройка в каком-либо органе управления, например, введение новой системы отчетности вместо прежней. Однако за пределами риторики по поводу изменений, прогресса и успехов действительность выглядит совершенно иначе: при более пристальном рассмотрении складывается, скорее, запутанная картина незавершенной работы и парадоксальных моделей изменений в органах управления¹.

Реформаторы часто не учитывают того, что изменения в существующих органах управления должны быть произведены в условиях их полноценного функционирования, без ограничения их дееспособности. Именно поэтому во многих органах власти процессы адаптации к новым условиям идут очень медленно, имеет место незавершенность работы и парадоксальные модели изменений. Кроме того, в рассматриваемой сфере некоторые приемы менеджмента не срабатывают, так как реализация политических целеустановок органами управления — это нечто принципиально иное, нежели реализация коммер-

ческих целей какого-либо предприятия, действующего в условиях международного рынка. С другой стороны, действительно очень трудно определить, приведут ли желаемые изменения в каком-либо органе управления к реальному улучшению его деятельности. Дело в том, что сложные социальные системы по-разному реагируют на какие-либо вмешательства извне и предугадать возможные реакции в подобных случаях практически невозможно. Действовать в ходе изменений согласно теоретическим параметрам, осторожно двигаться на основе тщательного анализа и, в первую очередь, экспериментальным путем, например, систематически варьируя условия и критически контролируя результаты, пожалуй, невозможно в рамках повседневной профессиональной практики.

Изменения в органах управления преследуют в принципе две цели:

- во-первых, повышение результативности и эффективности управленческой деятельности;
- во-вторых, адаптация к новым задачам и новым рамочным условиям, необходимая в силу общественных или технических преобразований, влекущих за собой и преобразования в деятельности органов власти. При этом основной причиной глубоких преобразований в деятельности органов власти были и остаются новые информаци-

¹ Demmke C. Die europäischen öffentlichen Dienste zwischen Tradition und Reform. Maastricht: Europäisches Institut für öffentliche Verwaltung. 2004. [Доступ: <http://eipa.nl>].

онные и коммуникационные технологии.

Таким образом, в современных условиях при осуществлении изменений во главу угла, как правило, ставится другая цель — организационное изменение, которое представляет собой отдельный этап на пути к достижению указанных выше целей. В силу этого основная деятельность концентрируется, прежде всего, на достижении этой промежуточной цели, которая, тем самым, на определенном этапе становится главной. Цель организационного изменения при этом можно считать достигнутой лишь в том случае, когда процесс преобразований начат и доведен до конца.

В настоящее время складывается ситуация, когда результат достижения цели организационного изменения не так важен, как сам процесс ее достижения. Заинтересованность в результате уже не столь велика, хотя в случае его достижения успех становится широко известным. Действительно, если изменения удались, это становится значимым событием, однако то, что они завершатся успешно, — отнюдь не само собой разумеющийся факт.

ФАКТОРЫ, ПРЕПЯТСТВУЮЩИЕ ДОСТИЖЕНИЮ РЕЗУЛЬТАТА

При выявлении факторов, препятствующих достижению результата процесса изменений, мы использовали заключение консал-

тинговой фирмы McKinsey, сделанное в 1990-х гг. McKinsey хотела выяснить, какие усилия, предпринимаемые ею с целью осуществления изменений в консультируемых организациях, увенчались успехом и какие приемы менеджмента изменений наиболее эффективны. В результате выяснились следующие факты: свыше 70% всех проектов изменений не достигают заданной или желаемой цели. В принципе это означает, что приступать к изменениям — довольно рискованное дело. Вероятность успеха в деле полного достижения цели при осуществлении серьезных мер по реализации изменений составляет примерно 30%. Ни один трезво мыслящий человек не станет с готовностью следовать предложениям какого-либо проповедника организационных изменений, если, конечно, предприятие не находится в весьма бедственном положении и не надеется с помощью изменений добиться прорыва в лучшую сторону и, тем самым, выжить в условиях рынка.

Любая консалтинговая фирма, как известно, существует за счет своего успеха. Таким образом, специалисты McKinsey, проанализировав малоуспешные случаи, пришли к следующему заключению: дефициты в достижении целей объясняются непрофессиональными недостатками анализа или неудовлетворительным качеством предложенных мер по осуществлению изменений со стороны McKinsey. Недостижение целей связано, скорее всего, с недостатками самого

процесса реализации предложенных мер сотрудниками фирм.

Тот, кто хотя бы раз участвовал в осуществлении изменений, найдёт этот тезис убедительным. С тех пор в договорах по предоставлению консультаций всегда предлагается сопровождение процесса изменений, причем не только фирмой McKinsey: в течение примерно шести-девяти месяцев консультанты помогают адекватно реализовать запланированные изменения в рамках той или иной организации. На сегодняшний день профессиональное сопровождение содействует последовательности процесса реализации изменений и повышает вероятность успеха. Однако выяснилось следующее обстоятельство: профессиональная поддержка все еще не гарантирует успеха предпринимаемых мер в желаемом объеме. В чем же может быть причина?

Изменения в органах управления, как правило, осуществляются выборочно. Это разумно, так как в подобной ситуации легче сохранить контроль за реализацией того или иного изменения.

Однако зачастую изменения имеют не только желаемый непосредственный результат, но и так называемый опосредованный, в том числе отдаленный, эффект. При осуществлении изменений может быть нанесен и косвенный, т. е. непреднамеренный, вред, хотя

по замыслу преследовалась благородная цель. Типичный косвенный вред в органах управления — значительное снижение заинтересованности у сотрудников или большая доля ошибок; кроме того, появление таких противоречащих этике феноменов, как карьеризм и коррупция.

ФАКТОРЫ, СПОСОБСТВУЮЩИЕ ДОСТИЖЕНИЮ РЕЗУЛЬТАТА

Вопрос о факторах, способствующих организационному успеху при осуществлении изменений или в процессах преобразований, остается центральным вопросом, ответ на который пыталась дать и McKinsey. Отвечая на него, мы придерживаемся позиции Гэлбрейта, основанной на результатах нескольких исследований.

Гэлбрейт провел эмпирический анализ и проанализировал практический опыт создания успешных и гибких систем организации. Так он вывел пять главных факторов успешно функционирующей организации². В качестве особых факторов успеха организации Гэлбрейт выделил, во-первых, активную работу с персоналом и, во-вторых, систему поощрения и наказания членов организации. При этом ключом к успеху организации являются четкость в

² См.: Galbraith J. R. Designing complex organizations. — Reading, Mass.: Addison-Wesley Pub. Co, 1973; Galbraith J. R. et al. Competing with flexible lateral organizations. — Reading, Mass.: Addison-Wesley Publishing Co., 1994.

отношении целей, внятность стратегий и ясность задач.

При реализации отдельных изменений, согласно Гэлбрейту, следует тщательно сбалансировать отдельные факторы. Например, представим ситуацию, когда в качестве нововведения осуществляется переход от работы в условиях раздельно руководимых рабочих групп к коллективной работе. В таком случае должна быть соответствующим образом адаптирована и система поощрения: вместо оценки и оплаты результатов индивидуальной деятельности должны оцениваться результаты деятельности коллектива в целом и поощрение, соответственно, также должно быть коллективным. В Германии, например, это невозможно, так как в рамках государственной службы коллективные договоры или нормативные акты, касающиеся госчиновников, не предусматривают коллективное поощрение. Тем самым введение коллективной работы и система поощрения в таких условиях оказались бы несбалансированными. Успех такого нововведения уже в силу этого дисбаланса следует рассматривать как маловероятный. Кроме того, многие иерархические ступени в классических органах управления не подходят для условий работы в коллективе, вследствие чего необходимо будет адаптировать к новым условиям рабочие процессы в целом.

Естественно, что сотрудники должны иметь возможность находиться на уровне новых требований

в рамках изменений, например, рабочих процессов. В качестве примера можно рассмотреть внедрение нового программного обеспечения для процесса обработки материалов. В силу этого нововведения должны быть приняты соответствующие меры в области повышения квалификации. Это становится важной задачей в рамках активной работы с персоналом. Таким образом, происходит соединение фактора «процессы» с фактором «активная работа с персоналом», и возросшая квалификация может способствовать улучшению системы поощрения.

Следует учесть, что наше мышление в силу необходимости уменьшения сложностей является универсально-директивным. Это означает, что как в повседневной жизни, так и на работе мы ищем простые причинно-следственные связи. Каким бы полезным ни было универсально-директивное мышление во многих сферах повседневной жизни, при попытках переделать какую-либо организацию, как показывают упомянутые примеры, должно вступать в действие расширенное мышление. Дело в том, что на исход процессов изменений и преобразований влияют не отдельно взятые факторы, действующие сами по себе, а их совокупность, степень их взаимодействия и взаимозависимости.

Таким образом, нельзя изменить что-то в одном из пяти факторов без того, чтобы это изменение не повлияло на оставшиеся факторы и при этом, в свою очередь,

не изменилось их влияние во взаимосвязи с другими факторами. Еще один пример: классические организационные изменения начинаются со структур и рабочих процессов. В центре внимания оказывается цель и связанные с ней стратегии. Мысленно представить и спрогнозировать взаимодействие между более чем двумя факторами объективно трудно, однако с помощью подходящих инструментов вполне возможно³.

ФАКТОРЫ УСПЕХА ИЗМЕНЕНИЙ

После определения цели и выявления возможных путей ее достижения внимание должно быть уделено перспективам и факторам успеха любой перестройки. Тщательное взвешивание вероятностей успеха какого-либо вмешательства является необходимой частью стратегических размышлений с тем, чтобы принять правильные и ответственные решения, даже если организация находится в тяжелом положении.

При осуществлении изменений менеджеры и консультанты заботятся, в первую очередь, о применении современных стратегий и, в силу прагматических рассуждений, о выборочном вмешательстве. Таким образом, в связи с необходимостью модернизации, органы управления охотнее всего работают

над созданием новых структур. Это происходит на основе предположения о том, что подвергающиеся критике структуры управления являются тем рычагом, который можно использовать для улучшения результатов деятельности учреждения в целом. Такое предположение не является неверным, однако оно не всегда срабатывает.

Наряду с изучением опыта успешно функционирующих организаций проводятся исследования организаций, где усилия по осуществлению изменений потерпели крах. В данном случае речь идет о критических факторах неудач. Исследователи выявили те же факторы, что и Гэлбрейт: стратегия, структура и реализация, причем реализация по Гэлбрейту была разбита на три фактора (процессы, система поощрения и активная работа с персоналом). Однако при тщательном анализе неудач в деле осуществления изменений все большее значение приобретал такой «мягкий фактор», как организационная культура. В итоге он стал своего рода ключевым фактором, объясняющим неудачу в осуществлении изменений.

Так, некоторые предприятия, желавшие в условиях глобальной конкуренции улучшить и укрепить свои позиции, испытывали большие трудности при осуществлении кардинальных изменений, например, при внедрении рациональных автоматизированных и производ-

³ Возможный метод — анализ сценариев.

ственных технологий и, в первую очередь, при переходе на новые и многообещающие приемы менеджмента. При этом выяснилось, что главным препятствующим фактором оказывается организационная культура.

Поскольку культура считается чем-то естественным, тем, что нас окружает, поначалу ее почти не рассматривают как фактор успеха и как фактор, оказывающий сколько-нибудь значимое влияние на достижение этого успеха. Возможно, за этим стоит убеждение, что культура изменяема только в некоторых сферах, и для этих изменений, как правило, требуется много времени (в любом случае намного больше времени, чем имеется в распоряжении консультанта на предприятии или в органе управления). Сравнительно быстро поддается изменениям, например, все, что можно связать с «corporate identity»; в остальном следует учитывать, что культура организации — это нечто уже сложившееся.

Начиная с 1950-х гг. то и дело появлялись работы, посвященные организационной культуре⁴.

Но лишь в 1980–1990-е гг. в рамках научных исследований организации, учения об организации и экономике производства и психологии организации предпринимательская, или организационная, культура стала темой научных работ⁵.

Такой «мягкий» фактор, как предпринимательская культура, в рамках учения об организации и экономике производства приобретает отныне статус фактора успеха — полностью в духе китайской пословицы: «Со временем мягкое съедает твердое». Рассматриваемое понятие уже имеет свою историю. Так, в 2004 г. фирме Hilti AG была присуждена премия им. Карла Бертельсмана за 2003 г., которая стала наградой за «предпринимательскую культуру, базирующуюся на партнерстве, и за стиль руководства, ориентированный на людей». В этом же году премия им. Карла Бертельсмана за 2004 г. была публично обещана за «организационную культуру и стиль руководства в государственном секторе». По сути была предпринята попытка доказать, что предпринимательские образ мышления и образ действий,

⁴ Так, в 1951 г. Эллиот Жак опубликовал книгу под названием «The changing culture of a factory». Он вел систематическое наблюдение за тем, как вследствие изменений, произошедших в рабочих процессах на одной из фабрик, преобразились трудовые будни работающих там людей. Э. Жак считается отцом идеи перенесения категорий, используемых для описания других народов и применяемых сегодня в культурной антропологии, на более мелкие сообщества, например, на фирму. Такое понимание культуры лежало в основе разработки концепции организационной культуры. См.: *Jaques E. The changing culture of a factory.* — L.: Tavistock Institute, 1951.

⁵ Например, для организационной психологии О. Нойбергера. См.: *Neuberger O. & Kotter A. Wir die Firma. Der Kult um die Unternehmenskultur.* — Weinheim: Beltz, 1987.

а также формирование образцовой организационной культуры возможны и в рамках государственного сектора. В фонде им. Бертельсмана под культурой понимают делегирование ответственности, свободы действий и возможности участвовать в принятии решений на рабочее место — все это ключевые факторы для наличия довольных и креативных сотрудников⁶. Можно сделать вывод, что особое значение для формирования культуры приобретает коммуникативная сфера.

ЧТО ВКЛЮЧАЕТ В СЕБЯ ПОНЯТИЕ «ОРГАНИЗАЦИОННАЯ КУЛЬТУРА»?

Среди множества значений слова «культура» можно выделить два основных.

Во-первых, культура — это собирательное понятие чего-то хорошего, подлежащего сохранению в каком-то сообществе. Обычно имеют в виду литературу, изобразительное искусство, музыку, архитектуру. В широком смысле — это всемирное культурное наследие. В соответствии с этим значением культура включает в себя нечто, созданное людьми, или нечто,

сформированное в соответствии с определенными принципами, — в противоположность стихийному характеру природы⁷.

Во-вторых, слово «культура» употребляется для характеристики специфики человеческих сообществ. Путешественники, приезжающие в другие страны, как правило, непосредственным образом и очень быстро понимают, чем отличается культура чужого государства от культуры собственной страны.

Точно так же собственную организационную культуру замечаешь лишь тогда, когда попадаешь в другую организацию. Первые культурные различия, которые бросаются в глаза, это, например, то, как тебя принимают в качестве новичка. Замечаешь различные стили работы и рабочие привычки у тех, кто здесь трудится. Затем обнаруживаешь различные ценностные ориентиры, распознаешь различные человеческие образы; найдутся различные взгляды на руководство и на участие в принятии решений, различные формы самопрезентации организации, например, посредством архитектуры или оборудования помещений; члены организации будут одеваться определенным образом.

⁶ Partnerschaftliche Unternehmenskultur // Официальный сайт Фонда им. Бертельсмана [Доступ: <http://www.bertelsmann-stiftung.de>]

⁷ Вместе с тем между природой и культурой существуют переходы, например, в таких сферах, как агрокультура, аквакультура или культура растений. Кроме того, имеются попытки примирить культуру и природу друг с другом, например в области ландшафтного дизайна.

Существуют различные типы организаций. Одним из типов организации является «орган управления», или «орган власти». С управленческой культурой, или с культурой органов власти, связывают при первом приближении определенные нормы и ценностные представления, воспринимаемые как руководство к действию, такие, как принцип законности и ориентация на общественное благо, а также определенные методы работы, характерные для чиновничьего аппарата, реакции на указания, стандартные нормы поведения и т. д.⁸

Отличительные признаки организационной культуры более подробно описываются ниже в соответствии с представлениями Шайна⁹.

ОТЛИЧИТЕЛЬНЫЕ ПРИЗНАКИ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ КУЛЬТУРЫ

1. Объем профессиональных и практических знаний, играющих решающую роль в рабочих процессах; основополага-

ющие установки, в правильности которых члены организации убеждены и которые накладывают отпечаток на их личное поведение, например, цели организации, стратегия, идеал, самовосприятие организации в плане ее общественной позиции.

2. Ценности, которые определяют, что является важным и к чему надо стремиться, как надо обращаться друг с другом¹⁰. Например, особенности при осуществлении руководства, при партнерском сотрудничестве или особое отношение к работе, когда исполнение своих обязанностей воспринимается как служение.
3. Нормы, «писанные» и «неписанные» правила, по которым должны строиться рабочие процессы в рамках организации. Примеры «писанных» правил: предписания, касающиеся рабочего времени; правила, касающиеся перерывов в работе; указания по поводу того, как осуществлять контроль качества, производить заказы товаров

⁸ Fisch R. Organisationskultur von Behörden // K. König (Hrsg.) Verwaltung und Verwaltungsforschung — Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. — Baden-Baden: Nomos, 2002. S. 449–468.

⁹ См.: Schein E. H. Organizational culture and Leadership. — San Francisco: Jossey-Bass, 1992.

¹⁰ С точки зрения менеджмента значение придается, например, незамедлительной поставке товара после заказа, наивысшему качеству продукта, компетентному и независимому консультированию клиентов, хорошему сотрудничеству, современному стилю руководства, большому удовлетворению от работы, позитивному облику организации в глазах общественности. Значение придается верности предпрятию. Следят за тем, чтобы по возможности рекрутировать новое поколение руководителей из собственных рядов, и учитывают уже при отборе новых сотрудников, чтобы последние при необходимости позднее могли бы взять на себя более высокую ответственность.

или расчеты¹¹. Примеры «неписаных» правил: как следует улаживать конфликты в подразделениях и между подразделениями в учреждении, как следует обращаться с подчиненными, например, на равных или соблюдать иерархию, как отмечать служебные юбилеи.

4. Инструменты, методы и типичные режимы работы, которые структурируют и унифицируют индивидуальное поведение в стандартных ситуациях. Например, введение новых сотрудников в курс дела в организации, раздача указаний, прием гостей, обращение с клиентами при первом контакте, реакция на рекламации, порядок распределения мест за столом и ритуалы во время заседаний руководства организации.
5. Системы символов, касающиеся коммуникации на различных уровнях. Например, специфика употребляемого языка, герб, логотип, архитектура здания, оборудование вестибюлей и помещений и т. д.¹²

Эти пять пунктов связаны между собой и могут взаимодействовать друг с другом.

Обычно в рамках организации существуют три субкультуры. Вполне вероятно, что в рамках некоторых организаций существует не одна организационная культура. Однако чаще всего приходится иметь дело с тремя субкультурами:

- культурой руководителей;
- культурой профессионалов, или специалистов;
- культурой сотрудников нижестоящего звена¹³.

Представители этих трех субкультур имеют различные уровни знаний, различные интересы, вполне вероятно, что в каждом из случаев имеются различные ценностные позиции относительно работы в организации и соответствующие этим позициям образцы поведения. Поэтому между данными субкультурами могут возникать трения.

Различие субкультур и знание их специфики приобретают важность тогда, когда ведется активная работа по перестройке организационной культуры, например, когда «сверху» или с помощью консультанта внедряются новые принципы руководства или новые рабочие формы внутриведомственного сотрудничества. Необходимо иметь в виду, что три субкультуры будут по-разному реагировать на

¹¹ К этой категории относятся также директивы, которые служат выражением культуры и одновременно накладывают на нее свой отпечаток.

¹² Государственные учреждения, например, выделяются в глазах публики, как правило, простым оформлением офисов. Это их символ. Оформление рабочих помещений является таким же выражением культуры какой-либо организации, как и служебные лозунги на стенах.

¹³ См.: Schein E. H. Wenn das Lernen im Unternehmen wirklich gelingen soll // Harvard Business Manager. 1997. № 19(3). S. 61–72.

изменения. Причем на раздельных линиях могут возникнуть жесткие конфликты:

- сотрудников нижнего звена изменения, как правило, затрагивают больше всего. Они быстро начинают видеть себя низведенными до уровня объектов, «с которыми можно делать все, что угодно». В таком случае напрашивается следующая реакция: сдержанность, доходящая порой до обструкции;
- специалисты пытаются делать свою работу, не желая, чтобы на них негативно действовали какие-либо человеческие факторы. Так, они спорят по поводу правильного решения и пытаются добиться оптимизации там, где это возможно;
- руководство хочет видеть в поставленных задачах реализацию своих политических целей и вынуждено опасаться за свои тщательно выстроенные коммуникационные сети и связи и, тем самым, за свою свободу действий. Ведь от этого существенным образом зависит дееспособность и — при известных условиях — свобода действий, необходимая для выполнения задач.

Культура является частью системы взаимодействия субкультур при осуществлении изменений. Представим себе, что возникло желание на основании ответственного подхода внести изменения в функционирующий орган власти и сделать его затем еще более эффективным, чем прежде. В данном случае будет полезно забла-

говременно составить картину специфической системы взаимодействия описанных выше субкультур в соответствующем учреждении. При этом, в частности, будут идентифицированы те параметры, которые в случае изменений предположительно дадут широкомасштабный эффект. Для подобной идентификации существуют эффективные инструменты, например, сенситивный анализ Фредерика Вестера. Здесь он уместен. Для этой цели можно использовать также метод разработки сценариев.

Организационная культура действует скорее опосредованно, чем непосредственно, однако действует устойчиво. Обычно организационная культура оказывает опосредованное влияние на результаты работы; она не является ни важнейшим, ни слабейшим фактором влияния. Однако существуют ситуации, задачи или события, в рамках которых управленческая культура, по-видимому, оказывает особое влияние. Это происходит в случае объединения или ликвидации органов управления.

КУЛЬТУРА МЕЖВЕДОМСТВЕННОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

На нашей кафедре мы, в тесном сотрудничестве с американскими коллегами из Гарвардского университета, разработали инструменты и процедуры для учета важных — в плане результатов — аспектов

организационной культуры. Мы регулярно используем эти инструменты в ходе мероприятий с участием руководящих работников государственных органов управления, с тем чтобы показать, где еще имеется потенциал повышения эффективности внутриведомственного и даже межведомственного сотрудничества.

Все без исключения опрошенные нами руководящие работники с тонким пониманием относятся к той линии поведения, которая имеет жизненно важное значение для стабильного внутриведомственного или межведомственного сотрудничества. Их представления совпадают со сформировавшимися в разных странах нормами эффективного сотрудничества. В противоположность этому характеристики нынешнего сотрудничества в органах власти указывают на безличностное, преимущественно конкретно-деловое обращение друг с другом. Хорошие отношения и их поддержание практически не играют никакой роли в условиях взаимодействия. Это, очевидно, обусловлено системой: германские органы управления в рамках сотрудничества за пределами своих подразделений практикуют ориентированную на нормы, конкретно-деловую, безличностную культуру информации и координации. Они, как правило, не заботятся об отлаженной системе коммуникации и кооперации или, более того, о налаживании системы связей с целью эффективного сотрудничества. Внутриведом-

ственный эгоизм развит гораздо сильнее, нежели сотрудничество между подразделениями. Подобные шаблоны поведения наверняка чем-то обоснованы, однако в затруднительных ситуациях не приносят никакой пользы.

Когда речь идет о том, как следовало бы действовать, чтобы в будущем работать более эффективно, среди опрашиваемых отмечается сравнительно единое мнение — необходимо активно идти навстречу друг другу и сотрудничать в решении какой-либо задачи, чтобы активизировать еще не использованные потенциальные возможности.

В таком случае «corporate identity» успешно функционирующих организаций, о которой так много говорят, предстояло бы еще только вырабатывать. Здесь действует научное положение теории организации: структуры, понимаемые в широком смысле, определяют действия членов организации. Работать над этим — задача руководящего звена органов власти.

* * *

Руководители фирм, организаций, органов управления когда-нибудь обязательно задаются вопросом: что способствует успешному функционированию организации, предприятия, органа управления? Ученые и исследователи, практики и профессионалы, которые занимаются созданием высокоэффективных организаций, различными способами выявля-

ют одни и те же первичные, взаимосвязанные между собой факторы успеха: стратегия, организационная структура, процессы, система поощрения, активная работа с персоналом. Затем к данному перечню неизбежно добавляется центральный фактор успеха — организационная культура.

Эти факторы взаимосвязаны. Культура пронизывает все сферы, где действуют эти факторы, и уже в силу одной только разбросанности феноменов и процессов с большим трудом поддается охвату. Доказано, что культуру трудно сформировать, однако в принципе она поддается формированию.

При необходимости внесения изменений в деятельность какой-либо одной организации, при налаживании стратегического партнерства с другими организациями, при делении крупной организации или при планируемом слиянии

организаций организационная культура оказывается решающим фактором успеха или неудачи. Фирме McKinsey приписывают констатацию того, что почти 70% всех проектов по осуществлению изменений не достигают желаемой цели, при этом причиной неудач являются не особенности организации и экономики производства, а прежде всего организационная культура.

Таким образом, если организационная культура является определяющим успешное или неуспешное функционирование организации фактором, то стоит более внимательно рассматривать феномены и процессы, связанные со спецификой организационной культуры, и делать соответствующие выводы, с тем чтобы повысить вероятность успеха какого-либо проекта по осуществлению изменений.

68 КОМПЕТЕНЦИЯ И СТРУКТУРА ИСПОЛНИТЕЛЬНО-РАСПОРЯДИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВНУТРИГОРОДСКИХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

ВНУТРИГОРОДСКИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ, МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ, НОРМАТИВНАЯ ПРАВОВАЯ БАЗА, КАЧЕСТВО ЖИЗНИ, МЕХАНИЗМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ИНСТИТУТОВ ВЛАСТИ

KEY WORDS

INTRAURBAN MUNICIPAL ENTITIES, LOCAL SELF-GOVERNMENT ORGANIZATION, REGULATORY LEGAL BASE, QUALITY OF LIFE, INSTITUTIONS OF PUBLIC POWER

В статье рассматриваются вопросы компетенции и структуры исполнительно-распорядительных органов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга. Детально описываются особенности организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге как городе федерального значения. Отмечается, что система публичной власти, существующая в городе, нуждается в совершенствовании нормативной правовой базы, отработке механизмов взаимодействия между уже существующими институтами публичной власти в целях повышения качества жизни горожан, предоставления более качественных публичных услуг населению. Описываются методы и средства такого усовершенствования.

ВАСЕЦКИЙ

Андрей Анатольевич — доктор политических наук, проректор-директор Института дополнительного профессионального образования государственных и муниципальных служащих Северо-Западной академии государственной службы.

ШУБИНА

Нина Владимировна — кандидат политических наук, председатель комитета по работе с исполнительными органами государственной власти и взаимодействию с органами местного самоуправления администрации Санкт-Петербурга (Санкт-Петербург).

The questions concerning competence and structure of Saint-Petersburg intraurban municipal executive — administrative entities are considered. Detailed description of the specific features of organization of the local self-government in Saint-Petersburg as a city of federal significance is given. It is noted that the system of public power, existing in the city, needs improvement of regulatory legal background, and as well in the development of collaborative mechanisms between already existing institutions of public power, aimed to improve citizen's quality of life and to provide more qualitative public services to the population. The methods and tools of such improvement are described.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) устанавливает особенности организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации — городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге по ряду параметров. Эти особенности проявляются, прежде всего, в признании существования на территориях указанных субъектов Российской Федерации особого вида муници-

пальных образований — внутригородской территории города федерального значения. Так, ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ определяет внутригородскую территорию города федерального значения как часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. При этом в отличие от других субъектов Российской Федерации выстраивание территориальной модели организации местного самоуправления в городах федерального значения основывается, прежде всего, на положениях ст. 79 Федерального закона № 131-ФЗ.

Части 1 и 2 указанной статьи Федерального закона № 131-ФЗ предусматривают, что в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге в соответствии с уставами указанных субъектов Российской Федерации местное самоуправление осуществляется органами местного самоуправления на внутригородских территориях. 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.

Существующая в Санкт-Петербурге система публичной власти, безусловно, нуждается в совершенствовании нормативной правовой базы, отработке механизмов взаи-

модействия между уже существующими институтами публичной власти в целях повышения качества жизни горожан и предоставления более качественных публичных услуг населению.

Город Санкт-Петербург является целостной территориальной системой, обладающей единой транспортной и инженерной инфраструктурой, что предполагает наделение органов государственной власти города многими полномочиями, отнесенными федеральным законодательством к компетенции органов местного самоуправления по вопросам местного значения. Единством территории и комплекса городского хозяйства объясняется и тот факт, что внутригородские муниципальные округа в Санкт-Петербурге должны обладать меньшим объемом полномочий, чем муниципальные образования других субъектов Федерации. Эта специфика городов федерального значения пока еще не нашла необходимого отражения в Федеральном законе № 131-ФЗ.

Согласно ч. 1 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ местной администрацией является исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, наделяемый уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Как предусмотрено ч. 3 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ, наименование местной администрации устанавливается законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций.

Законом Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» от 7 июня 2005 г. № 237-30 (ст. 28) такое наименование определено — местная администрация внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга.

Как уже было отмечено, местная администрация является обязательным органом в структуре органов местного самоуправления. Опираясь на положения Федерального закона № 131-ФЗ, можно выделить три модели организации работы и распределения руководящих функций в исполнительно-распорядительном и представительном органах местного самоуправления:

1. Глава муниципального образования избирается населением и возглавляет местную администрацию. Работу представительного органа организует председатель представительного органа муниципального образования, избираемый из числа депутатов.
2. Руководство местной администрацией возлагается на лицо, нанимаемое по контракту на конкурсной основе. Глава муниципального образования избирается населением и возглавляет представительный орган муниципального образования.

3. Местную администрацию возглавляет лицо, нанимаемое по контракту на конкурсной основе. Глава муниципального образования избирается из состава представительного органа муниципального образования и исполняет полномочия его председателя.

В Санкт-Петербурге в соответствии с уставами муниципальных образований в большинстве случаев глава муниципального образования избирается из состава представительного органа муниципального образования и исполняет полномочия его председателя. Только в четырех муниципальных образованиях города глава муниципального образования был избран населением непосредственно на муниципальных выборах (г. Петергоф, г. Зеленогорск, пос. Левашово, муниципальный округ № 78). При этом в первых трех из четырех вышеназванных случаев главы муниципальных образований возглавили местную администрацию. Глава муниципального округа № 78 исполняет полномочия председателя муниципального совета указанного муниципального образования.

Рассматривая данный вопрос, трудно выявить какие-либо тенденции, поскольку избрание той или иной формы замещения должности главы муниципального образования на нынешнем этапе зависит, как правило, от влияния субъективных факторов.

В соответствии с ч. 3 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ порядок формирования, полномо-

чия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность местной администрации как органа местного самоуправления, а также вопросы ее организации и деятельности определяются уставом муниципального образования.

Поскольку комплексно описать задачи местной администрации в рамках основного документа муниципального образования весьма затруднительно, на практике порядок деятельности местной администрации обычно определяется специальным актом (например, положением или регламентом), утверждаемым представительным органом муниципального образования. Хотя формально, с юридической точки зрения, именно устав муниципального образования является тем актом, где должен быть в полном объеме решен вопрос разграничения обязанностей между органами местного самоуправления одного муниципального образования.

В соответствии с ч. 7 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ местная администрация обладает правами юридического лица. Согласно п. 2 ст. 41 указанного Федерального закона местная администрация как юридическое лицо действует на основании общих для организаций данного вида положений Федерального закона в соответствии с Федеральным законом «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ применительно к учреждениям.

Основанием для государственной регистрации местной админи-

страции в качестве юридического лица является устав муниципального образования и решение о создании соответствующей местной администрации с правами юридического лица. В случае отсутствия устава муниципального образования основаниями для государственной регистрации местной администрации в качестве юридического лица является решение представительного органа муниципального образования об учреждении соответствующей местной администрации с правами юридического лица (ч. 2 ст. 41 Федерального закона № 131-ФЗ).

Структура местной администрации разрабатывается главой местной администрации, который и представляет ее на утверждение представительному органу муниципального образования (ч. 8 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ). В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы (ч. 8 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ). Количество органов местной администрации и их должностных лиц, а также состав данных органов, их правовой статус и функции зависят от вида муниципального образования, его социально-экономического развития, численности жителей и ряда других факторов.

На практике системы управления отличаются большим разнообразием организационных структур местной администрации. Вместе с тем оптимальность структуры местной администрации может

быть оценена на конкретный период времени, поскольку появление новых направлений либо исключение ранее выполнявшихся задач в деятельности местной администрации вследствие изменения законодательства требуют адекватных изменений в структуре местной администрации муниципального образования.

В соответствии со ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ деятельностью местной администрации руководит ее глава. Главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования (ч. 2 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ). Вопросы, связанные с назначением лица на должность главы местной администрации по контракту, регламентируются ч. 3–6 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ.

В ч. 1 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ подчеркивается, что глава местной администрации осуществляет свою деятельность по руководству местной администрацией на принципах единоначалия. Однако непроработанность данного понятия предопределяет различные проявления данного принципа осуществления руководящих функций с точки зрения свободы руководителя в принятии управленческих решений, в том

числе в назначении руководителей и работников структурных подразделений местной администрации муниципального образования.

Как следует из ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ, полномочия местной администрации делятся на полномочия по решению вопросов местного значения и полномочия по осуществлению отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения представлены в ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ, но применительно к поселениям, муниципальным районам и городским округам.

В силу установленных статьями 2, 10 и 79 Федерального закона № 131-ФЗ особенностей организации местного самоуправления в городе федерального значения Санкт-Петербурге, нормы ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ непосредственно на внутригородские муниципальные образования Санкт-Петербурга не распространяются.

Ряд исследователей и специалистов-практиков полагают, что поскольку в соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ муниципальные образования в своем уставе вправе определить полномочия органов местного самоуправления, фактически представительный орган муниципального образования может

самостоятельно определить в уставе перечень полномочий местной администрации по решению вопросов местного значения. Но в условиях городов федерального значения деятельность представительного органа муниципального образования ограничена отсутствием законодательно установленных полномочий собственно органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования.

На основе анализа требований ч. 10 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ, которые закрепляют вопросы исключительной компетенции представительного органа муниципального образования, можно определить спектр задач по решению вопросов местного значения, которыми может наделяться уставом муниципального образования местная администрация.

Так, п. 2 ч. 10 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливает, что представительный орган муниципального образования утверждает местный бюджет и отчет о его исполнении. Следовательно, местная администрация будет обладать обязанностью по разработке проекта местного бюджета, обязанностью по исполнению местного бюджета и обязанностью по подготовке отчета о его исполнении.

В соответствии с п. 4 ч. 10 ст. 35 Федерального закона представительный орган муниципального образования принимает планы и программы развития муниципального образования, утверждает

отчеты об их исполнении. Соответственно, на местную администрацию возлагается задача по разработке и реализации планов и программ развития муниципального образования.

Представительный орган муниципального образования (согласно п. 5 ч. 10 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ) определяет порядок управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности. Следовательно, в компетенцию исполнительно-распорядительного органа (местной администрации) может входить владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом (ч. 1 ст. 51 Федерального закона № 131-ФЗ).

В соответствии с действующим законодательством органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами (ч. 2 ст. 51 Федерального закона № 131-ФЗ). Таким образом, местная администрация обладает организационно-распорядительными обязанностями, которые она реализует при решении вопросов местного значения.

В компетенции органов местного самоуправления, в том числе и местной администрации муниципального образования, кроме вопросов местного значения, могут находиться также и отдельные государственные полномочия

Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, которыми органы местного самоуправления могут наделяться на неограниченный срок либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий (ч. 4 ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ). Реализация данных полномочий возлагается, как правило, на местную администрацию муниципального образования.

Стоит также отметить, что при принятии закона Санкт-Петербурга о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями органы государственной власти субъекта Российской Федерации не обладают правом однозначно устанавливать, кто из муниципальных служащих или должностных лиц местного самоуправления будет осуществлять отдельные государственные полномочия Санкт-Петербурга. По общему правилу, установленному в ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ, полномочиями по осуществлению отдельных государственных полномочий наделяются местные администрации муниципальных образований.

Анализ уставов муниципальных образований показывает, что муниципалитеты Санкт-Петербурга практически дублируют указанную норму федерального законодательства. Таким образом, основное бремя ответственности за содержательную реализацию передаваемых полномочий ляжет на местные администрации муницип-

пальных образований, что, впрочем, не исключает участие представительных органов муниципальных образований в этом процессе, к примеру, на стадии утверждения местного бюджета или отчета о его исполнении и при осуществлении общего контроля за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в муниципальном образовании.

Роль местных администраций проявляется также в выдвижении различных инициатив. Так, в соответствии со ст. 22 Федерального закона № 131-ФЗ представительный орган муниципального образования и глава местной администрации муниципального образования могут выдвинуть совместную инициативу о проведении местного референдума, которая оформляется правовыми актами представительного органа муниципального образования и главы местной администрации соответственно.

Законодательство Санкт-Петербурга фактически не развивает, а дублирует положения Федерального закона № 131-ФЗ в части регламентации правового статуса местной администрации, что обусловлено разрешительным характером законотворческой деятельности субъектов Российской Федерации в регулировании сферы местного самоуправления, о которой упоминалось выше.

Уставы большинства внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга установ-

ливают, что полномочия и порядок деятельности местной администрации определяются положением о местной администрации, принимаемым муниципальным советом по представлению главы местной администрации. При этом местная администрация:

- 1) разрабатывает проекты местного бюджета, планов, программ, решений, представляемых главой местной администрации на рассмотрение муниципального совета;
- 2) исполняет местный бюджет и представляет на утверждение муниципального совета отчет о его исполнении;
- 3) исполняет решения муниципального совета, принятые в пределах его компетенции;
- 4) обеспечивает содержание и использование находящихся в муниципальной собственности жилищного фонда и нежилых помещений, транспорта, учреждений здравоохранения, образования, культуры, социальной защиты населения, других муниципальных учреждений в соответствии с действующим законодательством;
- 5) управляет муниципальной и иной переданной в управление муниципальному образованию собственностью в соответствии с действующим законодательством;
- 6) осуществляет отдельные государственные полномочия, переданные местной администрации федеральными законами и законами Санкт-Петербурга;

- 7) осуществляет иные полномочия по решению вопросов местного значения, не отнесенные к компетенции муниципального совета, иных органов местного самоуправления муниципального образования.

Ряд муниципальных образований (например, муниципальные округа Гражданка, Пискаревка, округ Морской, г. Красное Село) в своих уставах существенно расширяет перечень полномочий местной администрации по решению вопросов местного значения. Так, уставом муниципального округа «округ Морской» закреплены следующие полномочия местной администрации:

- 1) разработка и составление планов и программ округа;
- 2) разработка и составление проектов бюджета округа;
- 3) подготовка проектов правовых актов и нормативных правовых актов округа;
- 4) подготовка и представление отчетов округа;
- 5) обеспечение и организация исполнения бюджета округа по доходам и расходам, исключая исполнение расходной части бюджета, связанной с обеспечением деятельности совета округа и главы округа;
- 6) установление порядка ведения и осуществление ведения реестра расходных обязательств округа;
- 7) исполнение функций органа опеки и попечительства в округе;
- 8) обеспечение сохранности и использования имущества округа;

- 9) осуществление централизованного бухгалтерского, информационного, почтового и иного обслуживания органов местного самоуправления округа;
- 10) обеспечение ведения делопроизводства в округе, в том числе сохранности документов органов местного самоуправления округа, контроль за исполнением документов в органах местного самоуправления округа;
- 11) регистрация трудовых договоров, заключенных работниками с работодателями — физическими лицами;
- 12) обеспечение ведения личных дел муниципальных служащих округа и работников органов местного самоуправления округа;
- 13) осуществление ведения реестра муниципальных закупок округа;
- 14) обеспечение исполнения муниципальных социальных программ, планов и программ благоустройства, планов и программ комплексного социально-экономического развития округа;
- 15) обеспечение сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы округа;
- 16) обеспечение проведения мероприятий по охране окружающей среды в округе;
- 17) обеспечение сбора информации, обмена информацией, оповещения и информирования жителей округа;
- 18) обеспечение исполнения муниципальных программ по подготовке и обучению неработающих жителей округа способам защиты и действиям в чрезвычайных ситуациях;
- 19) обеспечение исполнения муниципальных планов и программ по проведению местных и участию в городских праздничных и иных зрелищных мероприятиях;
- 20) обеспечение исполнения муниципальных планов и программ по сохранению и развитию местных традиций и обрядов в округе;
- 21) обеспечение исполнения муниципальных программ по развитию в округе массовой физической культуры и спорта;
- 22) обеспечение исполнения муниципальных программ военно-патриотического воспитания граждан РФ в округе;
- 23) обеспечение выполнения планов и программ по проведению досуговых мероприятий для детей и подростков в округе;
- 24) обеспечение исполнения контрактов (договоров) округа по содержанию детских и спортивных площадок в округе;
- 25) обеспечение исполнения контрактов (договоров) округа по оборудованию контейнерных площадок в округе;
- 26) обеспечение исполнения контрактов (договоров) по ликвидации несанкционированных свалок в округе и вывозу мусора;

- 27) ведение учета зеленых насаждений и обеспечение исполнения контрактов (договоров) по комплексному озеленению в округе;
- 28) осуществление контроля за регистрацией животных их владельцами — жителями округа;
- 29) обеспечение исполнения иных контрактов (договоров) по заказам округа.

Местная администрация муниципального округа Пискаревка в соответствии с уставом муниципального образования осуществляет следующие полномочия по решению вопросов местного значения:

- 1) разработка проекта бюджета муниципального образования и необходимых документов и материалов, а также проектов планов и программ развития муниципального образования для представления главой местной администрации на утверждение в муниципальный совет;
- 2) исполнение бюджета муниципального образования, подготовка отчета об исполнении бюджета муниципального образования для представления его главой местной администрации на утверждение в муниципальный совет;
- 3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального образования в соответствии с федеральными законами, законами Санкт-Петербурга и нормативными правовыми актами

муниципального совета, а также государственной собственностью, переданной в управление муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами Санкт-Петербурга;

- 4) организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, подготовка отчетов о выполнении планов и программ развития муниципального образования для представления их главой местной администрации на утверждение в муниципальный совет, а также организация в пределах ведения сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;
- 5) исполнение нормативных правовых актов муниципального совета, принятых в пределах его компетенции;
- 6) участие в мероприятиях по охране окружающей среды в границах муниципального образования;
- 7) организация в установленном порядке сбора и обмена информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение своевременного оповещения и информирования населения об

- угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайной ситуации, организация первичных мер в области пожарной безопасности;
- 8) проведение подготовки и обучения неработающего населения способам защиты и действиям в чрезвычайных ситуациях, а также способам защиты от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий;
 - 9) контроль за обеспечением твердым топливом населения, проживающего на территории муниципального образования в домах, не имеющих центрального отопления, независимо от вида жилищного фонда по розничным ценам на твердое топливо, устанавливаемым правительством Санкт-Петербурга;
 - 10) оказание натуральной помощи малообеспеченным гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, нарушающей жизнедеятельность гражданина, которую он не может преодолеть самостоятельно, в виде обеспечения их топливом;
 - 11) содействие в осуществлении контроля за соблюдением законодательства в сфере благоустройства, законодательства о розничной торговле, о применении контрольно-кассовых машин на территории муниципального образования;
 - 12) согласование адресных программ размещения объектов розничной торговли;
 - 13) разработка и реализация муниципальных социальных программ за счет средств местного бюджета;
 - 14) организация местных и участие в организации и проведении городских праздничных и иных зрелищных мероприятий;
 - 15) организация мероприятий по сохранению и развитию местных традиций и обрядов;
 - 16) создание условий для развития на территории муниципального образования массовой физической культуры и спорта;
 - 17) проведение работ по военно-патриотическому воспитанию граждан Российской Федерации на территории муниципального образования;
 - 18) опека и попечительство;
 - 19) организация и проведение досуговых мероприятий для детей и подростков, проживающих на территории муниципального образования;
 - 20) выдача разрешений на вступление в брак лицам, достигшим возраста шестнадцати лет, в порядке, установленном семейным законодательством;
 - 21) текущий ремонт и озеленение придомовых территорий и территорий дворов, включая проезды и въезды, пешеходные дорожки; проведение мер по расширению территорий дворов в целях организации дополнительных парковочных мест; содержание и ремонт ограждений газонов; установка и содержание малых архитектурных

- турных форм, уличной мебели и хозяйственно-бытового обслуживания; создание зон отдыха; выполнение оформления к праздничным мероприятиям на территории муниципального образования; обустройство и содержание спортивных площадок; оборудование контейнерных площадок на территориях дворов; ликвидация несанкционированных свалок бытовых отходов и мусора; уборка территорий, акваторий, тупиков и проездов, не включенных в адресные программы, утвержденные исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга;
- 22) организация учета зеленых насаждений внутриквартального озеленения на территории муниципального образования;
 - 23) организация работ по комплексному озеленению внутриквартальных территорий;
 - 24) организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора с территории частного жилого сектора;
 - 25) проведение в установленном порядке минимально необходимых мероприятий по обеспечению доступности городской среды для маломобильных групп населения на территориях дворов муниципального образования;
 - 26) реализация мероприятий по повышению уровня защищенности жилищного фонда на территории муниципального образования, в том числе замена входных дверей с привлечением средств населения муниципального образования;
 - 27) участие в проведении публичных слушаний по проектам правил землепользования и застройки, деятельности комиссий по подготовке проектов правил землепользования и застройки в соответствии с законами Санкт-Петербурга;
 - 28) внесение в органы исполнительной власти Санкт-Петербурга предложений по организации и изменению маршрутов, режима работы, остановок наземного городского пассажирского транспорта;
 - 29) осуществление в порядке и формах, установленных законом Санкт-Петербурга, поддержки деятельности граждан, общественных объединений, участвующих в охране общественного порядка на территории муниципального образования;
 - 30) определение прилегающих территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции, в порядке, установленном законом Санкт-Петербурга;
 - 31) выдача религиозным группам подтверждений существования на территории муниципального образования;
 - 32) организация информирования, консультирования и содействия жителям муниципального образования по

- вопросам создания товариществ собственников жилья;
- 33) осуществление регистрации трудовых договоров, заключаемых работниками с работодателями — физическими лицами;
 - 34) контроль за регистрацией и перерегистрацией животных их владельцами на территории муниципального образования в установленном порядке;
 - 35) создание муниципальных предприятий и учреждений, финансирование муниципальных учреждений, формирование и размещение муниципального заказа;
 - 36) установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами;
 - 37) осуществление защиты прав потребителей;
 - 38) содействие развитию малого бизнеса на территории муниципального образования;
 - 39) содержание муниципальной информационной службы;
 - 40) учреждение печатного средства массовой информации, опубликование муниципальных правовых актов, иной информации;
 - 41) формирование архивных фондов органов местного самоуправления, муниципальных предприятий и учреждений;
 - 42) осуществление отдельных государственных полномочий,

переданных местной администрации федеральными законами и законами Санкт-Петербурга.

Устав муниципального образования г. Красное Село устанавливает, что местная администрация:

- 1) осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод человека и гражданина;
- 2) разрабатывает проект местного бюджета г. Красное Село, исполняет местный бюджет г. Красное Село, представляет отчет об исполнении местного бюджета;
- 3) разрабатывает планы и программы развития г. Красное Село, реализует эти планы и программы;
- 4) осуществляет содержание муниципального жилищного фонда и нежилых помещений, переданных в муниципальную собственность законами Санкт-Петербурга;
- 5) управляет муниципальной собственностью и использует ее в соответствии с федеральными законами, законами Санкт-Петербурга и настоящим Уставом;
- 6) осуществляет содержание муниципальных учреждений дошкольного, основного общего образования;
- 7) осуществляет содержание муниципальных учреждений социальной защиты населения, культуры, физической культуры и спорта, здравоохранения;
- 8) осуществляет функции опеки и попечительства, в том числе над детьми, оставшимися без попе-

чения родителей, в соответствии с федеральными законами и законами Санкт-Петербурга;

- 9) обеспечивает санитарное благополучие населения г. Красное Село, осуществляет мероприятия по охране окружающей среды на территории г. Красное Село;
- 10) осуществляет благоустройство, текущий ремонт и озеленение придомовых и внутридворовых территорий;
- 11) осуществляет содержание муниципального архива;
- 12) осуществляет содержание муниципальной информационной службы;
- 13) организует снабжение топливом населения г. Красное Село и муниципальных учреждений;
- 14) обеспечивает предоставление социальных услуг населению г. Красное Село за счет средств местного бюджета;
- 15) содействует занятости населения г. Красное Село за счет средств местного бюджета;
- 16) организует работы по военно-патриотическому воспитанию граждан Российской Федерации на территории г. Красное Село;
- 17) осуществляет содержание и развитие муниципального транспорта;
- 18) осуществляет организацию и проведение мероприятий по защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- 19) выдает разрешения на вступление в брак лицам, достиг-

шим возраста шестнадцати лет, в порядке, установленном законодательством;

- 20) осуществляет отдельные государственные полномочия, переданные местной администрации федеральными законами и законами Санкт-Петербурга.

Приведенные выше данные наглядно подтверждают разную степень детализации основ деятельности местных администраций в уставах внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга, что порождает возникновение определенных проблем в практической реализации соответствующих функций представительными органами муниципальных образований и местными администрациями муниципальных образований.

Закрепление в уставах муниципальных образований конкретизированного перечня функций местных администраций представляется целесообразным с точки зрения повышения стабильности внутренней структуры органов местного самоуправления, т. е. снижения зависимости номенклатуры подразделений, выполняемых функций, должностей и требований к квалификации муниципальных служащих от сменяемости депутатского корпуса.

Структура местной администрации внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга, как правило, утверждается муниципальным советом муниципального образования по

представлению главы местной администрации, как того и требует Федеральный закон № 131-ФЗ.

Обусловленные отсутствием законодательного регулирования расхождения среди внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга наблюдаются в основном в порядке утверждения штатных расписаний местных администраций.

Внутренняя структура местных администраций муниципальных округов и городов Санкт-Петер-

бурга, как правило, содержит отделы по определенным направлениям работы. В поселках местные администрации представлены специалистами по соответствующим направлениям работы.

В качестве примеров организации исполнительно-распорядительных органов, представлены составы подразделений местных администраций ряда муниципальных округов Санкт-Петербурга (табл. 1).

В муниципальных округах Со-
сновая Поляна, Пороховые, № 42

Таблица 1

Состав подразделений местных администраций муниципальных округов Санкт-Петербурга

Наименование муниципального округа	Отделы (подразделения) местной администрации	Секторы местной администрации
Гражданка	– экономического развития и муниципального заказа; – опеки и попечительства; – торговли и защиты прав потребителей	
Литейный округ (№ 79)	– финансовый орган; – опеки и попечительства; – благоустройства и технического надзора; – культуры, молодежной политики и социальных услуг	
Округ Петровский (№ 62)	– по благоустройству; – по социальному обеспечению; – финансовый отдел; – по делам опеки и попечительства	
Измайловское	– по благоустройству и муниципальному хозяйству; – опеки и попечительства	
Сосновское	– планово-бюджетный; – муниципального заказа; – опеки и попечительства	

Наименование муниципального округа	Отделы (подразделения) местной администрации	Секторы местной администрации
Муниципальный округ № 76	– финансовый; – опеки и попечительства	– образование, военно-патриотическое воспитание молодежи, ГО и ЧС (1 специалист); – охрана общественного порядка, потребительский рынок (1 специалист); – благоустройство и ЖКХ (2 специалиста)
Гагаринское	– планово-финансовый отдел; – отдел опеки и попечительства; – отдел благоустройства и защиты прав потребителей	– сектор экономического планирования, муниципального заказа и кадров; – сектор по вопросам правопорядка, ГО и ЧС
Новоизмайловское	– по социальным вопросам; – опеки и попечительства; – ЖКХ; – по торговле	
Муниципальный округ № 8	– потребительского рынка и защиты прав потребителей; – опеки и попечительства; – благоустройства и технического надзора; – по молодежной политике, физкультуре и спорту	
Дворцовый округ	– по бюджету, финансам и планированию; – по организационным вопросам, социальной политике, культуре и работе с молодежью; – по ЖКХ, благоустройству и экологии, по делам ГО и ЧС и административно-хозяйственным вопросам	
Ульянка	– бюджетно-финансовый; – благоустройства; – социальной политики	
Малая Охта	– муниципального заказа; – финансового планирования, бухгалтерского учета и отчетности; – опеки и попечительства	

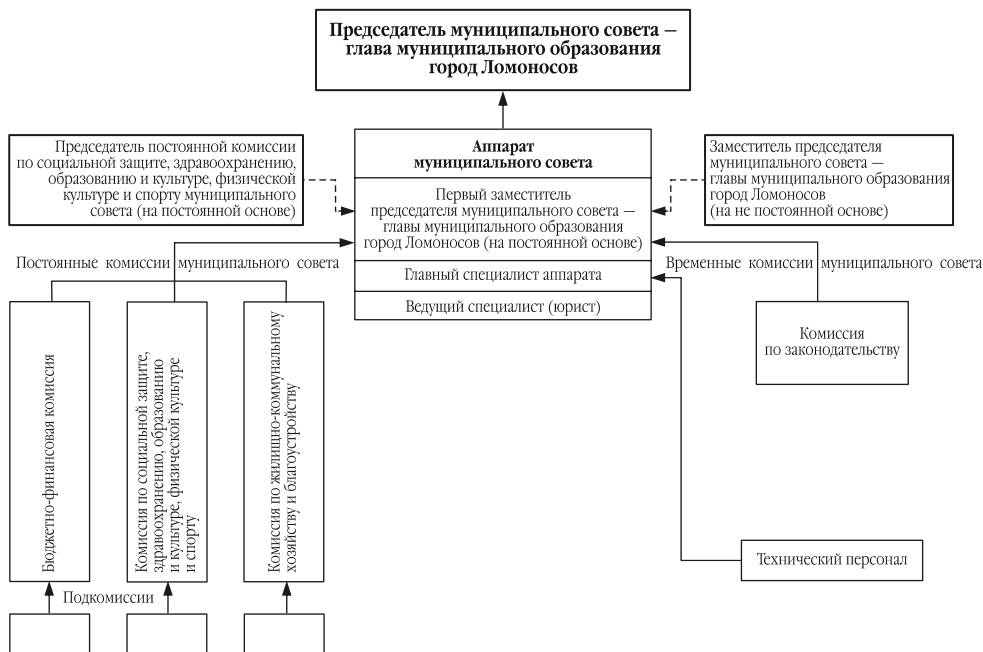
структура местных администраций представлена специалистами по различным направлениям. Наибольшее соответствие основным направлениям деятельности органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге по решению вопросов местного значения наблюдается у состава специалистов местной администрации муниципального округа Сосновая Поляна, включающего 12 специалистов по направлениям:

- благоустройство и озеленение территории муниципального образования;
- охрана окружающей среды и санитарно-эпидемиологическое благополучие населения;
- содержание детских и спортивных площадок;
- опека и попечительство;
- военно-патриотическая работа с молодежью;
- охрана общественного порядка;
- предупреждение чрезвычайных ситуаций;
- создание условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания;
- защита прав потребителей;
- информирование населения о деятельности органов местного самоуправления;
- разработка и исполнение местного бюджета.

Установление в Федеральном законе № 131-ФЗ правила об обязательном наличии местной администрации в структуре органов местного самоуправления обусловило существование исполнитель-

но-распорядительных органов в большинстве муниципальных образований. Тем не менее правовое регулирование многих вопросов, связанных с формированием и деятельностью местной администрации, нельзя признать удовлетворительным. Например, Федеральный закон № 131-ФЗ не указывает, какие именно отраслевые, территориальные и иные органы должны создаваться в структуре местной администрации. Только один орган местной администрации поименован в законе — финансовый (ч. 2 ст. 65 Федерального закона № 131-ФЗ), в связи с чем можно сделать вывод о том, что его наличие в структуре местной администрации обязательно. Кроме того, в Федеральном законе № 131-ФЗ недостаточно регламентирован правовой статус местной администрации и ее органов как юридических лиц, возможность правового закрепления полномочий местной администрации представительным органом муниципального образования. Отдельно следует отметить пробел в правовом регулировании порядка назначения глав местных администраций по конкурсу в муниципальных образованиях городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Очевидно и наличие проблем законодательного закрепления полномочий органов местного самоуправления, как в целом, так и в рамках их разграничения по отдельным органам местного самоуправления в соответствии с определенной структурой указанных органов.

СТРУКТУРА МУНИЦИПАЛЬНОГО СОВЕТА III созыва муниципального образования город Ломоносов



СТРУКТУРА АДМИНИСТРАЦИИ муниципального образования город Ломоносов

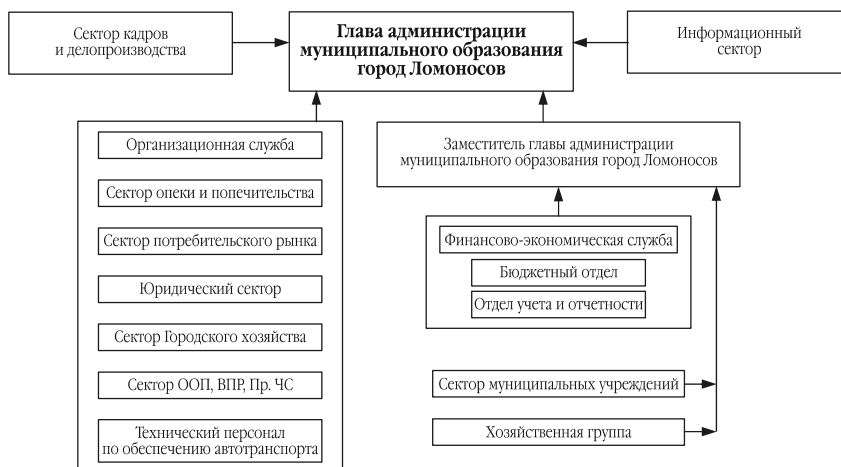
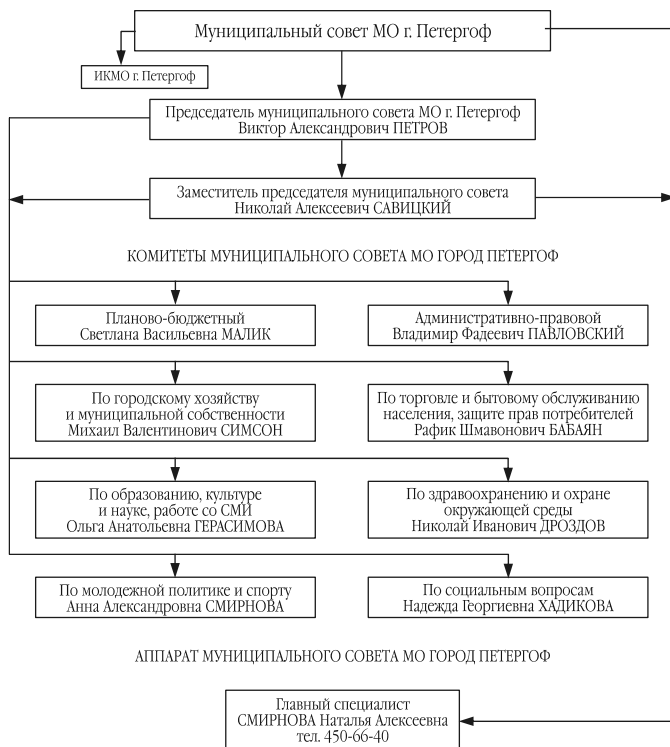


Рис. 1. Структура органов местного самоуправления г. Ломоносова

СТРУКТУРА МУНИЦИПАЛЬНОГО СОВЕТА МО город Петергоф



МЕСТНАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ



Рис. 2. Структура органов местного самоуправления г. Петергофа

В качестве типичных структур представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления муниципальных образований — городов Санкт-Петербурга можно рассмотреть структуры органов местного самоуправления городов Ломоносова и Петергофа (рис. 1 на с. 85 и рис. 2 на с. 86). Состав местных администраций муниципальных образований — поселков Санкт-Петербурга по имеющимся данным представлен специалистами в количестве от 3 до 7 человек.

Приведенные данные свидетельствуют о большой степени раз-

личия в подходах муниципальных образований Санкт-Петербурга к формированию структур их местных администраций как по количеству решаемых вопросов местного значения, так и по их составу. Предварительный анализ существующих структур местных администраций внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга позволяет сделать выводы о том, что организационное обеспечение основных направлений деятельности органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге требует дальнейшего совершенствования.

88 МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ: НА ПУТИ К ОБЩЕМУ РЫНКУ ТРУДА НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

РЫНОК ТРУДА, МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА, МИГРАЦИОННЫЕ ПОТОКИ, МИГРАЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, ИНОСТРАННАЯ РАБОЧАЯ СИЛА, ИНФОРМАЦИОННАЯ СТРУКТУРА МИГРАЦИИ

KEY WORDS

LABOUR MARKET, MIGRATION POLICY, MIGRATION FLOWS, MIGRATION LEGISLATION, FOREIGN LABOR POWER, MIGRATION INFRASTRUCTURE

Статья посвящена вопросам формирования общего рынка труда стран СНГ. Подробно исследуется история формирования миграционных потоков в странах Содружества, производится анализ причин возникших при этом социальных, демографических и политических проблем. Автор высоко оценивает новое миграционное законодательство, принятое в России, считая, что оно позволило создать условия для насыщения российского рынка труда легальной иностранной рабочей силой. Подробно анализируются основные достоинства нового законодательства, а также причины, тормозящие его реализацию. В качестве меры, призванной обеспечить наиболее эффективное функционирование российского рынка труда, автор рассматривает создание правовой, институциональной и информационной инфраструктуры миграции.

Суверенные государства, существующие на постсоветском пространстве, стремятся мак-

The article is dedicated to the issues concerning formation of common labor market in the CIS countries. History of development of migration flows in the countries of Community is investigated in detail, and analysis of the appeared social, demographic and political problems is provided. The author highly appreciates new migration legislation, adopted in Russia, considering that it allows to provide conditions for saturation of Russian labor market with the legal foreign labour power. Both the main advantages, and the reasons that impede realization of new legislation, are analyzed in detail. The author considered the development of the legal, institutional and informational infrastructure of migration as a tool targeted to provide the most effective functioning of Russian labour market.

симально использовать имеющиеся в их распоряжении возможности для того, чтобы добиться устойчивого развития своих экономик в новых, рыночных условиях хозяйствования. Одна из таких возможностей — формирование общего рынка труда стран СНГ, который мог бы служить интересам как трудонедостаточных, так и трудоизбыточных стран региона.

Вопрос о регулировании миграционных потоков между странами региона и создании общего рынка труда в последние годы ставится в рамках региональных эко-

ИВАХНЮК

Ирина Валентиновна — кандидат экономических наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой народонаселения экономического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова (Москва).

номических и политических структур, обсуждается на саммитах глав государств СНГ и ЕврАзЭС. Тем временем в условиях безвизового порядка пересечения границ для граждан стран СНГ мигранты сами «голосуют ногами» за сохранение единого миграционного пространства и создание общего регионального рынка труда. По оценкам, порядка 15 млн граждан стран СНГ ежегодно пересекают межгосударственные границы в регионе в поисках заработка в других странах, главным образом в России, а в последние годы также в Казахстане.

Миграционная ситуация на постсоветском пространстве во многом зависит от того, какая миграционная политика осуществляется основной страной, притягивающей мигрантов, — Россией. Руководство России неоднократно публично признавало, что страна заинтересована в притоке мигрантов для восполнения дефицита национальных трудовых ресурсов. Однако на деле мигранты, прибывавшие в Россию, сталкивались с чересчур усложненными процедурами получения разрешений на пребывание и трудоустройство. В результате Россию захлестнула волна мигрантов, находящихся в России незаконно и работающих, не оформляя своих взаимоотношений с работодателем. В 2006 г. из каждых 10 трудовых мигрантов в России лишь один работал на законных основаниях! Россия фактически потеряла контроль над процессами трудовой миграции, разрастался сектор теневой занятости, а права мигрантов, ра-

ботающих в России, игнорировались и попирались.

В январе 2007 г. в России вступило в силу новое миграционное законодательство. Порядок получения разрешений на временное пребывание и разрешений на работу в России для граждан стран СНГ, с которыми Россия имеет безвизовый режим въезда, существенно упрощен. Трудовые мигранты из этих стран получили более свободный доступ на российский рынок труда: теперь они самостоятельно могут оформлять разрешение на работу и имеют право смены работодателя в пределах региона, где это разрешение получено. Одновременно ужесточены санкции против работодателей, нарушающих правила наема иностранных работников.

Эти изменения означают кардинальный поворот в российской миграционной политике. В значительной степени сняты чрезмерные административные барьеры, создававшие почву для взяточничества и недобросовестного посредничества, что, собственно, по единодушному мнению специалистов, и являлось основной причиной масштабной незаконной миграции и нелегального трудоустройства иностранных граждан в Российской Федерации. Таким образом, предложена такая модель управления трудовой миграцией, которая несет в себе потенциал расширения каналов легального трудоустройства иностранных работников как альтернативы незаконной миграции. В течение 2007 г., т. е. после

того, как новые законы вступили в силу, российские миграционные службы выдали более 2 млн разрешений на работу иностранным гражданам, что вдвое больше, чем в 2006 г., и втрое больше, чем в 2005 г. Существенно изменился и состав иностранной рабочей силы, официально привлекаемой на работу в России: теперь более $\frac{3}{4}$ зарегистрированных трудящихся-мигрантов — это граждане стран СНГ, что, конечно, больше соответствует реальной ситуации, чем $\frac{1}{2}$, как это было еще в 2006 г.

Тем самым фактически сделан важный шаг на пути к созданию общего рынка труда стран СНГ.

ИЗ ИСТОРИИ ВОПРОСА

В последние полтора десятилетия, после распада СССР и сохранения относительно прозрачных границ на постсоветском пространстве, с одной стороны, и облегчения режима въезда и выезда — с другой, Россия за короткий исторический период времени испытала на себе явление *международной* миграции населения во всем его многообразии, включая потоки беженцев и вынужденных переселенцев, транзитных мигрантов, трудовых мигрантов, «челноков», незаконных мигрантов и т. д. Фактически это застало страну врасплох. Сказалось практически полное отсутствие опыта регулирования международной миграции. Миграционная политика в СССР в течение многих десятилетий была

сведена к управлению миграционными потоками *внутри страны*, а в области международных миграций носила преимущественно административный характер запретов и ограничений.

Многომиллионные потоки вынужденных мигрантов после распада СССР и необходимость адекватно реагировать на их приток, размещение, трудоустройство и интеграцию требовали срочных мер со стороны государственных органов и не давали возможности сконцентрироваться на выработке целостной государственной концепции миграционной политики с учетом всего многообразия категорий мигрантов, которые въезжали в Россию и выезжали из нее. В условиях глубокого экономического и социального кризиса, отсутствия внятной стратегии экономического развития страны, нехватки квалифицированных кадров в области миграции оказались несостоятельными попытки сформулировать хотя бы ориентиры отношения к международной миграции в общегосударственном масштабе.

В результате миграционная политика в 1990-е гг. носила «реакционный» характер в том смысле, что она была лишь реакцией на складывавшуюся миграционную ситуацию и даже не ставила перед собой задачу воздействовать на эту ситуацию, формируя такие миграционные потоки, которые в наибольшей степени отвечали бы интересам экономического и демографического развития России.

Созданная в 1992 г. Федеральная миграционная служба (ФМС) России, следуя сложившейся тогда миграционной ситуации, была сориентирована в своей деятельности почти исключительно на *беженцев и вынужденных переселенцев*. Теперь ясно, что такой подход был несколько однобоким: вне поля зрения остались другие, в частности, экономические формы миграции, которые тем не менее тоже развивались.

Ситуация усугублялась тем, что в условиях экономического и политического кризиса стихийные миграционные потоки воспринимались как дополнительный дестабилизирующий фактор.

Впрочем, нельзя не сказать о том, что тогда же, в середине 1990-х гг., началась работа, направленная на упорядочение трудовой миграции. К тому времени иностранная рабочая сила использовалась уже в 84 субъектах Российской Федерации, а сотни тысяч российских граждан работали за рубежом, как на законных, так и на незаконных основаниях.

ФМС России во взаимодействии с Министерством труда, Министерством внутренних дел, Министерством по налогам и сборам разработала порядок выдачи разрешений на привлечение иностранной рабочей силы. Установленная процедура была чересчур усложненной, получение разрешения требовало много времени, а установленные штрафы за использование не оформленной должным образом рабочей силы были незначи-

тельными. В конечном счете это привело к росту масштабов нелегальной миграции и незаконной занятости.

Когда в 2002 г. разработка и осуществление миграционной политики были включены в компетенцию Министерства внутренних дел РФ, приоритетной целью деятельности государства в миграционной сфере было провозглашено *обеспечение безопасности страны путем пресечения незаконной миграции*. Конечно, разработка и осуществление эффективных мер в области борьбы с незаконной и тем более криминальной миграцией в России необходима. По разным оценкам, в стране находятся от 3 до 10 млн незаконных мигрантов. В таких условиях бездействие властей ведет к потере контроля над ситуацией и значительному экономическому урону. Тот факт, что Россия оказалась включенной в глобальную структурную сеть, превратившую нелегальную переправку людей в прибыльный бизнес, требует оперативных усилий в пресечении этой незаконной деятельности. Важно, однако, чтобы предотвращение незаконной миграции не поглощало все внимание государства, отодвигая на задний план другие формы международной миграции (например, трудовую). Ведь незаконная миграция в значительной своей части является по своей сути трудовой миграцией, и расширение законных возможностей трудоустройства логически ведет к сокращению ее нелегальной составляющей.

Регулирование миграционных процессов должно быть комплексным, учитывающим все их многообразие и взаимосвязь.

К 2005 г. стало очевидно, что применявшимися силовыми методами облав, арестов и депортаций незаконных мигрантов достичь поставленной цели пресечения нежелательной миграции не удастся. Кроме того, «война» с мигрантами превратилась в прибыльный бизнес для склонных к коррумпированности сотрудников правоохранительных служб, которые, с одной стороны, всячески препятствовали или затягивали получение мигрантами положенных им по закону документов и разрешений, а с другой стороны, предлагали получение тех же самых документов «к взаимной выгоде». Взятки, подкуп, унижения стали повседневной реальностью жизни мигрантов в России. На миграци-

онной ниве возникла огромная сеть посреднических организаций, часто создававшихся самими работниками миграционных служб. Эту ситуацию можно было переломить, только кардинально пересмотрев сами принципы государственной миграционной политики.

В 2000-х гг. проблема реформирования миграционной политики России стала одной из приоритетных тем научных¹ и политических дискуссий, она занимает важное место в средствах массовой информации. Вопросы управления миграцией вышли на первый план в региональных международных структурах, таких как СНГ и ЕврАзЭС.

У российского руководства стало появляться все более отчетливое понимание необходимости выработки такой миграционной политики, которая отвечала бы потребностям реально складывающейся экономической и демогра-

¹ См., например: Вишневский А. Г. Альтернативы миграционной стратегии // Вишневский А. Г. Избранные демографические труды в 2 томах. Т. 2: Экономическая демография. Анализ демографических процессов. — М.: Наука, 2005; Выхованец О., Градировский С., Житин Д., Лопухина Т., Мкртчян Н. Политика иммиграции и натурализации в России: состояние дел и направления развития: Аналитический доклад / Фонд «Наследие Евразии»; Центр стратегических исследований Приволжского Федерального округа. — М., 2005; Денисенко М. Б., Хараева О. А., Чудиновских О. С. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запаदा. — М.: Институт экономики переходного периода, 2003; Зайончковская Ж. А. Почему России необходима иммиграционная политика // Методология и методы изучения миграционных процессов: Междисциплинарное учеб. пособ. / Под ред. Ж. Зайончковской, И. Молодиковой, В. Мукомеля. — М.: Центр миграционных исследований, 2007. С. 114–141; Ивахнюк И. В. Политика России в области международной миграции: цели, ориентиры, приоритеты // Политика народонаселения: настоящее и будущее: Доклады Международной конференции «Четвертые Валентеевские чтения». Москва, МГУ, 7–9 апреля 2005 г. — М.: МАКС Пресс, 2005. С. 195–205; Мукомель В. И. Миграционная политика России: Постсоветские контексты / Институт социологии РАН. — М.: Диполь-Т, 2005; Нужны ли иммигранты российскому обществу? / Под ред. В. И. Мукомеля, Э. А. Паина. — М.: Фонд «Либеральная миссия», 2006.

фической ситуации в стране и была бы способна эффективно регулировать все усложняющиеся потоки международной миграции.

Нельзя не сказать также о том, что тема миграции, обостренная разрастающимися в обществе настроениями ксенофобии, этнической неприязни, сегрегации, стала орудием политической борьбы. Дискуссии среди ученых о том, насколько привлечение мигрантов может решить проблемы дефицита рынка труда в России и каковы могут быть последствия массового притока мигрантов для российского общества, создали почву для спекуляций политиков, наращивающих свой авторитет на популистских лозунгах типа «Россия для русских».

На этом фоне принятие в 2006 г. новых законов, регулирующих миграцию в Россию граждан стран СНГ, оказалось принципиально важным шагом, обозначающим новое отношение российских властей как к миграции в целом, так и к трудовой миграции как важному ресурсу развития страны.

НОВАЯ МОДЕЛЬ УПРАВЛЕНИЯ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИЕЙ

В 2006 г. Федеральная миграционная служба России инициировала изменение миграционного законодательства в отношении пребывания и трудоустройства в России граждан стран СНГ, с которыми Россия имеет безвизовый ре-

жим въезда. Имеются в виду законы, принятые Государственной Думой РФ в 2006 г. и вступившие в силу 15 января 2007 г.: Федеральный закон от 18.07.2006 № 110-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в РФ” и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона “О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РФ”» и Федеральный закон от 18.07.2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ».

Основная цель законодательных нововведений — создание условий для обеспечения российского рынка труда *легальной* иностранной рабочей силой из государств, которые исторически близки России, и расширение каналов легального трудоустройства иностранных работников в качестве альтернативы незаконной миграции.

Предложенная модель управления трудовой миграцией принципиально отличается от прежней. До 15 января 2007 г. схема трудоустройства иностранных работников в России была единой для граждан всех стран. Она заключалась в том, что работодатель должен получить разрешение на привлечение иностранной рабочей силы, представив в территориальные подразделения ФМС и Федеральной государственной службы по труду и занятости населения заявление и требуемые документы, включая проект трудового договора.

Получение разрешения, в соответствии с законодательством, должно занимать не более 45 дней. Получив такое разрешение и заплатив налог на использование рабочей силы, работодатель вновь обращается в местный орган ФМС за получением персональных разрешений на работу для каждого из нанимаемых им работников. При получении персональных разрешений на работу предъявляются медицинские справки на каждого мигранта с указанием отсутствия у него опасных для общества инфекционных заболеваний. Оформление персональных разрешений на работу по закону занимает еще 30 дней. Эта процедура трудоустройства в настоящее время применяется в отношении граждан тех стран, которые не являются объектом нового миграционного законодательства.

Что касается граждан стран СНГ, с которыми у России установлен безвизовый порядок въезда, то после 15 января 2007 г., т. е. в соответствии с новым законом, те, кто желают работать в России, получают разрешение на работу самостоятельно (лично или через посредническую организацию). Порядок получения разрешения максимально упрощен. К заявлению, подаваемому в территориальный орган ФМС, мигрант должен приложить свой паспорт, миграционную карту с отметкой о пересечении российской границы, отрывной талон уведомления о постановке на миграционный учет и квитанцию об оплате государственной пошлины. В течение 10 дней территориальный

орган ФМС, после проведения необходимых проверок, должен предоставить мигранту разрешение на работу — пластиковую карточку, в которой указаны его персональные данные и профессия, по которой он может работать в том регионе России, где выдано разрешение на работу. Если разрешение на работу выдано на срок более 3 месяцев, иностранный гражданин должен в течение 30 дней после получения разрешения на работу представить в территориальный орган ФМС медицинскую справку, подтверждающую отсутствие у него опасных для общества инфекционных заболеваний по установленной форме. Если медицинская справка не представлена, разрешение на работу аннулируется, о чем появляется информация на сайте ФМС. (Например, в Москве из 640 тыс. разрешений на работу, выданных иностранным гражданам в 2007 г., более 100 тыс. были аннулированы из-за не представленных вовремя медицинских справок.)

НОВЫЕ ОРИЕНТИРЫ РОССИЙСКОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

Принципиальный поворот в российской миграционной политике, произошедший в связи с изменением миграционного законодательства в 2006 г., обозначил кардинальное изменение ориентиров российской миграционной политики.

Во-первых, в миграционном потоке в Россию четко обозначена группа стран, на граждан которых Россия намерена ориентироваться как на своих «предпочтительных» миграционных партнеров. Это бывшие советские республики, имеющие с Россией безвизовый режим въезда, — Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Таджикистан, Узбекистан, Украина. Этот момент исключительно важен как с исторической, так и с политической точки зрения. Выступая очевидным лидером на постсоветском пространстве, Россия выполняет свой моральный долг перед бывшими союзными республиками, отдавая им предпочтение перед мигрантами из «прочих» стран в возможности трудоустройства на российском рынке труда.

Во-вторых, принципиальным направлением миграционной политики России стала *легализация* мигрантов. Несмотря на то, что в новом законодательстве не был достаточно проработан механизм включения в легальное миграционное поле тех мигрантов, которые уже находились на территории России, общая направленность новых правил на выведение из тени миграционных потоков из стран СНГ создает благоприятную атмосферу легализации — не как единовременной кампании, но как формирующейся тенденции правового регулирования миграционных потоков.

В-третьих, регулирование *трудовой* миграции стало приоритетом

государственной миграционной политики. Выдвижение на первый план этого направления миграционной политики объективно предопределено перспективами развития рынка труда России и неизбежным дефицитом трудовых ресурсов вследствие сложившейся возрастной структуры населения и тенденций демографического развития. Формирование общего рынка труда постсоветских государств отвечает интересам всех стран региона: как стран, принимающих трудовых мигрантов, так и стран их выезда. Недооценка важности регулирования трудовой миграции в общем миграционном потоке, захлестнувшей Россию, привела в последние годы к недопустимому разрастанию масштабов незаконной миграции и нелегального трудоустройства, потере государственного контроля над миграционной ситуацией и рынком труда, росту антимигрантских настроений в обществе, ущемлению прав мигрантов.

В-четвертых, в арсенале средств борьбы с незаконной миграцией появились новые инструменты, а фокус этой борьбы сместился с самих мигрантов на работодателей, нарушающих миграционное и трудовое законодательство. Расширив каналы законного въезда, пребывания и трудоустройства и упростив процедуры получения необходимых разрешений, миграционные службы получили законное право жестко наказывать тех, кто, несмотря на это, продолжает применять незаконные практики трудоустройства.

В-пятых, новое миграционное законодательство «выбивает почву» из-под ног недобросовестных чиновников и «посредников», которые фактически завели в тупик процесс управления международной миграцией в последние годы. Простота и прозрачность новых правил практически не оставляет места для злоупотреблений, хотя устоявшийся страх перед российским чиновником часто продолжает мешать мигрантам отстаивать свои права.

В-шестых, либерализация миграционного законодательства повышает миграционную привлекательность России, что важно в условиях нарастания (как в мире в целом, так и на постсоветском пространстве) конкуренции в борьбе за людские ресурсы². Сейчас уже не только Россия, которая в 1990-е гг. была бесспорным центром притяжения мигрантов в постсоветской Евразии, но и Казахстан являются странами назначения для мигрантов из стран Центральной Азии³. А мигранты из Украины и Молдовы «протоптали тропинки» на рынки труда европейских, прежде всего южно-европейских, стран, куда их привлекают более высокие зара-

ботки и где ими уже созданы устойчивые миграционные социальные сети.

Таким образом, формирование новых ориентиров миграционной политики России имеет внутреннюю логику и отвечает политическим, экономическим и демографическим интересам России.

ЧТО МЕШАЕТ?

Год, прошедший после введения новых законов, показал, что новое миграционное законодательство, увеличив численность легально работающих в России трудовых мигрантов из стран СНГ, тем не менее, не привело к тому сокращению масштабов незаконной занятости, которой можно было бы от него ожидать. Численность незаконных мигрантов в России по-прежнему составляет миллионы человек.

Конечно, выдача двух миллионов новых разрешений на работу — это несомненный результат того, что процедура их получения стала проще и мигранты готовы к легализации своего статуса. Однако правоохранительные органы по-

² Зайончковская Ж. А. Почему России необходима иммиграционная политика // Методология и методы изучения миграционных процессов: Междисциплинарное учеб. пособ. / Под ред. Ж. Зайончковской, И. Молодиковой, В. Мукомеля. — М.: Центр миграционных исследований, 2007. С. 135.

³ Садовская Е. Ю. Международные трудовые миграции, денежные переводы и развитие в республиках Центральной Азии: процесс регионализации или глобализации? // Миграция и развитие: Научная серия «Международная миграция населения: Россия и современный мир». Вып. 20 / Гл. ред. В. А. Ионцев. — М.: Мысль, Би-Эль Принт, 2007. С. 188–211.

прежнему выявляют многочисленные случаи нелегального наема иностранных работников. Почему мигранты не спешат легализовать свою трудовую деятельность? Да и те из них, что получили разрешения на работу, далеко не все трудоустроились легально, о чем свидетельствует вдвое меньшее число полученных уведомлений от работодателей. Значит, даже имея на руках разрешение на работу, мигранты часто работают в нарушение закона, не оформляя трудовой договор и не выплачивая налоги.

Что мешает эффективному осуществлению новых законов? Почему «расширение легальных каналов трудовой миграции», к которому настойчиво призывают эксперты во всем мире, не приводит к ожидаемому сокращению незаконной миграции?

Исследование, проведенное летом 2007 г. совместно МОМ, ОБСЕ и ФМС РФ «Мониторинг практики реализации нового миграционного законодательства России», позволяет частично получить ответы на эти вопросы. Обследованы были охвачены мигранты, работодатели, представители посреднических структур, представители территориальных органов ФМС и эксперты-аналитики. Более 70% опрошенных мигрантов указали, что они столкнулись с определенными трудностями при получении разрешения на работу (большие очереди,

долгое оформление разрешений на работу и т. д.). Но важно даже не это. Можно было предполагать, что поначалу работа территориальных органов ФМС, выдающих разрешения на работу, не будет гладкой. Важно другое. Мигранты, не стесняясь, говорили, что разрешения на работу вообще не нужны («и так можно работать»). Фактически это означает, что в их представлении можно работать, *никак* не оформляя свои отношения с принимающим государством и работодателем, т. е. нелегально. Это представление укоренилось в представлении мигрантов, приезжающих на работу в Россию за последнее десятилетие, когда незаконное трудоустройство в теневом секторе российской экономики стало не просто массовой практикой, но стало использоваться российскими работодателями как средство обеспечения своей конкурентоспособности путем наема дешевых и бесправных мигрантов.

Но есть и другая сторона этого вопроса. Несмотря на то, что многие обследования незаконных мигрантов показывали, что они предпочли бы законное трудоустройство⁴, на деле оказалось, что когда возможности для легализации своего статуса и вхождение в правовое поле трудовых отношений стали реальными, большинство не спешат этим воспользоваться. Во-первых, это объясняется тем,

⁴ См., например: Тюрюканова Е. В. Мигранты на неформальном рынке труда в Москве // Проблема незаконной миграции в России: реалии и поиск решений / Бюро МОМ в Москве. — М.: Гендальф, 2004. С. 161–195.

что многие работодатели стараются избегать нанимать иностранных работников легально и заключать с ними трудовой договор. Во-вторых, самих работников сдерживает система подоходного налогообложения, существующая в России. Так, в течение первых 6 месяцев работы иностранных граждан в России ставка подоходного налога с физических лиц для них составляет 30%, и только после 6 месяцев ставка понижается до 13%, как для российских граждан. Недавно произошло некоторое смягчение правил взимания подоходного налога с иностранных граждан, но ставка в 30% осталась прежней. В применении к краткосрочным и сезонным сельскохозяйственным работникам это оказывается, видимо, непосильным бременем. В-третьих, новому миграционному законодательству оказывают сопротивление теневые неформальные «поставщики» мигрантов, которые не заинтересованы в их легализации. Многие мигранты, особенно прибывающие из сельских районов Узбекистана, Таджикистана и Кыргызстана, не имеют никакого представления о том, что они должны сделать, прибыв на территорию России. Этим пользуются теневые посредники, «перехватывающие» прибывающих мигрантов на вокзалах, автобусных станциях, в аэропортах и переправляющие их работодателям. Из-за своей неинформированности мигранты фактически попадают в рабскую зависимость и незаконное положение, даже не успев воспользоваться име-

ющим у них правом легального трудоустройства.

МИГРАЦИОННАЯ ИНФРАСТРУКТУРА

Для того чтобы мигранты, прибывающие в Россию с целью трудоустройства, могли быстро найти рабочее место, соответствующее их специальности и квалификации, а вакансии, существующие на российском рынке труда, могли бы быть заполнены максимально быстро и эффективно, необходима *инфраструктура трудовой миграции*, т. е. комплекс взаимосвязанных структур, выполняющих двуетапную задачу: с одной стороны, обеспечивающих наиболее эффективное функционирование российского рынка труда путем создания условий для привлечения иностранных работников, а с другой стороны, гарантирующих трудовым мигрантам информационную, правовую и социальную поддержку во время пребывания в России.

Инфраструктура трудовой миграции призвана обеспечить «встречу» работодателя и трудового мигранта таким образом, чтобы интересы обеих сторон были соблюдены с максимальной результативностью. Она включает несколько основных элементов:

- *правовая инфраструктура* (взаимосвязанное законодательство в области миграции, налогообложения, трудового права, здравоохранения и т. д. в части регулирования прав трудовых мигран-

тов, включая двусторонние и многосторонние межгосударственные соглашения в области трудовой миграции);

- *институциональная инфраструктура* (комплекс государственных и частных институтов, обеспечивающих процесс трудовой миграции, — территориальные миграционные службы, государственные службы занятости, частные рекрутинговые агентства, кадровые агентства, а также неправительственные организации, обеспечивающие поддержку и защиту прав трудовых мигрантов);
- *информационная инфраструктура*, нацеленная на создание информационного поля для мигрантов через специализированные информационно-консультационные службы с привлечением мигрантских ассоциаций, диаспор и т. д.

Именно создание миграционной инфраструктуры является в настоящее время приоритетной задачей миграционной политики России. Мигранты из стран СНГ имеют законодательное право относительно свободного трудоустройства на российском рынке труда. Однако тот факт, что в большинстве случаев приток мигрантов происходит полустихийно, приводит к недоиспользованию их квалификационного потенциала. Приезжая в Россию, инженеры, нефтяники, строители, электрики, монтажники, бульдозеристы из стран СНГ чаще всего не знают, где конкретно они будут работать. Учи-

тывая дефицит специалистов такого рода, они, скорее всего, найдут работу по специальности. Но нередко случаи, когда иностранные работники оказываются вынужденными работать не по специальности, что означает недопустимую растрату человеческого капитала.

Совершенствование системы управления трудовой миграцией идет, в частности, по пути реализации совместных инновационных инициатив российского государства и бизнеса: создания миграционных трудовых бирж, миграционных «терминалов», миграционных «мостов», заключения прямых договоров между регионами России и странами происхождения мигрантов и т. д. Такого рода структуры помогут работодателям и работникам быстрее и с меньшими потерями найти друг друга.

Одним из перспективных путей формирования необходимого баланса трудовых ресурсов является организованное привлечение (оргнабор) иностранной рабочей силы в соответствии с потребностями российских предприятий. Оргнабор может осуществляться через государственные структуры, через двусторонние соглашения, через посредничество частных агентств занятости, а также через прямые соглашения между предприятиями / регионами России и странами происхождения мигрантов. Основным преимуществом оргнабора является возможность привлечения иностранной рабочей силы требуемой специальности и квалификации. Еще находясь в своей

стране, будущий трудовой мигрант будет четко представлять себе, где, кем и на каких условиях он будет работать в России. Эта форма организации трудовой миграции подразумевает взаимодействие стран привлечения и стран происхождения мигрантов на уровне государственных и частных посреднических организаций.

Развитие инфраструктуры трудовой миграции в России означает для российских работодателей возможность множественных вариантов привлечения иностранных работников необходимой специальности и квалификации: через организованный набор, через общую базу данных, через двусторонние соглашения, через миграционные терминалы и биржи и т. д.

ПЕРСПЕКТИВЫ МЕЖГОСУДАРСТВЕННОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Инфраструктура международной трудовой миграции является составной частью инфраструктуры национального рынка труда, но в то же время выходит за его рамки. Поскольку международная миграция — процесс транснациональный по своей природе, в ее управлении могут принимать участие как страны, принимающие мигрантов, в данном случае Россия, так и страны происхождения мигрантов. В самые последние годы Узбекистан, Таджикистан, Кыргызстан, Молдова проявляют активное стремление к упорядочению

миграционных потоков, связывающих их с Россией, легализации мигрантов, обеспечению их трудовых и социальных прав, формированию каналов легального перевода денежных средств мигрантов на родину.

Страны происхождения мигрантов могут сыграть важную роль в создании и правовой, и институциональной, и информационной инфраструктуры международной трудовой миграции. Недаром в последние годы активизировалась практика заключения двусторонних межгосударственных соглашений о трудовой миграции. Последние соглашения, готовящиеся к подписанию с Узбекистаном, Азербайджаном, а также многостороннее соглашение о временной трудовой миграции в рамках ЕврАзЭС, принципиально отличаются от тех двусторонних соглашений, которые были подписаны Россией с рядом постсоветских государств в начале 1990-х гг. Они демонстрируют взаимный интерес сторон к объединению усилий в недопущении незаконной миграции и трудовой эксплуатации нелегальных рабочих, в обеспечении защиты прав мигрантов, а также предусматривают конкретные меры по признанию документов об образовании и профессиональной квалификации, обеспечению процесса адаптации за счет работодателя (языковая и профессиональная подготовка), компенсациям в случае досрочного расторжения трудового договора, содействию денежным переводам мигрантов и т. д.

Готовящееся Соглашение о трудовой деятельности граждан государств-членов ЕврАзЭС, временно проживающих на территории государств Сообщества, является результатом кропотливой работы по координации действий в области трудовой миграции и ставит своими целями гармонизацию национальных законодательств в области трудовой миграции, создание межгосударственного банка данных о вакансиях и предложениях, проведение согласованного мониторинга ситуации на региональном рынке труда, организацию информационной, правовой и иной помощи трудящимся-мигрантам. Важно, что во главу угла ставится согласование этого соглашения с другими межгосударственными инициативами, действующими в миграционной сфере: о взаимных безвизовых поездках граждан, о равных правах на получение скорой и неотложной медицинской помощи, о взаимном признании прав на возмещение ущерба от увечий, о денежных переводах. Таким образом, постепенно создается единое правовое поле, в рамках которого и будет формироваться *единый рынок труда*.

Страны происхождения могут многое сделать — и уже делают — в области обеспечения мигрантов, выезжающих на работу в Россию, информацией о российском миг-

рационном законодательстве и, соответственно, правах и обязанностях временных трудовых мигрантов, об опасностях и последствиях нелегального трудоустройства, о возможностях поиска работы через посреднические структуры, о налогообложении в России, о возможностях получения медицинской помощи и т. д. Существуют многочисленные примеры того, что заключаются прямые договоры между крупными российскими предприятиями, испытывающими нехватку кадров, и странами происхождения мигрантов. Профессиональная подготовка работников осуществляется в России, так что по возвращении мигранты могут использовать полученную квалификацию на родине.

Есть также примеры того, что средства, заработанные в России, используются вернувшимися мигрантами для организации собственного малого бизнеса, что создает новые рабочие места в странах их происхождения. Так, по данным исследования, проведенного в Кыргызстане в 111 кыргызских фирмах, собственники которых прежде были трудовыми мигрантами в России и накопили первоначальный капитал на выездных заработках, было создано свыше 3,7 тыс. рабочих мест, т. е. в среднем по 33 на одну фирму⁵. Не случайно правительство Кыргызстана столь

⁵ Исследование Л. Максаковой и А. Элебаевой, Национальный институт макроэкономических и социальных исследований Кыргызстана. Цит. по: Садовская Е. Ю. Международная трудовая миграция и денежные переводы в республиках Центральной Азии: стратегия выживания или стратегия развития? // Международная миграция:

четко определило свою позицию в отношении трудовой миграции своих граждан в другие страны, приняв Государственную миграционную программу на 2007–2012 гг., где ставится цель содействовать организованной трудовой миграции, в частности, через установление партнерских отношений с государственными структурами и работодателями стран-реципиентов, изучение потребности зарубежных рынков труда и создание системы организованного трудоустройства граждан Кыргызстана за рубежом.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В 1990-е гг. международная трудовая миграция выступила важным фактором сохранения социальной стабильности на постсоветском пространстве. К середине 2000-х гг. она превратилась в стабильный *фактор экономического развития*, как отдельных государств, так и региона в целом. В России и Казахстане — основных принимающих

странах — целый ряд отраслей (строительство, сельское хозяйство, сфера услуг) предъявляют устойчивый спрос на иностранных рабочих. Произошла *сегментация* рынка труда, типичная для всех основных принимающих мигрантов стран, которые уже не могут обходиться без привлечения иностранной рабочей силы⁶.

С другой стороны, для «малых» стран региона участие определенной части их рабочей силы в трудовой миграции и получение денежных переводов от этих мигрантов стало важным и устойчивым источником пополнения национального бюджета⁷. Недаром усиление взаимодействия в области развития легальных форм трудовой миграции и является одним из приоритетных направлений сотрудничества как между странами СНГ, так и в рамках Евразийского экономического сообщества.

Взаимный интерес государств к формированию единого рынка труда в рамках СНГ становится все более очевидным. Этот вопрос

экономика и политика: Научная серия «Международная миграция населения: Россия и современный мир». Вып. 18 / Гл. ред. В. А. Ионцев. — М.: ТЕИС, 2006. С. 80.

⁶ Подробнее см.: *Ивахнюк И. В.* Международная трудовая миграция. — М.: МГУ, ТЕИС, 2005. С. 224–243.

⁷ Согласно данным Центрального банка России, объем денежных переводов мигрантов из России в другие страны СНГ возрос в 7 раз за период 1999–2004 гг.: с 0,5 млрд до 3,5 млрд долл. США. По данным Национального банка Казахстана, после 2000 г. переводы резидентов и нерезидентов из Казахстана по официальным каналам возрастали в полтора-два раза ежегодно и к 2005 г. превысили 1 млрд долл. Следует учитывать, что подавляющая часть денег пересылается мигрантами на родину, минуя официальные каналы — через друзей, родственников, земляков или перевозится лично. По оценке Федеральной миграционной службы России, в общей сложности мигрантами вывозится ежегодно 7–8 млрд долл.

ставится Исполнительным Советом СНГ и находит свое разрешение через растущую скоординированность национальных законодательств в области миграции и социального обеспечения.

Благодаря законодательным инициативам, осуществленным в 2007 г., Правительство России сделало важный шаг в направлении к созданию единого рынка труда СНГ. Более того, новое миграционное законодательство способствует превращению российской миграционной политики из пассивной в активную, т. е. из политики, реагирующей на происходящие миграционные процессы, в политику, формирующую эти процессы в интересах социально-экономического и демографического развития России. Так сложилось, что открытая миграционная полити-

ка России отвечает одновременно экономическим интересам стран-партнеров — именно поэтому она была одобрена и поддержана странами СНГ.

Следующим шагом на пути формирования общего рынка труда становится сотрудничество между странами региона в создании эффективной миграционной инфраструктуры. Все чаще и Россия, и другие государства СНГ приходят к выводу, что международная миграция должна восприниматься не как *проблема, которую нужно решать*, а как *ресурс, который нужно использовать*. Именно при таком подходе позитивный потенциал миграции будет работать на регион, на участвующие в миграции страны, на общество и на самих мигрантов.

104 ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О НОРМОТВОРЧЕСТВЕ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

НОРМОТВОРЧЕСТВО, ПРАВОТВОРЧЕСТВО,
ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ,
НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ,
АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА

KEY WORDS

RULE-MARKING, LAW-MARKING, EXECUTIVE
AUTHORITIES, LEGISLATIVE ACTS, ADMINISTRATIVE
REFORM

Статья посвящена теоретическим вопросам организации и осуществления нормотворчества органами исполнительной власти Российской Федерации. Дается подробное определение термина «нормотворчество». Рассматриваются субъекты и объект нормотворчества. Показано различие понятий «нормотворчество» и «правотворчество», описаны виды нормотворчества органов исполнительной власти. По мнению авторов, процесс нормотворчества органов исполнительной власти представляет собой технологический процесс, каждая стадия которого должна быть законодательно закреплена. Авторы считают крайне важным ускорение разработки Федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации» в рамках проводимой административной реформы.

СОЛОВЬЕВА

Анна Константиновна — кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права Северо-Западной академии государственной службы.

СИВОЛОБОВА

Анастасия Алексеевна — начальник отдела кадров «Научно-производственного предприятия «Нейво», аспирант 3-го курса кафедры административного права Северо-Западной академии государственной службы.

The article is dedicated to the theoretical aspects of rule-making organization and implementation by the executive authorities of the Russian Federation. The detailed definition of the term «rule-making» is formulated. The subjects and objects of rule-making are considered. The difference of the terms «rule-making» and «law-making» is indicated, and the types of rule-making conducted by the executive power organs are described. It is the authors' opinion that the executive organs rule-making process is technological process, each stage of which should be fixed by law. The authors consider that speeding up the development of the law «About the legislative acts of the Russian Federation» in the frame of conducted administrative reform is the most important.

Развитие в России демократических процессов, начиная с 1993 г., ознаменовавшегося принятием Конституции Российской Федерации, и постепенное изменение законодательства послужили толчком к развитию нормотворчества органов государственной власти. Однако в современной научной административно-правовой литературе не уделяется, на наш взгляд, достаточного внимания теоретическим вопросам организации и осуществления нор-

мотворчества органами исполнительной власти Российской Федерации, обеспечивающего оптимальное функционирование всей правовой системы государства¹.

В начале 1990-х гг. в рамках науки административного права рассматривались вопросы подготовки, издания, вступления в силу и действия актов, называвшихся тогда управленческими; формулировались требования, предъявляемые к такого рода документам; обсуждался правовой статус юридических отделов, бюро, главных и старших юрисконсультов министерств, ведомств, организаций².

В настоящее время интерес к данному вопросу стал расти как в науке, так и на практике. В частности, в учебные программы по административному праву вводится курс об административном нормотворчестве³; среди «правовых форм» в теории административно-

го права выделяется нормотворчество, причем под этим подразумевается издание нормативных правовых актов, состоящее из «сложной системы действий»⁴; в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»⁵ введена отдельная статья, посвященная актам Правительства (ст. 23); в Правительстве Российской Федерации разработаны «Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»⁶ и т. д.

В отношении теоретической базы примечательно, что последние крупная работа, связанная с данной тематикой, была выпущена в 1977 г. Она принадлежала профессору, доктору юридических наук Б. В. Дрейшеву, который рассматривал вопросы теории и практики подготовки и принятия нормативных правовых актов органами тогда

¹ См., например: *Атаманчук Г. В.* Административное право: Учебник. — М., 2003; *Старилов Ю. Н.* Курс общего административного права: в 3 т. Т. 1. История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. — М., 2002; *Тихомиров Ю. А.* Административное право и процесс: полный курс. — М., 2001; *Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н.* Административное право: Учебник для вузов. — М., 2005 и др.

² Советское административное право: Учебник / Под ред. П. Т. Василенкова. — М., 1990. С. 165–169, 494.

³ Сборник методических материалов по курсу «Административное право». — М., 1998. С. 17.

⁴ *Корнев А. П.* Административное право России. — М., 1996. С. 156.

⁵ Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. (ред. от 02.03.2007) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

⁶ Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» от 13 августа 1997 г. № 1009 (ред. от 07.07.2006) // Российская газета от 21 августа 1997 г. № 161.

еще советского государственного управления⁷. С тех пор законодательство претерпело массу изменений, и сейчас как никогда, в силу проведения административной реформы и совершенствования российского законодательства, переустройства и реформирования органов исполнительной власти Российской Федерации, следует уделить пристальное внимание данному вопросу.

Распоряжением Правительства Российской Федерации одобрена «Концепция административной реформы»⁸, в соответствии с которой реформирование системы государственного управления в России является одним из важных условий ускорения социально-экономического развития страны. Постановлениями Правительства Российской Федерации «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»⁹ и «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти»¹⁰ закреплены принципы административной реформы, применяемые для взаимодействия и организации деятельности феде-

ральных органов исполнительной власти. В то же время стадии практической реализации достигла лишь относительно небольшая часть мероприятий административной реформы. По ряду ее приоритетных направлений работы еще не начаты. И прежде всего это касается механизмов реализации полномочий органов исполнительной власти, в том числе и нормотворческих, необходимых для работы в современных условиях.

Требует оптимизации взаимодействие федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также взаимодействие органов исполнительной власти с обществом. В «Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах» отмечено, что административная реформа затронула в основном федеральный уровень исполнительной власти. На региональном же уровне она реализуется лишь в виде экспериментов. С данным положением нельзя не согласиться, учитывая, что принятые нормативные правовые акты

⁷ Дрейшев Б. В. Правотворчество в советском государственном управлении. — М., 1977.

⁸ Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах / Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (ред. от 28.03.2008) // СЗ РФ. 2005 г. № 46. Ст. 4720.

⁹ Постановление Правительства Российской Федерации «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» от 19 января 2005 г. № 30 // СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 305.

¹⁰ Постановление Правительства Российской Федерации «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» от 28 июля 2005 г. № 452 // СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233.

субъектов Российской Федерации лишь отчасти регулируют проблему нормотворчества¹¹.

Обратимся к этимологии термина «нормотворчество», включающего в себя две части: «норма» и «творчество». Первая часть — «норма» — определяет направленность этого вида деятельности органов исполнительной власти. Например, законодатель, создавая норму права, подразумевает ее полную и точную реализацию, и в определенных случаях побуждает органы исполнительной власти к созданию правил, обеспечивающих выполнение этой задачи.

Вторая часть анализируемого термина — «творчество» — толкуется как деятельность, направленная на создание новых по замыслу культурных и материальных ценностей¹². Но может ли деятельность государственного органа носить творческий характер? Деятельность органов исполнительной власти строго регламентирована и осуществляется, в первую очередь, для обеспечения реализации первичной воли законодателя. В то же время органы исполнительной власти вправе принимать нормативные правовые акты и без «указания» законодательных органов. С другой стороны, согласно ука-

занному определению, создание чего-либо нового, а в данном случае — нормативного правового акта, уже подразумевает под собой творческую работу. В этой связи целесообразно говорить о том, что нормотворчество — творческий процесс, охватывающий как познавательные и содержательные, так и процессуальные и технико-юридические аспекты.

Именно на творчестве в процессе создания правовых норм акцентировал внимание А. Нашиц: «...правотворчество необходимо для жизни и деятельности людей, — это почетная, но трудная задача, ибо даже самых лучших побуждений недостаточно для того, чтобы создать творение, которое адекватно и в нужный момент отражало бы жизнь во всей ее сложности и со свойственными ей тенденциями развития, в котором общество могло бы без труда узнать себя и увидеть недеформированное отражение своего реального бытия, своих стремлений и чаяний»¹³.

Субъектами нормотворчества в системе исполнительной власти Российской Федерации являются непосредственно органы исполнительной власти, их внутренние подразделения и должностные лица, обладающие необходимыми

¹¹ См., например: Закон Иркутской области «О законах и иных областных нормативных правовых актах» от 17 января 1997 г. № 4-оз // Восточно-Сибирская правда. 6 февраля 1997 г.

¹² Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка / РАН. Российский фонд культуры. — М., 1995. С. 413, 780.

¹³ Нашиц А. Правотворчество (теория и законодательная техника). — М., 1974. С. 236.

полномочиями для принятия (издания) и изменения нормативных правовых актов.

Объектом нормотворчества органов исполнительной власти в Российской Федерации выступает нормативный правовой акт, принятый (изданный) или измененный субъектом нормотворчества, обладающим соответствующей компетенцией.

Достаточно часто в юридической литературе понятия «нормотворчество» и «правотворчество» отождествляются, хотя это неверно. Главным различием этих понятий является направление их деятельности: если правотворчество регулирует правовые основы жизни общества и государства, закрепляя их в соответствующих правовых актах, то нормотворчество имеет, в том числе, и социальную направленность. То есть нормотворчество, по сравнению с правотворчеством, регулирующим исключительно правовые аспекты, может включать в себя также и социальные, технические, организационные и другие вопросы. Например, нормативный акт, содержащий экономические показатели, технические характеристики и прочее, не является сугубо правовым. Так, приказ Министерства по антимонопольной поли-

тике и поддержке предпринимательства РФ «Об утверждении порядка расчетов тарифов за предоставление местных телефонных соединений (разговоров) при повременной системе оплаты услуг повременной связи»¹⁴ содержит многочисленные формулы и расчеты, которые не ясны гражданам без экономического образования.

Подобные нормативные правовые акты, содержащие не только правовые аспекты, по содержанию выходят за пределы правотворчества. Нормотворчество же регулирует деятельность по изданию (принятию) и разработке как правовых, так и технико-правовых, экономико-правовых, социально-правовых и других нормативных актов. В. С. Фридман по этому поводу отмечает: «Следует помнить, что в процессе правотворчества создаются акты, содержащие общие правила поведения, рассчитанные на неопределенное количество случаев и лиц»¹⁵. В процессе же нормотворчества могут издаваться и акты, имеющие конкретного адресата, рассчитанные на узкий круг лиц.

Таким образом, объединяя правовую и неправовую формы осуществления нормотворческой функции исполнительной власти Российской Федерации, можно гово-

¹⁴ Приказ МАП РФ «Об утверждении порядка расчетов тарифов за предоставление местных телефонных соединений (разговоров) при повременной системе оплаты услуг повременной связи» от 14 мая 2002 г. № 437 (с изм. от 24.03.2005) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 22.07.2002. № 29.

¹⁵ Фридман В. С. Правовая форма государственной деятельности // Ежегодник Северо-Западной академии государственной службы 2001: Сб. науч. ст. — СПб., 2002. С. 301.

ных видов нормативных актов органов исполнительной власти (правовых, экономико-правовых, технико-правовых и др.), но и о классификации самого нормотворчества. Так, по нашему мнению, было бы логичным подразделить нормотворчество органов исполнительной власти на следующие виды: нормотворчество правовое, результатом которого является нормативный правовой акт (т. е. непосредственно правотворчество); нормотворчество экономико-правовое, выраженное в процессе разработки и принятия (издания) нормативного акта экономического характера, т. е. содержащего экономические характеристики и показатели¹⁶; нормотворчество технико-правовое, результат которого — технический нормативный акт, содержащий технические термины и определения, понятные для узкого круга лиц¹⁷; нормотворчество информационно-правовое, результатом которого является нормативный акт информационного характера, т. е. регулирующий информационные правоотношения; нормо-

творчество социально-правовое; нормотворчество организационно-правовое.

Следует отметить, что нормативные акты экономического, технического, информационного, социального и организационного характера являются одновременно и правовыми, поскольку содержат нормы права, но основной их характеристикой будет выступать, тем не менее, не правовая принадлежность, а, соответственно, техническая, социальная и др., рассчитанная на людей с определенным профильным образованием или родом деятельности.

Р. Лукич определяет правотворчество как комплексную деятельность, состоящую из операций, которые являются разновидностью умственной деятельности, и каждая из которых выполняется различными способами и методами¹⁸. В. Нерсисянц придерживается следующего определения: «Правотворчество есть форма государственной деятельности, направленная на создание правовых норм, а также на их дальнейшее совершенствование, изменение или отмену»¹⁹.

¹⁶ Например, приказ Мининформсвязи «Об утверждении методики расчета экономически обоснованных затрат и нормативной прибыли на услуги присоединения и услуги по пропуску трафика на универсальные услуги связи» от 24 мая 2006 г. № 66 (ред. от 11.04.2008) // Российская газета от 7 июня 2006 г. № 120.

¹⁷ Например, постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении положения об обеспечении доступа организаций к местным газораспределительным сетям» от 24 ноября 1998 г. № 1370 (ред. от 28.07.2000) // СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5937.

¹⁸ Лукич Р. Методология права. — М., 1981. С. 215.

¹⁹ Проблемы общей теории государства и права / Под ред. В. Нерсисянца. — М., 2002. С. 262.

Нормативный правовой акт является завершающим звеном и результатом правотворчества, но в этот процесс также не включаются организационные действия, содействующие непосредственной правовой работе над нормативным правовым актом. Под сферу правотворчества подпадают акты, являющиеся сугубо правовыми. Таким образом, правотворчество является неотъемлемой частью нормотворчества, его составляющей.

Результатом нормотворческой деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации является нормативный акт, причем он может отражать не только правовую, как уже было отмечено, но и экономическую, техническую, информационную, организационную и другие сферы.

Нормотворчество органов исполнительной власти Российской Федерации, являющееся комплексным, многосторонним понятием, отличающимся немалой сложностью, имеет, как минимум, социальную, правовую и юридико-техническую основы своей деятельности, которые взаимодействуют между собой. Социальная основа нормотворчества органов исполнительной власти Российской Федерации заключается в выявлении необходимости разработки нормативного правового акта — изучении общественного мнения, анализе си-

туации в стране, прогнозировании и др. Другими словами, в процессе нормотворчества должно учитываться мнение граждан.

Как было отмечено в «Концепции административной реформы», одной из ключевых проблем функционирования системы исполнительной власти в Российской Федерации является информационная закрытость органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также отсутствие обратной связи с гражданами и организациями²⁰. Россия — одна из немногих стран, в которой нет законодательно установленных процедур раскрытия и закрытия информации о деятельности государственных органов. Процесс получения информации сложен, значимая для общества информация предоставляется государственными органами зачастую несвоевременно либо вовсе недоступна. При этом практически любая информация по решению государственного органа может быть признана конфиденциальной и не подлежащей опубликованию. Реализация конституционного права граждан на получение информации в связи с этим чрезвычайно затруднена²¹.

В рамках административной реформы необходимо разработать нормативно-правовую и методическую базу, внедрить механизмы повышения открытости государ-

²⁰ Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах. Указ. акт.

²¹ Там же.

ственных органов, а также обеспечить совершенствование взаимодействия органов исполнительной власти и общества. В частности, необходимо создать действенные каналы влияния общества на подготовку и принятие затрагивающих их права, законные интересы решений органов исполнительной власти Российской Федерации.

Создателем правовой основы нормотворчества является само государство, а в рассматриваемом случае — органы исполнительной власти Российской Федерации, осуществляющие государственную деятельность от имени и в интересах государства, занимающиеся закреплением норм права в издаваемых, принимаемых ими нормативно-правовых актах.

Юридино-техническая основа нормотворчества является необходимой составляющей нормотворчества органов исполнительной власти Российской Федерации. Речь идет о юридической технике, которая включает в себя средства и приемы, используемые при составлении текстов нормативных актов. Недооценка важности соблюдения технических требований, предъявляемых к нормативным

актам, ведет на практике к громоздкости, неконкретности, противоречивости и неясности текстов актов. Не случайно в юридической литературе настойчиво проводится мысль о необходимости изменения отношения к оформлению нормативных актов²². Эффективность и результативность нормативно-правовых актов в большой мере зависят от точности и ясности юридических формулировок, их нахождения в логической связи, последовательности и т. д.²³

Понятие «юридическая техника» трактуется как совокупность определенных приемов, правил, методов, применяемых как при разработке содержания и структуры правовых актов, так и при их претворении в жизнь²⁴. Элементами юридической техники являются юридическая терминология, юридические конструкции и способы построения нормативно-правовых актов в целом. Юридическая терминология состоит из юридических терминов, представляющих собой словесное обозначение государственно-правовых понятий, с помощью которых выражается и закрепляется содержание нормативно-правовых предписаний²⁵.

²² См., например: Тихомиров Ю. А., Котелевская И. В. Правовые акты: Учеб.-практ. и справ. пособ. — М., 2000. С. 41–43.

²³ Теория государства и права: Учебник для вузов / Отв. ред. В. Д. Перевалов. — М., 2005. С. 204.

²⁴ Чигидин Б. В. К вопросу о понятии юридической техники // Представительная власть. 2002. № 5–6. С. 47–48.

²⁵ Большой юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина и др. — М., 1998. С. 782.

Юридические термины можно классифицировать по стилистическим особенностям, например: а) общезначимые термины (характеризуются тем, что они употребляются в обыденном смысле и понятны всем); б) специально-юридические термины, которые обладают особым правовым содержанием, например: исковая давность; в) специально-технические термины, отражающие область специальных знаний — техники, экономики, медицины и т. д., например, трансгенные организмы. Между тем, как считают исследователи данной тематики, терминологический разноречивый — это один из основных изъянов текстов, представляемых на правовую и лингвистическую экспертизы²⁶.

В качестве примера «чистоты» и «доступности» русского языка можно привести Постановление Правительства Российской Федерации от 8 февраля 1999 г. «О порядке неприменения (!) штрафных санкций к кредитным организациям за задержку проведения платежей в бюджет и во внебюджетные фонды»²⁷. Как подчеркивает в своей

монографии В. Д. Сорокин, следуя такому стилю, можно, вероятно, принять акт, регулирующий порядок перехода (!) улицы по запрещающему сигналу светофора...²⁸.

В то же время процесс нормотворчества органов исполнительной власти представляет собой, по нашему мнению, технологический процесс. Для разработки и принятия (издания) нормативных актов органами исполнительной власти Российской Федерации должна быть выработана определенная последовательность совершаемых действий, т. е. технология. Причем каждая стадия данного технологического процесса должна быть законодательно закреплена. Таким образом, последовательность стадий процесса нормотворчества и порядок их реализации можно назвать «технологией» нормотворчества.

В юридической литературе можно встретить понятие технологии издания нормативного акта²⁹, но ни разу не употреблялось понятие «технология нормотворчества».

В юридических словарях определение термина «технология» от-

²⁶ Чунакова Н. Б. Проблемы использования лексических средств языка и юридической техники в законодательном процессе // Проблемы юридической техники: Сб. ст. / Под ред. В. М. Баранова. — Н. Новгород, 2000. С. 207–208.

²⁷ Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник для вузов. — М., 1996. С. 229.

²⁸ Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право: Учебник. — СПб., 2004. С. 214.

²⁹ Дрейшев Б. В. отмечал по этому поводу следующее: «В правотворческом процессе материальные и процессуальные отношения слиты воедино, неразрывны и находятся в движении, определяемом “технологией” издания нормативного акта». См.: Дрейшев Б. В. Правотворческие отношения в советском государственном управлении. — Л., 1978. С. 65.

сутствует. Обратимся к экономическим словарям. Технология (греч. *techne* — искусство, мастерство; *logos* — слово, понятие, учение) — способ преобразования вещества, энергии, информации в процессе изготовления продукции, выполнения работ³⁰. Технология включает последовательность операций и процедур. Исходя из этого определения, технологию нормотворчества можно определить как способ, последовательность действий, порядок реализации органами исполнительной власти Российской Федерации, обладающими соответствующей компетенцией, их нормотворческой деятельности, направленной на правовое регулирование общественных отношений, посредством издания (принятия) нормативного акта органом исполнительной власти Российской Федерации. Считаем полезным введение данного термина в научный оборот в силу его актуальности, обоснованности в современных условиях и практической значимости, как в работе органов исполнительной власти, так и в теоретических исследованиях процесса нормотворчества.

Технология нормотворчества, прежде всего, должна предусматривать назначение и содержание нормативного акта, круг участников его создания, последователь-

ность и порядок совершаемых действий. Роль технологии нормотворчества, призванной упорядочить и систематизировать работу органов исполнительной власти Российской Федерации, особенно важна в рамках реформируемого законодательства.

Следует также отметить, что нормотворчество должно быть исследовано не только в общем виде — необходимо рассматривать и те «атомы», из которых оно состоит, а именно: нормотворческую деятельность и процесс. В настоящее время в российском законодательстве отсутствуют определения нормотворчества, нормотворческой деятельности и процесса, что является научной и законодательной проблемой.

Обратимся к зарубежному опыту. Согласно закону Республики Беларусь «О нормативно-правовых актах»³¹, нормотворческая деятельность — это научная и организационная деятельность по подготовке, экспертизе, изменению, дополнению, принятию (изданию), толкованию, приостановлению действия, признанию утратившими силу либо отмене нормативных правовых актов. Нормотворческий процесс определяется как нормотворческая деятельность нормотворческих органов (должностных лиц) по разработке и принятию

³⁰ Glossary Commander: Служба тематических толковых словарей. [Доступ: <http://www.glossary.ru>]

³¹ Закон Республики Беларусь «О нормативно-правовых актах республики Беларусь» от 10 января 2000 г. № 361-3 (ред. от 17.05.2007) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006 г. № 86. 2/1216.

114 (изданию) нормативных правовых актов, введению их в действие.

Помимо проблемы отсутствия определений основных понятий в российском законодательстве о нормотворчестве на сегодняшний день фактически не установлена иерархия действующих нормативных правовых актов, не определен исчерпывающий перечень их видов для различных нормотворческих органов Российской Федерации, что является серьезной нормотворческой проблемой³².

В нашей стране уже давно назрела необходимость принятия единого федерального законодательного акта «О нормативных право-

вых актах Российской Федерации», который обеспечит определенность в подходе к нормотворческой деятельности всех уровней, и нормотворчества органов исполнительной власти Российской Федерации в частности, хотя на данный момент его принятие не планируется³³. Тем не менее на данном этапе было бы целесообразно разработать единый федеральный законодательный акт, который бы объединил существующие сегодня нормы и правила нормотворчества органов исполнительной власти Российской Федерации, рассеянные по различным нормативным правовым актам, восполнил про-

³² Идет постоянное сражение, или, по определению Тихомирова Ю. А., «дуэль», между федеральными нормативными актами и законами субъектов Федерации, между различными федеральными нормативными актами, между законами и нормативными договорами. Наблюдается тенденция подмены законов подзаконными актами, с одной стороны, и подмена предмета закона предметом подзаконного акта — с другой. На местах нередко нарушается Конституция Российской Федерации. В нормотворческой гонке качество самих законов и других нормативных актов оставляет только желать лучшего. Конституционный Суд Российской Федерации завален делами о несоответствии нормативных правовых актов Конституции. Правоприменительные и правоохранительные органы работают в экстремальных условиях. См.: Тихомиров Ю. А. Коллизионное право. — М., 2000. С. 29–30.

³³ Существуют отдельные нормативно-правовые акты, которые лишь отчасти регулируют данную проблему, например: Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; Постановление Правительства РФ «Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» от 13 августа 1997 г. № 1009 // Российская газета от 21 августа 1997 г. № 161; Постановление Правительства РФ «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» от 19 января 2005 г. № 30 // СЗ РФ. 2005. № 5. Ст. 305; Постановление Правительства РФ «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» от 28 июля 2005 г. № 452 // СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233 и др. Данные акты не систематизированы и не отражают должным образом всех стадий, принципов, видов и самого понятия нормотворчества.

белы в законодательстве, вобрал в себя все положительные аспекты предыдущего опыта, как советского, так и, возможно, зарубежного.

Что должно быть включено в содержание Федерального закона «О нормативно-правовых актах Российской Федерации»?

В первую очередь, на наш взгляд, следует обратить внимание на определение понятий как самого нормотворчества, так и его производных, т. е. ввести единый терминологический словарь российского законодательства в сфере нормотворчества. Необходимо урегулировать виды нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации с их полными характеристиками и иерархией.

Далее, целесообразно было бы определить правила юридической техники для нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации, урегулировать экспертизу проектов нормативных правовых актов, установить общие правила, обеспечивающие законность, гласность подготовки и издания нормативных актов.

По мнению Е. А. Лукьяновой, данный федеральный закон мог бы стать базовым для целой серии будущих законов и иных нормативных актов, которые, возможно (и желательно), будут в нем прямо названы. Это, например, уже внесенные Президентом Российской

Федерации в порядке законодательной инициативы законы «О систематизации и кодификации нормативных правовых актов», «О языке законов» (или «О юридических терминах») и другие³⁴.

Назначение данного федерального закона состоит в упорядочении всего нормативно-правового массива, установлении требований к правовому акту. Это очень важно в практическом плане, поскольку до сих пор путаница с видами актов, основаниями принятия и соотношением между собой порождает массу юридических коллизий. То законы «сталкиваются» между собой, то им противоречат ведомственные и локальные акты. Новый закон должен заложить прочную основу для правовой системы страны, способствуя развитию административной реформы.

В концептуальном плане важно привлечь внимание к основным положениям. Во-первых, проект должен регулировать все стадии движения акта — от его идеи до принятия и реализации. Во-вторых, четкая классификация нормативных правовых актов даст возможность определения их системы, начиная с федеральных конституционных законов и заканчивая муниципальными актами. Системность подхода позволит уйти от традиционного акцента на вопросах подготовки и принятия только законов. Далее следует урегулировать порядок подготовки,

³⁴ Лукьянова Е. А. Закон о законах // Законодательство. 1999. № 11. С. 34.

116 рассмотрения и принятия правовых актов, проведение их экспертизы.

Согласимся с Ю. А. Тихомировым, который считает, что в проекте федерального закона целесообразно впервые в отечественной практике раскрыть механизм реализации правовых актов. Пока это слабейший участок нашей правовой сферы. В то же время актуализации рассматриваемого проекта закона послужат нормы о процедурах разрешения юридических коллизий.

Считаем целесообразным ускорение разработки федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации»,

учитывая, что разговоры о его необходимости ведутся уже давно, а ситуация в сфере нормотворчества отнюдь не улучшается. В рамках проводимой административной реформы, по нашему мнению, должны получить развитие меры, направленные на совершенствование деятельности в сфере подготовки и принятия нормативных актов органов исполнительной власти Российской Федерации. Необходимо повысить эффективность государственного управления путем кардинального улучшения работы органов исполнительной власти Российской Федерации в сфере нормотворчества.

МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВА В ГЕРМАНИИ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВА, МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ, ОПТИМАЛЬНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ РЕСУРСОВ, АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА, ДЕБЮРОКРАТИЗАЦИЯ, ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО

KEY WORDS

STATE MODERNISATION, MODELS OF STATE REFORMING, OPTIMUM RESOURCE USING, ADMINISTRATIVE REFORM, BUREAUCRACY CUTTING DOWN, ELECTRONIC GOVERNMENT

Статья посвящена проблемам модернизации государства в Федеративной Республике Германии. Отмечается, что государственное реформирование проводится в стране периодически, с интервалом примерно в 10–20 лет; при этом используются различные, в том числе заимствованные, модели. Приводится краткое описание данных моделей в хронологическом порядке. Указывается, что в период после 2004 г. приоритетными в программе модернизации системы управления государством становятся направления, связанные с повышением эффективности системы управления путем оптимального использования ресурсов, укрепления знаний, навыков и мотиваций сотрудников, а также сокращения бюрократии. В качестве одного из главных двигателей административной реформы и дебюрократизации рассматривается создание «электронного правительства».

Федеративная Республика Германия является федеративным государством, в котором осуществление государственной власти разделено между федеральным уровнем — федерацией и ре-

The article is dedicated to the problems of state modernization in the Federal Republic of Germany. It is noted that state reforming is provided in the country periodically with 10–20 years interval, using different, including borrowed models. Short description of the models in the chronological order is provided. It is pointed out that in the period after 2004 year the most important trends in the programmes of state administration system modernisation are the trends, connected with the increasing of the effectiveness of the administrative systems by the optimum resource using, increasing knowledge's, professional skill and motivation of the employees, and bureaucracy cutting down. Creation of the «electronic government» is considered to be one of the main administrative reform motive forces.

гиональным — землями. Земли обладают некоторыми признаками государства. Как и федерация, они имеют парламенты, правительства и органы управления, а также суды. Со времени принятия Основного закона в 1949 г. федерация широко использует свои полномочия в создании законодательства, при этом исполнение федеральных и земельных законов обязательно для земель и муниципалитетов, как части земель. Федеральная система органов управления относительно мала. Поэтому в Германии говорят о так называемом административном федерализме.

Д-р ХИЛЛ

Херманн — профессор Высшей школы управления (Федеративная Республика Германия, г. Шпейер).

* Перевод — Э. С. Шевченко.

Подходы к реформам управления существуют на всех уровнях — на федеральном, земельном и муниципальном. В 1970-х гг. в землях прежней Федеративной Республики были проведены обширные муниципальные территориальные реформы. В 1990-х гг. такие реформы были проведены в новых федеральных землях. После территориальной реформы во многих старых федеральных землях последовала функциональная реформа, в результате которой задачи были переданы «сверху вниз», т. е. от земельных органов управления — укрупненным муниципалитетам. В 1970-х гг. на федеральном уровне была предпринята попытка проведения масштабных реформ бюджета, планирования, менеджмента, а также законодательства о государственной службе. В ходе реформирования бюджета и планирования в качестве ориентира была выбрана американская модель «Planning Programming Budgeting System» (PPBS).

Реформирование менеджмента происходило по Харцбургской модели «Management by Objectives» (управление по целям). Все реформы, как и запланированная крупная реформа законодательства о государственной службе, не были завершены. Частично они потерпели крах, столкнувшись с сопротивлением тех, кого они затрагивали.

В 1980-е гг. была предпринята попытка провести критический анализ задач, т. е. определить, какие задачи должно решать государство, а какие можно передать част-

ному бизнесу. С этим были связаны дерегулирование и дебюрократизация. Оба подхода вновь приобрели актуальность, что свидетельствует о том, что многие реформы возвращаются определенными волнами спустя 10 или 20 лет.

В 1990-х гг. возникла новая гигантская волна реформ. Из автомобильной промышленности США и Японии пришло движение под названием «Lean Management». Это привело к созданию на уровне Федерального правительства экспертного совета под названием «Строительное государство».

На муниципальном уровне была введена по нидерландскому и англо-саксонскому образцу новая модель регулирования (New Public Management), которая вводила в систему государственного управления экономические методы менеджмента (бюджетирование, контроллинг, расчет затрат и результатов). Из США и Японии пришел также «полный менеджмент качества». Он начинался с качества продукции и процесса производства, охватывая затем всю организацию с точки зрения качества. На основе бестселлера в области менеджмента Хаммера — Чампи, вышедшего в США, в Германии приобрел известность «реинжиниринг бизнес-процессов» (Business Process Reengineering) — новое формирование бизнес-процессов, получившее, однако, малое распространение.

Согласно американскому подходу, как и при менеджменте качества, должно произойти коренное обновление, которое будет регули-

роваться высшим руководством — top-down. Согласно японскому подходу речь идет, скорее, о так называемом последовательном совершенствовании (kaizen, continuous improvement).

Во время конференции ООН в Рио-де-Жанейро в 1992 г. впервые было использовано понятие Sustainable Development (устойчивое развитие). Следуя новому принципу, государственные организации должны формироваться и действовать таким образом, чтобы не нанести ущерба будущим поколениям. Как известно, устойчивое развитие означает сбалансированность экономических, экологических и социальных интересов широких слоев населения. На такой основе во многих муниципалитетах Германии начались процессы разработки местного плана действий 21 (Lokale Agenda 21 — «Повестка дня на XXI в.»), в ходе которых широко привлекалось местное население. Аналогично принципу устойчивого развития в стратегическом менеджменте частных предприятий в последние годы существует модель Balanced Scorecard, согласно которой различные целевые сферы (финансы, клиенты, сотрудники, учеба и будущее) должны быть приведены в состояние баланса между собой. Оба подхода в настоящее время обсуждаются применительно и к менеджменту рисков, обязывающего частные и государственные организации создавать систему раннего оповещения с целью заблаговременного распознавания опасного развития,

угрожающего состоянию и целям организации.

Федеральное правительство во главе с Герхардом Шрёдером и министром внутренних дел Отто Шили 1 декабря 1999 г. представило новую программу модернизации системы управления под названием «Современное государство — современное управление». В ней использовалось понятие «активизирующее государство».

В программе было указано: «Активизирующее государство будет поддерживать принятие общественной ответственности там, где это возможно. Активизирующее государство означает поддержку развития потенциала саморегулирования общества и создание для него необходимой свободы действий. Государство существует для его граждан, в котором они (граждане) являются равноправными партнерами в решении задач для всеобщего блага». Этой программой Федеральное правительство также ввело в оборот понятие «обеспечивающего государства». В соответствии с ним государство уже не может предоставлять само все услуги с помощью своих органов — скорее, оно должно обеспечивать все необходимое. Поэтому выполнение государственных задач может осуществляться и частными предприятиями или обществом.

В июне 2004 г. Федеральное правительство представило новую редакцию своей программы по совершенствованию административных услуг. В соответствии с ней модернизация системы управления имеет четыре основных направления:

- повышение эффективности системы управления путем оптимального использования ресурсов;
- укрепление знаний, навыков и мотивации сотрудников;
- более тщательное оценивание выполнения профессиональных задач (с учетом постоянного повышения эффективности профессиональной деятельности);
- формирование нового мышления «от адресата», т. е. извне — внутрь. Одним из основных направлений современной работы по модернизации, проводимой Федеральным правительством, является инициатива сокращения бюрократии, которую курирует частично Федеральное министерство внутренних дел, частично — Федеральное министерство экономики и труда. В землях также существует множество инициатив по де бюрократизации и дерегулированию с целью облегчения труда и жизни предприятий и граждан непосредственно на местах.

Сокращение бюрократии может быть достигнуто, прежде всего, введением электронных процедур. Федеральное министерство экономики и труда инициировало в этой связи конкурс под названием Media@Komm с целью введения в муниципалитетах так называемого виртуального управления. Федеральное министерство внутренних дел начало инициативу Bund On line. В соответствии с ней до 2005 г. все административные услуги федерального уровня должны осуществ-

ляться в режиме on line. Для достижения межуровневой сетевой связи и взаимодействия между федеральным уровнем, землями и муниципалитетами была введена инициатива Deutschland On line. Федеральное правительство считает создание «электронного правительства» двигателем административной реформы и де бюрократизации. С помощью организации электронного осуществления управленческих процессов будут упрощаться и стандартизироваться процедуры, а граждане и экономика тем самым будут освобождаться от бюрократических препон.

Поскольку вследствие глобализации и динамики конъюнктуры налоговые поступления в последние годы постоянно сокращаются, на всех государственных уровнях необходима экономия. Она осуществляется зачастую методом «газнокосилки», когда расходы сокращаются равномерно во всех сферах деятельности, например на $x\%$. Это не совсем разумный способ, так как не все сферы одинаково значимы. Разумная экономия должна расставлять приоритеты в решении государственных задач и достигать сочетания различных ставок экономии. Это касается сокращения расходов, повышения доходности менеджмента, освоения доходов или активизации новых потенциалов.

В плане сокращения затрат речь может идти о критическом анализе задач, сокращении бюрократии, приватизации, партнерстве с частными предприятиями (сотрудничество «бизнес — государство»),

а также об активной позиции местных сообществ при выполнении государственных задач. Названное последним участие отдельных граждан или местных сообществ в выполнении задач общего блага не только экономит расходы государства, но и ведет к формированию отождествления каждого индивидуума со всем национальным сообществом. Доходности менеджмента можно достичь, например, путем введения экономических инструментов регулирования, таких как бюджетирование, контроллинг и подсчет затрат — результатов в системе государственного управления. Кроме того, сравнение результатов деятельности (Benchmarking) между различными органами управления может раскрыть потенциал совершенствования. Освоения прибыли можно добиться не только посредством продажи государственной собственности, но и более совершенной загрузкой и использованием государственных учреждений внешними пользователями. Спонсорство и привлечение средств являются еще одним пунктом применения принципа сокращения затрат. И, напротив, увеличение платежей, особенно налогов, в глазах граждан не является подходящим средством. Вследствие изменения жилищной политики и политики рынка труда, а также активной поддержки экономики появляется возможность раскрыть новый потенциал и источники дополнительных доходов.

В немецких муниципалитетах введение экономических инстру-

ментов регулирования началось уже в начале 1990-х гг. Позже эти инструменты начали использовать земельные и федеральные органы управления. Классический бюджетный план ориентируется на «вход». Он содержит максимальные границы расходов по отдельным областям, как, например, средства на содержание персонала, материальные средства и т. п. «Новая модель регулирования» основывается в противоположность этому на «выходе», т. е. на результатах управленческой деятельности. Эти «продукты» определяются и увязываются с финансовыми показателями и показателями качества. Затем между парламентом и правительством, а также между верхними уровнями управления либо руководителями и нижними уровнями управления или сотрудниками заключаются целевые соглашения, выполнение которых сопровождается контроллингом. Чтобы дать нижним уровням управления или сотрудникам полномочия для собственных ответственных действий и мотивировать их, им предоставляется децентрализованная ответственность за ресурсы и результаты. Эти элементы в настоящее время во всей полноте используются, прежде всего, в земле Гессен.

С введением новой модели регулирования было связано и изменение общего образа государственного управления в направлении от классического органа власти к современному предприятию услуг. Традиционно органы управления формировали и выполняли свои задачи в соответствии с их

собственными потребностями. Теперь формируется «новое мышление» с точки зрения гражданина и потребителя: извне — внутрь. Поэтому гражданам в так называемых «гражданских управлениях» предлагаются единые «окна», где можно в полном объеме осуществить повседневные дела предприятия, например, переезд. Гражданину уже не нужно самому координировать сферы ведения различных органов, скорее, орган управления предоставляет ему все услуги, касающиеся его обстоятельств жизни, «из одних рук». Аналогичным образом построены современные интернет-страницы органов управления, которые подразделяются по принципу жизненных обстоятельств. Через единый портал гражданина ведут ко всем административным услугам, связанным с его жизненными обстоятельствами.

Другие сервисные услуги, например, изменение времени работы, телефонный консультационный центр или менеджмент отношений с заказчиком, должны еще более усовершенствовать направленность органов управления на услуги и потребителей.

Для развития модернизации системы управления мой коллега профессор д-р Хельмут Клагес и автор этих строк в 1992 г. ввели для органов государственного управления Шпейеровский конкурс качества. Такой конкурс проводится один раз в два года. С 1996 г. в нем принимают участие органы управления Австрии и Швейцарии. В настоящее время проходит 7-й Шпейеров-

ский конкурс качества, который завершится конгрессом и присуждением призов 28–29 сентября в Австрии в г. Линце. Органы управления могут подавать заявку на участие и получать призы по различным номинациям, например, партнерское выполнение государственных задач, инновационные формы бюджетного и финансового менеджмента, электронное правительство, кадровый менеджмент или борьба с коррупцией.

В 2000 г. на общеевропейском уровне была введена Общевропейская система оценки качества (CAF). Она может использоваться как инструмент самооценки, с помощью которого органы управления могут проверить свои сильные и слабые стороны в ходе модернизации системы управления, а также как инструмент сравнения. Данная система построена по модели Европейского фонда менеджмента качества (EFQM). В соответствии с CAF существует пять критериев, на которые необходимо ориентироваться органам управления при предоставлении качественных услуг. Еще четыре критерия предназначены для перепроверки результатов административных услуг. В Германской Высшей школе управления г. Шпейера по поручению Федерального министерства внутренних дел была создана сеть для органов управления, которые применяют Общевропейскую систему оценки качества с целью обмена опытом. В Берлине 8–9 марта 2005 г. состоялась конференция по вопросам дальнейшего развития менедж-

мента качества в государственном секторе.

С учетом вступления новых государств в Европейский Союз Европейская Комиссия и Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) разработали основные принципы эффективной системы управления. К ним относятся, например, надежность, открытость и прозрачность, отчетность, эффективность и действенность, а также участие граждан. Государственная служба должна действовать в соответствии с законом и принимать решения на основе права. На различных конференциях Европейского Союза представители органов управления государств-членов обмениваются опытом модернизации системы управления. На такой основе с течением времени могут возникнуть новые принципы управления в духе Европейского административного пространства.

В июле 2001 г. Европейская комиссия опубликовала Белую книгу об управлении в Европе (White Paper on European Governance). Понятие «Governance» обозначает в данном случае правила, процедуры и модели поведения, способ исполнения полномочий на европейском уровне, в частности, по отношению к открытости, соучастию, ответственности, эффективности и согласованности.

Модернизация системы управления является непрерывным процессом, который определяется изменениями рамочных условий, развитием самих органов управления,

а также международным влиянием. Современные эффективные административные действия должны соответствовать правилам и образцам поведения, разработанным Всемирным банком, Организацией Объединенных Наций, Европейским Союзом, а также многими государствами и объединенным общим понятием «Good Governance». «Good Governance» обозначает качество сотрудничества и выработки решений между государственными и общественными группами в делах, касающихся общегосударственных интересов.

При президентстве Португалии в Европейском Союзе в 2000 г. была разработана концепция так называемой Лиссабонской стратегии. Согласно этой концепции, конкурентоспособность Европы по сравнению с США и Азией необходимо повысить. Этой цели должно служить усиление внимания к сферам инноваций и знаний. Необходима также поддержка роста числа рабочих мест.

Из сферы регулирования помощи в развитии был заимствован подход Capacity Building, в соответствии с которым государства должны создавать организационные, кадровые и финансовые мощности для эффективного управления будущими вызовами государственной деятельности. Такие мощности позволяют создавать ценности для общего блага (Public Value Management). Эти новые направления в ближайшие годы будут определять модернизацию управления в ходе международных дискуссий.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

ЭКОНОМИЗАЦИЯ, СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ, ФУНДАМЕНТАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЩЕСТВА, РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РЕСУРСОВ, МЕХАНИЗМЫ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ДОХОДОВ

KEY WORDS

ECONOMIZATION, SYSTEM OF STATE ADMINISTRATION, FUNDAMENTAL SOCIETY PROBLEMS, RESOURCE DISTRIBUTION, TOOLS OF INCOME DISTRIBUTION

Статья посвящена рассмотрению проблемы экономизации в системе государственного управления с точки зрения экономической перспективы и определению границ экономизации. Проводится детальное рассмотрение термина «экономизация», определяются ее цели и инструменты. Указывается, что проблема экономизации оказывается теснейшим образом связана с другой фундаментальной проблемой общества: кто и на какой правовой и / или политической основе имеет легитимное право принимать решение о том, какие товары и блага должны производиться в данном обществе с помощью имеющихся ограниченных ресурсов и на основе каких критериев именно эти товары и блага должны распределяться между его членами. Указывается на определенные ограничения рыночного и конкурентного механизмов распределения доходов.

Требование усиления экономизации государственного управления приобретает в Германии в последнее время все больше сторонников в политике, средствах массовой информации и экономике. С одной стороны, за этим скры-

The article is dedicated to the consideration of the problem of economization in the system of state administration from the point of view of economical perspective and economization limit definition. Detailed consideration of the term «economization» is introduced, and economization purposes and tools are defined. It is pointed out that the problem of economization is most closely connected with the other fundamental society problem: who and on what legal or political base has legitimate right to decide what goods and benefits should be produced in the society with the help of available limited resources, and on the base of what principles the goods and benefits should be distributed between society members. It is pointed out the existence of special limitations of market and competitive tools of income distribution.

вается предположение о неэффективности, свойственной государственному сектору по сравнению с частными действующими лицами. С другой стороны, федеральный уровень, земли и муниципалитеты сталкиваются с настоящим финансовым кризисом, который все больше ставит под вопрос как прежнее предложение услуг государственного управления, так и возможности его финансирования. В качестве достойных подражания примеров в этой связи обычно приводятся скандинавские стра-

Д-р КНОРР

Андреас — профессор кафедры экономических учений, национальной и международной экономической политики Высшей школы управления (Федеративная Республика Германия, г. Шпейер).

* Перевод — Э. С. Шевченко.

ны¹, Великобритания², а также Новая Зеландия³, которые за последние два десятилетия провели коренное реформирование всего государственного сектора.

Концепция экономизации, однако, отнюдь не является бесспорной. Напротив, неэкономисты отождествляют ее зачастую с простой коммерциализацией, используя ее большей частью как ругательство и, следовательно, понимая как угрозу (мнимую и / или фактическую) проверенным структурам и процессам. Причем особую угрозу видят в предоставлении услуг в сфере государственного обеспечения основ существования. Х. Мюленкамп сводит такое отношение не только к распространенному в этих кругах мнению о том, что «экономический подход является одномерным и во многих сферах несоразмерным»⁴ — озабоченность многих неэкономистов, в частности, юристов, занимающих руководящие посты в системе государственного управления, он объясняет нежеланием утратить влияние вследствие экономизации⁵.

В связи с необходимостью уточнения предмета вышеобозначенной дискуссии нами было проведено исследование, цель которого состояла в выявлении особенностей действия экономизации в системе государственного управления с точки зрения экономической перспективы и определении границ ее распространения.

ЧТО ОЗНАЧАЕТ ЭКОНОМИЗАЦИЯ?

Ожесточенные споры о необходимости, возможностях и границах экономизации государственного управления в немалой степени обусловлены тем фактом, что понятие экономизации, несмотря на его почти повсеместное употребление, до сих пор не имеет общепризнанного определения. Так, критики понимают под экономизацией главным образом «исключение всех “чуждых предприятию интересов”... за счет введения одного — единственного положения: рыночного»⁶.

¹ См.: *Riegler C. (Hrsg.) Reformen des öffentlichen Sektors in Skandinavien. Eine Bestandsaufnahme.* — Baden-Baden, 1997.

² См.: *Wollmann H. (Hrsg.) Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany. Key Traditions and Trends in Modernisation.* — Aldershot; *Jarvis R. The UK experience of public administration reform.* — L., 2002.

³ Подробнее см.: *Knorr A. Das ordnungspolitische Modell Neuseelands — ein Vorbild für Deutschland?* — Tübingen, 1997.

⁴ *Müblenkamp H. Zur «Ökonomisierung» des öffentlichen Sektors — Verständnisse, Missverständnisse und Irrtümer. Speyerer Vorträge. Heft 82.* — Speyer, 2005. S. 1.

⁵ Ibid.

⁶ *Tbielemann U. Transzendente Ökonomik. Bemerkungen zur Ökonomisierung der Wissenschaften // Forschung und Lehre.* 2004. 11. Jg. Heft 7. S. 358.

Подготовленному экономисту данный тезис, конечно, раскрывает фундаментальную ошибку противников экономизации, не имеющих зачастую экономической подготовки: по сути неправильное и в значительной мере вводящее в заблуждение отождествление экономизации и коммерциализации. Совершенно очевидно, что данный аргумент не действует при нарушении функций рынка. А ведь именно такое положение характерно для многих государственных услуг, вследствие чего при их предоставлении рыночный механизм по причинам неэффективности (т. е. на основании экономических аргументов) при определенных обстоятельствах должен заменяться альтернативным механизмом координации, большей частью — механизмом бюрократии.

Дефицитность как исходная проблема хозяйствования. Адекватное определение понятия экономизации невозможно без обращения к основной проблеме хозяйственной деятельности (или объекту познания экономики как науки). Необходимость хозяйственной деятельности вытекает из уже упомянутой проблемы дефицитности, т. е. собственно тривиального положения о том, что потребности человека в принципе безграничны, а имеющиеся для их удовлетворения ресурсы ограничены (дефицитны). Иными словами, в принципе невозможно (в равной степени хорошо) удовлетворять все потребности всех членов любого общественного образования. За пробле-

мой дефицитности стоит, тем самым, фундаментальная проблема общества: кто и на какой правовой и / или политической основе имеет легитимное право принимать решение о том, какие товары и блага должны производиться в данном обществе с помощью имеющихся ограниченных ресурсов и на основе каких критериев именно эти товары и блага должны распределяться между его членами.

О необходимости правил. Упорядочивающая система правил, т. е. «правил игры» в форме обязательных правил поведения (заповедей и запретов), представляет собой неотъемлемую предпосылку любой формы общественного общежития, разумеется, включая хозяйственную жизнь, характеризующуюся крайней степенью разделения труда и специализации. Однако эта система правил состоит не только из кодифицированных положений права, т. е. законов, постановлений, указов, иных государственных актов (которые можно обжаловать, а в случае необходимости — добиться их применения с помощью государственной силовой монополии) и внутренних предписаний организаций (как, например, служебные положения в системе государственного управления и организации структур и процессов предприятия). Часто экономические действия следуют и неформальным правилам, т. е. «неписаным законам»: обычаям и установкам, вытекающим из соответствующих социокультурных или религиозных норм и традиций, специ-

фической предпринимательской или управленческой структуры.

Существующие в каждом обществе формальные и неформальные правила поведения могут по содержанию либо дополнять друг друга, либо противоречить друг другу. В первом случае ранее неформальные правила вливаются в форму законов и занимают место действовавшего до сих пор права; тем самым легализуются ранее формально запрещенные или официально «терпимые» образцы поведения. С другой стороны, запретом и сопровождающей его угрозой наказания законодатель зачастую пытается криминализировать неформальные правила и вместе с ними, в конечном счете, определенный образ поведения, которые он считает нежелательными. Правда, предпринимаемые усилия не всегда достигают результатов. Так, например, почти во всех государ-

ствах мира законодательно закрепленный запрет подкупа и / или коррупции государственных служащих оказался не в состоянии ликвидировать все еще царящую «коррупционную структуру»⁷.

Действующий спектр формальных и неформальных правил не имеет различий в зависимости от организации и общности. Кроме того, с течением времени вследствие «трансформации ценностей» он демонстрирует значительную динамику⁸. В этой связи среди экономистов уже сформировалось единое мнение о том, что качество общественной системы правил оказывает значительное влияние на относительный уровень благосостояния страны по сравнению с другими государствами, причем в значительно большей степени, нежели любая другая детерминанта (например, география, климат и т. п.)⁹. Следовательно,

⁷ Между склонностью к коррупции данной общности и уровнем ее благосостояния эмпирически существует однозначная взаимосвязь: чем большее распространение имеет в стране коррупция, тем ниже доход на душу населения. См.: *Tanzi V. Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*, IMF Working Paper WP/98/63, Washington DC. 1998. [Доступ: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf>]; *Frank B. Korruption aus ökonomischer Sicht // Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*. 2004. 73. Jg. Heft 2. S. 181–183.

⁸ См., например, из немецкой социальной экономики: *Cassel D. (Hrsg.) 50 Jahre Soziale Marktwirtschaft: Ordnungstheoretische Grundlagen, Realisierungsprobleme und Zukunftsperspektiven einer wirtschaftspolitischen Konzeption*. — Stuttgart, 1998.

⁹ Эта общая взаимосвязь представляет собой одновременно фундаментальное положение немецкой теории упорядочения (см.: *Eucken W. Grundsätze der Wirtschaftspolitik*. 6 Auflage. — Tübingen, 1990.). Правда, оно привлекло к себе внимание лишь спустя несколько десятилетий и, прежде всего, после очевидного краха простых неоклассических концепций реформ во многих государствах с переходной экономикой или развивающихся странах под понятиями «новая институциональная экономика», или «Institution building», а также как экономический анализ права — в англо-саксонских странах (см.: *Williamson O. The Economic*

предпосылкой высокого уровня благосостояния является такой набор формальных и неформальных правил, который создает мощные стимулы для направления ограниченных общественных ресурсов в русло их продуктивного использования, т. е. более эффективного хозяйствования. В данном случае ресурсы используются только для производства тех товаров и услуг, которые дают наибольшую общественную пользу¹⁰. Подобное оптимальное распределение ресурсов реализуется в том случае, если ограниченные ресурсы направляются туда, где по сравнению с альтернативным использованием они дают максимальный общественный доход, а результат производства в то же время соответствует фактическим потребностям и пожеланиям потребителей.

В реальности цель оптимального распределения ресурсов в принципе достижима, правда, только приблизительно. Существенные трудности, связанные с необходи-

мостью постоянной перепроверки и в определенных случаях «реформирования» или «модернизации» существующей системы правил, возникают изначально почти без исключений в любом обществе, хотя и в различных масштабах, зависящих от динамики конкретного общества. Причины возникновения указанных трудностей могут определяться:

- демографической динамикой, т. е. положительным или отрицательным приростом населения, а также изменениями в возрастной структуре общества;
- изменением предпочтений, вызванным трансформацией ценностей или иными факторами, и, как следствие, смещением потребностей потребителей;
- технико-организационным прогрессом (введение инноваций), т. е. возникновением более совершенных или совершенно новых продуктов, технологий производства и институционально-правового регулирования,

Institutions of Capitalism. — N. Y., 1985; *De Soto H. The Mystery of Capital. Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else.* — N. Y., 2000), и не в последнюю очередь — во влиятельных международных организациях, таких как Международный валютный фонд или Всемирный банк (см.: World Bank Doing Business in 2004. Understanding Regulation. — Washington DC., 2004; World Bank Doing Business in 2005. Removing Obstacles to Growth. — Washington DC., 2005).

¹⁰ Примечание: цель общеэкономической направленности на максимальную общественную пользу (благоденствие) в экономическом отношении является совершенно иной, нежели исключительно экономически ориентированная цель максимальной предпринимательской прибыли. Между обеими целями вполне могут возникать конфликты: монопольное положение одного предприятия или картель нескольких дают, как правило, предпринимательскую прибыль, однако одновременно понижают общественное благоденствие. Однако понятия пользы и прибыли (дохода) неэкономистами зачастую смешиваются или ошибочно используются как синонимы.

а также освоением новых путей сбыта и приобретения;

- политическими решениями, существенными для решений о распределении ресурсов (например, изменения в сфере трудового и социального права, налогового или экологического права или — как в случае стран с переходной экономикой в Центральной и Восточной Европе — ликвидацией породившей их экономической системы);
- непредсказуемым экзогенным шоком (например, нефтяные кризисы, природные катаклизмы, террористические акты, войны или внутренние беспорядки).

При попытках решить проблему дефицитности с помощью оптимального сочетания формальных и неформальных правил, т. е. без ошибочного, понижающего распределения ограниченных ресурсов, добавляется еще одна трудность, обусловленная тем, что разделение труда всегда неизбежно сопровождается разделением знаний. Существующие в обществе экономически значимые знания распылены между отдельными лицами, участвующими в экономических процессах. Тем самым, с одной стороны, необходим индикатор, который без значительных временных задержек позволит лицам, отвечающим за принятие решений о распределении, получить надежную информацию об относительном дефиците товаров и факторов производства и, прежде всего, об изменениях степени их дефицитности с течением време-

ни. С другой стороны, не менее значима способность и готовность субъектов факторов производства к адаптации с целью освоения таких изменений. Последнее, в свою очередь, предполагает подходящие обеспечивающие механизмы стимулов, санкций и контроля. Они непреложно необходимы для того, чтобы вообще мотивировать членов общности или организации, например, предприятия или органа государственного управления, на начало производственной деятельности и по возможности максимально предотвратить злоупотребления экономической властью со стороны отдельных лиц или общественных групп в ущерб всему сообществу.

Альтернативные системы правил — альтернативные экономические системы. Формальная и неформальная системы правил, созданные сообществом как реакция на проблему дефицита, называются повсеместно его экономической системой, или экономическим укладом. Вопреки принятому в учебниках экономики и политической дискуссии чрезвычайно упрощенному противопоставлению только двух идеально-типических экономических систем, а именно: (свободной) рыночной экономики и (чистого) централизованно-административного хозяйствования — количество фактически наблюдаемых реально типических экономических систем столь же велико, как количество политически независимых сообществ. Хотя, например, США,

Германия, Великобритания, Япония, Канада, Объединенные Арабские Эмираты, Швеция или Бразилия, без сомнения, причисляются к рыночно-ориентированным экономикам, их экономические системы существенно различаются между собой в конкретном проявлении системы правил, конституирующих рыночное устройство, а также тремя базовыми элементами: частноправовым устройством собственности, децентрализацией полномочий планирования и координацией децентрализованно разработанных планов посредством свободного ценообразования на рынках с функционирующей конкуренцией¹¹. Кроме того, эти системы правил претерпевают постоянные изменения (то же самое относится, разумеется, и к экономическим системам государств бывшего Восточного блока, в принципе организованных на централизованно-административных началах). Показателями этого являются, прежде всего, весьма разнообразные предпочтения населения (или господствующих слоев), определяемые по виду и объему экономической деятельности государства, а также, в зависимости от данного сообщества, весьма раз-

личные регулятивные ограничения индивидуальной сферы действий посредством контроля цен, административных ограничений доступа на рынок, запрета рекламы и прочих государственных поведенческих предписаний.

Не все экономические системы в равной степени пригодны для распределения ограниченных ресурсов. Более децентрализованные системы рыночного типа продемонстрировали в этом отношении теоретически и, прежде всего, исторически свое превосходство по сравнению с административно-централизованными системами. Правда, и в группе рыночно-ориентированных сообществ бросаются в глаза значительные различия в их индивидуальной экономической результативности в данном социально-политическом контексте. Значительны расхождения и в экономической динамике отдельных рыночных экономик при их рассмотрении на протяжении длительного периода, как по особенностям конвергенции, т. е. по сокращению различий в доходах (на душу населения)¹², так и по процессам дивергенции, когда происходит «подтягивание» более быстрорастущих сообществ и, вместе с

¹¹ См.: *Gutmann G. Volkswirtschaftslehre. Eine ordnungstheoretische Einführung.* 5 Auflage. — Stuttgart, Berlin und Köln, 1993; *Amable B. The Diversity of Modern Capitalism.* — Oxford, N. Y., Auckland, 2003.

¹² Два ярких примера новейшей истории представляют собой процесс сокращения отрыва североамериканских экономик от США, начиная с середины XIX в. (см.: *O'Rourke K., Williamson J. Globalization and History. The Evolution of the Nineteenth-Century Atlantic Economy.* — Cambridge (Mass.), L., 1999.), и присоединение Ирландии к государствам-членам ЕС в конце 1990-х гг.

тем, увеличивается разрыв в доходах на душу населения¹³.

Границы рыночного и конкурентного механизма. Необходимые коррективы рыночного распределения доходов. Необходимость ограничительных корректировок рыночного распределения доходов посредством налоговой системы и активная государственная социальная политика являются бесспорным тезисом среди экономистов по следующим причинам:

- каждый человек нуждается в определенном минимальном доходе для удовлетворения основных потребностей, необходимых для его существования. Однако он не всегда в состоянии сам участвовать в экономической жизни, т. е. получать в необходимом объеме собственный факторный доход;
- неравномерность распределения доходов, шансов получения дохода и состояния, воспринимаемая большинством населения как «слишком» большая, может угрожать сплоченности общества.

При формировании регулятивов социальных услуг необходимо, однако, следить за тем, чтобы разница между мерами государственной поддержки и альтернативно получаемым индивидуумом трудовым доходом оставалась достаточно большой, чтобы давать индивидууму достаточные материальные стимулы для осуществления экономически активной деятельности.

При существовании давно закрепившихся экономических властных позиций проблема распределения приобретает еще одно, часто игнорируемое измерение. Как правило, размер собственных факторных доходов в условиях рыночной системы определяется платежготовностью противоположной стороны рынка, т. е. потребителей данной факторной услуги. Тем самым факторный доход невозможно получить в принципе без ответной услуги со стороны обладателя данного фактора производства. Основной рыночный принцип равноценности услуги и ответной услуги, однако, всегда нарушается в том

¹³ Примерами такого экономического падения являются Аргентина с начала XX в. и до сегодняшнего дня (см.: *Schuler K. Fixing Argentina* // Cato Institute Policy Analysis. № 445. Washington DC., 2002. [Доступ: <http://www.cato.org/pubs/pas/pa445.pdf>]), Новая Зеландия в период с 1950 г. и до начала 1990-х гг. (*Knorr A. Op. cit.*), а также Германия со времени первого нефтяного кризиса 1973 г. Падение экономики, правда, — что удивительно для многих неэкономистов — не ведет к падению доходов на душу населения. И эти сообщества демонстрируют, как правило, все еще положительные темпы роста, т. е. небольшой рост доходов на душу населения. Растущий разрыв в доходах является, скорее, результатом их значительно более низкого прироста производительности по сравнению с нагоняющими, более бурно растущими экономиками. Следовательно, речь идет не об абсолютном падении, а «лишь» об относительном спаде. Об экономических причинах процессов конвергенции и дивергенции см. также: *Olson M. Die Logik des kollektiven Handelns.* — Tübingen, 1968; *Olson M. The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities.* — New Haven, L., 1982.

случае, если одна из сторон рынка обладает монопольным положением, т. е. может злоупотреблять своей рыночной мощью для эксплуатации другой стороны рынка. Следовательно, основной задачей экономической политики государства является предотвращение возникновения длительных, прочных властных позиций на рынке. Это необходимо, так как злоупотребление экономической мощью — не важно, практикуется ли это частными либо государственными экономическими единицами — вызывает не только неправильное распределение ограниченных ресурсов, понижающее благосостояние, но и, помимо прочего, несет с собой общественно проблемные последствия перераспределения.

Государственное обеспечение основ существования. Понятие и сферы применения. Обеспечение основ существования государством представляет собой оправдание государственных действий и, тем самым, существования самой системы государственного управления. Понятие обеспечения основ существования обязано своим происхождением немецкому юристу в области административного права Эрнсту Форстхоффу. Он сформулировал его в своей вышедшей

в 1938 г. работе «Управление как субъект услуг» и развил его содержание в 1958 г. в последующей работе «Обеспечение основ существования и муниципалитеты»¹⁴. В мировоззренческом плане он основывается на принципиальной критике либерализма и вызванных им, по мнению Форстхоффа, индустриализации и урбанизации.

Обеспечение основ существования представляет собой специфическую немецкую концепцию. Однако почти во всех государствах мира, по крайней мере, на первый взгляд, существуют почти идентичные концепции¹⁵. Так, например, в США известна «Universal service (obligations)», а в Великобритании говорят о «Public service», или «Service of general economic interest», во Франции — о «Service public», или о «Service d'interet general», в Италии — о «Servizio pubblico», в Испании — о «Servicios de interes general», а в Нидерландах — о «Diensten van algemeen belang». Правда, несмотря на содержательное сходство, которое нельзя отрицать, за такими понятиями конкретных государств скрываются не только значительные различия в виде и объеме подпадающих под эти понятия услуг¹⁶. На уровне отдельных государств существуют значительные разли-

¹⁴ См. Forsthoff E. Die Verwaltung als Leistungsträger. — Stuttgart und Berlin, 1938; Forsthoff E. Die Daseinsvorsorge und die Kommunen. — Köln, 1958.

¹⁵ См. обзор OECD Non-Commercial Service Obligations and Liberalization (DAFFE / COMP (2004) 19). — Paris, 2004.

¹⁶ Интересный вопрос, на который, однако, невозможно ответить с точки зрения экономики, состоит в том, насколько такие различия отражают отношение общества к частному предпринимательству и собственной инициативе.

чия, прежде всего в институционально-правовом устройстве, регулирующем их¹⁷. Если, например, в Германии водоснабжение считается исконной задачей муниципальных предприятий и оно соответствующим образом разделено, то во Франции оно традиционно представляет собой вотчину нескольких немногих частных офферентов. Однако муниципалитеты либо на основе концессионных договоров, так называемых *Contracts de concession de service public*, либо в форме договоров управления поручают им предоставление этих услуг и регулируют его. Кроме того, французское государство в услугах «Service public» в значительно большей степени, чем немецкое, рассматривает себя как гарант существующих рабочих мест — в ущерб положению о конкуренции¹⁸. В материальных различиях между отдельными странами не менее показателен также институциональный анализ задачи обеспечения основных потребностей публично-правового радиовещания, причисляемого в нашей стране также к обеспечению основ существования, сравнимого с британской или новозеландской моделью «Public broadcasting».

Хотя понятие обеспечения основ существования, абстрагируясь от его большого значения в полити-

ческой дискуссии, уже вошло даже в качестве правового понятия в уставы муниципалитетов некоторых немецких федеральных земель, таких как Бавария и Баден-Вюртемберг, до сегодняшнего дня его общепринятого определения не существует (то же самое относится, собственно говоря, и к синонимам, принятым за рубежом). Этот недостаток можно отнести главным образом на счет самого Форстхоффа. Несмотря на то, что предоставление населению услуг, обеспечивающих основы существования, рассматривалось им в качестве основной задачи государственного управления, он не разработал точных операционных критериев отличия таких услуг от «обычных» рыночных услуг, предоставляемых частным сектором через рынки. Под обеспечением основ существования Форстхофф понимает в целом «предоставление услуг, от которых жизненно зависит существующий в современных формах массовой жизни человек».

С давних пор политики, в частности на муниципальном уровне и почти безотносительно к партийной принадлежности, выступают за весьма широкое определение обеспечения основ существования в сочетании с обширной государственной монополией предложения. Экономисты и многие

¹⁷ См., например: *Püttner G. Daseinsvorsorge und Service public im Vergleich // Cox H. (Hrsg.) Daseinsvorsorge und öffentliche Dienstleistungen in der Europäischen Union. Zum Widerstreit zwischen freiem Wettbewerb und Allgemeininteresse. — Baden-Baden, 2000. S. 45–55.*

¹⁸ Ibid.

экономические объединения и союзы угадывают за этим возможную попытку вытеснения более результативных частных oferентов или надуманное обоснование для предотвращения назревшей в силу эффективности приватизации этих видов деятельности, чтобы под прикрытием обеспечения основ существования лишить частный сектор прибыльных сфер деятельности. Бесспорно, что наблюдающемуся в послевоенное время ярко выраженному расширению экономической деятельности государства, прежде всего на муниципальном уровне, в политическом и юридическом отношении в значительной мере способствует юридически «безбрежная» задача обеспечения основ существования.

В Германии традиционно обеспечение инфраструктурными благами стоит в центре обеспечения основ существования. К этим коренным задачам сегодня, помимо таких государственных благ, как юстиция, внутренняя и внешняя безопасность, относятся, в частности, следующие сферы экономики, характеризующиеся более или менее объемным вмешательством государства (включая предоставление государственной помощи и дотаций):

- транспорт: помимо всей инфраструктуры транспортных путей автомобильных и железных дорог, речного судоходства, портов и аэропортов, вплоть до обеспечения авиационной безопасности, к обеспечению основ существования транспортника-

ми причисляются, прежде всего, перевозки общественного транспорта, включая транспортировку школьников на школьных автобусах, железнодорожные пассажирские перевозки ближнего сообщения, а также определенные отрезки регионального авиатранспорта;

- определенные коммуникационные услуги (базовые почтовые службы и базовые службы телекоммуникации);
- энергоснабжение, в том числе электро- и газоснабжение, а также добыча угля;
- водоснабжение, включая очистку стоков;
- уборка бытовых отходов: от вывоза мусора до эксплуатации свалок и предприятий по переработке отходов;
- строительство дамб;
- публично-правовое радиовещание в рамках его задачи обеспечения основ существования;
- образовательные учреждения;
- учреждения культуры (музеи, театры, молодежные центры);
- социальные учреждения и службы (дома престарелых, службы ухода за больными);
- здравоохранение (больницы);
- определенные финансовые услуги (жиро-счета) и страховые услуги;
- жилищно-коммунальное хозяйство (социальное жилищное строительство); а также ряд прочих муниципальных учреждений и мероприятий, как, например, пожарная охрана, спортивные сооружения, озелене-

ние, народные праздники, кладбища, захоронение животных¹⁹.

Оценку того, обладают ли и насколько обладают упомянутые услуги действительно признаками «жизненно необходимых благ» либо являются непреложными для «участия» и социально незащищенных слоев населения в общественной жизни, оставляю на усмотрение читателей. Однако в данном перечне бросается в глаза то, что государственное обеспечение основ существования в Германии²⁰ никогда не охватывало безусловно жизненно необходимого обеспечения населения продуктами питания или одеждой, что в нашей стране полностью отдавалось рыночным конкурентным процессам. Вместе с тем необходимость государственного обеспечения основ существования и в будущем в целом останется бесспорной.

Экономическое и внеэкономическое обоснование. Конкурентные рыночные процессы со свободным ценообразованием представляют собой наиболее эффективный механизм преодоления проблемы дефицитности. Поэто-

му в условиях рыночного строя необходимость государственного обеспечения основ существования в принципе может быть оправдана только бессилием рынка²¹, т. е. в случаях:

- предоставления государственных благ;
- количественно значимых внешних результатов;
- естественных монополий;
- значительной информационной асимметрии.

В соответствии с современным уровнем экономической теории бессилие рынка в принципе не требует корректировки средствами экономической политики. Во-первых, часто и без вмешательства государства формируются рыночные механизмы, с помощью которых частные хозяйственные единицы могут успешно и, по сравнению с альтернативными государственными мерами корректировки, с более низкими общеэкономическими издержками преодолеть бессилие рынка. Во-вторых, в рамках сравнительного институционального анализа необходимо сопоставить общеэкономические

¹⁹ См. перечень, основывающийся на соответствующих решениях различных немецких судов: *Ronellenfitsch M. Daseinsvorsorge als Rechtsbegriff // Blümel W. (Hrsg.) Ernst Forsthoff. Kolloquium aus Anlab des 100. Geburtstag von Prof. Dr. h. c. Ernst Forsthoff. — Berlin, 2003. S. 53–114.*

²⁰ Имеется в виду прежняя Западная Германия, а со времени воссоединения — вся Германия.

²¹ О теории бессилия рынка см., например: *Bögelein M. Ordnungspolitische Ausnahmebereiche: marktwirtschaftliche Legitimation und wirtschaftspolitische Konsequenzen. — Wiesbaden, 1990; Fritsch M., Wein T., Ewers H.-J. Marktversagen und Wirtschaftspolitik: mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns. 6 Auflage. — München, 2005.*

издержки данного бессилия рынка до запланированного вмешательства государства с общеэкономическими издержками намечаемых для его корректировки мер экономической политики, например, предоставление услуг органами государственного управления. Очевидно, что необходимость в действиях государства возникает лишь в том случае, если отдаленные издержки бессилия рынка в целом превышают отдаленные издержки его исправления и частно-экономическое «излечение» было бы возможно лишь с более высокими общеэкономическими издержками. Рациональное решение предполагает, однако, основательный и объективный анализ затрат — результатов обеих альтернатив, проводимый ответственными политиками.

На практике значительно чаще в рамках обеспечения основ существования встречаются государственные интервенции на принципиально дееспособных рынках. Это относится к большей части приведенных выше на примере Германии услуг по обеспечению существования. Как правило, оно оправдывается жизненно необходимым характером данных услуг. Это означает, что рыночный результат при конкуренции не соответствует рыночному результату, которого хотят политики²². Основой легитимации подобного вме-

шательства в данном случае является не экономический аргумент, а исключительно ценностное суждение, мотивированное, как правило, политикой распределения, т. е. социальной или региональной политикой, когда речь идет о равноценности условий жизни.

Традиционное институционально-правовое оформление в Германии. Услуги по обеспечению основ существования в Германии предоставляются традиционно почти исключительно законодательно защищенными от конкуренции государственными — большей частью муниципальными — монополиями оферентов. Регулярно возникающие при этом убытки (политики в общем и целом без более подробного подтверждения расценивают их как накладные расходы обеспечения основ существования) автоматически или напрямую финансируются из государственных бюджетов либо возмещаются косвенно внутренним субсидированием оферентов услуг за счет прибыли, полученной в других сферах деятельности. Последний вариант широко распространен в Германии в форме так называемой муниципальной перекрестной системы, не в последнюю очередь по соображениям экономии на налогах. Так, подобная компенсация убытков зачастую значительно уменьшает налогооблагаемую прибыль доходной деятель-

²² См.: *Musgrave R., Musgrave P., Kullmer L. Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis. Bd. 1. 5 Auflage. — Tübingen, 1990; а также Stiglitz J. Economics of the Public Sector, 3 Auflage. — N. Y., 2000.*

ности. Примером может служить городское предприятие, которое компенсирует убытки общественного транспорта за счет регулярно получаемой прибыли от электроснабжения. Поскольку потребители этих услуг не идентичны, то, в конечном счете, потребители электроэнергии за счет завышенных тарифов на электроэнергию субсидируют пользователей работающих с дефицитом муниципальных транспортных предприятий.

Экономическая проблематика неэффективности монополий, особенно государственных монополий оферентов с их широкой государственной защитой от конкуренции, получила в экономической литературе полное теоретическое и эмпирическое обоснование²³:

1. Государственные предприятия выведены из-под контроля со стороны рынка капитала и в силу их особого статуса не подвержены опасности банкротства. В отличие от частных предприятий вследствие обращения к государственной казне они пользуются привилегией подпадать лишь под «мягкие» бюджетные ограничения. Тем самым одновременно существует скрытая опасность вытесняющей конку-

ренции за счет частных конкурентов без сравнимого «большого кармана», так как налогоплательщики в качестве истинных собственников не имеют возможности прямого влияния на предпринимательские решения или не могут пользоваться возможностями выхода, сравнимыми с инвесторами частных предприятий. Отсутствуют стимулы для эффективного хозяйствования, предоставления предложения, соответствующего предпочтениям пользователей, или инноваций.

2. Государственные предприятия, обладающие большим количеством постоянных клиентов, регулярно используются политиками в качестве инструмента скрытого налогообложения и перераспределения. Этот источник финансирования будет тем более богатым, чем более негибко за отсутствием адекватных альтернатив потребители могут реагировать на изменение цен.
3. Переплетение целей экономической и социальной политики на государственных предприятиях неизбежно идет в ущерб оптимальному достижению целей в обеих сферах.

²³ См.: *Kruse J. Ökonomie der Monopolregulierung.* — Göttingen, 1985; *Windisch R. Privatisierung natürlicher Monopole: Theoretische Grundlagen und Kriterien* // *Rupert Windisch (Hrsg.): Privatisierung natürlicher Monopole im Bereich von Bahn, Post und Telekommunikation.* — Tübingen, 1987. S. 1–146; *Vickers J., Yarrow G. Privatization: An Economic Analysis.* — Cambridge (Mass.), L., 1988; *Eickhoff N. Öffentliche Unternehmen und das Effizienzproblem — Positive und normative Aspekte aus volkswirtschaftlicher Perspektive* // *Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam.* № 36. — Potsdam, 2000 и др.

4. Косное законодательство о государственной службе значительно затрудняет возможность влиять на структурные преобразования, а также адаптацию к изменившимся предпочтениям потребителей. В крайнем случае сокращение излишних работников возможно только в рамках естественной текучести, но не в форме связанных с производственной необходимостью увольнений.
5. Собственность государства на предприятия всегда означает соединение экономической и политической власти, которая, как правило, уходит от эффективного демократического контроля.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОСНОВ СУЩЕСТВОВАНИЯ И КОНКУРЕНЦИЯ — ПРОТИВОРЕЧИЕ?

Негативные последствия существующей до сегодняшнего дня формы предоставления услуг по обеспечению основ существования очевидны. Основными из таких последствий являются аллокация ресурсов и политика распределения. Кроме того, помимо уже упомянутой неэффективности монополий с их непрозрачностью процессов принятия решений и финансирования, а также недостаточной спецификацией и слабым контролем услуг, в настоящее время трудно установить, действительно ли достигаются официально провозглашенные цели распреде-

ления или же вместо этого скрытно и бесшумно осуществляется благоприятствование политически важным группам интересов.

Но и в сложившейся ситуации полностью отказываться от преимуществ конкурентных рыночных процессов нельзя. Если конкуренция на рынке невозможна (как в случае естественных монополий), то в качестве ее альтернативы используется выдача эксплуатационной лицензии в ходе конкурсной процедуры. Государство, как лицензиар, выступает в данном случае как заказчик и одновременно регулятор, в то время как производство самой услуги приватизировано. При этом в принципе выигрывает наиболее результативный oferent или, в случае предоставления услуг, не покрывающих издержки, oferent с минимальной потребностью в субсидии. Кроме того, занижение политически установленных параметров услуг (количество, цена, качество и т. п.) должно подвергаться санкциям, равно как и их перевыполнение должно вознаграждаться.

Аналогично нужно поступать и в деле снабжения населения необходимыми товарами. В идеале (что, однако, фактически никогда не практикуется политически ответственными лицами) признанию товара жизненно необходимым должен предшествовать рыночный тест. Только таким образом можно без сомнения установить, порождает ли процесс конкуренции действительно рыночный результат, нуждающийся в корректировке.

Если это действительно так — следующим шагом должно быть политическое определение выходящего за эти рамки предложения услуг и, в конечном счете, связанных с их предоставлением накладных расходов.

В результате функция государства, как при существовании естественных монополий, так и при предоставлении необходимых товаров, трансформируется от самостоятельного предоставления услуг — к ответственности за его обеспечение. Причем эта ответственность должна будет учитываться в соответствующих регулирующих положениях, адресованных определенным частным производителям услуг.

Экономизация: определение и цели. С учетом вышеизложенного можно относительно легко дать определение понятию экономизации. Так, под экономизацией можно понимать последовательное применение экономического принципа к организации и действиям

государственного сектора. Последовательное применение означает, в свою очередь, действие в соответствии с двумя принципами — минимума и максимума. В соответствии с принципом минимума политически поставленная цель должна достигаться государственным управлением при минимальном использовании ресурсов. И напротив, принцип максимума требует максимального результата²⁴ заявленных политикой государственных услуг с помощью политически предоставленных средств. За этим скрывается столь же простое, сколь и понятное положение — неучет экономического принципа системой государственного управления ведет к неэффективности в духе понижающего благосостояние растрачивания ограниченных ресурсов в ущерб сообществу. Правда, при этом речь идет об общей проблеме, касающейся не только государственного, но и частного сектора. Как было указано выше, предоставление услуг в государственном

²⁴ В этой связи, точнее говоря, необходимо различать понятия «Outputs» и «Outcomes». Это различие впервые было проведено в новозеландском Public Finance Act в 1989 г. В этом документе «Outcomes» определяется как «воздействие или последствия действий государства для сообщества» и представляет собой высшие цели правительственной политики. И напротив, «Outputs» понимается как все услуги государственного сектора и частных действующих лиц, которым поручено их предоставление, служащие для достижения заданных правительством «Outcomes». «Outcomes» и «Outputs» соотносятся, тем самым, как цель и средство. Если, например, политически желательным «Outcomes» является более справедливое распределение доходов, то возможным средством были бы социальные услуги, предусмотренные для определенных граждан (или «Outputs»). Финансирование «Outputs» осуществляется исключительно за счет тарифов потребителей этих услуг («User-pays-principle»), а также, если поступления от них недостаточны или финансирование тарифов вследствие бессилия рынка в целом невозможно, за счет дотаций («Inputs») правительства отобранным им производителям услуг. См. подробнее: Knorr A. Op. cit.

секторе в силу царящих там особых институционально-правовых рамочных условий осуществляется в значительной мере не в условиях конкуренции (либо при бессилии рынка не может быть организовано конкурентно). Тем самым стимулы для эффективного использования ресурсов в госсекторе — по сравнению с частным сектором, который, как правило, на открытых рынках подвержен дисциплинирующему воздействию настоящих и потенциальных конкурентов, — систематически менее ярко выражены.

В таком понимании требование экономизации для государственного сектора в Германии не представляет собой ничего нового. Напротив, государство здесь с давних пор провозгласило принципиальный учет экономического принципа даже через бюджетно-правовые принципы рентабельности и экономии. При осуществлении мер, имеющих весомое финансовое значение, федеральному уровню и землям даже законодательно предписано проведение анализа затрат — результатов²⁵.

Правда, как убедительно показывают отчеты Федеральной счетной палаты и земельных счетных палат, государство из года в год на всех уровнях очень часто нарушает эти бюджетно-правовые установки.

Следствием этого является миллиардный ущерб экономике и особенно налогоплательщикам. Основной причиной этого являются ложные стимулы, которые, в свою очередь, объясняются причинно-следственной связью с фундаментальными конструктивными ошибками государственного управления в Германии. Этот вывод тем более удивителен, что прусская модель государственного управления, которая после создания империи была принята на всей германской территории, на протяжении десятилетий считалась в силу своей результативности достойным образцом для подражания других стран. Вопреки многочисленным попыткам реформирования до сегодняшнего дня она покоится в основном без изменений на двух в высшей степени взаимосвязанных и взаимозависимых столпах:

- принцип равномерности и предсказуемости действий государственных органов;
- принцип профессионального чиновничества.

Первый должен обеспечиваться главным образом максимальным соответствием административных действий формальным положениям права (причем поле действий конкретных государственных служащих зависит от их служебного ранга) и обширным правом возра-

²⁵ См. *Müblenkamp H. Zum grundlegenden Verständnis einer Ökonomisierung des öffentlichen Sektors. Die Sicht eines Ökonomen // Harms J. / Reichard C. (Hrsg.) Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors — Instrumente und Trends. — Baden-Baden, 2003. S. 47–73; Müblenkamp H. Zur «Ökonomisierung» des öffentlichen Sektors — Verständnisse, Missverständnisse und Irrtümer, Speyerer Vorträge. Heft 82. — Speyer, 2005.*

жения и исков тех, кто был ущемлен административными решениями (правовой путь). Институт профессионального чиновничества характеризуется, с одной стороны, принципом неувольняемости (который может быть нарушен в случае тяжких служебных проступков), с другой стороны, особым видом вознаграждения за профессиональный труд. В отличие от рабочих и служащих, которые тоже могут быть заняты в системе государственного управления, чиновники за свою деятельность получают не заработную плату. Вместо этого они в соответствии со своим служебным статусом находятся на содержании своего нанимателя. Это означает, что государство обязуется гарантировать своим чиновникам достаточный жизненный уровень в зависимости от их формальной квалификации, значения порученных им задач, семейного положения и, прежде всего, их служебного стажа, включая обеспечение в старости. Принцип содержания (алиментации) рассматривается при этом как ответная услуга государства за особый долг верности в духе высшей лояльности, которой в идеале ожидают от чиновника. На практике это означает запрет на участие в забастовках и абсолютную неподкупность.

Не говоря о том, что расточительное отношение органов государственного управления к данным им правительством ресурсам

в германской системе в принципе не может ни преследоваться руководителем с помощью дисциплинарных мер, ни обладать составом уголовного преступления (растраты), широко распространенная неэффективность порождается главным образом следующими тенденциями развития²⁶:

1. Результаты конкретного чиновника в практике государственно-го управления, а также в крупных учреждениях по многим видам деятельности зачастую весьма трудно объективно измерить. Совершенно очевидно, что принцип содержания в данном контексте становится стимулом к улучшению собственного статуса внутри иерархии — и тем самым своего дохода — посредством целенаправленного расширения сферы влияния и, следовательно, контролируемых данным лицом кадровых и финансовых ресурсов. Такое положение известно как *Закон Паркинсона*.
2. Такое положение осложняется, помимо прочего, отказом от результативного учета, который мог бы точно отражать фактическое потребление ресурсов всеми административными действиями. Так, переход от традиционной камералистики к двойному бухгалтерскому учету в Германии произведен лишь фрагментарно. Тем самым отсутствуют решающие предпосылки для определения истинности и

²⁶ Подробно об этом см.: Engels W. Verwaltung 2000 // Wirtschaftswoche, Heft 5 vom 26.01.1995. S. 114.

прозрачности затрат, необходимые для эффективного распределения государственных средств и в равной степени для оценки результатов конкретных государственных служащих или структурных подразделений. Вместо этого до сегодняшнего дня доминирует мало гибкое и ориентированное исключительно на множество зачастую очень детально определенных «входов» бюджетирование. Это означает, что излишки по определенному бюджетному титулу не могут использоваться для приобретения иного, выходящего за рамки начального бюджетного показателя единицы «входа», причисленного к иному бюджетному титулу, даже если в этом существует объективная потребность. Кроме того, бюджетные излишки не могут переноситься в следующий бюджетный год. Вместо этого они гасятся в конце бюджетного периода. Совершенно очевидно, что такая ситуация ослабляет стимулы для рентабельного использования выделенных бюджетных средств, которые вследствие такого положения вещей перед концом бюджетного года тратятся в равной мере столь же регулярно, сколь и неэффективно (так называемая «декабрьская лихорадка»).

3. И без того малое количество стимулов результативности и возможностей санкций с течением времени постоянно сокращается. Такая тенденция наблюдается в последние годы в некоторых

областях государственного управления вследствие возрастания доли служащих вместо чиновников среди вновь принимаемых на работу (которые, правда, через несколько лет службы становятся также фактически неувольняемыми, однако обладают правом на забастовку). Кроме того, именно руководящие должности в государственном секторе в целом и, прежде всего, на муниципальном уровне все больше замещаются по политическим критериям, т. е. в соответствии с партийной принадлежностью вместо результативности (как бы трудно ни было измерить это в каждом конкретном случае). Помимо демотивации профессионально более квалифицированных, хотя и уступающих в соревновании конкурентов, это имеет значительные негативные последствия для качества предоставления услуг государства, поскольку, как следствие, возрастает вероятность того, что экономические критерии при принятии решений заменяются политическими, т. е. предвыборно-тактическими расчетами.

4. И, наконец, основные принципы на протяжении десятилетий распространяются, прежде всего вследствие огосударствления или вытеснения конкурирующих частных оферентов с рынка, на сферы деятельности, для организации которых они в принципе непригодны. Примерами этого являются почтовая, курьерская, транспортная и те-

лекоммуникационная службы, а также услуги страхования и банков. Параллельно с этим в Германии с начала XX в. доля неувольняемых работников, занятых в государственном секторе, возросла с менее чем 5% всех работающих до более чем 17%. Лишь проведенная в последние годы реприватизация вызвала определенный поворот в наметившейся тенденции.

ИНСТРУМЕНТЫ ЭКОНОМИЗАЦИИ

Сторонники более полной экономизации государственного сектора видят в ней многообещающий подход, по крайней мере, для частичной корректировки вышеописанных конструктивных ошибок традиционной модели государственной бюрократии. Неоднократно упоминавшиеся в этой связи цели легко перечислить: обеспечение устойчивого высокого качества государственных услуг в период дефицита бюджетов; точное отображение истинных издержек и их прозрачность; направленность на клиента (управление, приближенное к гражданам); интенсификация конкуренции между ведомствами (между собой — посредством сравнения результатов — и в рамках внешнего контракта — путем конкуренции с частными оферентами за государственные заказы на услуги), а также сведение государственного сектора к выполнению его основных задач путем репривати-

зации и партнерства бизнес – государство. Эти цели могут быть достигнуты главным образом с помощью следующих инструментов:

- последовательное разделение государственных задач, которые передаются соответствующим ведомствам, и экономической деятельности государства с последующей (частичной) приватизацией и — в случае необходимости — государственным регулированием. Таким образом можно эффективно предотвратить двойственную роль многих традиционных государственных предприятий в качестве третьей стороны и участника и вытекающие из этого конфликты интересов государства, сдерживающие эффективность;
- последовательное разделение предоставления услуг и финансирования услуг. Этот так называемый принцип заказчика, при котором государство хотя и определяет эксклюзивно государственные услуги, но уже не предоставляет их под собственным руководством, а заказывает их на договорной основе у частного оферента, был введен в Германии уже более десяти лет назад в железнодорожных пассажирских перевозках. Под давлением ЕС Германия будет вынуждена практиковать его во всей системе пассажирских железнодорожных перевозок. В идеале принцип заказчика, который может использоваться как в случае естественных монополий, так и в предоставлении жизненно

необходимых благ, основывается на организованном без дискриминации открытом конкурсе, в ходе которого побеждает наиболее результативный oferent;

- последовательный перевод мералистской системы отчетности на современное потребление затрат и услуг должен способствовать раскрытию истинных общеэкономических затрат на государственные услуги, не в последнюю очередь с учетом возникающих списаний. В этом случае на их пользователей могут быть возложены фактические затраты их использования, что косвенно могло бы повысить общеэкономическую эффективность выделения бюджетных средств;
- эффективность расходования бюджетных средств в конечном счете можно повысить сравнительно быстро, просто и, прежде всего, устойчиво путем повсеместного введения глобальных бюджетов, ликвидации прежней принятой «даты истечения срока» для выделенных средств в сочетании с более широкой децентрализацией ответственности за кадры и ресурсы, а также введением систем сравнения.

ПРОБЛЕМЫ И ГРАНИЦЫ ЭКОНОМИЗАЦИИ

Экономизация государственно-го управления наталкивается и на политические границы, которые можно обосновать экономической теорией. В этой связи особо значима проблема бессилия рынка при распределении, а также способ предоставления жизненно необходимых благ. Нельзя игнорировать и многообразные проблемы деталей рекомендуемых для таких случаев (в том числе и в данном тексте) конкурсов²⁷. Так, в практике управления установлено, что в действительности выигрывает отнюдь не наиболее результативный oferent (не говоря уже о том, что политическое влияние невозможно полностью исключить ни в одном обычно применяемом методе выдачи заказов — свободная выдача заказов, «конкурс красоты», аукцион²⁸). Вследствие опасности возникновения картелей oferent-тов необходимы регулярные новые выдачи таких эксплуатационных лицензий с целью обеспечения высокой интенсивности конкуренции. С этим, правда, связаны и недостатки: с одной стороны, повышаются и без того немалые издержки транзакций методов выдачи. С другой стороны, в слу-

²⁷ См. об этом: *Demsetz H.* Why regulate utilities? // *Journal of Law and Economics*. 1968. Vol. 2. № 1. S. 55–65; *Williamson O.* Franchise Bidding for Natural Monopolies — in General and with Respect to CATV // *The Bell Journal of Economics*. 1976. 1. Jg. S. 73–104; *Kruse J.* Op. cit.; *Hoven I.* Ausschreibungswettbewerb um regionale Strommärkte. — München, 1992; *Borrmann J.* Die Ausschreibung von Monopolstellungen — Probleme und Lösungsansätze // *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*. 22. Jg., 1999. S. 256–273.

чае капиталоемких инфраструктурных товаров (главным образом, в случае всех передающих сетей, также в некоторых единичных инфраструктурах, характеризующихся высокими скрытыми издержками и / или требованием специфических инвестиций) лишь более длительные сроки договоров дают экономически достаточные стимулы для собственных инвестиций лицензиата. Они, в свою очередь, однозначно уменьшают перспективы успеха новичков в ходе последующих конкурсов или ведут нередко к проблемам при переходе предприятий (особенно вследствие спорной оценки остаточной стоимости вещного капитала, передающегося от старого к новому владельцу)²⁹, так как при длительных сроках договора в принципе невозможно отрегулировать все возможные моменты. Нередко возникают значительные предпосылки для выдвижения дополнительных финансовых требований: лицензиата — при угрозе сбоев в снабжении, например, вследствие его несостоятельности — и, возможно, лицензиара — после того, как лицензиат сделал значительные инвестиции, которые ему пришлось бы списать в

случае досрочного отзыва концессии³⁰. Наконец, у естественных монополий и в случае эксклюзивных контрактов на предоставление жизненно важных товаров существует потребность в регулировании, влекущая за собой затраты, с целью эффективного предотвращения злоупотребления ценами со стороны oferента или сдерживания риска противоречащего договору систематического ухудшения качества с целью максимизации прибыли.

Еще одна граница экономизации, которую можно обосновать экономической теорией (правда, только в смысле отсутствия возможности приватизации), обусловлена теми исконными задачами государства, которые непременно необходимы для бесперебойного функционирования конкурентных рыночных процессов и в ходе осуществления которых используется государственная монополия власти. Правовое государство и равное отношение в таких случаях обязательно должны сохраняться. Некоторыми конкретными примерами являются такие сферы, как полиция и судебная система, оборона страны, а также политика в области конкуренции и надзор за

²⁸ Наибольшие возможности злоупотребления для сбора арендной платы существуют при свободной выдаче заказов и на «конкурсах красоты». Подробнее: *Gröner H., Knorr A. Marköffnung im Postwesen durch Lizenzierung? — Tübingen, 1995.*

²⁹ Примером является выдача долгосрочных концессионных договоров во французской системе водоснабжения. Там новичкам очень редко удается потеснить oferентов предыдущих периодов.

³⁰ См. *Klein M. Economic Regulation of Water Companies, World Bank Policy Research Paper 1649. — Washington DC., 1996.*

монополиями. С экономической точки зрения речь, так или иначе, идет о государственных благих, при предоставлении которых рыночный механизм отказывается.

Значительно более труднопреодолимыми оказываются, однако, политические барьеры, противостоящие более полной экономизации государственного сектора, несмотря на создаваемый ею общеэкономический выигрыш в эффективности и благосостоянии. Так, изменение статус-кво на конкретном экономическом уровне породило бы многочисленных проигравших среди политиков, государственных служащих и влиятельных слоев населения. Эти малые, но в отличие от широкой общественности большей частью великолепно организованные отдельные интересы — с точки зрения их ограниченной перспективы, безусловно, законно — противодействовали бы этим преобразованиям всеми имеющимися в их распоряжении политическими средствами. Прежде всего, доказанное экономистами расточительное использование государственных ресурсов нередко служит политической цели бесшумного предоставления привилегий нужным группам избирателей для улучшения собственных шансов нового избрания. Экономизация управленческих действий сократила бы возможности деятельности при принятии политически мотивированных кадровых решений и решений о расходах. Поскольку в конечном

счете, как уже было показано выше, государственная бюрократия в результате экономизации частично была бы лишена власти и в тенденции сократилась, а выделение ресурсов происходило бы по прозрачным и значительно более ориентированными на «выход», чем на «вход», критериям, то совершенно естественно, что сопротивление затронутых этим слуг государства запрограммировано.

* * *

На национальном уровне широкое политическое сопротивление более полному применению основополагающих экономических принципов в административных действиях преодолеть достаточно трудно. Решающие импульсы к этому в настоящее время дает ЕС. Лишь на первый взгляд очевидный кризис государственных бюджетов может способствовать более полному учету экономического принципа в государственном секторе. Данный кризис, несмотря на совершенно иную картину результатов анализа пользы — издержек, может привести и к общему сокращению ресурсов или же к выделению средств, отражающему соответствующую пробивную способность затронутых этим отдельных интересов. С экономической точки зрения это было бы неправильной интерпретацией экономизации, в общеэкономической перспективе ведущей к уменьшению пользы и понижению эффективности.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И КЛЮЧЕВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ ПОСТРОЕНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗНАНИЯМИ ВУЗА ¹⁴⁷

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗНАНИЯМИ ВУЗА, ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ, СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗНАНИЯМИ, КОРПОРАТИВНЫЙ ПОРТАЛ ЗНАНИЙ, СРЕДСТВА ПОДДЕРЖКИ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

KEY WORDS

HIGHER EDUCATIONAL INSTITUTION KNOWLEDGE MANAGEMENT SYSTEMS, INFORMATION-COMMUNICATION TECHNOLOGIES, KNOWLEDGE MANAGEMENT SYSTEM, CORPORATE KNOWLEDGE PORTAL, DECISION SUPPORT SYSTEMS

В статье рассматриваются основные концепции и подходы к построению системы управления знаниями вуза. Утверждается, что ключевыми в данном вопросе являются информационно-коммуникационные технологии, наиболее эффективно позволяющие преобразовывать знания в действие. Рассматривается архитектура системы управления знаниями, подробно описываются ее элементы. Особое внимание уделяется рассмотрению ключевых технологий систем управления знаниями, к которым автор относит корпоративный портал знаний и средства, поддерживающие принятие решений (СППР). Приводится подробная классификация СППР. Утверждается, что рассмотренные технологии системы управления знаниями вуза должны в конечном итоге способствовать созданию корректно обоснованных программ развития современного вуза.

The main concepts and approaches to the higher educational institution knowledge management system development are considered in the article. It is stated that the crucial points in question are information-communication technologies, which allow to transform knowledge in action most effectively. Knowledge management system architecture is considered including the detailed description of its elements. Special attention is paid to the consideration of the clue technologies of the knowledge management systems, to which the author refers the corporate knowledge portal and decision support systems (DSS). The detailed DSS classification is described. It is stated that the considered higher educational institution knowledge management system technologies finally should contribute to the development of the true founded programmes of the modern higher educational institution development.

В данной статье высшее учебное заведение рассматривается как действующая социально-экономическая система, ориенти-

рованная на достижение вполне очевидной цели — формирование специалиста, способного самостоятельно выполнять сложную интеллектуальную работу, направленную на поддержание функционирования существующей системы производственных отношений и ее развитие в данной предметной области. Высокая динамика рыночных изменений обуславливает необходимость внедрения новых методов управления вузом, позволяющих, с одной стороны, быстро

ШАРАБАЕВА

Любовь Юрьевна — кандидат физико-математических наук, доцент кафедры информатики Северо-Западной академии государственной службы.

адаптироваться к изменяющимся рыночным потребностям, а с другой стороны, формировать новые рыночные возможности для устойчивого и эффективного функционирования вузов.

Современный вуз непременно должен стать обучающейся организацией¹, для которой процессы создания, накопления, использования и распространения знаний становятся ключевыми. Соответственно, необходимы изменения организационной структуры вуза в сторону образования неформальных плоских структур с преобладанием гибких рабочих групп, а также формирования специализированных служб, реализующих сервисы по обеспечению знаниями основных бизнес-процессов.

ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К ПОСТРОЕНИЮ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗНАНИЯМИ ВУЗА

Концепция управления знаниями (УЗ) появилась как новая парадигма менеджмента в связи с изменившимися представлениями о реальности, а именно — необ-

ходимостью учитывать, что «в последнее время знания, компетенции и другие нематериальные активы стали ключевыми факторами конкурентных преимуществ предприятия»². Фактически УЗ обеспечивает интегрированный подход к созданию, сбору, организации, использованию информационных ресурсов предприятия и доступу к ним. Эти информационные ресурсы должны включать все знания (явные и неявные), отражающие ключевую компетенцию предприятия³.

Практическое применение концепции УЗ предполагает создание системы управления знаниями предприятия (СУЗ), понимаемой как «совокупность организационных процедур, организационных подразделений (служб УЗ) и компьютерных технологий, которые обеспечивают интеграцию разнородных источников знаний и их коллективное использование в деловых процессах»⁴. В рамках СУЗ вуза должны решаться наиболее актуальные задачи современной высшей школы: накопление и использование лучшего опыта в области организации административных процессов; моделирование и оптимизация процесса формирования основных

¹ См. подробнее: *Сенге П.* Пятая дисциплина. Искусство и практика самообучающейся организации. — М.: Олимп-Бизнес, 2003.

² См.: *Тисс Д. Дж.* Получение экономической выгоды от знаний как активов // Российский журнал менеджмента. 2004. Т. 2. № 1.

³ См. подробнее: *Шарабаева Л. Ю.* Тенденции развития информационного общества и управление // Управленческое консультирование. 2006. № 2 (22). С. 165–179.

⁴ См.: *Тельнов Ю. Ф.* Реинжиниринг бизнес-процессов. Компонентная методология. — М.: Финансы и статистика, 2004.

компонент образовательного процесса в вузе; организация системы мониторинга качества образовательного процесса; управление процессом взаимодействия вуза с предприятиями-работодателями.

Система управления знаниями (СУЗ) вуза обычно используется в двух аспектах⁵: обеспечение качественными знаниями процессов решения задач обучения и создание интерактивной среды взаимодействия субъектов — участников образовательной деятельности. С точки зрения первого аспекта СУЗ, в отличие от традиционных информационных систем документационного обеспечения (информационно-поисковых систем), превращает знания в законченный продукт с высокой потребительской стоимостью, поскольку знание, в отличие от набора относящейся к запросу всевозможной информации, точно соответствует характеру решаемой задачи и может использоваться непосредственно при выработке решения. С точки зрения второго аспекта СУЗ создает интерактивную среду общения людей, в которой повышается креативная способность генерации новых знаний, сразу поступающих в базу знаний вуза для дальнейшего использования.

С помощью системы управления знаниями вуз становится обучающейся организацией, создающей «спираль знаний», в которой «неизвестные (неявные) знания должны быть выявлены и распространены, чтобы стать частью индивидуализированной базы знаний каждого работника. Спираль возобновляется всякий раз для подъема на новый уровень, расширяя базу знаний, применяемую к разным областям организации»⁶.

Стратегические процессы управления знаниями связаны с определением областей применения знаний и отбором источников знаний, использование которых нацелено на решение стратегических задач развития организации. При решении задачи выбора стратегии и соответствующей системы целей и показателей (например, BSC⁷) используются методы выбора стратегий и целей, экспертных оценок их достижений, качественной интерпретации значений показателей, как правило, с помощью интеллектуальных систем логического и нечеткого вывода.

Для эффективной реализации тактических процессов управления знаниями, связанных, прежде всего, с их использованием и обеспечением знаниями, требуется

⁵ Тельнов Ю. Ф. Технология процесса управления знаниями обучающейся организации // РБП-СУЗ-2005: Сб. науч. тр. Московского государственного университета экономики, статистики и информатики. 2005. С. 31–37.

⁶ См.: Мильнер Б. З. Теория организации. — М.: Инфра-М, 1999.

⁷ См.: Каплан Р. С., Нортон Д. П. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию. — М.: Олимп-Бизнес, 2004.

применение следующих интеллектуальных технологий: создание и использование библиотек типовых моделей и сценариев поведения в различных ситуациях; осуществление аналитической проверки гипотез, имитационное моделирование; проведение деловых игр; поддержка и использование баз знаний лучшей практики и экспертных систем.

Таким образом, на стратегическом и тактическом уровнях последовательность внедрения СУЗ предполагает для вуза решение следующих задач:

- идентификация деятельности вуза на стратегическом, функциональном и процессном уровне — построение бизнес-модели вуза;
- идентификация «ключевых знаний». Первичный аудит знаний — анализ элементов знаний и их основных атрибутов (владелец, носитель) с их точки зрения использования и достаточности для выполнения действий. В процессе аудита информация и знания сопоставляются с соответствующими запросами потребителей информации;
- выбор стратегии управления знаниями, связанной с базовыми принципами деятельности вуза. Идентификация критических факторов успеха и показателей BSC;
- введение функций разработки процессов управления знаниями и управления на основе знаний в бизнес-модель вуза, формирование должностных регламентов;

- создание технологической ИТ-платформы применения знаний;
- развитие внутренней культуры обмена знаниями, генерации и применения знаний. Все сотрудники вуза должны осознать (через систему мотивации и стимулов), что обмен знаниями и их использование — это одна из главных ценностей вуза. Необходимо четко обозначить, что знания и опыт вознаграждаются, только когда они доведены до сведения других и используются в образовательной деятельности.

Эффективность управления знаниями в вузе зависит от успешной интеграции квалификации, знаний, опыта, научного потенциала профессорско-преподавательского состава, обеспечения учебного процесса современными педагогическими технологиями, организации использования и развития научных достижений, как в учебном процессе, так и в различных предметных областях и объектах экономики. СУЗ вуза должна обеспечивать организацию коллективного использования информации всеми участниками образовательной деятельности: студентами, преподавателями, партнерами вуза, сотрудниками. В ней все процессы сводятся к одной задаче — представлению информации пользователям в соответствии с их запросами и используемыми ими программными средствами.

Архитектура системы управления знаниями обусловлена спецификой используемых знаний и

имеет в своем составе следующие элементы, призванные решить задачи накопления и использования лучшего опыта в области организации административных процессов вуза⁸ (рис.1):

Система организации знаний позволяет эффективно накапливать и систематизировать лучший опыт организации административных процессов, представленный в виде типовых и частных моделей деятельности, на основе онтологии. *Интерфейс пользователя* обеспечивает взаимодействие лица, ответственного за развитие образовательных услуг и совершенство-

вание деятельности вуза, и системы управления знаниями. *Поисковый сервис* осуществляет отбор моделей деятельности, которые соответствуют текущей проблемной ситуации, определенной пользователем системы на основе онтологии деятельности вуза. *Механизм адаптации* обеспечивает формирование адаптированной модели административного процесса вуза, соответствующей описанию проблемной ситуации и передовому опыту, на основе типовых и частных моделей деятельности вуза.

Основой для организации знаний является концептуальная

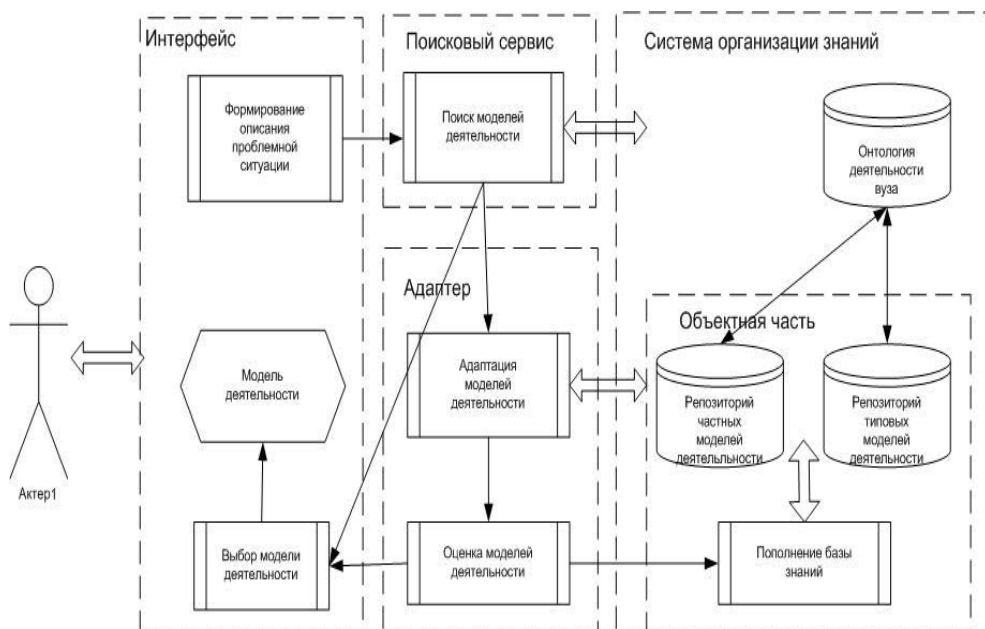


Рис. 1. Архитектура системы управления знаниями о деятельности вуза

⁸ См.: Казаков В. А. Совершенствование административной деятельности высшего учебного заведения на основе методов адаптации лучшего опыта // Вестник Оренбургского государственного университета. 2007. № 2.

модель, представленная в форме онтологии. *Онтология* — это структурная спецификация некоторой предметной области, ее формализованное представление, которое включает словарь (или имена) указателей на термины предметной области и логические связи, которые описывают, как они соотносятся друг с другом. Онтологии обеспечивают словарь для представления и обмена знаниями о некоторой предметной области и множество связей, установленных между терминами в этом словаре⁹.

Построение онтологии деятельности является одним из связующих звеньев, обеспечивающих возможность управления знаниями об административных процессах вуза в рамках СУЗ. При этом деятельность отображается в виде семантического описания, включающего основные понятия, взаимосвязи между понятиями, закономерности (аксиомы и правила вывода на основе понятий и отношений между ними). В основе онтологии лежит набор понятий C , определяющий административную деятельность вуза. Понятия, выделенные в соответствующие рубрики и классифицированные по принципу «род — вид», образуют таксономию деятельности вуза. Дополненная атрибутами (свойствами), отношениями между понятиями и правилами вывода, эта таксономия образует онтологию O^{dv} , где:

$O^{dv} = (C, A, R, F)$ — онтология деятельности вуза;

$C = \{C^{top}, C^p, C^{ou}, C^o\}$ — множество понятий в области административной деятельности вуза, где C^{top} — корневое метапонятие онтологии,

C^p — множество понятий, определяющих административные процессы вуза (в том числе образовательную услугу в целом),

C^{ou} — множество понятий, определяющих организационные единицы, владельцы или исполнителей административных процессов,

C^o — множество понятий, определяющих объекты административных процессов;

A — множество атрибутов понятий, представляющих числовые и литеральные характеристики;

R — множество отношений между понятиями в области деятельности вуза;

F — множество функций интерпретации, определяющих зависимости понятий.

Онтология деятельности вуза включает понятия разных уровней абстракции, являющиеся подвидами корневого метапонятия C^{top} . В соответствии с этими уровнями сгруппированы знания об административных процессах, представленные в виде множества типовых и частных моделей деятельности M :

⁹ См. подробнее: Гаврилова Т. А. Онтологический подход к управлению знаниями при разработке корпоративных информационных систем // Новости интеллекта. 2003. № 2. С. 24–29.

- Метауровень соответствует базовому уровню представления и включает метамодель ($M^{top} \in M$), представляющую описание абстрактной деятельности, ее составляющих и основных ролей в виде метапонятий ($C^{meta} \subset C^{top}$).
- Уровень абстрактного вуза характеризует виды деятельности, регламентированные процедуры и включает типовые модели ($M^{ref} \subset M$) деятельности, которые описывают передовой опыт в организации деятельности с помощью абстрактных понятий ($C^{abs} \subset C^{meta}$). В состав типовых моделей входят следующие классы моделей:
 - типовые модели деятельности, описывающие принципы организации административных процессов деятельности;
 - типовые модели деятельности, описывающие принципы организации административной деятельности, которые характерны для учреждений высшего профессионального образования;
 - типовые модели деятельности, описывающие принципы организации того или иного административного процесса, которые используются в конкретном высшем учебном заведении.
- Уровень реального вуза соответствует представлению существующих прецедентов деятельности и включает частные модели ($M^{real} \forall M$), которые применяются в вузе в конкретных условиях. Частные модели описываются с

помощью понятий реального мира ($C^{real} \forall C^{abs}$), представленных в виде экземпляров $I \forall C^{real}$.

Данная система организации знаний позволяет накапливать, систематизировать и использовать знания для построения эффективной технологии организации административных процессов. В основе использования знаний лежит алгоритм, реализующий механизмы отбора типовых и частных моделей деятельности и их адаптации к реальным условиям функционирования вуза, содержащий пять последовательно выполняемых шагов (рис. 2 на с. 182):

Шаг 1. Описание проблемной ситуации.

Шаг 2. Отбор типовых и частных моделей деятельности для адаптации.

Шаг 3. Адаптация моделей административных процессов.

Шаг 4. Оценка адаптированной модели деятельности.

Шаг 5. Пополнение базы знаний.

КЛЮЧЕВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗНАНИЯМИ В ПРОЦЕССЕ ИНФОРМАТИЗАЦИИ ВУЗА

Наиболее важным в управлении знаниями в вузе является преобразование знаний в действие. Именно информационно-коммуникационные технологии (ИКТ), используемые в процессе информатизации вуза, играют здесь существенную роль. В качестве основных компонентов, определяющих уровень

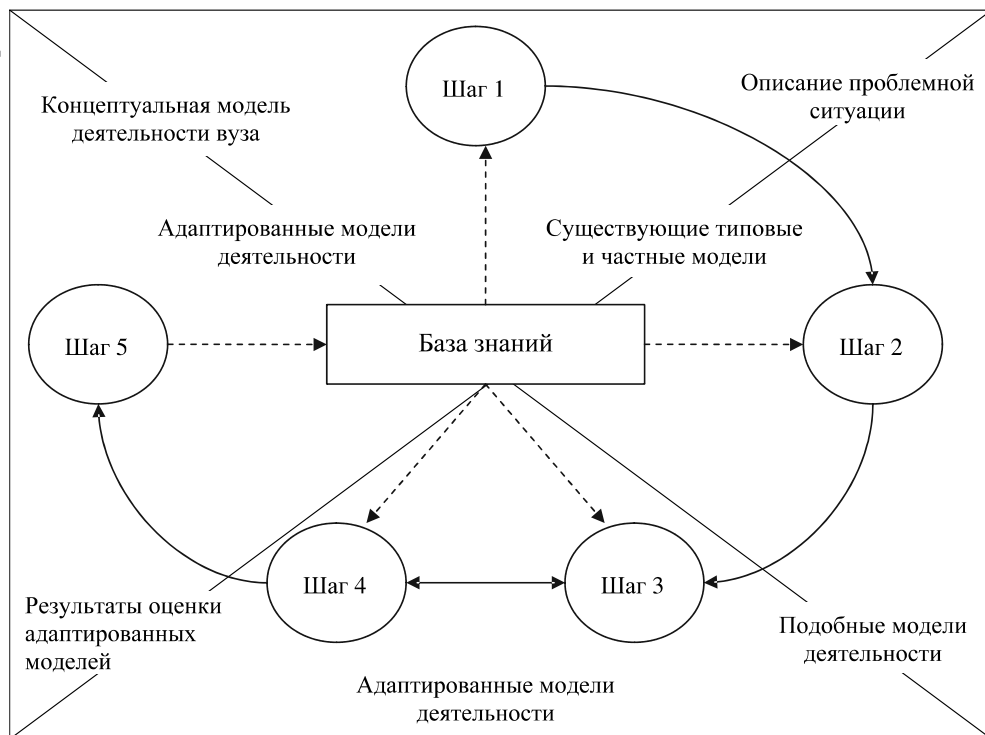


Рис. 2. Алгоритм адаптации моделей административной деятельности вуза

информатизации вузов, целесообразно выделить следующие:

- ИТ-стратегия;
- системы управления образовательной деятельностью, включая электронные библиотеки;
- системы дистанционного обучения (СДО) на основе порталных решений;
- системы электронного документооборота (СЭДО);
- системы управления кадрами;
- системы управления финансами и бухучета.

Отрадным фактом является переход большинства вузов от «лоскутной» автоматизации к выработке ИТ-стратегии¹⁰, т. е. к пониманию необходимости комплексного подхода к информатизации.

Создание и развитие СУЗ вуза, нацеленной на решение задачи непрерывного совершенствования бизнес-процессов, должно стать

¹⁰ Голосов А., Полотнюк И. Реформа образования и информатизация в вузах. Анализ некоторых итогов конференции «Задачи и проблемы информатизации образовательных учреждений» // Портал «E-Learning Россия» [Доступ: http://www.e-learning.su/upload/materials/fors/fors_1.pdf]

ключевым акцентом ИТ-стратегии. Поскольку для решения своих задач вузу уже недостаточно лишь получать какие-либо сведения из различных информационных систем (ИС), требуется обобщенное представление информации, позволяющее по одному запросу получать консолидированные сведения из нескольких источников и выполнять их комплексный анализ. Именно СУЗ вуза как «совокупность организационных процедур, организационных подразделений (служб УЗ) и компьютерных технологий, которые обеспечивают интеграцию разнородных источников знаний и их коллективное использование в деловых процессах»¹¹, способна сыграть роль «единого стержня», обеспечивающего взаимодействие перечисленных компонентов информационного пространства вуза.

В связи с этим возрастает интерес к новым интеллектуальным технологиям, поддерживающим управленческие решения и способным с помощью аналитических и математических моделей адекватно реагировать на динамику внешней среды. В число основных технологий, поддерживающих СУЗ вуза, входят:

- добыча данных и текстов (Data mining, Text Mining) — распознавание образов, выделение значимых закономерностей из дан-

ных, находящихся в хранилищах входных или выходных потоках. Эти методы основываются на статистическом моделировании, нейронных сетях, генетических алгоритмах и др.;

- системы управления документооборотом (Document management) — хранение, архивирование, индексирование, разметка и публикация документов;
- средства для организации совместной работы (Collaboration) — сети Intranet, технологии групповой работы, синхронные и асинхронные конференции;
- корпоративные порталы знаний;
- средства, поддерживающие принятие решений (Decision support) — динамические экспертные системы; системы, поддерживающие дискуссионные группы и т. д.

Остановимся подробнее на двух последних технологиях, представляющих наибольший интерес в рамках проводимого исследования.

КОРПОРАТИВНЫЙ ПОРТАЛ ЗНАНИЙ

Одно из удобных решений большинства задач по созданию СУЗ вуза — корпоративный портал знаний. Можно выделить следующие типы порталов¹²: информационные порталы, порталы для совместной

¹¹ См.: Тельнов Ю. Ф. Реинжиниринг бизнес-процессов...

¹² Попов Э. В., Фоминых И. Б., Харин Н. П., Виньков М. М. Управление знаниями. Аналитический обзор // Вестник РФФИ. 2004. № 4. [Доступ: <http://www.rfbr.ru/pics/20742ref/uprznan.pdf>]

работы, порталы экспертизы, порталы знаний (типы порталов перечислены в порядке возрастания их сложности и функциональности).

Информационный портал связывает людей с информацией. Портал для совместной работы поддерживает различные средства взаимодействия людей, основанные на компьютерных технологиях. Портал экспертизы связывает людей друг с другом на основании их опыта, области экспертизы и интересов. Портал знаний комбинирует возможности перечисленных выше типов и обеспечивает доставку персонифицированной информации с учетом конкретной работы, которую выполняет каждый пользователь в определенный момент времени.

Портал знаний должен обладать всеми свойствами обычного портала, такими как персонализация для конечных пользователей, организация клиентского места, распределение ресурсов, отслеживание выполнения работ, активный доступ к информации из множества разнородных источников, локализация и обнаружение нужных людей и информации. Кроме перечисленного, портал знаний должен обеспечивать канал передачи структурированной информации от заинтересованных пользователей (респондентов) в информацион-

ную систему вуза. К таким инструментам относятся хорошо зарекомендовавшие себя в интернете для учета мнения пользователей форумы, опросы, тестирование, хранилища данных.

СРЕДСТВА, ПОДДЕРЖИВАЮЩИЕ ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЙ

Системы поддержки принятия решений (СППР, DSS) являются человеко-машинными системами, которые позволяют лицам, принимающим решения, использовать данные, знания, объективные и субъективные модели для анализа и решения слабоструктурированных и неструктурированных проблем¹³. СППР прошли в своем развитии ряд этапов, которые в разные периоды реализовывались с помощью различных методов и инструментальных средств. Синтез в такой системе, как СППР, столь разнородных элементов, как математические методы и неформализуемые знания человека (опыт), требует выработки научного подхода к правильному использованию этого синтеза на практике.

Метод определяется как «способ теоретического исследования или практического осуществления чего-нибудь»¹⁴. Под *инструментальной*

¹³ См.: Ларичев О. И. Теория и методы принятия решений. — М.: Логос, 2000.

¹⁴ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / РАН, Институт русского языка им. В. В. Виноградова. — М.: Азбуковник, 2002. С. 353.

средой поддержки принятия решений будем понимать совокупность информации и информационно-коммуникационных технологий, необходимых лицу, принимающему решения (ЛПР), для выполнения своих должностных обязанностей. Усилия исследователей направлены на поиски инструментальных сред, которые в зависимости от предметной области, а также целей и возникающих проблем позволили бы эффективно сочетать формальное и неформальное в СППР.

Вопрос классификаций СППР в настоящее время является актуальным, продолжают разрабатки новых таксономий. Рассмотрим некоторые из них.

На уровне пользователя СППР делятся на пассивные, активные и кооперативные¹⁵. Пассивной СППР называется система, которая помогает процессу принятия решения, но не может вынести предложение, какое решение принять. Активная СППР может сделать предложение, какое решение следует выбрать. Кооперативная СППР позволяет ЛПР изменять, пополнять или улучшать решения, предлагаемые системой, посылая затем эти изменения в систему для проверки. Сис-

тема изменяет, пополняет или улучшает эти решения и посылает их опять пользователю. Процесс продолжается до получения согласованного решения.

На концептуальном уровне различают¹⁶:

- СППР, ориентированные на данные (Data-driven DSS, Data-oriented DSS);
- СППР, ориентированные на модели (Model-driven DSS);
- СППР, ориентированные на знания (Knowledge-driven DSS);
- СППР, ориентированные на документы (Document-driven DSS);
- СППР, ориентированные на коммуникации и групповые СППР (Communications-Driven & Group DSS);
- интер-организованные и интра-организованные СППР (Inter-Organizational & Intra-Organizational DSS);
- специфически функциональные СППР или СППР общего назначения (Function-Specific or General Purpose DSS);
- СППР на базе Web (Web-Based DSS).

В зависимости от данных, с которыми эти системы работают, СППР можно разделить на оперативные и стратегические¹⁷.

¹⁵ Haettenschwiler P. Neues anwenderfreundliches Konzept der Entscheidungsunterstützung. Gutes Entscheiden in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft. — Zurich: Hochschulverlag AG, 1999. S. 189–208.

¹⁶ Power D. J. A Brief History of Decision Support Systems // DSSResources.COM. World Wide Web. Version 2.8. May 31 2003. [Доступ: <http://DSSResources.COM/history/dsshhistory.html>]

¹⁷ Holsapple C.W., Whinston A.B. Decision Support Systems: A Knowledge-based Approach. — Minneapolis: West Publishing Co., 1996.

Оперативные СППР (EIS) предназначены для немедленного реагирования на изменения текущей ситуации в управлении финансово-хозяйственными процессами компании. Стратегические СППР (DSS) ориентированы на анализ значительных объемов разнородной информации, собираемых из различных источников. К системам этого типа относят многофункциональные системы анализа и исследования данных. Они предполагают глубокую проработку данных, которые можно использовать в процессе принятия решений. Системы типа DSS, в отличие от EIS, рассчитаны на пользователей, имеющих как знания в предметной области, так и возможности использования современных компьютер-

ных технологий. Этим системам присущи черты искусственного интеллекта, так как DSS обладают возможностью проработки исходных данных и представления конкретных выводов по поставленной задаче. Такие системы имеют смысл создавать, если есть основания для обобщения и анализа данных и процессов их обработки. Системы этого типа иногда называют динамическими, т. е. они должны быть ориентированы на обработку неожиданных запросов. В последнее время к СППР относят только второй тип, т. е. DSS.

По способу отражения знаний¹⁸ СППР классифицируются в соответствии с рис. 3.

Методы компьютерного представления знаний, используемые

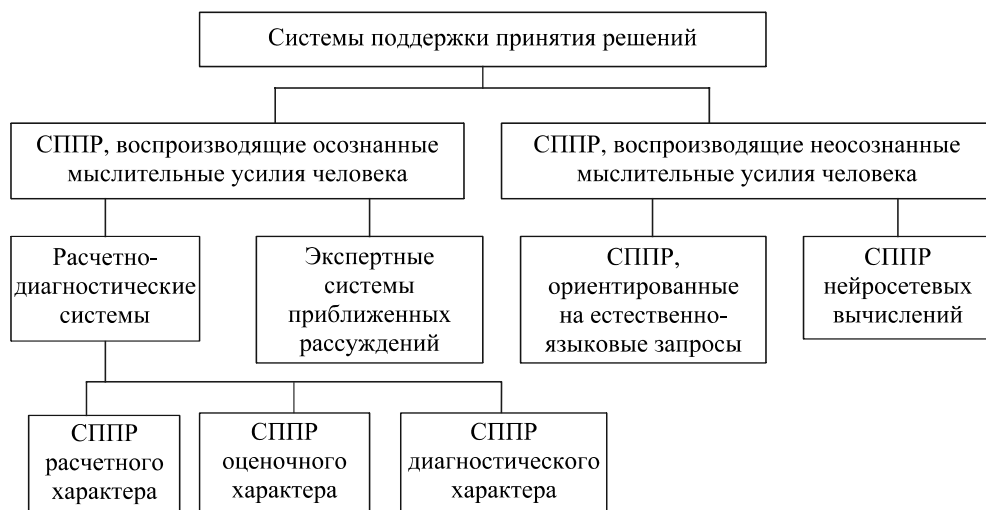


Рис. 3. Классификация СППР по видам воспроизводимых знаний человека

¹⁸ См.: Дик В. В. Методология формирования решений в экономических системах и инструментальные среды их поддержки. — М.: Финансы и статистика, 2000.

в СППР первого класса, основаны на статичной связи между объектами, что может характеризоваться как грубая аналогия. Моделирование функций памяти на основе динамических ассоциаций носит более адекватный характер.

Содержание описанных СППР касалось индивидуальных решений, в связи с чем инструментом, поддерживающим этот процесс, служат централизованные системы, характерной особенностью которых является единство места хранения знаний и выполнения вычислений.

Возрастающая сложность создания распределенных систем предопределила дальнейшее выделение и развитие в рамках объектно-ориентированного подхода нового научного направления, названного *агентно-ориентированным программированием*. Под *агентом* при этом понимают программный модуль, который уполномочен «действовать» вместо человека-эксперта или ЛПР. Агенту, т. е. модулю, приписываются следующие антропоморфные свойства: убеждения, желания, замыслы, обязательства и др. Убеждения — это алгоритмы, заложенные при создании агента; желания — это цели, которые он может достичь при определенных обстоятельствах; замыслы и обязательства интерпретируются как ал-

горитмы, которые меняются в зависимости от ситуации. Мульти-агентная система, в которой каждый агент характеризуется перечисленными свойствами, способна проявлять собственную инициативу; поддерживать связь с окружающим миром, получая от нее информацию и реагируя на нее своими действиями; посылать другим агентам сообщения и получать сообщения в ответ; действовать без вмешательства человека¹⁹.

Применение агентно-ориентированных систем в практике принятия решений позволяет решать проблему совместного использования распределенных в пространстве знаний при условии, что имеют место распределенная база знаний и их централизованная обработка.

Для оптимизации соотношения «формальное — неформальное» важную роль играют информационные технологии, применяемые в СППР. Отметим, что они в своем развитии прошли следующие этапы²⁰:

1. *Технология баз данных* (Data Base — DB). Базы данных сыграли решающую роль в решении проблемы актуализации больших объемов данных.
2. *Технология аналитической обработки данных в режиме on line* (OLAP — on line Analytical

¹⁹ Трахтенгерц Э. А. Компьютерная поддержка принятия решений. — М.: СИНТЕГ, 1998.

²⁰ Забежайло М. И. Интеллектуальный анализ данных — новое направление развития информационных технологий // Информационные процессы и системы. 1988. № 8. С. 6–15.

Processing). Усложнение средств анализа данных в процессе принятия решений потребовало новых усовершенствований в технологии обработки данных. Возникла необходимость в такой перестройке работы с базой данных, которая обеспечивала бы получение немедленного ответа на поставленный вопрос (режим *on line*) и возможность многоаспектного анализа хранящихся данных.

3. *Технология интеллектуального анализа данных* (Data Mining — DM). Данная технология представляет собой процесс извлечения зависимостей из разнородных баз данных. В этом процессе центральное место занимает автоматическое порождение моделей, правил или функциональных зависимостей. Необходимость появления DM-технологии продиктована следующими обстоятельствами:

- тотальное применение Web-серверов обеспечивает доступ к огромному объему разнородной информации, обработка которой с помощью традиционных информационных технологий невозможна;
- существует потребность в выявлении скрытых зависимостей между различными факторами, представленными в различных формах (символьная, числовая, графическая, неструктурированная, структурированная и т. д.);

- существует необходимость в выделении из множества значений, принимаемых факторами, тех, которые определяют поведение объекта и оказывают влияние на его поведение в будущем.

В основу DM-технологии положены Хранилища данных (Data Warehouse — DWH). Хранилище информации (данных) — это предметно-ориентированный, интегрированный, неизменяемый и поддерживающий хронологию набор данных, специфическим образом организованный для целей поддержки принятия решений. Особенно перспективным является сочетание DWH + DM-технологий, так как они функционируют не по заранее заданным формулам, а на основе функциональных зависимостей, релевантных накопленным данным. В DWH + DM-технологиях используются в различных сочетаниях следующие инструменты: нейронные сети, генетические алгоритмы, средства визуализации процессов, методы порождения деревьев решений, методы статистического анализа. Принципиальная новизна этих технологий состоит в том, что управление процессом решения задач носит не алгоритмический характер, а характер управления данными.

4. *Системы поддержки принятия и исполнения решений* (Electronic Performance Support Systems). В этих системах использование

новейших достижений в области теории обучения и принятия решений делает возможным и перспективным создание технологий, обеспечивающих не только поиск нужного решения, но и внедрение принятого решения в практику управления.

5. *Мультиагентные системы (МА).* МА-технологии являются объединением объектно-ориентированной технологии и методов искусственного интеллекта.

Рассмотренные технологии системы управления знаниями вуза

должны использоваться для реализации информационно-аналитических и математических моделей управления образовательными системами (включая и дистанционные). Разработка таких моделей позволит создать корректно обоснованные программы развития современного вуза за счет комплексного учета общих принципов управления сложными системами и применения современных организационных механизмов для управления ими.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ АУТ-ТЕХНОЛОГИИ, КАДРОВЫЕ УСЛУГИ, УСЛУГИ ПО ОЦЕНКЕ И ПОДБОРУ ПЕРСОНАЛА, ЛИЗИНГ ПЕРСОНАЛА

KEY WORDS

ADMINISTRATIVE OUT-TECHNOLOGIES, STAFF SERVICE, STAFF ASSESSMENT AND RECRUITMENT, STAFF LEASING

Данная статья посвящена аут-технологиям, т. е. технологиям оказания кадровых услуг и заимствования компанией ресурсов «извне», получившим широкое распространение в мировой управленческой практике. Рассматриваются управленческие аут-технологии, применяемые на территории России, которые появились на рынке сравнительно недавно, но уже вполне определенно заявили о себе. Это технологии кадрового консультирования и обучения, услуги по оценке, подбору и предоставлению персонала. Затрагиваются вопросы, связанные с особенностями лизинга персонала в России, а также со сложностями разработки нормативных актов, регламентирующих деятельность по предоставлению персонала. В статье делается вывод о том, что кадровые аут-технологии при эффективном использовании могут стать весьма действенным инструментом, приносящим взаимную выгоду и организациям, и работникам.

The article is dedicated to out-technologies — the technologies for providing staffing service and for borrowing the outside resources by the companies, the technologies that have widely spread in the world administrative practice. Administrative out-technologies that are now applied in Russia, have recently appeared in the market, but have already asserted themselves quite definitely. Those are technologies of staff consulting and education, services for staff assessment, recruitment and leasing. The issues connected with the specialities of staff leasing in Russia are considered, and also with the complexities of the development of normative acts, regulating staff leasing. It is concluded that staff out-technologies being effectively applied can become real instrument, bringing mutual benefit both for the organizations, and for employees.

Данная статья посвящена аут-технологиям, т. е. технологиям оказания кадровых услуг и заимствования компанией ресурсов «извне», получившим широкое распространение в мировой управленческой практике.

Следует отметить, что для последних пятидесяти лет мировой управленческой практики характерно возникновение компаний, которые предоставляют нетрадиционные услуги, помогающие оптимизировать бизнес-процессы и снижать возникающие риски. Данное явление не обошло стороной и такую сферу бизнеса, как управление человеческими ресурсами.

ИВАНОВА

Вера Ивановна — кандидат политических наук, старший преподаватель кафедры управления персоналом Северо-Западной академии государственной службы.

Появление в 1960-е гг. на Западе теории человеческого капитала во многом изменило взгляды на создание и воспроизводство человеческих ресурсов, а также на их роль в процессе производства. Во многом развитие этой теории способ-

ствовало возникновению в практике управления новых специфических видов деятельности и новых понятий — «лизинг персонала», «амортизация человеческого капитала», «инвестиции в человеческий капитал», «рекрутинг персонала» и т. д. В связи с этим возникает необходимость изучения новых кадровых технологий, которые уверенно формируются и функционируют на молодом российском рынке труда.

Актуальность изучения новых технологий в области управления человеческими ресурсами определяется, прежде всего, профессиональными перспективами студентов, обучающихся по специальности «Управление персоналом».

Если еще 6–7 лет назад выпускники российских вузов по этой специальности не видели для себя широких профессиональных возможностей, то в настоящее время стремительное развитие рыночных отношений в стране изменило ситуацию в корне. Специалисты в области управления персоналом котируются на рынке труда, который предлагает сегодня новые перспективные направления деятельности.

Динамика развития кадрового менеджмента в стране должна найти отражение и в программах подготовки специалистов по управлению человеческими ресурсами. Представляется, что сегодня уже недостаточно изучения ставших уже традиционными кадровых технологий, позволяющих управлять персоналом внутри организации.

Необходимо освоение механизмов и инструментов аут-технологий и услуг, которые уже предлагаются внешней рыночной средой. Это, несомненно, будет повышать качество подготовки специалистов по управлению персоналом и даст им конкурентные преимущества. Внимание к аут-технологиям позволит придать упреждающий характер образовательным программам, так как тенденции развития этих технологий и услуг в мировой практике и скорость распространения в России позволяют уверенно говорить об их перспективности.

Кадровые аут-технологии условно можно разделить на две группы: осуществление специализированных функций и предоставление персонала. Изначально построив свою политику по принципу приобретения функций или временного привлечения внештатных работников, организация устраняет проблемы, связанные с подбором, адаптацией, увольнением работников, трудовыми спорами и т. д. Кроме того, она приобретает возможность быстро и гибко реагировать как на внутренние, так и на внешние изменения.

УСЛУГИ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ ФУНКЦИЙ

Первая группа технологий — выведение за пределы организации специализированных функций. Для некоторых областей деятельности

в нашей стране это не новшество. Сегодня достаточно распространено привлечение сторонних организаций для выполнения таких функций, как реклама и юридическое обслуживание, маркетинговые и социологические исследования. В бизнес-среде это называется *аутсорсингом* (outsourcing). Аутсорсинг означает, что за пределы компании выводятся не конкретные сотрудники, а определенная функция. В отличие от предоставления персонала клиент покупает услугу, а не труд работников. На российском рынке существует несколько направлений аутсорсинга.

1. Кадровый консалтинг (consulting) — вид консультационной деятельности по оказанию разнообразных услуг в сфере управления персоналом.

В России профессиональная деятельность по управленческому консультированию (УК) возникла примерно 10 лет назад. Активно развивающийся в последние годы менеджмент-консалтинг, формирующий рынок консалтинговых услуг, по темпам роста уступает сегодня только рынку информационных технологий (Интернет-технологий и телекоммуникаций), однако его качественное состояние характеризуется неоднозначно. По оценкам отечественных специалистов, не менее 70% этого рынка занимают западные фирмы, оставшаяся часть приходится на российские организации¹.

Увеличение спроса на услуги консультантов, в первую очередь по управлению и организационному развитию, вызвано осознанием руководителями организаций необходимости освоения современных технологий управления, важности профессионального подхода к решению проблем, креативного поиска новых способов повышения конкурентоспособности.

На российском рынке сложилось несколько направлений УК: в области совершенствования организационных структур, создания мотивационных систем управления персоналом, эффективного управления продажами, кадрового потенциала и формирования организационной культуры, стратегического и операционного планирования, финансового менеджмента и бюджетирования.

В рамках кадрового консалтинга решаются следующие задачи:

- 1) организация деятельности службы по работе с персоналом;
- 2) повышение эффективности деятельности действующей службы управления персоналом;
- 3) разработка и оптимизация отдельных процедур по управлению персоналом:
 - документационное обеспечение управления персоналом;
 - подбор и адаптация сотрудников;
 - оценка персонала;
 - система стимулирования и мотивации;

¹ Васильев Г. А. Управленческое консультирование: Учеб. пособ. для студентов вузов. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004.

– обучение и развитие.

Наиболее успешно на российском рынке трудятся такие консалтинговые компании, как «Контур — ТМ», «Павлущий и Партнеры», «Бизнес Консалтинг Групп», «Ин Ком Лтд», «Пятерка» и др.

Опыт кадрового консультирования последних десяти лет (1990–2000 гг.) свидетельствует о том, что центральным моментом в ожиданиях клиента является получение помощи в поиске и максимальном ориентировании человеческих ресурсов на достижение стратегических целей организации. В целом эти ожидания сводятся к трем основным направлениям в работе с персоналом:

- 1) оценка актуальных и перспективных возможностей организации (например, определение потенциала сотрудников);
- 2) создание вместе с сотрудниками организации программы реорганизации (например, выбор системы управления человеческими ресурсами);
- 3) консультационное сопровождение организации вплоть до приведения согласованных изменений к желаемому результату (например, через организацию внутрифирменной подготовки персонала).

Эффективность развития кадрового консультирования в России во многом зависит сегодня от состояния нормативно-правовой базы, регулирующей все стороны взаимоотношений консалтинговой компании и клиента, а также сертификации субъектов консалтингового

рынка по специально разработанным критериям и методике либо по международным стандартам в соответствии с ISO 9001:94.

2. Рекрутинг (recruiting) — подбор персонала: «вербовка», набор, комплектование личного состава организации-клиента при помощи различных технологий.

В настоящее время можно говорить, что в России наряду с другими отраслями бизнес-услуг сформировалась отрасль услуг по подбору персонала. За относительно короткий срок она прошла очень серьезный путь: от зарождения в 1990 г. до состояния, когда по уровню применяемых технологий данный вид деятельности сравним с набором услуг, предлагаемых фирмами США и Европы.

В России рекрутерские агентства начали появляться, минуя стадию консалтинга. Первыми клиентами рекрутерских компаний были две категории фирм, действующих на российском рынке:

- 1) иностранные компании, приехавшие к высоким стандартам деятельности рекрутеров;
- 2) российские компании, делавшие первые шаги в стихии рынка, не имеющие представления о том, что такое рекрутмент и сколько стоят его услуги.

При этом российские агентства сумели справиться с проблемами и выстоять в острой конкуренции с представителями западных компаний и приучить российские фирмы к мысли, что персонал необходимо и целесообразно подбирать посредством агентств.

Обостряющийся дефицит квалифицированных специалистов на рынке труда определяет перспективы развития новой для России сферы деятельности.

Задачи рекрутинговых агентств условно можно разделить на две группы². Первая группа — это задачи, относящиеся к клиенту:

- поиск и подбор персонала в соответствии с требованиями работодателя;
- надежность подбора, т. е. представляемого специалиста;
- подбор в строго оговоренный контрактом срок.

Надежность подбора — это ответственность и гарантии, которые берет на себя рекрутинговое агентство. Агентство несет ответственность за то, что представленный кандидат должен четко решать задачи того уровня, который был заявлен. Гарантии в зависимости от серьезности позиции делятся от 3 до 6 месяцев. Сроки выполнения заказа зависят от уровня подбираемого специалиста.

Задачи второй группы, относящейся к самому рекрутинговому агентству:

- рентабельность деятельности агентства,
- поиск и обучение собственных кадров;
- создание имени и продвижение марки на рынке кадровых услуг.

К характерным чертам современного российского рынка рекрутинговых услуг можно отнести:

- очень широкое географическое распределение рынка услуг по подбору персонала, что свидетельствует о востребованности данного вида услуг;
- неуклонная тенденция к росту региональных заказов на подбор персонала;
- повышение требований к качеству рекрутинговых услуг, что объясняется активизацией контактов и развитием взаимоотношений с клиентами, ростом числа заказов со стороны местных клиентов, а также постоянными программами обучения персонала рекрутерских компаний на местах;
- развитие и продвижение рекрутерскими компаниями на рынок новых видов услуг;
- отсутствие единой методики ценообразования. Цена услуг устанавливается самостоятельно каждой отдельной компанией;
- достаточно высокая степень конкуренции на отдельных секторах рынка.

Сегодня можно констатировать, что в России сформировалась новая перспективная отрасль деятельности, что открывает широкие возможности для специалистов, имеющих образование в области управления персоналом.

Однако следует отметить, что процесс формирования рынка труда в России со всеми современными механизмами и инструментами носит форсированный, а не

² Карташов С. А., Одегов Ю. Г., Кокорев И. А. Рекрутинг: наем персонала: Учеб. пособие. // Под ред. Ю. Г. Одегова. — М.: Изд-во «Экзамен», 2003.

эволюционный характер, как на Западе. Именно поэтому деятельность многих отечественных рекрутинговых агентств отличается диверсификационным характером. Часто они предлагают широкий спектр услуг и, как правило, предлагают не только подбор персонала, но и ряд новых направлений деятельности: аутплейсмент, ассесмент, бизнес-обучение, лизинг персонала, аутстаффинг и др.³

3. Аутплейсмент (outplacement) — услуга по трудоустройству высвобождаемого персонала, оказанию психологической, информационной и консультационной помощи увольняемым работникам.

Цель аутплейсмента — сформировать у уволенного работника общее понимание ситуации, сложившейся на рынке труда региона, и порекомендовать ему эффективный способ поведения в процессе поиска новой работы.

Аутплейсмент, как правило, состоит из нескольких этапов: информирование уволенного работника о технологиях поиска работы в настоящий момент; составление основных этапов поиска работы; помощь в составлении резюме и карты поиска; сбор рекомендательных писем; проведение профессионального собеседования.

Организации прибегают к аутплейсменту в связи с сокращением штатов при слиянии, закрытии или реструктуризации. Данная техно-

логия позволяет сохранить как внутренний, так и внешний имидж организации. Работник, получивший психологическую поддержку, вооруженный знаниями о текущей ситуации на рынке труда, уже как минимум способен перевести потенциально конфликтную ситуацию в увольнение по собственному желанию. Это выгодно работодателю не только с точки зрения минимизации материальных издержек, связанных с сокращением, но и с психологической стороны — отношения между сторонами не перерастают в трудовой конфликт, сохраняется репутация предприятия как компании, постоянно заботящейся о своих бывших сотрудниках.

Эта услуга стоит в 5–10 раз дешевле выплаты компенсации при увольнении, которая может достигать 4–6 зарплат.

Для компаний использование технологии аутплейсмента выгодно еще и потому, что их бывшие сотрудники гарантированно не переходят к конкурентам: в 60–70% случаев при аутплейсменте работодатели оговаривают условия с рекрутерами не трудоустраивать работников к своим конкурентам. Кроме того, поддерживая добрые отношения, менеджмент сохраняет возможность и в дальнейшем прибегать к помощи своих бывших сотрудников, например, в качестве консультантов или лоббистов.

³ Никифоров Р. О. Рекрутинговый бизнес в России. — М.: ПАИМС, 2001.

Таким образом, аутплейсмент позволяет:

- избежать социальных выплат;
- избежать рекламации;
- сформировать позитивный образ в глазах потенциальных партнеров.

4. Ассесмент — это процедура оценки персонала компании. В отличие от простого тестирования ассесмент представляет собой комплексную профессиональную и личностную оценку и включает в себя множество процедур: психологическое и профессиональное тестирование, нормативные и ситуационно-поведенческие тесты, индивидуальные и групповые упражнения, интервью и проч. Компания, проводящая ассесмент, составляет итоговый отчет по результатам оценки и дает рекомендации.

Функции ассесмента могут выполняться специализированными кадровыми компаниями, также ассесмент может быть задействован и внутри компании с привлечением консультантов. Чаще всего организации прибегают к ассесменту для выявления профессионального соответствия сотрудников занимаемым должностям. Специалистам это позволяет развиваться и двигаться по карьерной лестнице, а компаниям — максимально эффективно использовать свой кадровый потенциал.

Центр-оценки позволяет не упустить из виду кандидатов с высоким потенциалом, так как его задания «не привязаны» к традици-

онным критериям академической квалификации, а связаны непосредственно с будущей деятельностью на должности. Центр-оценки — это метод, позволяющий наиболее достоверно и непредвзято оценить соответствие характеристик кандидата компетенциям, определяющим эффективную работу на планируемой (занимаемой) должности.

Ассесмент-центр позволит выявить среди прошедших его кандидатов тех, кто не подошел на обсуждаемую вакансию, но подходящих для других должностей специалистов (так называемый кадровый резерв). Это можно назвать побочным продуктом оценочного центра.

Ассесмент-центры получают позитивную оценку со стороны кандидатов. Прежде всего потому, что задания центров-оценки формируются из задач, отражающих реальную работу на соответствующей должности.

Кроме того, у кандидатов имеется своего рода уникальная возможность получить по итогам Центра конструктивную обратную связь, что дает им возможность пользоваться полученной информацией в интересах саморазвития и профессионального самосовершенствования.

Валидность Центров-оценки, используемых при продвижении сотрудников, достигает 0,65. Это означает, что корреляция между успешным прохождением Центра-оценки и успешностью кандидата в реальной работе может состав-

лять 0,65. Эта цифра достаточно высока в сравнении с валидностью других методов (так, для тестов когнитивных способностей она составляет 0,53, для личностных опросников — 0,39)⁴.

5. Бизнес-обучение является определяющим фактором конкурентоспособности и жизнеспособности современной организации. Возрастающая роль обучения в процессах повышения конкурентоспособности предприятия и организационного развития обусловлена следующими факторами:

- 1) обучение персонала является важнейшим средством достижения стратегических целей организации;
- 2) обучение является важнейшим средством повышения ценности человеческих ресурсов организации;
- 3) реализация организационных изменений значительно затрудняется без своевременного обучения персонала.

Решение этих задач возможно при условии разработки и практической реализации системы обучения, включающей разнообразные учебные программы, которые охватывают практически все категории работников.

Серьезной проблемой для многих организаций является удержание работников, прошедших обучение. Для того чтобы снизить

риск потери таких работников, необходимо разработать и внедрить систему юридических, организационных и морально-психологических мероприятий, направленных на закрепление и удержание в организации именно этой категории работников.

Поддержка обучения специальными программами, дающими работникам более широкие возможности развития карьеры и применения полученных знаний и навыков, — это те меры, которые помогают закрепить в организации обученный персонал.

В России чаще всего бизнес-обучение осуществляют кадровые агентства, специализирующиеся на рекрутинге. Обучение проводится в виде тренингов, семинаров, встреч профессиональных клубов, круглых столов специалистов и т. п. Это направление представлено, как правило, такими областями знаний, как управленческие технологии, построение личной профессиональной карьеры, методы эффективных продаж, психологические особенности взаимодействия людей и т. п.

ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ПЕРСОНАЛА

Вторая группа аут-технологий — это предоставление персонала, что традиционно в нашей

⁴ Суворова А. Что нужно знать об ассессмент-центре, чтобы не отказаться от его проведения // Проект HR-Zone: Проводник в мире персонала. [Доступ: <http://www.hr-zone.net>]

стране называется *лизингом* (leasing). Лизинг в экономическом понимании — это, как правило, аренда с правом последующего выкупа по стоимости. В данном случае это определение неправомерно, речь идет, скорее, об обычной аренде или, поскольку мы говорим о людях, о направлении, командировании персонала. В юридической литературе можно встретить название данной услуги — «аутсорсинг персонала». Действительно, можно рассматривать предоставление персонала как один из видов аутсорсинга. Однако сохраним сложившуюся терминологию.

Услуги в области лизинга персонала — одни из наиболее востребованных в мировой практике. Более 1% от общего количества занятых людей в США и странах Западной Европы состоят в штате кадровых агентств-лизингодателей. Ежегодно число международных компаний, специализирующихся на кадровом лизинге, увеличивается в 1,5 раза, а их суммарный оборот сегодня превышает 60 млрд долларов в год.

Кадровые стратегии различны и определяются, в первую очередь, потребностями бизнеса. Некоторые компании инвестируют значительные суммы в развитие и обучение своего персонала, стараясь минимизировать расходы на временный персонал, и используют его только в редких случаях для выполнения краткосрочных заданий. Другие предпочитают получить сотрудников на условиях лизинга и

именно таким образом свести к минимуму расходы на персонал и свои риски одновременно. В нынешнее время выбор кадровых решений достаточно разнообразен и способен отвечать меняющимся потребностям работодателей.

Возможность адаптироваться к изменениям этих потребностей существенна для компании, которая стремится быть успешной на рынке. И именно использование «временного» персонала в той или иной форме дает необходимую гибкость.

Следует отметить, что спрос на кадровые услуги и предоставление персонала в мировой практике совпал с широким использованием крупными компаниями методов проектного управления. Как правило, высококвалифицированный сотрудник, работающий по трудовому договору, может планировать свою занятость; обычно его заработная плата в 1,2–1,5 раза выше, чем у постоянных сотрудников. Как показывает практика, «проектники» не переходят на постоянную работу. Впрочем, и обратный процесс тоже достаточно редок. Наименее комфортно в качестве временного персонала чувствуют себя сотрудники с узкой специализацией и высокой квалификацией. Спрос на их услуги остается постоянным, а работа над короткими проектами более привлекательна для таких людей, чем монотонные будни в стенах одной и той же организации. Временная занятость — удачное решение и для студентов. Она к тому же позволяет

им оценить правильность выбранной профессии.

За рубежом кадровые агентства не ограничиваются набором готовых специалистов в лизинговый штат, а возвращают собственный лизинговый потенциал. Такие агентства отбирают талантливую молодежь, инвестируют в нее средства, с тем чтобы со временем сдать высокопрофессиональных специалистов в аренду компаниям, в них нуждающимся. Данный подход является свидетельством, с одной стороны, большого спроса на кадровые услуги, а с другой — экономической эффективности и прибыльности компаний-посредников.

Существует несколько видов предоставления персонала.

1. Долгосрочный лизинг персонала (staff leasing) предполагает аренду организацией сотрудников, находящихся в штате агентства, на период от нескольких месяцев до нескольких лет. В основном это практикуется в тех случаях, когда услуги квалифицированного специалиста требуются с определенной регулярностью⁵.
2. Краткосрочный лизинг персонала (temporary staffing) означает предоставление временно-го персонала на срок от одного дня до нескольких месяцев. В основном применяется в сезонные «пики» деятельности, а также для разовых акций, замены отсутствующих штатных

сотрудников. Здесь, как правило, речь идет о найме административного и обслуживающего персонала на время проведения выставок, конференций, маркетинговых исследований, промоушн-акций, на время болезни или отпуска штатных сотрудников.

3. Аутстаффинг (outstaffing) — это технология, позволяющая снижать административные расходы и риски, связанные с персоналом компании. Многие компании пользуются аутстаффингом, чтобы решить вопросы, связанные, прежде всего, с ограничением штатного расписания и бюджета компании, а также снизить риски, связанные с решением трудовых споров.

Концепция этой услуги выросла из идей лизинга персонала, популярных на Западе в 1970–1980 гг. Только в США на данный момент аутстаффинг предлагают свыше 2000 компаний, и рынок этих услуг растет в среднем на 35% ежегодно. Аналогичная ситуация в Западной Европе. Причем, судя по опросам компаний, пользующихся аутстаффингом, основную выгоду для себя они видят в возможности концентрироваться на своем основном бизнесе, не расплываясь на другие задачи.

Появление идеи аутстаффинга в России связано с деятельностью крупных международных кадровых агентств. Вскоре подобные услуги

⁵ Миронов А. Лизинг персонала в России: прошлое, будущее // Персонал-Микс: научно-практический журнал. [Доступ: <http://www.personal-mix.ru>]

появились у нескольких российских кадровых агентств, например, «Анкор» или «Метрополис». Но никто эту услугу не позиционировал как основную, вывод за штат всегда был дополнительным сервисом. Соответственно и инвестиции в ее продвижение и развитие рынка аутстаффинга в целом были достаточно малы. Однако в середине 2002 г. спрос на аутстаффинг начал расти. Им стали интересоваться не только западные, но и российские компании. Одной из первых профильных компаний в области аутстаффинга на российский рынок вышла Ventra Employment. Имея большой опыт кадрового администрирования и ведения кадрового бухучета, компания представила на рынок продукт в соответствии с западными стандартами состава и качества услуги, сориентированный при этом на реалии российского рынка.

Таким образом, аутстаффинг — это технология вывода персонала за штат, оформление в штат агентства-провайдера работающих сотрудников компании, которых она не может держать у себя в штате. После перевода в агентство-провайдер работники предоставляются по договору обычного лизинга. Сотрудник работает на прежнем месте, но права и обязанности по трудовым отношениям переходят к агентству-провайдеру.

Компании, предлагающие аутстаффинг как кадровую услугу, могут брать на себя следующие функции:

- расчет и выплата заработной платы (обычно для сотрудни-

ков открываются индивидуальные банковские счета для перевода заработной платы);

- расчет и выплата пособий по временной нетрудоспособности и компенсаций за отпуск, оформление командировочных расходов;
- расчет и отчисление установленных подоходного и социального налогов;
- оформление необходимых бухгалтерских отчетов и справок;
- проведение всевозможных кадровых процедур в соответствии с законодательством;
- управление компенсационным пакетом сотрудников;
- прекращение трудовых отношений с сотрудником по требованию клиента.

Главная ценность аутстаффинга как кадровой услуги заключается в том, что она позволяет придать необходимую гибкость в управлении персоналом и привести в соответствие количество сотрудников реальному объему бизнеса.

ЛИЗИНГ ПЕРСОНАЛА В РОССИИ

Услуги по лизингу персонала, по его содержанию (осуществление расчета, начисления, выплаты заработной платы, премий, компенсаций и налогов, ведение личных дел, трудовых книжек, предоставление отпусков, больничных и т. п.) и по выводу за штат сотрудников для российского рынка труда являются совершенно новыми услугами, хотя на Западе они ши-

роко применяются уже 20–35 лет. В России этими услугами начали пользоваться после кризиса 1998 г., когда большинство иностранных компаний, оставшихся работать на российском рынке, было вынуждено частично сокращать своих сотрудников, частично выводить их за штат с целью списания расходов по содержанию персонала на другие статьи.

Отечественные же компании после волны массовых увольнений осени 1998 г. оказались перед иной проблемой. Содержать постоянный персонал в штате компании многим фирмам было уже не по карману. В то время постоянных работников отправляли в отпуск «без сохранения содержания», а на их место нанимали сотрудников из числа безработных. Но вскоре стало очевидно, что бесконечно осуществлять прием и увольнение сотрудников, находящихся на испытательном сроке, нельзя. К тому же, как показала практика, приходящие с новым набором сотрудники становились все менее и менее квалифицированными.

Постепенно рынок труда стал возвращаться в прежнее состояние. С конца 1990-х гг. использование временного персонала начало приобретать популярность среди российских компаний, так как работодатели обнаружили, что многочисленный персонал, принятый в штат, не является острой необходимостью для полноценного функционирования бизнеса. По оценкам компании Coleman Service, в 2001 г. клиенты из различных ре-

гионов России и ближнего зарубежья, пользующиеся лизингом персонала, составляли около 40% общего количества клиентов крупных рекрутинговых компаний. В первой половине 2003 г. количество заявок на подбор временных сотрудников выросло на 67% по сравнению с тем же периодом 2002 г. Самое большое количество заявок, как уверяют столичные кадровые агентства, приходится на административный персонал (46%) и на различные позиции в финансовых отделах (24%). В то же время очень быстрыми темпами растет спрос на временных сотрудников со стороны производственных предприятий. По оценкам московских специалистов, объем российского рынка услуг по подбору временных сотрудников составляет сегодня около 80 млн долларов.

Развитие кадрового лизинга в России тормозится вследствие несовершенства законодательной базы, непрозрачности подавляющего большинства компаний, а также нестабильности спроса на высококвалифицированных специалистов при условии их временного привлечения.

Российское трудовое законодательство не предусматривает лизинговых отношений в сфере найма рабочей силы. К главным проблемам следует отнести урегулирование вопросов получения производственных травм лизинговыми специалистами при выполнении служебных обязанностей, а также использование ими товарно-материальных ценностей.

Но несмотря на все трудности, у лизинга персонала в России хорошее будущее, поскольку он позволит многим компаниям взвешенно подойти к решению вопроса об оптимальном использовании персонала в деятельности организации.

Можно прогнозировать интерес к услугам по предоставлению персонала органов власти (государственных и муниципальных), которым мешает в работе предельная штатная численность работников и необходимость содержания внебюджетных подразделений. Выводя за штат вспомогательный персонал, органы власти смогут концентрировать усилия на выполнении основных функций и полноценно осуществлять свою деятельность.

В отдельную группу следует выделить представительства иностранных компаний в России, которые в настоящее время являются основными потребителями услуг по лизингу персонала в нашей стране. Как правило, эта категория клиентов берет в лизинг не отдельных работников, а весь штат сотрудников.

Таким образом, необходимо согласиться с тем, что в условиях возрастающей конкуренции и высокой мобильности, определяемых рыночными отношениями, аут-технологии постепенно становятся все более популярными на российском рынке труда как инструменты, позволяющие повышать эффективность организационного управления.

НОРМАТИВНЫЕ ОСНОВЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ПЕРСОНАЛА

В мировой практике известно значительное количество нормативных актов в сфере деятельности по предоставлению персонала. Прежде всего, следует отметить Конвенцию Международной организации труда (МОТ) «О частных агентствах занятости» № 181 (РФ не ратифицирована), а также рекомендацию «О частных агентствах занятости» МОТ № 188, принятые в 1997 г.

Национальные законодательства большинства стран Западной Европы содержат нормативные акты, регламентирующие деятельность по предоставлению персонала. В российском законодательстве специальные нормативные акты, регулирующие отношения по предоставлению персонала, на сегодняшний день отсутствуют. Тем не менее практика, в том числе и судебная, идет по пути признания договоров о предоставлении персонала гражданско-правовыми договорами оказания услуг.

Однако в нормативных актах встречается упоминание о предоставлении персонала, что позволяет сделать выводы о легитимности данного вида услуг. Так, в соответствии с пп. 19 п. 1 ст. 264 Налогового кодекса РФ расходы на оплату услуг по предоставлению работников (технического и управленческого персонала) сторонними организациями для участия в производственном процессе, управлении производством, либо

для выполнения иных функций, связанных с производством и (или) реализацией, относятся к прочим расходам, связанным с производством и (или) реализацией, которые учитываются при расчете базы по налогу на прибыль. Кроме того, общероссийским классификатором видов экономической деятельности предусмотрен код 74.50.1 — «Предоставление услуг по найму рабочей силы». Данная группа услуг включает в себя: деятельность по найму временной рабочей силы (обеспечение на подрядной основе предприятий наемной рабочей силой, преимущественно для выполнения временной работы, агентством, которое и выплачивает им вознаграждение за выполняемую работу); деятельность подрядчиков по найму сельскохозяйственных рабочих, деятельность театральных и артистических агентств по подбору персонала, деятельность по подбору актеров на роли в кино, для телевидения, в театр⁶.

Новая система отношений обуславливает необходимость принятия и новых юридических решений. Вопрос заключается в том, какова природа этих взаимоотношений и каким образом их можно урегулировать без нарушения Трудового кодекса РФ. Сторонами этих взаимоотношений являются компания, оформляющая работника к себе в штат (наниматель), ра-

ботник и пользователь, на объекте которого работник выполняет трудовую функцию. Данные отношения оформляются с помощью двух самостоятельных договоров: договора оказания услуг по поиску и подбору персонала и трудового договора.

Все услуги подобного рода основаны на сервисе по содержанию персонала, включающем в себя вступление в трудовые отношения с работником, начисление и выплату заработной платы, дополнительных пособий и льгот, налогов, в некоторых случаях обучение, а также поиск кандидатов на основе механизмов рекрутинга. Поскольку кадровые компании оформляют персонал, подлежащий передаче в наем, к себе в штат на постоянную работу, на работника распространяются все гарантии и льготы, предусмотренные действующим ТК РФ. Пользователю нет необходимости заключать отдельный договор с работником. Он может отказаться от работника в любое время, если иное не установлено в соглашении между нанимателем и пользователем; пользователь не задумывается о соблюдении требований, предусмотренных ТК в отношении увольнения работников и их социальной защиты; не решает вопросов исчисления сроков трудового стажа и иных вопросов, связанных с кадровым документооборотом.

⁶ Чуйкова С. Г. Развитие управленческих аут-технологий в российской практике // Менеджмент сегодня. 2006. № 6.

Основным юридическим затруднением при использовании лизинга персонала является решение вопроса о разделении функций работодателя между двумя самостоятельными субъектами отношений: юридическим нанимателем — рекрутером и фактическим нанимателем — пользователем. При договоре о предоставлении персонала возникают трехсторонние отношения, что само по себе является достаточно сложным моментом, поскольку эти взаимоотношения регулируются двумя разными договорами: трудовым договором между работником и кадровым агентством и договором между фактическим нанимателем и кадровым агентством.

* * *

Безусловно, в данной статье рассмотрены не все управленческие аут-технологии, применяемые на территории России, а лишь те, которые появились на рынке сравнительно недавно, но уже вполне определенно заявили о себе. Мировой и российский опыт последних лет показывает, что кадровые аут-технологии при эффективном

использовании могут стать весьма действенным инструментом, приносящим взаимную выгоду и организациям, и работникам.

Подводя итог, можно констатировать, что современная организация в результате использования рыночных кадровых аут-технологий получает целый ряд весомых преимуществ:

- положительный внешний и внутренний имидж;
- проведение гибкой, соответствующей рыночным изменениям кадровой политики;
- повышение потенциала человеческих ресурсов и формирование организационной культуры;
- достижение экономической эффективности за счет сокращения штатной численности персонала, снижения затрат на кадровый документооборот, оптимизации налоговых потерь и социальных выплат, привлечения высококлассных специалистов на временной основе и т. д.

Знание новых рыночных механизмов и технологий — обязательное условие качества подготовки современных специалистов.

СОЦИАЛЬНЫЙ ПОРТРЕТ КАЛУЖСКОГО ЧИНОВНИКА ПОСЛЕДНЕЙ ЧЕТВЕРТИ XVIII в. 177

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

СОЦИАЛЬНЫЙ ПОРТРЕТ, ЧИНОВНИЧЕСТВО, ГУБЕРНСКАЯ РЕФОРМА, ПЕРИОД НАМЕСТИЧЕСТВА

KEY WORDS

SOCIAL PORTRAIT, BUREAUCRACY, PROVINCIAL REFORM, VICEGERENCY PERIOD

В статье представлен социальный портрет калужского чиновника последней четверти XVIII в. Конец XVIII в. — время, когда проводилась в жизнь губернская реформа, ход и успех которой во многом зависел от личных качеств чиновников. Авторы выделяют и прослеживают жизнь и карьеру отдельных калужских чиновников периода наместничества, чья деятельность определяла происходившие изменения в жизни города и края. Знакомя читателя с подробностями их происхождения, образования, карьеры и быта, сравнивая их судьбы, авторы пытаются как можно более четко представить особенности среды, в которой находились служащие, учреждений, в которых они работали. В статье дается сравнительный анализ социального состава чиновничества, приводятся данные об их происхождении, социальном и имущественном положении, национальности, образовании.

Social portrait of Kalugian civil servants of the last quarter of the XVIII century — the time when the provincial reform was carried out, the development and success of which depended on a large extent on bureaucrat personality is described in the article. Authors select and trace the life and career of the individual Kalugian bureaucrats of the vicegerency period, whose activity defined the proceeded changes in the life of the city and the region. Introducing the reader with the details of their origin, education, career and life, comparing their destinies, authors try to imagine most explicitly the specific feature of the environment where they live, and offices where they work. The article contains comparative analysis of the social structure of civil servants, findings of their origin, social and property rank, nationality, education.

ИСАЕВ

Алексей Петрович — доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой таможенного дела и логистики, директор Центра ускоренного обучения Института дополнительного профессионального образования государственных и муниципальных служащих Северо-Западной академии государственных служащих.

АБРАМОВ

Дмитрий Александрович — директор Департамента инвестиционных программ ОАО «Корпорация развития Калужской области» (г. Калуга).

История российского чиновничества отражает историю Российской империи. В ходе губернской реформы 1775 г. с увеличением числа правительственных учреждений растет и численность государственного аппарата, усложняются его функции.

Понятие «чиновник» в XVIII в. по своему содержанию не разнилось с современным: лицо, занятое в государственном управлении, именовалось «чиновный человек»¹.

¹ См.: Миронов Б. Н. Социальная история периода империи. — СПб., 2000.

Люди, осуществлявшие деятельность в органах управления калужского наместничества, проводили в жизнь губернскую реформу, ход и успех которой во многом зависел от их личных качеств. Среди калужских чиновников периода наместничества можно выделить тех, чья деятельность определяла происходившие изменения в жизни города и края. Среди лиц, осуществлявших руководство губернией, были талантливые администраторы екатерининской эпохи — наместники М. Н. Кречетников и Е. П. Кашкин, губернаторы П. С. Протасов и П. П. Долгоруков. В числе калужских чиновников особое место занимает имя выдающегося русского архитектора П. Р. Никитина, автора ряда сохранившихся до нашего времени архитектурных шедевров, составившего генеральные планы городов губернии. Калужская палата гражданского суда и наместническое правление были местом службы П. С. Батурина, отличавшегося разнообразными талантами и оставившего после себя мемуары.

Для того чтобы составить представление об отдельных сторонах облика чиновников Калужской губернии, рассмотрим события, связанные с М. Н. Кречетниковым и П. С. Батуриным, биографии которых нашли наиболее полное отражение в архивной документации. Знакомясь с подробностями их происхождения, образования, карьеры и быта, сравнивая их судьбы, можно более четко представить особенности среды, в ко-

торой они находились, учреждений, в которых они работали.

Михаил Никитич Кречетников родился примерно в 1729 г. (более точная дата рождения неизвестна). Он происходил из знатного дворянского рода, ведущего свою родословную с XV в. из Новгорода². Его отец Никита Семенович Кречетников участвовал в русско-турецкой войне 1735–1739 гг., занимал различные государственные посты, был генерал-провиантмейстером, в ноябре 1740 г. был назначен обер-прокурором святейшего Синода, но из-за падения Бирона в должность не вступил. При Елизавете Петровне был президентом Ревизион-коллегии, будучи на этой должности, скончался в 1745 г. Мать М. Н. Кречетникова — Екатерина Григорьевна — происходила из того же рода Собакиных, что и жена Ивана Грозного Марфа.

Михаил Никитич Кречетников получил престижное для русского дворянина того времени образование — в основанном при Анне Иоанновне в 1732 г. Сухопутном шляхетном корпусе³. Исходя из того, что, как известно, средний возраст поступающих в него лиц составлял 13–14 лет, а срок обучения длился 4 года, можно предположить, что М. Н. Кречетников

² Шербачев О. В. Кречетниковы: граф и дворяне // Калуга в шести веках: Материалы 2-й городской краеведческой конференции. — Калуга, 1999. С. 16.

³ См.: Государственность России: Словарь-справочник. Кн. 2. — М., 1999.

учился в кадетском корпусе в 1744–1748 гг.

Дата рождения Пафнутия Сергеевича Батурина также установлена лишь приблизительно. В послужных списках того времени указывалось лишь количество полных лет чиновника на момент их составления. В сохранившихся в фонде Калужской палаты гражданского суда⁴ послужных списках П. С. Батурина указаны следующие данные о его возрасте: в графе «Сколько от роду лет» недатированного послужного списка за 1784 г. написано «46 лет», списка за 1785 г., датированного «по препроводительному отношению» 6 февраля 1786 г. — 46 лет и в подобном документе за 1786 г. — 47 лет⁵. Отсюда можно предположить, что П. С. Батурин родился в конце 1739-го или начале 1740 г.

Сведений о родителях Батурина нет ни в послужных списках, ни в сохранившейся части его мемуаров. Не вызывает сомнений лишь его дворянское происхождение, указанное в послужных списках в графе «из каких чинов». Род Батуриных записан в первую часть «Бархатной книги» и значителен как ведущий свое происхождение с XV в., по родословной легенде — из Венгрии. В мемуарах Батурин упоминал о своем брате — помещике Московской губернии. В «Экономических примечаниях к Атласу Калужского наместничества» в Малоярославецком уезде упоминается Николай Сергеевич Батурин, но неизвестно, брат это П. С. Батурина или нет. Не ясно также и

то, где и когда Батурин получил образование, о высоком уровне которого свидетельствует вся его деятельность.

Таким образом, оба чиновника, как и большинство табельного калужского чиновничества, имели дворянское происхождение.

Большинство калужских чиновников присутствия принадлежало к российскому дворянству, но встречаются и некоторые исключения. Сведения послужных списков отражают особенность происхождения дворянства некоторых калужских чиновников. Секретари гражданской палаты Е. И. Золотарев и А. И. Ромашнов, как сказано в графе о происхождении, были из малороссийского шляхетства⁶. Ассессор этой же палаты М. Т. Курендович происходил «из польской королевской службы поручиков подпоручиком в Сибирский пехотный полк», о нем также сообщается, что он вступил «в вечное подданство» России в декабре 1776 г.⁷

Находившийся с детства в России и участвовавший в войне с Пруссией в корпусе З. Г. Чернышева «Петр Карлов сын де Бода» «из бранденбургского шляхетства» был чиновником Калужской палаты гражданского суда⁸. В документах также

⁴ См.: ГАКО. Ф. 43. Оп. 1. Д. 82.

⁵ Там же. Л. 11 об.; Л. 214 об.; Л. 134 об.

⁶ ГАКО. Ф. 43. Оп. 1. Д. 82. Л. 7–8; Л. 65–66.

⁷ Там же. Л. 148 об. – 149.

⁸ Там же. Л. 101 об. – 102.

упоминаются имена калужских чиновников Шица, Фонштега и Фониуда, происходивших из прусского дворянства⁹.

В списках чиновников гражданского суда случаи недворянского происхождения служащих сравнительно редки. Можно привести пример служащих, происходивших из приказнослужителей. Это В. А. Борисов и Н. Матвеев, дослужившиеся к 1792 г. до табельных чинов, находившиеся в должности ассессора и секретаря. Причем в списках Калужской палаты суда и расправы, видимо, получив дворянство, они указывают его в графе о происхождении¹⁰. Из послужных списков Е. Е. Мейснера тоже неясно его сословное происхождение, в них сказано «прусской нации советника сын»¹¹.

Различно происхождение и служащих канцелярий Калужского наместничества. При образовании канцелярий присутственных мест возникла нехватка приказнослужителей. Большая часть указанной категории чиновничества в это время получала свою службу по наследству, но всех детей приказнослужителей, несмотря на прием их на службу с малолетнего возраста, не хватало для заполнения вакансий, что создало необходимость принимать на службу лиц из других сословий. Охотнее всего в канцелярии брали не положенных в подушный оклад представителей духовного сословия и купечества. Особенно часто встречаются прошения о приеме на службу церковнослужителей и ука-

зы об их переводе в ведомство Калужского наместнического правления из Крутицкой духовной консистории. Таким образом, становится очевидным, что в число канцеляристов попадали дети священников и дьячков, монастырских служителей и пономарей¹².

Указ правительствующего Сената от 24 декабря 1778 г. разрешил принимать в канцелярские служители желающих из купечества. При этом специальным разъяснением оговаривалось, что с них все равно будет браться положенная подать с имеющих у них капиталов.

Но дефицит грамотных людей нередко вынуждал принимать в канцелярскую службу разночинцев, а иногда даже и положенных в подушный оклад. Часто в ответ на просьбы подчиненных наместническому правлению учреждений губерний о присылке приказнослужителей оно отвечало им, чтобы те сами «приискивали на те места свободных и достойных людей». Так, правление разрешило Козельскому уездному суду принять канцеляристами, «без определения в чин разночинцев положенных в подушный оклад доколе их обстоятельства позволяют», из числа «стрелецких служб бывших дач владельцев» Сибирцова и Лоскутова. Интересен тот факт, что в это

⁹ Там же. Л. 135 об. – 136.

¹⁰ Там же. Л. 175 об.; Л. 153.

¹¹ Там же. Л. 2; Л. 19 об – 20; Л. 32.

¹² ГАКО. Ф. 132. Оп. 1. Д. 123. Л. 213; Л. 254; Л. 264; Л. 304.

же время городничему г. Козельска было разрешено принять в канцеляристы малолетнего солдатского сына Ивана Маклакова до наступления его совершеннолетия и отправки в солдатскую службу¹³.

В январе 1777 г. копиистом в Калужскую гражданскую палату был принят Аверьян Носков. До этого он числился пахотным солдатом г. Перемышля. Вместе с прошением он подал свидетельство от проживавших в Перемышле пахотных солдат, что они увольняют «из своего звания, пожелавшего быть в приказном чину Аверьяна Филипова сына Носкова о коем свидетельствуем, что он в определенном нашем звании состоянию яко то хлебопашеству не упражнялся, а с самого малолетства обращая себя в письме при канцеляриях в научении канцелярского порядка и егда он вести может в приказном чине». Подписавшие увольнительную во главе с выборным обязывались платить за Носкова подушный оклад и прочие казенные подати и свидетельствовали о его благонадежности¹⁴.

В ответ на такую же просьбу «положенного в подушный оклад» церковника Свято-Троицкой Лавры Ивана Протопопова, желавшего стать канцеляристом Медынской нижней расправы, к которой предлагалось увольнительное письмо экономических крестьян Боровского уезда, наместническое правление ответило отказом в связи с тем, что «крестьяне не могут уволить подобного себе и принимать на себя платежи»¹⁵.

Таким образом, для разных категорий податного населения существовали различные стандарты, ограничивающие для значительной части из них поступление даже на низшие служебные должности. Несколько шире приход на канцелярскую службу был открыт для отпущенных на волю помещичьих крестьян и дворовых людей; свидетельства об их службе в различных губернских учреждениях часто встречаются в прошениях и указах о приеме на службу, а также в послужных списках. Одним из таких свидетельств является дело о приеме на службу получившего «вольную» Федора Осипова, бывшего дворового человека тайного советника и камергера В. И. Стрешнева. К прошению о принятии на службу он приложил вольную от своего бывшего владельца, составленную в Московской губернской канцелярии¹⁶.

Некоторая часть канцеляристов была выходцами из дворянства, и для большинства из них канцелярская служба была способом выслуги лет до наступления совершеннолетия. В возрасте более 20 лет они быстро переходили в число табельных чиновников или отправлялись на военную службу.

Сведения о происхождении канцеляристов нередко отражают их национальность или прежнее

¹³ Там же. Оп. 2. Д. 1. Л. 136; Л. 158.

¹⁴ ГАКО. Ф. 43. Оп. 1. Д. 82. Л. 72.

¹⁵ Там же. Л. 78.

¹⁶ Там же. Оп. 1. Д. 414. Л. 1–4.

подданство. По свидетельствам источников, среди приказнослужителей Калужского наместничества были происходившие «из малороссиян», «польской нации», «прусской нации», «большия и малыя кабарды». Про одного канцеляриста было записано: «из французской нации». Проживавшие ранее на Украине встречаются среди них наиболее часто, записанные «из польской нации» носят православные имена и являются выходцами из Белоруссии. Среди служащих канцелярии были и крещеные евреи, записанные под фамилиями Евреиновых.

Разнообразие происхождения канцелярских чиновников свидетельствует о произошедшем в ходе губернской реформы размывании границ, определяющих социальный состав канцелярий.

Что касается образовательного ценза чиновничества, то данные о нем встречаются только в том случае, если учеба чиновника совпала со службой. В графе послужных списков «вступление в службу, какими чинами и где происходил» мы иногда встречаем сведения об образовании чиновников. В послужных списках П. Р. Никитина сообщается, что он «находился учеником архитектуры» при Сенате с 1744 по 1749 гг.¹⁷, имеются сведения об обучении в кадетских корпусах наместника Е. П. Кашкина¹⁸, чиновников губернии П. К. де Бода, Н. С. Давыдова, А. С. Бахметьева¹⁹.

Среди служащих Калужской палаты гражданского суда, согласно данным послужных списков, ока-

зался лишь один чиновник, имевший профессиональную подготовку, — это служивший там с 1778 г. С. А. Раевский. Как указано в списках и в копии аттестата, он состоял с 1761 г. по 1766 г. юнкером при Сенате, а с 1766 г. по 1768 г. — при юстиц-коллегии²⁰.

Данные об образовании не такого большого чиновничества встречаются в прошениях о приеме на службу. Среди приказнослужителей были лица, учившиеся в Крутицкой духовной семинарии, в гимназии Московского университета²¹.

Встречающиеся в архивных документах сведения об образовании чиновников можно охарактеризовать как неполные и отрывочные, но в них прослеживается отношение к образовательному цензу как к второстепенному вопросу, что свидетельствует о довольно низком уровне образования чиновников рассматриваемого периода.

Карьера чиновника и продвижение его по служебной лестнице в этот период чаще всего начиналось с военной службы. Не составил исключение и М. Н. Кречетников. Он начал армейскую службу по окончании Сухопутного кадетского

¹⁷ ГАКО. Ф. 43. Оп. 1. Д. 82. Л. 4; Л. 21 об; Л. 62 об; Л. 80 об; Л. 99 об.

¹⁸ Памятная книга и адрес-календарь Калужской губернии на 1905 г. — Калуга, 1904. С. 194.

¹⁹ ГАКО. Ф. 43. Оп. 1. Д. 82. Л. 110.

²⁰ Там же. Л. 64.

²¹ См.: Там же. Ф. 132. Оп. 1. Д. 123.

корпуса и участвовал в Семилетней войне уже в чине премьер-майора²². В 1763 г. ему было присвоено звание полковника, и он принял командование Сибирским пехотным полком²³.

Во время военных действий против польских конфедератов полк под его командованием действовал в составе корпуса его старшего брата Петра Никитича Кречетникова²⁴. К началу русско-турецкой войны М. Н. Кречетников состоял в звании полковника и командовал тремя полками в 1-й армии А. М. Голицына при осаде Хотина. Быстрому продвижению по службе способствовали личная храбрость Кречетникова и его знакомство с руководившим военной коллегией З. Г. Чернышевым, который 9 января 1769 г. лично поздравил его с получением «монаршего благоволения за оказанные предводительные, храбрые и мужественные поступки»²⁵. 22 сентября З. Г. Чернышев вновь поздравил Михаила Никитича уже с чином бригадира. Отличившемуся в нескольких сражениях под командованием П. А. Румянцева, в том числе в битве при Кагуле, М. Н. Кречетникову 29 августа 1770 г. присвоено звание генерал-майора. Под его командованием находился корпус войск, который разбил 28 декабря того же года турок у столицы Малой Валахии города Краева, за что Кречетников был награжден орденом Св. Анны I степени. В 1771 г. он воевал за Дунаем²⁶.

Когда период военных действий сменился затишьем и переми-

рием, М. Н. Кречетников перешел на гражданскую службу. Заметим, что З. Г. Чернышев в 1772 г. был назначен генерал-губернатором Белорусским, «на земли, присоединенные после первого раздела Польши» (которая объединяла две губернии: Псковскую и Могилевскую). Будучи президентом Военной коллегии, Чернышев руководил ими из Петербурга.

20 мая именно Чернышев уведомил Кречетникова о новом назначении — на должность Псковского губернатора. Во время своего губернаторства Михаил Никитич попеременно находился в Витебске и Полоцке. В новой губернии Кречетников приобрел первый опыт административной деятельности и проявил в деле управления немалые способности.

10 июля 1775 г. после празднования по случаю заключения мира с Турцией М. Н. Кречетников

²² См.: Русский биографический словарь. — СПб., 1903.

²³ *Туркестанов Н. Н.* Губернский служебник. — СПб., 1863. С. 107.

²⁴ *Кречетников П. Н.* Журнал генерал-майора Петра Кречетникова о движении и действиях военных в Польше в 1867 г. — М., 1863. С. 57.

²⁵ *Кречетников М. Н.* Журнал реляций к Ея Императорскому Величеству Калужского, Тульского и Рязанского Генерал-губернатора Михайла Никитича Кречетникова в 1782–1787 гг. — М., 1863. С. 2.

²⁶ *Бантыш-Каменский Д. Н.* Словарь достопамятных людей русской земли. — М., 1836. Т. 3. С. 111.

получил чин генерал-поручика. Он был пожалован от императрицы «до самой его смерти» землями и крестьянами в Велижском уезде²⁷.

Административные таланты Михаила Никитича Кречетникова не остались без внимания Екатерины II. Введение в действие «Учреждений для управления губерниями» потребовало людей, которым можно было доверить проведение реформы. Один из ее «архитекторов» Я. Е. Сиверс писал Кречетникову 19 ноября 1775 г.: «При самом издании манифеста, при новом “Учреждении о управлении губерниями Всероссийской империи” також, ея императорским величеством, ваше превосходительство пожалованы в Тверскую губернию губернатором, а я удостоин ея величеством в должность наместника тверского и новгородского, то я за приятнейший мне долг поздравить ваше превосходительство сим знаком отличия императорской милости, открывающей вам путь в первое место»²⁸. Сиверс выразил надежду, что Кречетников будет для него прекрасным помощником.

По словам А. Б. Каменского, Тверская губерния была задумана Екатериной «в качестве примерной»²⁹. Она должна была стать основной площадкой для испытания нового закона о внутреннем управлении. Тверь была первым провинциальным городом России, застроенным по генеральному плану, составленному московскими архитекторами Ухтомским и Никитиным. Церемония торжественного откры-

тия Тверского наместничества, состоявшаяся в 1763 г.³⁰, на которой присутствовала императрица, стала образцом для проведения подобных церемоний при образовании других губерний.

Государыня быстро прониклась доверием к способностям тверского губернатора. Уже в июле 1776 г. в письме на имя М. Н. Кречетникова Сиверс писал, что пребывание Михаила Никитича в Твери не продлится дольше декабря: «Вам поручится такое дело как и мне, в части Московской губернии»³¹. Однако это предположение сбылось еще раньше. 14 августа Я. Е. Сиверс сообщил о том, что предложил Екатерине II назначить Кречетникова Калужским наместником, в результате чего вышел указ «О бытии тверского губернатора Кречетникова Калужским наместником»³².

Приехав из Твери в сентябре на территорию будущей губернии и

²⁷ ГАКО. Ф. 43. Оп. 1. Д. 284. Л. 1-3; Д. 324. Л. 1-3.

²⁸ Письма к М. Н. Кречетникову З. Г. Чернышева и других лиц // ЧОИДР. Кн. 4. Отд. 3. — М., 1863. С. 5-6.

²⁹ Каменский А. Б. От Петра I до Павла I: Реформы в России XVIII в. — М., 1999. С. 422.

³⁰ Сытина Т. М. Работа архитектора Петра Никитина в Калуге // Ежегодник института истории искусств. Архитектура и живопись. — М., 1961. С. 17.

³¹ Письма к М. Н. Кречетникову... С. 6.

³² ПСЗ РИ. Собр. 1-е. Т. XX. № 14498. С. 408.

обладая неограниченными полномочиями, М. Н. Кречетников привез с собой чиновников, многие из которых служили под его началом в Белоруссии и Твери. Подготовка к открытию наместничества прошла в сравнительно короткий срок. Само открытие наместничества имело характер хорошо отрежиссированного спектакля и было подробно описано в донесениях наместника императрице³³. Отбыв 19 февраля 1777 г. в Санкт-Петербург для доклада о делах Калужского наместничества³⁴, Кречетников получил там указ о создании Тульской губернии³⁵, церемония открытия которой подробно описана у А. Т. Болотова³⁶.

9 февраля 1778 г. Сенат, оповестив указом об открытии учреждений Тульского наместничества³⁷, назначил Кречетникова наместником Рязанской губернии, которую ему предстояло организовать, что он и осуществил в течение года³⁸.

Объехав три губернии и открыв в них правления согласно «Учреждениям», М. Н. Кречетников стал носить звание «правлящего должность государева наместника Калужского, Тульского и Рязанского». В 1781 г. он передал полномочия наместника Рязанской губернии Ф. П. Мельгунову. В «Расписании губерний Всероссийской империи с назначением кто в них генерал-губернаторы или ту должность управляют» на 13 июня 1781 г. Кречетников указан правящим должностью генерал-губернатора Тульского и Калужского³⁹.

За время управления наместничествами М. Н. Кречетников был дважды награжден орденами — Св. Александра Невского (1779 г.) и Владимира I степени (1783 г.). Кроме того, он был пожалован 10 тыс. рублями, стал инспектором войск, а в 1786 г. — сенатором.

В 1790 г. начался новый этап карьеры Кречетникова. В указе, данном Военной коллегии, было сказано: «...пожаловали мы по армии нашей в полные генералы генерал-поручика Михайлу Кречетникова, повелевая оставить его при прежнем звании инспектора войск и быть генерал-губернатором Тульским и Калужским»⁴⁰. Вскоре после этого, 28 февраля того же года, он был направлен «в те Малороссийские губернии для исправления разных дел и касающихся до снабжения армии нашей, иметь начальство над войсками в трех губерниях Малороссийских, находящихся до возвращения тамошнего

³³ Калужский край. Кн. 1. — Калуга, 1976. С. 143–144.

³⁴ ГАКО. Ф. 132. Оп. 2. Д. 1. Л. 83.

³⁵ ПСЗ РИ. Собр. 1-е. Т. XX. № 14594. С. 509–510.

³⁶ См.: Болотов А. Т. Жизнь и приключения Андрея Болотова, описанные им самим. Т. III. — СПб., 1873.

³⁷ ПСЗ РИ. Собр. 1-е. Т. XX. № 14708. С. 597.

³⁸ Там же. № 14710. С. 597; № 14786. С. 789.

³⁹ Там же. Т. XXI. № 15171. С. 133.

⁴⁰ ГАКО. Ф. 132. Оп. 2. Д. 165. Л. 25.

генерал-губернатора и действительного вступления в распоряжение дел»⁴¹, сменив, таким образом, П. А. Румянцева на посту генерал-губернатора Киевского, Черниговского и Новгород-Северского.

17 апреля 1792 г. генерал-аншеф Кречетников выехал в Полоцк и принял командование 3 корпусами Северной армии, находящимися на границе с Литвой и командовал ею в ходе боевых действий с польскими конфедератами. Подробное описание происходивших событий содержится в «Дневных записках» М. Н. Кречетникова⁴². А. Г. Тартаковский относит эти записки «к отдаленным предтечам такой развитой в XIX в. отрасли русской мысли, как официальные военно-походные записи»⁴³. 28 июня 1792 г., после того как был занят Вильно, командующий Северной армией был пожалован орденом Андрея Первозванного.

На территории, занятой русскими войсками, Кречетников был назначен генерал-губернатором Минским, Изяславским и Брацлавским.

Михаил Никитич Кречетников умер на взлете своей карьеры 9 мая 1793 г. в польском местечке, не узнав о пожалованном ему 6 мая графском титуле, и был похоронен в Троицком монастыре города Слуцка.

Пафнутий Сергеевич Батурин, как сообщает публикатор его воспоминаний Б. Л. Модзалевский, пользовавшийся послужным списком, составленным в Воронежской палате суда и расправы, начал

службу в 1754 г. в лейб-гвардии Конном полку⁴⁴ (послужные списки гражданской палаты указывают просто — «в гвардии»⁴⁵).

В Семилетнюю войну в 1759 г. Батурин был «выпущен в армейские полки поручиком»⁴⁶. Находясь «в Прусской войне на Шлонской и Бранденбургской границе»⁴⁷, он попал в плен, где находился 7 месяцев. В 1763 г. П. С. Батурин, видимо, воспользовался «Манифестом о вольности дворянства» и в январе этого года вышел в отставку.

Ничего не известно о его деятельности в течение последующих 7 лет, но имеется фактический материал о том, что в русско-турецкую войну 1768–1774 гг. Батурин вновь был принят на службу генерал-фельдмаршалом П. А. Румянцевым (8 апреля 1770 г.). Получив при осаде г. Браилова тяжелое ра-

⁴¹ Там же.

⁴² *Кречетников М. Н. Дневные записки. О движении и действиях русских войск в Великом княжестве Литовском и Польше в 1792 году, находившихся под началом Генерал-аншефа Михаила Никитича Кречетникова* // ЧОИДР. Кн. 4. Отд. 2. — М., 1863. С. 81–107.

⁴³ См.: *Тартаковский А. Г. Русская мемуаристика XVIII – первой половины XIX вв.* — М., 1991.

⁴⁴ *Модзалевский Л. Б. Записки П. С. Батурина (1780–1798)* // *Голос минувшего*. 1918. № 1–3. С. 49.

⁴⁵ ГАКО. Ф. 43. Оп. 1. Д. 82. Л. 110 об.; Л. 134 об.; Л. 214 об.

⁴⁶ Там же.

⁴⁷ Там же. Л. 111; Л. 135; Л. 215.

нение пульей в руку, Батурин снова вышел в отставку «с награждением чином секунд-майора»⁴⁸. По выздоровлении 17 мая 1771 г. по ходатайству фельдмаршала он вновь на военной службе «с дачею в награждение за отличные в сражении с неприятелем храбрые поступки старшинства»⁴⁹. К этому времени относится знакомство П. С. Батурина с М. Н. Кречетниковым. Батурин находился в корпусе под его командованием во время излечения от раны.

По окончании войны Батурин служил в Апшеронском пехотном полку. 28 июня 1777 г. он получил звание премьер-майора, командуя батальоном в Ревельском пехотном полку и некоторое время исполнял обязанности командира полка. Следующее звание подполковника он получил 24 ноября 1781 г., а 28 мая 1783 г. был направлен командовать гарнизонным батальоном в Кирилловку на Днепровскую линию⁵⁰.

Об этом назначении Батурин не указывает в своих мемуарах, но о нем сказано в его паспорте и Калужских послужных списках. Видимо, его не обрадовала перспектива ехать на службу в места, где отбывали наказание каторжники, поэтому 18 сентября того же года Батурин вновь подал в Военную коллегия прошение об отставке, «чтоб его от воинской службы уволить в статскую»⁵¹. Он был уволен в отставку 31 октября 1783 г. «с тем, чтобы об определении своем к статским делам бил челом сам, где надлежит»⁵².

Во время одного из отпусков в Санкт-Петербурге Батурин встретился с М. Н. Кречетниковым и получил от того предложение ехать служить под его началом в Калужскую губернию, на что П. С. Батурин ответил отказом. В Петербурге, где он прожил около года, Батурин писал пьесы, сотрудничал в журнале «Собеседник любителей русского слова». Находясь в затруднительном материальном положении, отставной подполковник вспомнил о предложении бывшего сослуживца, напомнил ему о себе и, как пишет в мемуарах, «скоро получил от Кречетникова письмо, коим меня уведомляет, что я уже определен и чтоб ехал к своему месту»⁵³.

Он был назначен на вакантное после смерти П. Р. Никитина место. Именно 1784 г., а не предполагаемый Д. И. Малиным 1783 г.⁵⁴, явился датой приезда П. С. Батурина в Калугу.

С 15 сентября 1784 г. П. С. Батурин значился советником Калужской палаты гражданского

⁴⁸ Там же. Л. 115.

⁴⁹ Там же.

⁵⁰ Там же. Л. 115 об.

⁵¹ ГАКО. Ф. 43. Оп. 1. Д. 82. Л. 115 об.

⁵² Там же.

⁵³ Батурин П. С. Жизнь и похождения Г. С. С. Б. Повесть справедливая, написанная им самим. Т. III. // Голос минувшего. 1918. № 1–3. С. 74.

⁵⁴ Малинин Д. И. Начало театра в Калуге. Из истории Калужского театра XVIII в. — Калуга, 1912. С. 25.

суда⁵⁵. Одновременно со своими служебными обязанностями он выполнял «два особенных поручения: одно управлять театром, а другое — типографией»⁵⁶.

С приездом Батурина в Калугу наступила, по словам Д. И. Малинина, «блестящая эра в истории Калужского театра XVIII в.»⁵⁷. Переведя книгу итальянского драматурга Л. Риккони, Пафнутий Сергеевич Батурин составил руководство по игре актеров, «дал им понятие», как нужно играть различные характерные роли⁵⁸.

А. Т. Болотов, посетивший 10 ноября 1784 г. вместе с М. Н. Кречетниковым Калужский театр, писал: «По наступлению вечера ездили с ним вместе в тамошний театр, на который день представляли “Евгению” и оперу “Бочар”. Я с удовольствием смотрел на обе сии пьесы, представляемые довольно хорошо»⁵⁹. Ему не понравилось лишь здание, в котором находился сам театр, оно, по его словам, было хуже Тульского. Батурин и сам считал, что театр «больше походил на магазин»⁶⁰. Нужно отметить, что здание театра и было подаренным приказу общественного призрения купцом Т. И. Шемякиным соляным амбаром⁶¹.

П. С. Батурин затеял строительство нового здания театра и собирал для этого деньги по подписке со зрителей, но из-за интриг чиновников его замысел не суждено было сбыться, так как его отстранили от руководства театром.

Более удачной была издательская деятельность Батурина. После

открытия в 1786 г. в городе типографии было выпущено более двадцати наименований книг. Среди них — переводы и пьесы самого П. С. Батурина⁶².

Кроме того, Батурин продолжал службу в суде. В январе 1785 г. он замещал советника наместнического правления Н. И. Вельяминова на время отпуска⁶³.

Характеризуя своих сослуживцев по палате гражданского суда, Пафнутий Сергеевич Батурин писал: «Собратья мои, устами коих справедливость и закон возвещались, не имели никакого понятия о важности своей должности, и не заботились дабы познанием оной и совестью, не подверженной справедливому нареканием, отправлять обязанность свою; я нашел их совершенно не знающих законов, не умеющих мыслить и рассуждать в делах, суждению их предлагающих»⁶⁴.

⁵⁵ ГАКО. Ф. 43. Оп. 1. Д. 82. Л. 110 об.; Л. 134 об.; Л. 214 об.

⁵⁶ Батурин П. С. Указ. соч. № 1–3. С. 56.

⁵⁷ Малинин Д. И. Указ. соч. С. 25.

⁵⁸ Бедлинский К. Б. Калужский театр. — Тула, 1977. С. 27–28.

⁵⁹ См.: Болотов А. Т. Указ. соч.

⁶⁰ Батурин П. С. Указ. соч. № 4–6. С. 173.

⁶¹ Малинин Д. И. Указ. соч. С. 17.

⁶² Файнштейн М. Ш. Калужские издания П. С. Батурина // Книга и ее распространение в России в XVI–XVIII в. — Л., 1985. С. 132–139.

⁶³ ГАКО. Ф. 43. Оп. 1. Д. 284. Л. 1.

⁶⁴ Батурин П. С. Указ. соч. № 1–3. С. 57.

Батури́н, который считал необходимым условием своей деятельности добросовестное выполнение служебных обязанностей, не смог ужиться с председателем палаты Е. Е. Мейснером. По словам П. С. Батурина, «он был любимец генерал-губернатора, а потому и думал, что к отправлению его должности другого ничего не потребно, как безмерное самолюбие и гордость»⁶⁵.

По данным послужных списков гражданской палаты, Ефрем Ефремович Мейснер свою службу с Кречетниковым начал в 1773 г., став комендантом г. Полоцка⁶⁶, а в 1783 г. он уже был статским советником⁶⁷. Его дружеские отношения с наместником подтверждает тот факт, что в 1780 г. генерал-губернатор на выгодных условиях предоставил в пятилетнюю аренду принадлежащие ему поместья в Полоцкой губернии Мейснеру и своему адъютанту Грохольскому⁶⁸.

Заседания палаты носили формальный характер, советники и ассессоры лишь подписывали заранее приготовленные секретарем документы. Один из сослуживцев признавался Батури́ну, что во время заседаний считает стекла в перегородке, отделяющей присутствие от секретарской, чтобы не заснуть. Решения палаты принимались вопреки установленному регламенту порядку, по мнению Батурина, «безмолвно и без чтения». В тех редких случаях, когда производилось чтение, «протоколист читал писанное без правил, слогом несвойственным и невразумительным, не останавливаясь нигде и мешая

одну речь с другою»⁶⁹. Положенное по протоколу после зачитывания содержания дела-экстракта чтение выписок из статей законов, по которым принималось решение, не осуществлялось, председатель останавливал его, под предлогом того, что хорошо знает законы.

На одном из заседаний гражданской палаты председатель передал на подпись советникам подписанный им журнал заседаний с заранее написанными решениями. Батури́н потребовал соблюсти законный порядок ведения документов и вызвал секретаря, чтобы тот зачитал запись в журнале всем присутствующим. Мейснер запретил зачитывать подписанный им журнал, а когда Батури́н потребовал внести это запрещение в протокол, председатель прервал заседание⁷⁰.

Из-за конфликта с чиновниками Батури́н в скором времени переводится М. Н. Кречетниковым в Калужское наместническое правление, а затем в Тульскую палату уголовного суда. Вместе с ним в Тулу переезжает и типография⁷¹. Здесь он издает написанный им

⁶⁵ Там же.

⁶⁶ ГАКО. Ф. 43. Оп. 1. Д. 82. Л. 2; Л. 19 об.; Л. 32 об.

⁶⁷ Там же. Д. 153. Л. 1–2.

⁶⁸ Там же. Д. 84. Л. 1–3; Д. 324. Л. 1–6.

⁶⁹ Батури́н П. С. Указ. соч. № 4–6. С. 179–180.

⁷⁰ Там же.

⁷¹ Тульский край. Ч. 1. — Тула, 1966. С. 113–114.

философский трактат «Книга о заблуждениях и истине», где полемизирует с идеологом масонства Сен-Мартеном⁷².

Калужский и Тульский наместник Кречетников, переезжая к новому месту службы в Киев, берет с собой на должность директора экономии П. С. Батурина. По его словам: «Сие определение директором экономии, было единственное добро, которое он в десятилетнее мог под началом его нахождения, то есть до сего и посмерть его мне сделал»⁷³. Затем в 1793 г. Пафнутий Сергеевич Батури́н становится председателем палаты уголовного суда в г. Изяславле, с 1795 г. исполняет эту же должность в Волынском наместничестве, где был произведен в статские советники и награжден орденом Св. Владимира IV степени.

После объединения палат гражданского и уголовного суда в палату суда и расправы Батури́н председательствовал в ее 1-м департаменте, а с 8 июля 1797 г. был отправлен на пенсию до нового назначения. В ноябре того же года он был назначен в Воронежскую палату суда и расправы, но отказался, вышел в отставку и жил около года в Москве. В 1798 г. Батури́н выехал в Воронеж, где председательствовал во Втором департаменте палаты суда и расправы и был награжден орденом Анны II степени.

Пафнутий Сергеевич Батури́н умер в 1803 г. в г. Минске. Он оставил после себя рукопись, датированную 1800 г. и озаглавленную «Жизнь и похождения Г. С. С. Б., повесть спра-

ведливая, написанная им самим» (Г. С. С. Б. означало господина статного советника Батурина).

Сохранилась только часть рукописи за 1780–1798 гг. А. Г. Тартаковский приводит воспоминания П. С. Батурина в качестве одного из примеров «изменения культурного климата эпохи, общественного сознания и исторического самоощущения личности»⁷⁴. По мнению М. Ф. Румянцевой, «Жизнь и похождения Г. С. С. Б.» — одно из описаний «растянувшейся на многие годы губернской реформы»⁷⁵.

Подводя в мемуарах итоги своей карьеры, П. С. Батури́н пишет, что честная служба была для него делом неблагодарным: «Таким образом, я старался отправлять должность свою, не отступая ни на черту от законов и правды, но за бескорыстие и прилежное служение мое не получил я, как ниже будет видно, никакого награждения, тогда когда другие, не зная законов и ничего не делая, а только приезжая часа на три посидеть со скукою и нетерпением на судейских

⁷² Плимак Е. Г. Из истории борьбы материализма и идеализма в XVIII в. Батури́н и Сен-Мартен // Вестник истории мировой культуры. 1960. № 4. С. 96–106.

⁷³ Батури́н П. С. Указ. соч. № 4–6. С. 187.

⁷⁴ Тартаковский А. Г. Указ. соч. С. 121.

⁷⁵ Румянцева М. Ф. Мемуары как источник по истории бюрократии второй половины XVIII в. // Источниковедение и историография. Специальные исторические дисциплины. — М., 1980. С. 26.

стульях, получали чины, деревни и почести»⁷⁶. По собственному признанию, он не обладал необходимыми для успешной карьеры качествами, поскольку «награждение воздается не по трудам и дарованию, а по случаю и проискам» и в целом оценивал ее как неудавшуюся⁷⁷.

Сведения о карьере части калужских чиновников содержатся в имеющихся послужных списках, а также различных документах о назначениях и перемещениях по службе. Некоторые такие данные приводятся и в произведениях мемуарного характера. При сопоставлении свидетельства разных источников в целом подтверждают друг друга. Так, официальная сторона деятельности Н. И. Вельяминова и Н. С. Давыдова, показанная в послужных списках, дополняется сведениями из записок А. Т. Болотова, которые проясняют закулисные, неофициальные причины их быстрого продвижения по службе.

Послужные списки гражданской палаты за 1779–1780 гг. содержат сведения о служащем в должности ассессора секунд-майоре Вельяминове, бывшем офицере Ширванского пехотного полка, участвовавшем в русско-турецкой войне, ставшем в 1779 г. после семилетнего пребывания в отставке гражданским чиновником⁷⁸.

Далее приводятся данные, свидетельствующие о его скором продвижении по служебной лестнице. В документах наместнического правления за 1785 г.⁷⁹ и 1786 г.⁸⁰ он значится на должности его совет-

ника. Примерно в это же время его встретил А. Т. Болотов, который в своих записках охарактеризовал Вельяминова как любимца наместника и называл причиной быстрого продвижения советника по служебной лестнице особую услугу, оказанную тем М. Н. Кречетникову⁸¹.

Имя Вельяминова неоднократно упоминается и в мемуарах П. С. Батурина. Кроме того, сохранился подписанный Батуриным и Вельяминовым указ Калужского наместнического правления от 12 июня 1786 г., извещавший о путешествии Екатерины II в Новороссийскую губернию в 1787 г.⁸² По словам Батурина, Вельяминов «был горд и низок, корыстолюбив и расточителен, самолюбив и несмысленен. Незнание и поступки свои предосудительные покрывал близким знакомством жены его с наместником»⁸³.

В составленной в октябре 1788 г. ведомости о чиновниках Калужской губернии Н. И. Вельяминов значился в должности директора домоводства казенной палаты и кавалером ордена Св. Владимира IV степени⁸⁴.

⁷⁶ Батурин П. С. Указ. соч. № 4–6. С. 187.

⁷⁷ Там же. С. 188.

⁷⁸ ГАКО. Ф. 43. Оп. 1. Д. 82. Л. 15.

⁷⁹ Там же. Д. 284. Л. 1.

⁸⁰ Там же. Ф. 132. Оп. 1. Д. 563. Л. 1-а об.

⁸¹ Болотов А. Т. Указ. соч. С. 369.

⁸² ГАКО. Ф. 132. Оп. 1. Д. 563. Л. 1а-1а об.

⁸³ Батурин П. С. Указ. соч. № 4–6. С. 180.

⁸⁴ ГАКО. Ф. 132. Оп. 1. Д. 743. Л. 3.

В октябре 1789 г. Н. И. Вельяминов был назначен вице-губернатором Калужского наместничества и работал в Калуге по август 1790 г.⁸⁵ С 1790 г. он стал правителем наместничества в Туле. Во время приезда М. Н. Кречетникова в Тулу весной 1791 г. наместник проверил наличие денежной суммы в подчиненной вице-губернатору казенной палате. Так как о ревизии казны было известно заранее, Вельяминов и губернский казначей взяли недостающую там сумму в долг у купцов с обязательством возвращения денег через день. В день ревизии генерал-губернатор назначил другого казначея. Новый казначей не собирался уменьшать сумму, принятую им по описи, а купцы потребовали возвращения денег по векселям. За это пришлось расплачиваться не только проворовавшемуся вице-губернатору, но и его родственникам, чьи имени он заложил. Продал часть своего имущества и бывший казначей, не воровавший, по словам Болотова, сам, но покрывавший грехи начальства⁸⁶.

О Вельяминове П. С. Батуринов вновь упоминает как о вице-губернаторе Изяславской губернии, где он находился до 1794 г. По сведениям Б. Л. Модзалевского, Вельяминов в 1800 г. был членом Главной соляной конторы и в январе 1801 г. получил чин действительного статского советника. Карьера этого чиновника вполне состоялась, несмотря на многочисленные прегрешения и низкую компетентность⁸⁷.

Можно перечислить еще целый ряд чиновников, служебная деятельность которых непосредственно связана с М. Н. Кречетниковым. Среди них и другой его «любимец», о котором также сообщает А. Т. Болотов, — Н. С. Давыдов. Как и многие другие, он приехал в Калугу из Твери. Первое упоминание о нем, относящееся к июню 1777 г., содержится в документах Калужского наместничества, где он состоял в должности прокурора верхнего земского суда⁸⁸. Общие данные о его служебной деятельности имеются в послужных списках Калужской палаты гражданского суда за 1792 и 1799 гг.⁸⁹ Согласно содержащимся там сведениям, по окончании кадетского корпуса Давыдов служил в Астраханском пехотном полку, затем в канцелярии Генерального межевания, после этого провиантмейстером в провиантской канцелярии при Сенате.

После назначения Давыдова ассессором в Полоцкую провинциальную канцелярию в 1773 г. началась его совместная служба с Кречетниковым. В 1775 г. он был назначен прокурором Полоцкой провинции, а затем уехал с Кречетниковым в Тверь. В Тверском

⁸⁵ Памятная книга и адрес-календарь Калужской губернии на 1917 г. — Калуга, 1917. С. 38.

⁸⁶ Болотов А. Т. Указ. соч. С. 502–504.

⁸⁷ Батуринов П. С. Указ. соч. № 4–6. С. 175.

⁸⁸ ГАКО. Ф. 132. Оп. 2. Д. 1. Л. 167 об.

⁸⁹ Там же. Ф. 43. Оп. 1. Д. 82. Л. 146 об. — 147; Л. 160 об — 161.

наместничестве Давыдов — прокурор губернского магистрата, а в декабре 1776 г. он получил назначение в Калугу. Получив чин надворного советника по указу генерального прокурора Сената А. А. Вяземского, в июне 1778 г. он стал калужским губернским прокурором⁹⁰.

С мая 1780 г. Н. С. Давыдов был переведен М. Н. Кречетниковым в Тульское наместничество на должность директора экономии казенной палаты. Благодаря пребыванию на этом посту его служба была отражена в записках А. Т. Болотова, в которых он называл Давыдова своим «меньшим командиром» и писал о том, что тот был «весьма добродушен и в обхождении приятным и любезным человеком»⁹¹. В то же время автор указывал на недостатки, присущие Давыдову: излишнее самолюбие, тщеславие, мотовство и распутство. В деятельности Давыдова Болотов отмечал стремление использовать свое служебное положение в личных целях, обогатиться за счет казны. По его словам, директор экономии «раздавал своим друзьям и прихлебателям» казенное имущество в аренду по заниженным ценам. Давыдов постоянно брал деньги из «доходов домоводства» и нередко проигрывал их в карты. Болотову больших трудов стоило препятствовать начальнику в расхищении и разбазаривании казенных средств⁹².

Результатом хозяйствования Давыдова стала недостача в 80 тыс. руб., открывшаяся вскоре после его отъезда в Калугу на должность

председателя гражданской палаты. Тульская казенная палата получила выговор от наместника за неправильный прием дел, и Давыдов вызывался в Тулу для их повторной сдачи. М. Н. Кречетников узнал о сумме недостачи лишь через год, в сентябре 1790 г., и это вызвало, по свидетельству А. Т. Болотова, его гнев и раздражение⁹³.

Неизвестен конец этой истории, но все провинности и служебные преступления Давыдова никак не отразились на его послужном списке, где в графе «О штрафах и подозрениях» указано «не бывал»⁹⁴.

По выражению Болотова, директорство Давыдова было «не домоводством, а пустодомством»⁹⁵, однако 6 августа 1783 г. за увеличение доходов Бобриковской и Богородицкой волостей «на 20 000 рублей ежегодно» он был пожалован в коллежские советники, а 22 сентября 1786 г. стал кавалером ордена Св. Владимира IV степени⁹⁶. Это увеличение доходов было не его заслугой, а результатом усилий управителей волостей, одним из которых был и А. Т. Болотов.

Бобриковская и Богородицкая волости были предметом повышенного внимания Екатерины II,

⁹⁰ Там же. Ф. 132. Оп. 1. Д. 123. Л. 212.

⁹¹ Болотов А. Т. Указ. соч. С. 401–402.

⁹² Там же. С. 461–463.

⁹³ Там же. С. 495–510.

⁹⁴ ГАКО. Ф. 43. Оп. 1. Д. 82. Л. 147; Л. 161.

⁹⁵ Болотов А. Т. Указ. соч. С. 402.

⁹⁶ ГАКО. Ф. 43. Оп. 1. Д. 82. Л. 160 об.–161.

так как там находился ее сын от Григория Орлова, А. Бобринский.

Таким образом, сумев воспользоваться чужими трудами, Давыдов проявил свои приспособленческие способности. В то же время он успел уйти от ответственности, документы сообщают о его пребывании на посту председателя палаты гражданского суда, а затем — Калужской палаты суда и расправы в течение 10 лет, до декабря 1799 г.⁹⁷

Мемуары А. Т. Болотова и послужные списки Н. С. Давыдова содержат лишь незначительные отличия в дате назначения последнего в Калужскую гражданскую палату: у Болотова — это 11 августа 1789 г., а в послужном списке — 31 августа того же года, что свидетельствует о высокой степени достоверности источников.

В документах содержатся также сведения о карьере другого близкого к М. Н. Кречетникову чиновника — Е. Е. Мейснера. Данные о нем содержатся в послужных списках за 1778–1781 гг. и 1784–1786 гг.⁹⁸ и подтверждаются мемуарами П. С. Батурина.

Е. Е. Мейснер начал службу с лейб-гвардии конного полка, далее служил в полевых полках, кадетском корпусе, участвовал в русско-турецкой войне и закончил армейскую службу в чине подполковника. После выхода в отставку он — чиновник Главного магистрата. Совместную службу с Кречетниковым Мейснер начал в 1772 г. в Полоцке, куда определен был комендантом.

В 1775 г. он был назначен директором экономии Тверского наместничества, а в 1776 г. — с пожалованием чина коллежского советника — перевелся в Калугу на ту же должность. 15 мая 1778 г. Е. Е. Мейснер был назначен на место председателя палаты гражданского суда статского советника Масалова, переведенного в Рязанское наместничество вице-губернатором⁹⁹. В июне 1783 г. ему был пожалован чин статского советника¹⁰⁰, а в сентябре того же года он был награжден орденом Св. Владимира III степени¹⁰¹.

По словам П. С. Батурина, сам Мейснер считал, что преданность наместнику заменяла ему все остальные необходимые качества судебного чиновника, хотя сам он плохо знал не только законы, но и русский язык, что, однако, не мешало ему в течение целого десятилетия возглавлять одно из главных губернских учреждений¹⁰².

П. С. Батурина, отзываясь в своих «Записках» о служебной деятельности первого калужского наместника, говорил о том, что значительным недостатком М. Н. Кречетникова

⁹⁷ ГАКО. Ф. 43. Оп. 1. Д. 82. Л. 146 об – 147; Л. 160 об – 161.

⁹⁸ Там же. Л. 2; Л. 19 об – 20; Л. 32; Л. 60 об – 61; Л. 78 об – 79; Л. 98; Л. 119 об – 120; Л. 132 об – 133; Л. 212 об – 213.

⁹⁹ Там же. Ф. 132. Оп. 1. Д. 123. Л. 221.

¹⁰⁰ Там же. Д. 153. Л. 1–2.

¹⁰¹ Там же. Ф. 43. Оп. 1. Д. 82. Л. 119 об – 120; Л. 212 об – 213.

¹⁰² Батурина П. С. Указ. соч. № 1–3. С. 78.

был nepoтизм, проявлявшийся в подборе и расстановке чиновников на руководящие должности, в излишней заботе о своих родственниках: «Не знаю, какую странностью было, что наместник наш имел у себя много племянников, разум и дарование которых почти всех были равного весу и меры; однако ж, все они выгодно помещены были, окружали дядюшку и отличались единственно родством своим ему»¹⁰³. Описывая одного из племянников Кречетникова — В. В. Головина, он давал ему следующую характеристику: «Отставной гвардии офицер Г. человек был богатый, скупой, умеренного раскудка, скудного сведения как по должности, так и в прочем»¹⁰⁴. Головин был в Калужской губернии советником наместнического правления, а с 1788 г. являлся председателем Калужского совестного суда и получил в 1794 г. чин коллежского советника¹⁰⁵. Дети старшего брата М. Н. Кречетникова, Петра, также упоминались среди служивших под его началом чиновников.

В начале 1777 г. советником Калужской палаты уголовного суда стал полковник Н. П. Кречетников, а в 1780 г. он был переведен на должность председателя уголовной палаты в Рязань¹⁰⁶. Премьер-майор И. П. Кречетников был с октября 1777 г. ассессором казенной палаты в Калуге (после П. Р. Никитина), а в 1778 г. был переведен в Тулу на должность прокурора верхнего земского суда¹⁰⁷. На должность председателя верхнего земского суда в Калуге в 1788 г. был назначен сын

сестры М. Н. Кречетникова коллежский советник З. Т. Дурасов¹⁰⁸.

Люди, составившие команду, или свиту, М. Н. Кречетникова, следовали за ним от одного назначения к другому. Среди них были не только те, кто искал теплые и хлебные места, но и те, чья деятельность приносила несомненную пользу. Как упоминалось ранее, Кречетников сумел привлечь на службу в Калугу архитектора П. Р. Никитина, который не искал в служебной деятельности личной выгоды. Имеющиеся послужные списки Никитина дают представление о его месте в губернской иерархии чиновников, а свидетельством его деятельности как архитектора являются сведения, содержащиеся в документах казенной палаты. Со временем П. Р. Никитин как советник гражданской палаты был забыт, а его труды по строительству и планировке города и губернии послужили славе Калужского наместника Кречетникова, с деятельностью которого длительное время связывали все построенное Никитиным.

В письме П. А. Румянцева за 1771 г. к М. Н. Кречетникову впервые упоминается П. М. Грохоль-

¹⁰³ Батурип П. С. Указ. соч. № 4–6. С. 181.

¹⁰⁴ Там же.

¹⁰⁵ ГАКО. Ф. 132. Оп. 1. Д. 743. Л. 4 об.; Д. 1668. Л. 2.

¹⁰⁶ Там же. Ф. 86. Оп. 1. Д. 18. Л. 169.

¹⁰⁷ Там же. Ф. 132. Оп. 1. Д. 123. Л. 243.

¹⁰⁸ Там же. Д. 743. Л. 5.

ский¹⁰⁹. Бывший польский шляхтич был принят на русскую службу и назначен адъютантом Кречетникова. В ведомости о чиновниках Калужской губернии 1788 г. Грохольский значился уже в чине надворного советника в должности советника Калужского наместнического правления и директора народного училища¹¹⁰. Также это имя встречается и у А. Т. Болотова, который называл его в числе предполагаемых кандидатов на должность директора экономии вместо Н. С. Давыдова¹¹¹.

П. С. Батури́н называл Грохольского своим приятелем со времен русско-турецкой войны и писал, что тот находился на разных должностях в Калуге и Туле «с переменною к нему разных степеней благосклонности» наместника. По свидетельству автора «Записок», Грохольский был «человек отменной гибкости, скрытен и терпелив так, что несмотря ни на какие встречающиеся неприятности достигал всегда цели в пользу себе назначенной». Батури́н характеризовал его как придворного человека, умевшего угадывать настроение своего начальника¹¹².

Во время боевых действий в Литве в 1792 г. П. М. Грохольский находился при Генеральной конфедерации Великого княжества Литовского и выполнял различные поручения Главнокомандующего Северной армии М. Н. Кречетникова¹¹³. По словам Батурина, он «играл роль довольно отличную при вступлении в Польшу войск российских»¹¹⁴. По мнению

О. М. Боднянского, он являлся и составителем «Дневных записок» Кречетникова. Эти записки, а также ряд других документов, сохранившихся у Грохольского, были опубликованы в 1863 г. в IV книге чтений общества истории и древностей российских. Публикатор сборника О. М. Боднянский сообщал о том, что последней должностью П. М. Грохольского было вице-губернаторство на Волыни¹¹⁵.

Среди других чиновников Калужского наместничества встречается имя Н. Ф. Михайлова — личного секретаря генерал-губернатора¹¹⁶, служившего в чине надворного советника. Вероятно, по протекции М. Н. Кречетникова он стал советником наместнического правления¹¹⁷.

Упоминания о перемещениях должностных лиц из Твери в Калугу довольно часто встречаются в документах наместнического правления. Так, на заседании наместнического правления в марте 1777 г. рассматривался запрос к прокурору губернского магистрата Гурьеву. Как

¹⁰⁹ Письма к М. Н. Кречетникову... С. 23.

¹¹⁰ ГАКО. Ф. 132. Оп. 1. Д. 743. Л. 2.

¹¹¹ Болотов А. Т. Указ. соч. С. 504.

¹¹² Батури́н П. С. Указ. соч. № 4–6. С. 182.

¹¹³ Кречетников М. Н. Дневные записки... С. 105.

¹¹⁴ Там же.

¹¹⁵ Там же. С. 7.

¹¹⁶ Болотов А. Т. Указ. соч. С. 486.

¹¹⁷ ГАКО. Ф. 132. Оп. 1. Д. 743. Л. 2.

видно из запроса, ранее тот находился в Твери в должности губернского казначея¹¹⁸. Калужский городничий Шиц примерно в это же время просил выплатить ему жалованье за службу ассессором в казенной палате Тверского наместничества за сентябрь–ноябрь 1776 г.¹¹⁹. Наместническое правление просило Межевую экспедицию Сената утвердить поручика Степана Волкова в должности уездного землемера уже после того, как он начал определять границы уездов. При этом правление сообщило, что о его перемещении из Твери есть договоренность с Я. Е. Сиверсом, но спустя 2 месяца тверской наместник потребовал вернуть землемера к прежнему месту службы¹²⁰. Эти примеры являются иллюстрацией карьеры той части калужского чиновничества, чьи биографии, благодаря имеющимся в источниках сведениям, удалось изучить наиболее подробно.

На формирование личного состава органов управления наместничеством и на карьеру чиновников оказывал влияние такой субъективный фактор, как воля и желание генерал-губернатора, что прослеживается и в записях журналов заседаний наместнического правления.

П. С. Батурин, будучи хорошо знакомым с принципами подбора подчиненных первым Калужским наместником, написал по этому поводу: «Генерал-губернатор Кречетников при выборе людей к местам мало смотрел на их способности к делам или к исправлению должностей на них возлагаемых; но больше на способности их улож-

дать ему или, чтобы, по свойственным каждому качествам, могли приятно проводить с ним свободное его время или бы имели возможность жить с великолепием и пышностью»¹²¹. По словам автора, такой способ подбора кадров не был чем-то оригинальным, так как таким же образом подбирали подчиненных в это время и другие начальники на гражданской службе.

Среди чиновников, пришедших на службу в связи с образованием наместничества, были не только лица, рекрутированные первым Калужским генерал-губернатором, но и перешедшие из прежних дореформенных правительственных мест службы. По мнению Ю. В. Готье, именно они нарушали стройную и правильную систему учреждений Екатерины II¹²². Деятельность некоторых из них отражена в документах органов управления Калужским наместничеством за 1770–1780 гг.

Например, воеводский товарищ премьер-майор Сергей Мансуров из бывшего состава Калужской провинциальной канцелярии стал вначале губернским казначеем, а затем по его просьбе был переведен на должность ассессора палаты

¹¹⁸ Там же. Оп. 2. Д. 1. Л. 67.

¹¹⁹ Там же.

¹²⁰ Там же. Д. 3. Л. 129.

¹²¹ Батурин П. С. Указ. соч. № 4–6. С. 205.

¹²² Готье Ю. В. История областного управления в России от Петра I до Екатерины II Т. 2. — М.-Л., 1941. С. 281.

уголовного суда. Провинциальный прокурор Федор Глебовский стал прокурором Калужской верхней расправы. Исполнявший должность калужского воеводы ротмистр Василий Ергольский был назначен перемышльским городничим¹²³. Воеводский товарищ в Мосальске секунд-майор Зверев стал судьей в Медынской нижней расправе.

Большая часть чиновников из учреждений Калужской провинции служила в наместничестве городничими. Бывший Серпейский воеводский товарищ Федор Тихменев стал городничим Малоярославца. Медынским городничим был бывший воевода в Перемышле артиллерийский капитан Илья Шилов. Городничими в Лихвине и Серпейске были назначены бывшие там ранее воеводами майор артиллерии Иван Чичерин и премьер-майор Иван Сытинской¹²⁴.

С ноября 1775 г. калужским полицмейстером стал титулярный советник Ф. Кошелев¹²⁵. В феврале 1777 г. после ликвидации калужской полицмейстерской конторы он был назначен Боровским городничим¹²⁶. В июне того же года М. Н. Кречетников, проезжавший через Малоярославец и Боровск, отметил, что «в последнем из них, нашел я градскую полицию в таком устроении, какого токмо давляет. Чистота улиц вымощенных камнем, исправность пожарных орудий, и порядок в прочих устроениях, доказывает усердное исполнение должности от городничего и тамошнего магистрата.

И для того благоволит да наместническое правление по оным за свидетельствованием его высокопревосходительства удовольствия, а прочих городничих и магистратов к побуждению для наблюдения такого же порядка и устройства»¹²⁷. В июне следующего 1778 г. Ф. Кошелев ушел в отставку по причине болезни и преклонного возраста, и при этом за примерную службу был награжден чином надворного советника¹²⁸.

В послужных списках палаты гражданского суда содержатся сведения о деятельности М. Я. Тиличеева¹²⁹, чья усадьба сохранилась в Калуге до наших дней¹³⁰. Подобно многим дворянам, в 7 лет он был записан в солдатскую службу, а с 1747 г. в четырнадцатилетнем возрасте начал ее капралом. В Семилетней войне Тиличев участвовал в звании подпоручика¹³¹. В графе послужных списков, указывавшей об участии в боевых действиях,

¹²³ ГАКО. Ф. 132. Оп. 2. Д. 1. Л. 55; Д. 3. Л. 69.

¹²⁴ Там же. Оп. 1. Д. 70. Л. 102 об.

¹²⁵ Там же. Ф. 221. Оп. 1. Д. 404. Л. 105; Л. 139; Л. 146.

¹²⁶ Там же. Ф. 132. Оп. 2. Д. 1. Л. 48 об.

¹²⁷ ГАКО. Ф. 132. Оп. 2. Д. 3. Л. 241.

¹²⁸ Там же. Оп. 1. Д. 564. Л. 1–3.

¹²⁹ Там же. Ф. 43. Оп. 1. Д. 82. Л. 133 об – 134.

¹³⁰ Морозова Г. М. Калуга: Прогулки по старой Калуге. — Калуга, 1993. С. 27.

¹³¹ ГАКО. Ф. 43. Оп. 1. Д. 82. Л. 3; Л. 20 об – 21; Л. 39; Л. 61 об – 62; Л. 74–75; Л. 79 об – 80.

был указан длинный перечень сражений, в которых он участвовал: «В походах и партиях против неприятеля был и послан курьером неоднократно. В 1757-м в Пруссии при взятии и атаке города Мемеля. В том же году августа 19 на баталии при Еирсдорфе. В 1758-м при зажжении и атаке города Кистрина. Того же августа при Церендорфской баталии, где и ранен в правую ногу пулею в левом стегне. Имел от пушечной картечи контузию. В правый висок пулею ранен насквозь, ухо прострелено и из оной раны картечей несколько вынуто, и от превеликой опухоли щека разрезана. Тако левая рука прострелена пулею же насквозь и тою рукою владеет худо»¹³².

После Цорндорфского сражения ему было присвоено звание поручика, а в сентябре 1759 г. — капитана. Из-за ранений Тиличеева перевели на гражданскую службу и назначили воеводой в г. Алексин. В 1767 г. ему был присвоен чин надворного советника. Находясь на той же должности, он был направлен Сенатом для разбора судебных дел в г. Серпухов.

После образования Тульского наместничества в 1777 г. Алексинская воеводская канцелярия по завершении дел была закрыта, и Тиличеев был назначен председателем в 1 (уголовный) департамент Калужской верхней расправы¹³³.

С октября 1778 г. он был переведен на должность советника в Калужскую палату гражданского суда, а 21 апреля 1779 г. был пожалован чином коллежского советника.

В 1781 г. Тиличеев участвовал в проведении границы между Калужской и Тульской губерниями, где во время определения межи обнаружил, что несколько деревень Калужского наместничества ошибочно платят подушную подать в соседние губернии. По его рапорту ошибка была исправлена¹³⁴.

С февраля 1787 г. советником палаты гражданского суда на месте Тиличеева значился Х. Г. Фонштег. В ведомости для составления Месяцеслова на 1789 г. М. Я. Тиличеев состоял уже в чине статского советника на должности председателя 2-го департамента Калужского верхнего земского суда¹³⁵.

Фигура Тиличеева — это типичный портрет воеводы послепетровских времен, но нет оснований полагать, что именно подобные ему люди устанавливали старые порядки в екатерининских учреждениях.

При рассмотрении образовательного ценза чиновничества уже упоминался С. А. Раевский. Это единственный в гражданской палате из чиновников дворянского происхождения, чья карьера не была связана с военной службой. После своего юнкерства Раевский с 1768-го по 1777 г. служил в юстиц-коллегии, сначала в чине коллежского секретаря, а затем — коллежского асессора. Согласно сведениям,

¹³² Там же. Л. 143.

¹³³ ГАКО. Ф. 43. Оп. 1. Д. 82. Л. 74 об — 75.

¹³⁴ Там же. Ф. 132. Оп. 1. Д. 163. Л. 3; Л. 27–28; Л. 64; Л. 91.

¹³⁵ Там же. Д. 743. Л. 4 об.

приведенным в копии аттестата, он находился в должности секретаря III департамента этой коллегии, где «исправлял один немалое время» дела в трех экспедициях одновременно. Его аттестат изобилует сведениями о достоинствах, проявленных им в службе, «исправлял многотрудные и сложные интересные дела с отличным радением».

С декабря 1777 г. Раевский был назначен расправным судьей в Тульскую нижнюю расправу, а в мае 1778 г. — ассессором Калужской палаты гражданского суда. Из всех чиновников этого учреждения только у него служебная деятельность была связана с одной лишь юстицией, в отличие от других, чей опыт работы обычно был связан не с судом, а с управленческой деятельностью. Раевского можно считать предшественником того типа чиновников, который сложился позже в XIX в., — профессионального чиновника-юриста¹³⁶.

Механизм повышения табельного чиновничества в классных чинах и критерии, использовавшиеся при этом повышении, отражены в переписке наместнического правления с правительствующим Сенатом. Представление о награждении чиновников губернии направлялось из правления наместничества в Сенат вместе с копиями послужных списков. Документы о всех представленных к награждению чином от VI класса и выше подавались с докладом на утверждение императрице, а остальным чины давал Сенат.

Причины отказа в повышении чина могли быть разными. Так, в декабре 1794 г. калужскому городничему капитану Николаю Палтову было указано, «что, хотя и представлено о дворянстве его свидетельство от депутата Шишкина, но оное достоверным почесть не можно, а в армии офицером он не служил и 12 лет в настоящем чине еще не пробыл»¹³⁷. Тогда же заседателю Калужского верхнего земского суда Павлу Безобразову было сказано, что он служит в чине коллежского советника не так давно, и потому будет представлен к награждению лишь через год¹³⁸.

Из приведенного документа ясно, что главными основаниями, влиявшими на продвижение в чинах, были дворянское происхождение, служба в армии и выслуга лет.

Губернское чиновничество по своим служебным обязанностям делилось на две основные категории:

- 1) те, кто так или иначе имел отношение к выработке или принятию управленческих решений — руководители правительственных органов и их члены;
- 2) технические работники, осуществлявшие делопроизводство.

Иначе говоря, органы губернской власти имели в своей структуре присутствие и канцелярию. Особенности карьеры чиновников

¹³⁶ ГАКО. Ф. 43. Оп. 1. Д. 82. Л. 63 об — 64; Л. 73.

¹³⁷ Там же. Ф. 132. Оп. 1. Д. 1668. Л. 1 об.

¹³⁸ Там же. Л. 2.

присутствия рассмотрены выше, но в связи с тем, что канцелярские служители составляли большую часть чиновничества губерний, следует рассмотреть и их продвижение по службе.

М. Ф. Румянцева в статье «Мемуары как источник по истории бюрократии второй половины XVIII в.» выделила усиление роли канцелярий в качестве тенденции бюрократизации аппарата управления¹³⁹. В качестве одного из примеров она привела записки П. С. Батурина.

Тот в своих мемуарах упоминал о секретаре Калужской палаты гражданского суда В. А. Борисове, от которого зависело решение всех судебных дел. Его карьера также нашла отражение в послужных списках гражданской палаты.

Служба приказнослужителей была наследственной. Канцеляристы были обязаны обучать своих детей грамоте, и они с малых лет записывались в копиисты. Борисов с 12 лет был определен в Серпуховскую воеводскую канцелярию, где последовательно прошел все ступени канцелярской службы: подканцеляриста и канцеляриста. В 1775 г. он достиг табельного чина XIV класса — губернского регистратора. После упразднения воеводской канцелярии он был назначен в Калужский верхний земский суд, а из него переведен в гражданскую палату в чине коллежского регистратора. В 1779 г. Борисов возглавил канцелярию верхнего земского суда, в 1780 г. он был назначен на секретарскую должность в приказе общественного призрения, а че-

рез два года, получив чин провинциального секретаря, оказался во главе канцелярии палаты гражданского суда. В 1784 г. он был повышен в классном чине и стал коллежским секретарем, а в 1793 г. — коллежским ассессором. Вскоре Борисов был переведен в должность ассессора присутствия той же палаты. По Сенатскому указу он был приставлен к комиссионерству по перевозке соли из Нижнего Новгорода в Калужскую губернию. Наивысшей точки его карьера достигла в 1799 г., когда он стал надворным советником¹⁴⁰.

Последний раз Борисов упоминается в послужном списке палаты суда и расправы в августе 1800 г., в списках палаты гражданского суда за 1803 г. его имя уже отсутствует¹⁴¹. Это связано с изменениями, происходившими в структурной организации этого учреждения при Александре I. Ассессоров в этом судебном учреждении заменили выбираемые от дворянства заседатели.

Во многом схожа карьера другого канцелярского чиновника Н. А. Матвеева, служившего в палате гражданского суда с пятнадцатилетнего возраста¹⁴². В послужном списке за 1778 г. он вместе с тремя своими братьями значился

¹³⁹ Румянцева М. Ф. Указ. соч. С. 26.

¹⁴⁰ ГАКО. Ф. 43. Оп. 1. Д. 82. Л. 137 об — 138; Л. 175 об — 176; Л. 218 об — 219.

¹⁴¹ Там же. Л. 175–176.

¹⁴² ГАКО. Ф. 43. Оп. 1. Д. 82. Л. 15.

канцелярским служителем. Продвигаясь по служебной лестнице, Матвеев в 1793 г. сменил на должности секретаря палаты гражданского суда В. А. Борисова и получил чин титулярного советника. В послужных списках за 1799-й и 1800-й г. в графе о происхождении у них обоих записано «из дворян», хотя ранее записывалось «из приказнослужителей», а Матвеев в документации за эти годы указан как владелец крепостных¹⁴³.

Эти два примера свидетельствуют о том, что для приказнослужителей, благодаря возросшему значению канцелярии, открывались возможности не только для служебного роста, но и для изменения социального статуса.

Можно определить ряд особенностей, характерных для становления служебной карьеры калужских чиновников того времени. Основная часть табельного чиновничества начинала служебную деятельность с военной службы, а переход на гражданскую службу был связан с различными факторами, одним из которых была проводившаяся в последней четверти XVIII в. губернская реформа. Увеличение в ходе реформы числа учреждений, а вместе с этим и количества должностей, обусловило необходимость в заполнении этих учреждений чиновниками. Гражданская служба в этот период открывала возможности для значительного служебного роста. При этом само продвижение губернских чиновников по служебной лестнице во многом зависело от высшего должностного лица в

иерархии местного управления. Представители верховной власти создавали вокруг себя окружение, подобное царскому двору. Пользуясь предоставленными ему широкими полномочиями, наместник способствовал продвижению по службе не только за успехи в служебной деятельности, но и за заслуги перед ним лично. Зависимость карьеры чиновника от возможности выделиться в глазах наместника — характерная черта того времени. С частичной децентрализацией, или, точнее, деконцентрацией, управления возросла роль региональной власти в назначениях и перемещениях личного состава присутственных мест. С ростом числа учреждений происходило и возрастание потока делопроизводственной документации, что повышало роль канцелярских служащих в решении вопросов, связанных с текущим управлением.

Для создания социального портрета калужских чиновников необходимо познакомиться с их материальным положением и бытом в связи с тем, что эти стороны жизни оказывали влияние и на служебную деятельность чиновничества. Служащие органов управления Калужского наместничества, чьи карьеры прослежены ранее, являлись в основном представителями дворянского сословия. Они обладали различным уровнем достатка, разным было их семейное положение, разнообразной была и

¹⁴³ Там же. Л. 175 об – 176; Л. 176 об – 177.

внеслужебная деятельность. Рассмотрение материального благосостояния и личной жизни чиновников далее представляется целесообразно осуществлять в той же последовательности, что и примеры их продвижения по служебной лестнице.

М. Н. Кречетников относился к категории крупнейших собственников, являясь владельцем многих наследственных имений в Московской и Калужской губерниях. Одним из таких владений были села Росва и Фоминское вблизи г. Калуги. На территории этого имения был построен большой деревянный дом с двумя балконами, а также каменный скотный двор. Существовал проект каменного дома в 40 комнат, но он так и не был осуществлен в связи с отъездом хозяина в 1790 г.¹⁴⁴ По «Топографическому описанию Калужского наместничества» в селах значились винокуренные заводы¹⁴⁵.

В «Экономических примечаниях к атласу Калужского наместничества» на 1782 г. собственностью Кречетникова значатся пустоши Власовка и Усатово Калужского уезда¹⁴⁶. «На столовое содержание» калужскому наместнику было определено село Варваренки Перемышльского уезда¹⁴⁷.

А. Т. Болотов подробно описывает подмосковное имение Кречетникова на берегу реки Пахры: «Я нашел у наместника прекрасный каменный дом, во всем подобный нашему Богородицкому, и прекрасную усадьбу. Он жил тут как бы английский лорд, и все у него при-

брано было тут по-боярски. Возле дома находился регулярный сад со множеством беседок и различных домиков, а перед домом обширное место с несколькими прудами»¹⁴⁸. Болотов описал также свое посещение находившейся неподалеку бумажной фабрики Кречетникова.

Как уже упоминалось, по именному указу М. Н. Кречетникову «по самой его смерти» были пожалованы имения в Пчельнинской и Тхаринской частях Велижского уезда Полоцкой губернии с 1 тыс. душ. В 1780–1785 гг. он сдавал эти поместья в аренду калужским и тульским чиновникам Е. Е. Мейснеру, П. Н. Грохольскому, С. В. Веницееву и Н. Ф. Михайлову за 3 тыс. руб. в год. Среди прочего сдаваемого имущества в купчей указан винокуренный завод с 3 перегонными кубами и котлом емкостью в 163 ведра¹⁴⁹.

В г. Москве генерал-аншефу принадлежал особняк на Пречистенке, известный позднее как Александро-Марьинский институт¹⁵⁰.

¹⁴⁴ ГАКО. Ф. 30. Оп. 1. Д. 494. Л. 4–5.

¹⁴⁵ Топографическое описание Калужского наместничества. — СПб., 1785.

¹⁴⁶ Экономические примечания к атласу Калужского наместничества. Кн. I. — СПб., 1782. С. 48.

¹⁴⁷ ГАКО. Ф. 132. Оп. 2. Д. 1. Л. 78.

¹⁴⁸ Болотов А. Т. Указ. соч. С. 368.

¹⁴⁹ ГАКО. Ф. 43. Оп. 1. Д. 84. Л. 1–6; Д. 324. Л. 1–2.

¹⁵⁰ Лекомцев М. А. Особняк на Пречистенке // Московский архив. 1996. Вып. 1. С. 85–94.

Как и всем чиновникам губернии, наместнику после каждой трети года в казенной палате начислялось и выдавалось денежное содержание — окладное жалованье в сумме 720 руб., из которого вычитались деньги на госпиталь и медикаменты на сумму 18 руб.; деньги за рационы — 200 руб.; столовые деньги из расчета 500 руб. в месяц. Общая сумма содержания наместника в течение года составляла 8 тыс. руб.¹⁵¹, по штатам губерний калужский и тульский наместник числился и получал деньги именно в Калужской губернии. Именно дороговизна содержания наместника с его канцелярией была, видимо, одной из причин, по которой он назначался на несколько губерний сразу.

Существуют сведения об отдельных сторонах частной жизни генерал-губернатора. М. Н. Кречетников не оставил после себя законных наследников, хотя был женат на Анне Ивановне Дуровой¹⁵². При этом Д. Н. Бантыш-Каменский упоминал в его биографии о любви к прекрасному полу¹⁵³. Сохранились воспоминания Болотова о двух пассиях калужского наместника. Находясь в ноябре 1784 г. в Калуге и побывав в местном театре, он отметил, что спектакль посетил Кречетников «и вместе с ним в ложе сидела тогдашняя его фаворитка Анна Ал. Давыдова»¹⁵⁴. Она была супругой начальника Болотова Н. С. Давыдова, который, согласно мемуарам, «находился в отменной милости у наместника из-за любви сего к жене его»¹⁵⁵. Сказано

о ней и в послужном списке ее мужа, что была дочерью «лейб-гвардии подпоручика Александра Лукина»¹⁵⁶.

Судьба другой фаворитки М. Н. Кречетникова также описана в записках Болотова. Она была дочерью белевского городничего Афанасия Бунина, известного как отца поэта В. А. Жуковского, который и способствовал их сближению «для того чтобы пользоваться милостью наместника»¹⁵⁷. Бунин в сентябре 1778 г. согласно сенатскому указу «по доношению господина генерала-поручика» был назначен председателем Калужского губернского магистрата и награжден чином надворного советника «за добросовестную и беспорочную службу и долговременное в оном чине бытие»¹⁵⁸.

Кречетников, желая постоянно видеть Наталью Бунину рядом, выдал ее замуж за Н. И. Вельяминова, «который по сему случаю произведен в люди, и, находясь при нем в должности советника правления, играл тогда важную роль»¹⁵⁹.

¹⁵¹ ГАКО. Ф. 86 (Калужская казенная палата). Оп. 1. Д. 18. Л. 60–60 об.

¹⁵² Шербацев О. В. Указ. соч. С. 17.

¹⁵³ Бантыш-Каменский Д. Н. Указ. соч. С. 111–114.

¹⁵⁴ Болотов А. Т. Указ. соч. С. 350.

¹⁵⁵ Там же. С. 401.

¹⁵⁶ ГАКО. Ф. 43. Оп. 1. Д. 82. Л. 147.

¹⁵⁷ Болотов А. Т. Указ. соч. С. 368.

¹⁵⁸ ГАКО. Ф. 132. Оп. 1. Д. 123. Л. 274.

¹⁵⁹ Болотов А. Т. Указ. соч. С. 368.

Писал в своих воспоминаниях о ней и П. С. Батуриин, говоря, что, несмотря на любовь к ней генерал-губернатора, та «нередко его обманывала»¹⁶⁰. Именно Наталья Вельяминова сыграла главную роль в интриге чиновников против Батурина и устранении его от управления калужским театром. Он пишет в своих мемуарах о трех дочерях Натальи Буниной от Кречетникова. По его словам, наместник навещал своих детей, проезжая в 1791 г. через Тулу уже после смерти своей фаворитки¹⁶¹.

Приведенные в источниках факты личной жизни чиновничества иллюстрируют нравы, присущие провинциальному двору «галантного века».

Д. Н. Бантыш-Каменский, собравший различные воспоминания современников о М. Н. Кречетникове и анализируя его личностные качества, называл в качестве основных недостатков такие черты, как любвеобильность, страсть к щегольству, излишнюю заносчивость и высокомерие. Главными положительными качествами Кречетникова он считал «деятельность», храбрость, трудолюбие и бескорыстие¹⁶². В качестве свидетельства доброты наместника приводился такой факт. В феврале 1777 г. солдатская жена Агафья Федорова из г. Мещовска подала наместнику жалобу. В ней она сообщала, что ее единственный сын увезен помещиком Есиповым в Тульский уезд. Кречетников распорядился разобраться в происшедшем наместническое правле-

ние, и оно обязало помещика вернуть сына матери¹⁶³.

Михаил Никитич Кречетников — один из выдающихся деятелей екатерининской эпохи — оставил после себя добрую память. В мемуарах А. Т. Болотова сообщается о реакции современников на его смерть: «Сие всего менее ожидаемое известие было для всех нас поразительно и мы, любя, почитая его искренно весьма о нем жалели»¹⁶⁴.

Очевидно, что при всех характерных общих чертах этой социальной группы конца XVIII в. жизнь и быт каждого калужского чиновника складывались индивидуально. Пафнутий Сергеевич Батуриин, как это видно из его послужного списка, не имел крепостных крестьян, поэтому принадлежал к беспоместному дворянству, и в периоды отставок жил у бездетной тетки в Москве и у знакомых в Санкт-Петербурге. После армейской службы прийти на гражданскую его заставило затруднительное материальное положение, так как для того чтобы получать жалованье, ему пришлось уехать из Петербурга в провинцию.

По мемуарам Батурина, о которых было указано выше, трудно составить представление о личности этого чиновника и его устремлениях. По-видимому, его

¹⁶⁰ Батуриин П. С. Указ. соч. № 1–3. С. 77.

¹⁶¹ Там же. № 4–6. С. 189.

¹⁶² Бантыш-Каменский Д. Н. Указ. соч. С. 113.

¹⁶³ ГАКО. Ф. 132. Оп. 2. Д. 1. Л. 39; Л. 148 об.

¹⁶⁴ Болотов А. Т. Указ. соч. С. 547.

тяготила неустроенность, отсутствие своего жилья и существование на одно жалованье. По его высказываниям, одним из главных его желаний было приобретение поместья, в котором он, по выходе в отставку, мог бы доживать остаток дней. Вначале он надеялся получить деревню с крестьянами в награду за ревностную службу, но — каждый раз при награждении имением Батурина обходили люди, отличавшиеся иными «талантами». Вот как охарактеризовал автор мемуаров одного из пожалованных: «Его преимущество надо мной состояло в том, чтоб пресмыкаться в грязи, подлости и лести, посредством какого дарования он из переписчиков марания секретарей графа Кречетникова сделался и сам писатель кое-как партикулярных его писем и получил через то чин майорской»¹⁶⁵. Не получив имения от государства, он надеялся стать наследником поместья после смерти тетки. Престарелая родственница владела 1250 душами «имев деревни в хороших губерниях, как то в Тульской и Рязанской» и вела хозяйство по старинке, получая в год 7–8 тыс. руб. Батурин предлагал ей увеличить доход до 15 тыс. руб., лично управляя имениями. Однако тетка отнеслась к этому с недоверием, а чиновнику так и не суждено было стать помещиком.

Поиски средств к существованию иногда заставляли П. С. Батурина обращаться к любимому развлечению многих дворян — карточной игре как к способу легкого заработка, но со временем он пере-

болел карточной игрой и разочаровался в ней: «Обращаясь мысленно ко времени моего в оной упражнения, я неизреченно сожалел о потере от того времени имения, славы и здоровья»¹⁶⁶. Батурин сделал карточных игроков персонажами одной из своих комедий.

Помимо прославивших Батурина увлечений литературой и театром, его занятиями на досуге были «писание, чтение, физика, химия и музыка»¹⁶⁷. Подобно другим образованным современникам, он отличался разнообразием и широтой интересов.

К преследовавшим его неудачам Батурин относился философски и называл их «обыкновенным своим несчастьем». Он никак не мог обрести для себя желанный покой и найти деятельность, соответствующую его устремлениям. Батурин каждый раз после очередной отставки обращался к связанному со многими превратностями и случайностями пути правительственного чиновника. Согласно мемуарам, его больше всего не устраивали в службе государству такие присущие ей черты, как отсутствие должной оценки совершенным трудам и зависимость от прихотей и капризов вышестоящих чиновников.

Семейная жизнь П. С. Батурина не сложилась, потому что он, по его словам, был закоренелым холостяком, а попытки «провин-

¹⁶⁵ Батурин П. С. Указ. соч. № 1–6.

¹⁶⁶ Там же.

¹⁶⁷ Там же.

циальных Дульциней» женить его на себе не увенчались успехом.

Известный как архитектор и состоявший в штате губернских чиновников коллежский советник Петр Романович Никитин относился по «показателю душевладения» к крупным земельным собственникам. За ним числилось «135 душ крестьян мужского пола». Он имел 50 душ в селе Борисове Добринского уезда, 70 душ в селе Урусове Ряжского уезда и 5 душ в селе Троицком Ливенского уезда¹⁶⁸. В журнале заседаний наместнического правления от 1 августа 1777 г. сообщается о запросе из Ливенской канцелярии об уплате надворным советником Никитиным недоимки за своих крестьян¹⁶⁹.

Несмотря на владение крупной собственностью, он испытывал финансовые затруднения. В мае 1782 г., когда ему была пожалована 1000 руб. «за труды при казенных в Калуге строениях», 750 из них он уплатил по векселю под залог имени; платеж был просрочен на 6 месяцев и 2 дня¹⁷⁰. Финансовые трудности, по-видимому, были связаны с содержанием семьи. П. Р. Никитин был женат «на дворянской дочери Пелагее Сергеевой по отцу Емельяновой» и имел 3 дочерей: Екатерину, Наталью и Елазавету¹⁷¹. Мужем старшей дочери был еще один калужский чиновник А. С. Бахметьев, приехавший так же, как и Никитин, из Твери. С 1777 г. он был уездным землемером, затем служил, как и тесть, в палате гражданского суда ассессором, находился в должности губернского стряпчего, председа-

теля калужского губернского магистрата. Зять Никитина принадлежал по «показателю душевладения» (50 душ) к среднепоместному дворянству¹⁷².

Крупным землевладельцем был и другой чиновник Калужской губернии М. Я. Тиличеев. Он владел крестьянами в селцах Кадарове и Абрамцеве и в деревнях Шумново, Горлово, Деулино Кашинского уезда Тверской губернии; в деревне Картоносове Преславль-Рязанского и деревне Укладове Калужского уезда¹⁷³. Кроме того, ему принадлежал ряд ненаселенных земель (пустошей) в Калужской губернии¹⁷⁴. Всего за ним числилось 200 душ.

Тиличеев был женат на Наталье Александровне, урожденной Ляпуновой, и был отцом многочисленного семейства. В его послужных списках указаны 6 детей: сыновья Сергей и Павел, состоящие сержантами в Преображенском полку, дочери Елизавета, Александра, Наталья и малолетний сын Константин¹⁷⁵. Его сын Сергей впоследствии был председателем Калужской па-

¹⁶⁸ ГАКО. Ф. 43. Оп. 1. Д. 82. Л. 4; Л. 22; Л. 63; Л. 81.

¹⁶⁹ Там же. Ф. 132. Оп. 2. Д. 3. Л. 272.

¹⁷⁰ Сытина Т. М. Указ. соч. С. 51.

¹⁷¹ ГАКО. Ф. 43. Оп. 1. Д. 82. Л. 81; Л. 100.

¹⁷² Там же.

¹⁷³ ГАКО. Ф. 43. Оп. 1. Д. 82. Л. 133 об.

¹⁷⁴ Экономические примечания к атласу... С. 43.

¹⁷⁵ ГАКО. Ф. 43. Оп. 1. Д. 82. Л. 134.

латы уголовного суда, а Павел — директором Калужского театра¹⁷⁶.

Калужский вице-губернатор Н. И. Вельяминов в тот период, когда был ассессором палаты гражданского суда, в послужных списках значился беспоместным дворянином¹⁷⁷. Несмотря на быстро сделанную благодаря женитьбе на Н. А. Буниной карьеру, он, видимо, не приобрел недвижимого имущества, так как закладывал по векселям имения родственников¹⁷⁸.

Муж другой фаворитки М. Н. Кречетникова Н. С. Давыдов, по имеющимся документам, в 1792 г. указан наследником отцовского имения в 600 душ, находившегося в Тверском уезде, а в 1799 г. он обозначен владельцем 350 душ в Московской губернии. Причиной изменения размеров состояния мог быть раздел имения с другими наследниками или некоторая черта характера Давыдова, о которой А. Т. Болотов писал: «Командир мой, каков не добродушен и не хорош был всем своим характером, но имел в себе тот недостаток, что был неводержан и мотават, и от того самого нажил на себя превеликие долги, которые его весьма тяготили»¹⁷⁹.

В послужном списке за 1792 г. в графе о семейном положении сказано, что он женат на А. А. Давыдовой, также указан сын Павел 19 лет, служащий вахмистром в лейб-гвардии Конном полку. А в списках за 1799 г. он уже вдов, а его сын — капитан в отставке.

Сохранились некоторые данные и о чиновниках недворянского происхождения. Дослужившись до ассессора гражданской палаты из канцелярских чинов, В. А. Борисов, получив личное дворянство, не приобрел крепостных, во всяком случае, они не указаны в послужных списках. Женой Борисова была «из отпущенных вечно на волю дворовых людей генерал-аншефа Скавронского Анна Семенова»¹⁸⁰.

В списке В. А. Борисова за 1784 г. указаны два сына, Николай и Константин, «из коих первый обучается писать»¹⁸¹, а с 1785 г. он отмечен среди канцелярских служителей палаты в должности копииста; в 1792 г. он стал канцеляристом той же палаты. В последующем он перешел на военную службу и в 1799 г. был подпоручиком Несвицкого Мушкетерского полка¹⁸².

Аналогично представлена фигура секретаря палаты гражданского суда Н. А. Матвеева. Получив дворянство, он владел в 1799 г. 4, а в 1800 г. 3 душами дворовых людей в собственном калужском доме. Он не был женат и потому не оставил после себя потомства¹⁸³.

¹⁷⁶ Морозова Г. М. Указ. соч. С. 28.

¹⁷⁷ ГАКО. Ф. 43. Оп. 1. Д. 82. Л. 81 об.

¹⁷⁸ Болотов А. Т. Указ. соч. С. 537.

¹⁷⁹ Там же. С. 355.

¹⁸⁰ ГАКО. Ф. 43. Оп. 1. Д. 82. Л. 152.

¹⁸¹ Там же. Л. 123 об.

¹⁸² ГАКО. Ф. 43. Оп. 1. Д. 82. Л. 179.

¹⁸³ Там же. Л. 176.

Сведения о наличии имущества в послужных списках этого периода имеются лишь в случаях владения указанными лицами крепостными, что связано с их принадлежностью к дворянскому сословию, при этом процент состоящих в канцеляриях дворян относительно невысок. За редкими исключениями — беспоместное и мелкопоместное дворянство.

К категории мелкопоместных дворян можно отнести состоявшего на службе в канцелярии Калужской палаты уголовного суда Ивана Барышникова. О его поместном владении сказано: «В Калужском уезде в сельце Пикюлинки обще с матерью его и братьями Андреем, Александром, Иваном и Иваном же 9 душ»¹⁸⁴.

В челобитной, подписанной им и его братом, прапорщиком 2-го Ходынского полевого мушкетерского батальона И. Барышниковым, он просит об увольнении с гражданской службы для перехода на военную. Просителю в это время было от роду 13 лет.

Из приложенного к делу послужного списка видно, что Иван Барышников поступил на службу копиистом и за 2 года дослужился до должности канцеляриста. Исходя из указа о вольности дворянства, наместническое правление уволило Барышникова со службы и дало ему паспорт¹⁸⁵.

Итак, из вышеприведенного примера видно, что канцелярия могла послужить местом, где небогатый дворянин обеспечивал себя и свою семью.

Одним из важнейших показателей, определявших материальное положение чиновников, являлся размер их жалованья. Данные о денежном содержании служивших в присутственных местах Калужского наместничества имеются в документах казенной палаты и штатных расписаниях уездных учреждений. Начисление и выплата жалованья чиновникам общегубернских органов власти производилась в казенной палате. Чиновники городов и уездов губернии получали жалованье в уездных казначействах. Казенная палата выдавала деньги своим служащим. Служащие канцелярии наместника, в наместническом правлении, в палатах уголовного и гражданского судов, в совестном суде и всех средних судебных местах получали жалование в верхнем земском суде, губернском магистрате и верхней расправе. В уездных казначействах жалование выдавалось самим казначеям, городничим, судьям и заседателям уездных судов и нижних расправ, земскому исправнику и заседателям нижнего земского суда. Выплаты жалованья производились по завершении каждой трети года — в январе, мае и сентябре, в более ранние сроки деньги выплачивались лишь по распоряжению наместника. Размер жалованья чиновника определялся соотношением занимаемой им должности с Табелью о рангах.

¹⁸³ Там же. Л. 176.

¹⁸⁴ Там же. Ф. 132. Оп. 1. Д. 425. Л. 1–3.

¹⁸⁵ Там же. Л. 4.

Должность губернатора была отнесена II главой «Учреждений» к IV классу. Губернатор получал 15 тыс. руб. годового жалованья. Должности вице-губернатора и председателей судебных палат относились к V классу. Должность вице-губернатора при этом считалась наиболее важной, а выполняемый им объем работы — самым большим. Он получал 1200 руб. в год, а председатели гражданской и уголовной палат на формально равных должностях — 840 руб.

В VI классе числились советники наместнического правления, советники палат, директор домоводства или экономии, губернский прокурор, два председателя верхнего земского суда и судья совестного суда. Наибольшее жалованье — 1000 руб. в год — получал директор экономии казенной палаты. Как и в случае с вице-губернатором, лицо, занимавшееся финансовой и хозяйственной деятельностью и управлявшее казенными крестьянами, имело преимущество перед равными по должности в отношении денежного содержания. У всех остальных чиновников, чьи должности относились к VI классу, оклад составлял 600 руб. в год.

К следующему VII классу принадлежали должности губернского предводителя дворянства, заседателей верховного земского суда, председателей обоих департаментов губернского магистрата, председателей верхней расправы, заседателей совестного суда, избираемых дворянством, и губернских

стряпчих, оклад которых составлял 360 руб. в год.

Ассессоры палат, губернские казначеи, стряпчий верхнего земского суда, прокуроры губернского магистрата и верхней расправы, судьи уездных судов, городничие и губернский землемер получали по 300 руб. в год и относились к VIII классу Табеля о рангах. Находившиеся в IX классе земские исправники, расправные судьи, заседатели уездного суда и уездные казначеи получали 250 руб. ежегодно. Все остальные чиновники, назначаемые и служащие по выборам, числились в X, XI, XII и XIV классах и получали по 200 руб. в год.

К X классу были причислены дворянские заседатели нижних земских судов, стряпчие губернского магистрата и верхней расправы и выполнявшие значительно больший круг обязанностей городские головы, заседатели губернского магистрата, мещанские заседатели совестного суда.

Первый и Второй бургомистры губернского города и уездный стряпчий относились к XI классу. Все остальные избираемые купечеством и мещанством бургомистры и ратманы относились к XII и XIV классам, низшим в Табели. При изучении документов той эпохи становится очевидным невысокое положение и низкие оклады представителей городских обществ, находившихся в одном положении с секретарями канцелярий губернских учреждений.

Избираемые в верхнюю расправу, совестный суд, нижние расправы

и нижние земские суды, сельские заседатели не считались находящимися в чинах и получали, независимо от того, в каком учреждении находились, по 60 руб. ежегодно.

Представление об окладах канцелярских служащих можно составить по ведомостям учреждений наместничества. Меньше всех получал копиист — размер его жалованья был 40 руб. в год, для подканцеляристов годовое жалованье составляло 50 руб., а для канцеляристов 80–100 руб. Дослужившись до XIV класса и табельной должности, чиновник получал уже 200 руб. ежегодно¹⁸⁶. При отсутствии у этой категории государственных служащих других доходов служба становилась для них основным источником существования.

В ведомости казенной палаты по губернскому городу за 1793 г. указано 308 человек приказнослужащих и членов их семей¹⁸⁷. Показатель соотношения мужчин и женщин этой части населения составил 2:1, такой же показатель у военнослужащих. В других социальных стратах соотношение лиц мужского и женского пола примерно одинаково.

Из этого можно сделать вывод о том, что канцелярские служащие реже других городских жителей обзаводились семьями. В целом же можно говорить о том, что данные о жизни и быте этой группы губернской бюрократии в последней четверти XVIII в. в изученных документах ограничены.

Становится очевидно, что в результате губернской реформы зна-

чительно возросла численность чиновников, занятых в управлении на местах. Большую часть занимавшего ключевые посты табельного чиновничества составляло дворянство. Становление местных учреждений открывало возможности для продвижения по службе многих из них.

Особенно следует отметить, что учрежденная должность наместника, или генерал-губернатора, представителя верховного носителя власти — императора, давала широкие полномочия, в том числе возможность назначать и перемещать чиновников наместничества.

В числе традиционных факторов, способствующих карьере лиц, составлявших присутственные места, таких как знатность, выслуга лет, отличия по службе, не последнее место занимала степень приближенности к высшему должностному лицу в губернской иерархии.

С возрастанием числа учреждений вырос объем делопроизводства. Вслед за ростом количества делопроизводственной документации увеличилась численность канцелярских служащих. Этот процесс определял роль канцелярии в решении многих вопросов, связанных с разными сторонами управленческой деятельности.

Губернская реформа, выработав структуру местного управления, на длительный период сформировала и облик чиновника, занятого в нем.

¹⁸⁶ ГАКО. Ф. 132. Оп. 1. Д. 165. Л. 12–240.

¹⁸⁷ Там же. Д. 1544. Л. 10.

212 О РЕЗУЛЬТАТАХ НАУЧНО-ИЗДАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СЗАГС В 2007 г.

KEY WORDS

SCIENTIFIC-PUBLISHING ACTIVITY, NORTH-WEST
ACADEMY OF PUBLIC ADMINISTRATION

The article is dedicated to the results of the scientific-publishing activity of the North-West Academy of Public Administration in 2007 year. The list of 228 scientific articles, prepared by the lecturers, employees, postgraduate students and degree-seeking students' are presented.

Научно-издательская деятельность — одно из приоритетных направлений работы Северо-Западной академии государственной службы, ведь качественная и эффективная учебная и научная деятельность академии невозможна без надежной издательской поддержки. Выпуск литературы производится в соответствии с планом, формируемым редакционно-издательским советом академии. Непосредственно изда-

тельную деятельность осуществляет редакционно-издательский отдел. Количество учебной, методической и научной литературы с каждым годом растет. Об этом свидетельствуют данные диаграммы 1 (см. на с. 282). Публикации 2007 г. представлены в перечнях 1–4.

Редакционно-издательским отделом ведется постоянная работа с авторским коллективом СЗАГС, она направлена на повышение издательской культуры сотрудников академии, совершенствование подготовки материалов к публикации. В полной мере этому служили состоявшиеся в апреле минувшего года занятия на курсах «Подготовка к изданию материалов научного и учебного назначения», проводившиеся в рамках программы повышения квалификации сотрудников СЗАГС.

Основа издательского портфеля СЗАГС — это прежде всего учебная и методическая литература по основным профессиональным образовательным программам. Общеизвестно, что подготовка конкурентоспособного на рынке труда, компетентного, ответственного специалиста, владеющего своей профессией, способного к эффективной работе по специальности на уровне мировых стандартов, готового к постоянному профессиональному росту, должна обеспечиваться новым поколением учебных изданий. В 2005–

ВОЛКОВ

Виталий Александрович — доктор политических наук, профессор, проректор по научной работе, заведующий кафедрой политологии Северо-Западной академии государственной службы, заместитель председателя редакционного совета научно-практического журнала СЗАГС «Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления».

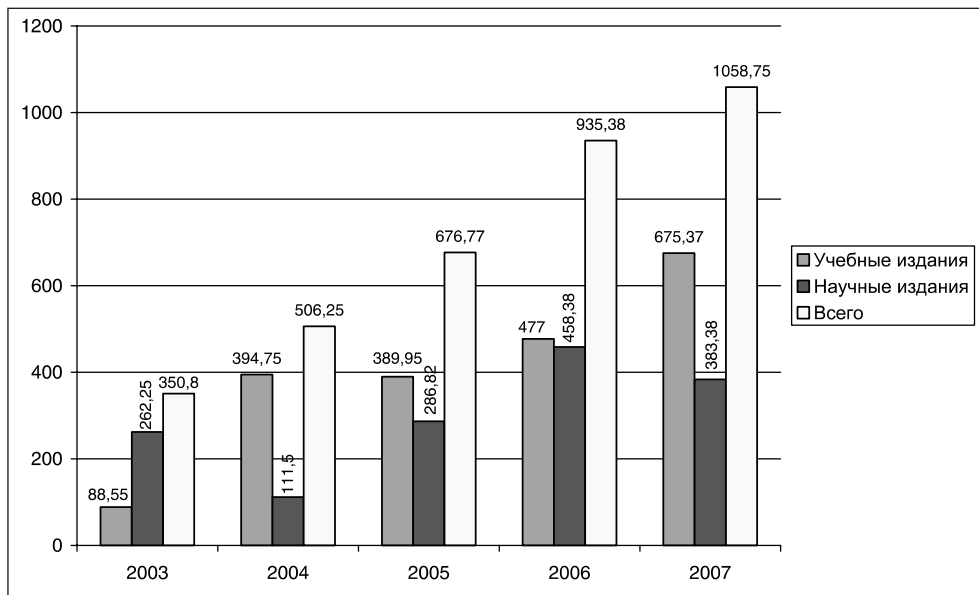


Диаграмма 1. Выпуск учебных и научных изданий СЗАГС в 2003–2006 гг. (усл. печ. л.)

2007 гг. академией издано 22 учебных пособия, 5 из них имеют соответствующие грифы. Особое внимание уделяется обеспечению учебного процесса учебно-методическими материалами, в 2004–2007 гг. выпущены учебно-методические комплексы по 170 учебным дисциплинам.

Значительную часть печатной продукции академии составляют научные издания, которые являются неким показателем эффективности исследовательской деятельности СЗАГС. В 2005–2007 гг. нашей академией опубликовано 15 монографий, 30 сборников научных статей и материалов научных конференций, 9 информационно-справочных изданий. Только в 2007 г.

выпущено научных изданий общим объемом более 383 условных печатных листов. А фундаментальную монографию проф. Н. И. Барышникова «Пять мифов в военной истории Финляндии 1940–1944 гг.» Научно-экспертный совет СЗАГС признал лучшей научной работой академии в 2007 г.

Продолжалось издание научно-практического журнала СЗАГС «Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления» и научного журнала «Государственная Служба. Вестник Координационного совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе

Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе». Сегодня эти издания включены в объединенный каталог «Пресса России», их можно получать также и по редакционной подписке. Среди подписчиков научных журналов СЗАГС не только территории Северо-Запада, но и Москва, Казань, Северная Осетия, Приморский край, Иркутская, Челябинская, Свердловская, Сахалинская области, Республика Казахстан и др. Следует отметить также, что при участии академии в Москве издается научный журнал «Личность. Культура. Общество», включенный в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов ВАК.

Авторами 70 статей, опубликованных в этих журналах в 2007 г., являются преподаватели, сотрудники и аспиранты академии. За три последних года (2005–2007 гг.), что

академия выпускает журнал «Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления», в нем публиковались статьи сотрудников 23 кафедр. Наиболее активно сотрудничали с редакцией кафедры ГИМУ (21 статья), философии и социологии и социальной работы (по 11 публикаций), истории и мировой политики (10 статей), связей с общественностью, политологии, кафедры государственного и международного права (по 9 статей). Основная проблематика научных статей, опубликованных в журнале в 2005–2007 гг., представлена на диаграмме 2.

Всего же преподавателями, сотрудниками, аспирантами и соискателями академии в различных изданиях, выпущенных СЗАГС в 2007 г., опубликовано 228 научных статей (см. список 5).



Диаграмма 2. Распределение статей по направлениям 2005–2007 гг.

СПИСОК 1 НАУЧНЫЕ ИЗДАНИЯ

1. *Барышников Н. И.* Пять мифов в военной истории Финляндии 1940–1944 гг.: Монография. — СПб.: Издательство СЗАГС, 2007. — 176 с.
2. *Белякова Л. Ю.* Идея единства воспитания и образования человека: к вопросу о социально-философских предпосылках гуманистической педагогики: Монография. — СПб.: Издательство СЗАГС, 2006. — 192 с.
3. *Ефимов В. А.* Методология экономического обеспечения демографической политики устойчивого развития: Монография. — СПб.: Издательство СЗАГС, 2007. — 184 с.
4. *Засядь-Волж В. В.* Эффективное развитие земельно-имущественного комплекса региона: Монография. — СПб.: Издательство СЗАГС, 2007. — 128 с.
5. *Колесников В. Н.* Народное представительство и парламентаризм в истории политической мысли России: Монография. — СПб.: Издательство СЗАГС, 2006. — 288 с.

СПИСОК 2 МАТЕРИАЛЫ КОНФЕРЕНЦИЙ

1. Гендерные практики: описание, рефлексия, интерпретация: Материалы V Международной межвузовской конференции молодых исследователей / Отв. ред. Т. А. Мелешко, И. И. Юкина. — СПб., 2007. — 160 с.
2. Глобальный менеджмент в контексте многообразия культур: Научный сборник / Сост. Н. В. Ганц, Т. И. Бунина. — СПб.: Издательство СЗАГС, 2007. — 240 с.
3. Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы V Международного научного форума. Т. 1 / Под общ. ред. В. А. Волкова — СПб.: Издательство СЗАГС, 2007. — 224 с.
4. Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы V Международного научного форума. Т. 2. Кн. 1 / Под общ. ред. В. К. Егорова, А. С. Горшкова, В. М. Герасимова, М. А. Кашиной. — СПб.: Издательство СЗАГС, 2007. — 320 с.
5. Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы V Международного научного форума. Т. 2. Кн. 2 / Под общ. ред. В. К. Егорова, А. С. Горшкова, В. М. Герасимова, М. А. Кашиной. — СПб.: Издательство СЗАГС, 2007. — 320 с.
6. Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы IV Международного форума (2006 г.): Сб. научн. статей. Т. 1 / Под ред. А. С. Горшкова. — СПб.: Издательство СЗАГС, 2007. — 640 с.

7. Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы IV Международного научного форума. Сб. научн. статей. Т. 4: материалы конференции «Местное самоуправление» (Вологда, 2006) / Под общ. ред. А. С. Горшкова и А. А. Васецкого. — СПб.: Издательство СЗАГС, 2007. — 188 с.
8. Молодежь в политической жизни России: проблемы, перспективы: Материалы научно-практической конференции. — СПб., 2007. — 204 с.
9. Настоящее и будущее социальных технологий: Материалы международной научно-практической конференции / Под ред. А. С. Тургаева, А. В. Ключева, В. А. Волкова, Ю. П. Байер, А. Е. Хренова. — СПб.: Издательство СЗАГС, 2007. — 176 с.
10. Право и философия: материалы научно-практической конференции. Сб. научн. статей / Под общ. ред. А. А. Старовойтова. — СПб.: Издательство СЗАГС, 2007. — 176 с.
11. Сборник студенческих работ. — СПб.: Издательство СЗАГС, 2007. — 128 с.

СПИСОК 3

ИНФОРМАЦИОННО-СПРАВОЧНЫЕ ИЗДАНИЯ, АННОТИРОВАННЫЕ УКАЗАТЕЛИ

1. Муниципальный Петербург. 2007. Местное самоуправление в Санкт-Петербурге: Информационно-справочный ежегодник / Под общ. ред. А. С. Горшкова. — СПб.: Издательство СЗАГС, 2007. — 248 с.
2. Справочник по развитию местного самоуправления. — СПб.: Издательство СЗАГС, 2007. — 320 с.

СПИСОК 4

УЧЕБНЫЕ ИЗДАНИЯ

1. Альгин А. П. Философия: Учебное пособие. — СПб.: Издательство СЗАГС, 2007. — 272 с.
2. Ганц Н. В., Лихоманова Л. Ф. English textbook for civil servants and managers: Учеб. пособие. — СПб.: Издательство СЗАГС, 2006. — 184 с.
3. Геополитика: Хрестоматия / Сост. А. С. Тургаев, А. Е. Хренов. — СПб.: Издательство СЗАГС, 2006. — 576 с.
4. Каранатова Л. Г. Механизмы привлечения субъектов малого предпринимательства к поставкам продукции для государственных и муниципальных нужд: Учебное пособие — СПб: Издательство СЗАГС, 2007. — 92 с.

5. Ключев А. В., Лукьянов В. Г., Урсу И. С. Социология: Учебное пособие. 2-е изд. — СПб.: Издательство СЗАГС, 2007. — 576 с.
6. Пылин В. В. Муниципальное право Российской Федерации: Учебное пособие. — СПб.: Издательство СЗАГС, 2007. — 864 с.
7. Ходяченко В. Б., Слободина О. А. Маркетинг в бизнесе: Учебное пособие. — СПб.: Издательство СЗАГС, 2007. — 264 с.
8. Яновский В. В., Кирсанов С. А. Государственное и муниципальное управление. Введение в специальность: Учебное пособие. — СПб.: Издательство СЗАГС, 2007. — 160 с.

СПИСОК 5

НАУЧНЫЕ СТАТЬИ ПРОФЕССОРСКО-ПРЕПОДАВАТЕЛЬСКОГО СОСТАВА, СОТРУДНИКОВ, АСПИРАНТОВ И СОИСКАТЕЛЕЙ АКАДЕМИИ

1. Абрамова Л. П. Право и философия // Управленческое консультирование. 2007. № 3. С. 222–225.
2. Акопов С. В. Негосударственные элементы политической системы (на примере российских молодежных движений и организаций) // Молодежь в политической жизни России: проблемы, перспективы: Материалы научно-практической конференции. — СПб., 2007. С. 26–55.
3. Акопов С. В. Теория мимов, социальный дарвинизм и проблема гуманизма в общественных науках // Управленческое консультирование. 2007. № 4. С. 122–132.
4. Александров В. Б. Психологические основы провинциализма // Управленческое консультирование. 2007. № 1. С. 199–206.
5. Александров В. Б., Михайлова Л. Е. Философия творчества А. Н. Скрябина // Личность. Культура. Общество. 2007. Т. IX. Вып. 4 (39). С. 167–175.
6. Алексеев А. А., Курзнев В. А. Метод оценки финансового состояния предприятий на основе МСА (на примере Калужской области) // Управленческое консультирование. 2007. № 1. С. 127–136.
7. Алушкин Ю. А., Васецкий А. А. Инновационная экономика: поиски эффективных решений в сфере финансового развития народного хозяйства // Личность. Культура. Общество. 2007. Т. IX. Вып. 3 (37). С. 242–250.
8. Алякринская М. А. Вопросы административного руководства и подчинения в русской культурной традиции (на материале творчества М. Е. Салтыкова-Щедрина) // Управленческое консультирование. 2007. № 4. С. 183–189.

9. Антонова Л. И. Юрий Яковлевич Баскин: несколько штрихов к портрету ученого // Право и философия: материалы научно-практической конференции: Сб. научн. статей / Под общ. ред. А. А. Старовойтова. — СПб.: Издательство СЗАГС, 2007. С. 4–6.
10. Барбарова Н. Г. Изменение границ территорий, на которых осуществляется местное самоуправление в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы V Международного научного форума. Т. 2. Кн. 2 / Под общ. ред. В. К. Егорова, А. С. Горшкова, В. М. Герасимова, М. А. Кашиной. — СПб.: Издательство СЗАГС, 2007. С. 236–243.
11. Барков А. А. Российские политические партии в системе представительства интересов // Личность. Культура. Общество. 2007. Т. IX. Спец. вып. 1 (35). С. 166–173.
12. Баскин Ю. Я. Об основных категориях курса «История правовых и политических учений» // Право и философия... С. 14–21.
13. Баскин Ю. Я. Гуго Гроций. К 400-летию со дня рождения // Право и философия... С. 22–31.
14. Баскин Ю. Я. Проблема сущности права в философской и юридической мысли Германии XVII–XVIII вв. и Иммануил Кант // Право и философия... С. 33–45.
15. Баскин Ю. Я. Кант и Фихте о сущности и назначении права // Право и философия... С. 46–55.
16. Баскин Ю. Я. П. И. Новгородцев. Личность и общество // Право и философия... С. 56–78.
17. Баскин Ю. Я. Вопросы международного права в договорной практике и политической литературе Молдавии XIV–XVIII вв. // Право и философия... С. 79–107.
18. Баскин Ю. Я. Международно-правовые вопросы использования рек в промышленных целях // Право и философия... С. 108–119.
19. Баскин Ю. Я. Международно-правовой режим подземных вод // Право и философия... С. 120–128.
20. Белоус Ю. С. Историко-правовые аспекты развития предвыборной агитации и информационного обеспечения выборов в Российской Федерации // Молодежь в политической жизни России... С. 56–68.
21. Белякова Л. Ю., Анисимова С. Ф. Дети и труд: социально-педагогический аспект // Личность. Культура. Общество. 2007. Т. IX. Спец. вып. 2 (38). С. 249–257.
22. Белякова Л. Ю. Социально-философская аналитика педагогического насилия // Личность. Культура. Общество. 2007. Т. IX. Вып. 4 (39). С. 186–195.
23. Белякова Л. Ю. Профессиональное развитие специалиста в контексте деятельностно-этологического подхода к развитию личности // Личность. Культура. Общество. 2007. Т. IX. Вып. 1 (34). С. 308–318.

24. *Белякова Л.* Гендерный аспект теории принятия решений (по материалам обследования педагогов и менеджеров промышленности и сферы услуг) // Гендерные практики: описание, рефлексия, интерпретация. Материалы V Международной межвузовской конференции молодых исследователей «Гендерные практики: традиции и инновации» (10–12 ноября 2005 г.) / Отв. ред. Т. А. Мелешко, И. И. Юкина. — СПб., 2007. С. 83–88.
25. *Бирюкова Г. М., Бабий Д. В., Трещенков А. Ю.* Влияние речевой направленности политика на восприятие его электоратом (на примере анализа инаугурационных речей президентов России и Америки) // Сборник студенческих работ / Под ред. В. А. Волкова. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2007. С. 24–32.
26. *Бирюкова Г. М., Лебединова Ю. К.* Практика замера рейтингов поддержки депутатов ЗакСа Санкт-Петербурга в преддверии выборов 11 марта 2007 года (на примере 33-го избирательного округа) // Сборник студенческих работ... С. 33–39.
27. *Блинова Н. А.* Допущения и ограничения Болонского процесса: российское высшее образование между прошлым и будущим // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума... Т. 2. Кн. 2. С. 14–19.
28. *Богданов В. Е., Демидова Т. О., Козар Е. В.* Использование предвыборных технологий // Сборник студенческих работ... С. 105–110.
29. *Божогло М. З.* Становление культурной политики советской власти в начале 1920-х гг.: культура как общепролетарское дело // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы V Международного научного форума. Т. 1 / Под общ. ред. В. А. Волкова. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2007. С. 6–13.
30. *Бочаров А. Б.* Непредсказуемость как стратегия управления в управленческой парадигме XX в // Управленческое консультирование. 2007. № 4. С. 217–223.
31. *Варина Я. А.* Государственное регулирование в сфере профилактики и противодействия национализму (на примере субъектов Российской Федерации, расположенных в Северо-Западном федеральном округе) // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы IV международно-го форума (2006 г.): Сб. научн. статей. Т. 1 / Под ред. А. С. Горшкова. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2007. С. 606–615.
32. *Варустин Л. Э.* Диалог со временем // Настоящее и будущее социальных технологий: Материалы межвузовской научно-практической конференции / Под ред. проф. А. С. Тургаева, проф. А. В. Ключева, проф. В. А. Волкова, доц. Ю. П. Байер, доц. А. Е. Хренова. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2007. С. 58–65.

33. *Васецкий А. А., Левина С. А., Ястребова Е. Ю.* Формы информационного взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти и населением // *Управленческое консультирование*. 2007. № 3. С. 152–167.
34. *Васецкий А. А.* Корпоративизм и политическая составляющая его развития // *Управленческое консультирование*. 2007. № 4. С. 44–58.
35. *Васецкий А. А., Левина С. А.* Мониторинг муниципальных средств массовой информации (на примере печатных изданий муниципальных образований Санкт-Петербурга) // *Управленческое консультирование*. 2007. № 2. С. 97–106.
36. *Васецкий А. А.* Медаль «Золотая Звезда» // *Государственная Служба. Вестник Координационного совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе*. 2007. № 2. С. 78–79.
37. *Васецкий А. А., Хайкин М. М.* Методологические основы управления сферой услуг образования // *Личность. Культура. Общество*. 2007. Т. IX. Вып. 4 (39). С. 282–286.
38. *Василенко Л.* Женщины в российской пенитенциарной системе: социально-нравственный кризис // *Гендерные практики: описание, рефлексия, интерпретация...* С. 89–93.
39. *Васьков В. Т.* Особенности автоматизированной информационно-аналитической системы обеспечения безопасности жизнедеятельности мегаполиса // *Личность. Культура. Общество*. 2007. Т. IX. Спец. вып. 2 (38). С. 167–177.
40. *Васьков В. Т.* Профессиональное обучение государственных и муниципальных служащих для единой дежурной службы — объективное веление времени // *Управленческое консультирование*. 2007. № 3. С. 21–27.
41. *Ватанин С. Н.* Порядок разрешения ходатайства о пропуске срока обращения в суд мировыми судьями по трудовым спорам // *Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума...* Т. 2. Кн. 1. С. 192–197.
42. *Волков В. А.* Некоторые результаты научно-издательской деятельности академии в 2006 г. // *Управленческое консультирование*. 2007. № 1. С. 211–232.
43. *Волков В. А.* Новый журнал для профессионалов государственной службы // *Управленческое консультирование*. 2007. № 4. С. 224–229.
44. *Волков В. А.* Идея политики в учении И. Г. Фихте о государстве // *Право и философия...* С. 152–159.
45. *Волков В. А.* Организация публичной власти в городах федерального значения // *Управленческое консультирование*. 2007. № 3. С. 226–233.

46. *Вульфович Р. М.* Перспективы развития системы управления Санкт-Петербурга // *Управленческое консультирование*. 2007. № 3. С. 140–151.
47. *Вульфович Р. М., Коюшева Е. С.* Организационный анализ Федерального агентства по туризму // *Сборник студенческих работ...* С. 5–14.
48. *Вульфович Р. М., Щербакова М. Д.* Социально ориентированная жилищная политика в городах Европы и России // *Управленческое консультирование*. 2007. № 2. С. 41–55.
49. *Габуев А. Р.* Административно-правовые проблемы формирования ювенальной юстиции // *Государственная власть и местное самоуправление в России...* Материалы V форума... Т. 2. Кн. 1. С. 198–204.
50. *Ганц Н. В.* Система высшего образования государственных служащих в США // *Государственная Служба. Вестник Координационного совета...* 2007. № 2. С. 48–53.
51. *Ганц Н. В., Бунина Т. И.* Проблемы кросскультурной коммуникации // *Глобальный менеджмент в контексте многообразия культур: Научный сборник.* — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2007. С. 4–8.
52. *Герасимова С. А.* Телевидение как средство формирования и управления общественным сознанием // *Управленческое консультирование*. 2007. № 2. С. 142–147.
53. *Гладких В. М.* Правовая система России имперского периода (в XVIII – начале XX вв.) // *Государственная власть и местное самоуправление в России...* Материалы V форума... Т. 2. Кн. 1. С. 205–212.
54. *Голянич В. М.* Чувство неполноценности и психологические комплексы в генезе конфликтов у сотрудников организации // *Управленческое консультирование*. 2007. № 1. С. 137–148.
55. *Голянич В. М., Грачев С. С.* Представления о себе и противнике в системе ценностных ориентиров молодежи // *Управленческое консультирование*. 2007. № 4. С. 160–182.
56. *Горшков А. С., Бирюкова Г. М., Жичан Ч., Шимин Ч.* Государственный служащий: психологическая и профессиональная компетентность // *Управленческое консультирование*. 2007. № 4. С. 5–9.
57. *Гридасов В.* Роль руководителя в урегулировании конфликтов // *Настоящее и будущее социальных технологий...* С. 43–50.
58. *Гриненко Т. Г., Перепелкин М. Е.* Коммуникативная парадигма в социальных науках Запада // *Настоящее и будущее социальных технологий...* С. 110–116.
59. *Гуркина Н. К., Чистиков А. Н.* Партийно-советская бюрократия 1920-х гг.: кадровая политика (на примере Северо-Западного региона Советской России) // *Управленческое консультирование*. 2007. № 1. С. 190–198.
60. *Гусева Г. А., Макаров Е. В.* Молодежные когорты региона как источник развития трудового потенциала промышленного предприятия

- (на примере филиала федерального государственного унитарного предприятия концерна «Росэнергоатом» «Ленинградская атомная станция») // Управленческое консультирование. 2007. № 2. С. 107–117.
61. Демидов Д. Г. Тенденции изменения избирательного законодательства и их влияние на легальность и легитимность выборных органов государственной власти // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума... Т. 1. С. 22–26.
 62. Демский Р. Д. Противодействие терроризму в рамках СНГ // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума... Т. 2. Кн. 2. С. 166–171.
 63. Древаль И. В., Кашина М. А. Аттестация государственных служащих как инструмент оценки и развития кадрового потенциала государственного органа // Государственная Служба. Вестник Координационного совета... 2007. № 1. С. 53–71.
 64. Древаль И. В., Москвина А. Ю. Необходимость развития деловых и личных качеств государственных и муниципальных служащих в целях успешной реализации административной реформы // Управленческое консультирование. 2007. № 3. С. 28–33.
 65. Дробот Е. В., Худенева Е., Цветкова Е. Современные проблемы регулирования рынка труда // Сборник студенческих работ... С. 111–119.
 66. Дунаев К. Ю. Общественное волеизъявление в правоохранительной системе России на рубеже XIX–XX вв. // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы IV форума... Т. 1. С. 350–360.
 67. Дунаева Н. В. Кадровое обеспечение органов государственной власти Северо-Западного федерального округа РФ // Управленческое консультирование. 2007. № 4. С. 230–231.
 68. Дюкова К. М. Образ России в западных СМИ // Настоящее и будущее социальных технологий... С. 117–126.
 69. Егорова Н. И. Патриотизм современной российской молодежи и проблематика ее политико-идеологических ценностей // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума... Т. 2. Кн. 2. С. 31–40.
 70. Егорова Н. И. Политические отношения в стране: субъектность, активность, историзм и роль политико-идеологических ценностей // Молодежь в политической жизни России... С. 69–82.
 71. Елфимов Г. М., Колинко Н. П. Штрихи к социологическому портрету сотрудника современной российской уголовно-исполнительной системы (по материалам исследования сотрудников учреждений УИС Санкт-Петербурга) // Личность. Культура. Общество. 2007. Т. IX. Вып. 2 (36). С. 272–281.

72. *Ефимов В. А.* Методология демографически устойчивого управления социально-экономическими системами // Личность. Культура. Общество. 2007. Т. IX. Спец. вып. 2 (38). С. 178–191.
73. *Зарембо Т. Г.* Правовые аспекты государственного контроля в России: исторический опыт развития // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума. Т. 2. Кн. 1. С. 224–231.
74. *Засядь-Волк В. В.* Факторы эффективной земельной политики в регионе // Управленческое консультирование. 2007. № 2. С. 62–82.
75. *Засядь-Волк В. В.* Организационные формы реализации эффективной земельной политики в регионе // Личность. Культура. Общество. 2007. Т. IX. Вып. 1 (34). С. 287–291.
76. *Захаров В. М.* Некоторые проблемы правового обеспечения организации местного самоуправления (на примере муниципального образования «Город Набережные Челны») // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума... Т. 2. Кн. 1. С. 232–239.
77. *Зейбольт Т. Н.* Муниципальный заказ как системно-экономическая категория // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума... Т. 2. Кн. 1. С. 129–135.
78. *Зиновкина Е. Н.* Законотворчество как основное направление в деятельности Петербургского парламента // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума... Т. 2. Кн. 1. С. 23–28.
79. *Иванова В. И.* Модернизация ценностного сознания государственных служащих в условиях административной реформы // Управленческое консультирование. 2007. № 1. С. 22–33.
80. *Ивановский Л. В.* Первоочередные меры по улучшению управления подсистемой внутригородского транспорта транспортного комплекса Санкт-Петербурга // Управленческое консультирование. 2007. № 3. С. 122–129.
81. *Измайлов А. Ф.* Ученый и газета // Право и философия... С. 12–13.
82. *Измайлов А. Ф.* Система заработной платы как инструмент управления // Управленческое консультирование. 2007. № 1. С. 233–236.
83. *Ипатов Ю. М., Яновский В. В.* Современный механизм управления инновационными процессами в мегаполисе // Управленческое консультирование. 2007. № 3. С. 107–121.
84. *Кавеев К. А.* Проблема местного самоуправления в системе государственной власти и государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы IV форума... Т. 1. С. 13–18.
85. *Калинина Ю. В.* Возможности синтеза теорий маргинальности и социальной мобильности для анализа процессов трансформации

- государственной службы // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума... Т. 2. Кн. 1. С. 29–34.
86. *Каранатова Л. Г., Зейбольт Т. Н.* Административная реформа и повышение эффективности муниципальных услуг // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы IV форума... Т. 1. С. 19–24.
87. *Кармак П. Н.* «Маклюэнизм» и его истоки: к вопросу об идейно-теоретических предпосылках современной коммуникативистики // Личность. Культура. Общество. 2007. Т. IX. Спец. вып. 1 (35). С. 185–191.
88. *Кашина М. А.* Формирование и проведение политики гендерного равенства в России: юбилеи большие и маленькие // Гендерные практики: описание, рефлексия, интерпретация... С. 6–11.
89. *Кашина М. А.* Россия в поисках своего пути общественного развития: централизация власти плюс вдохновляющая идеология // Управленческое консультирование. 2007. № 1. С. 41–62.
90. *Кашина М. А.* Взаимодействие государства и гражданского общества в реализации политики гендерного равенства в России // Управленческое консультирование. 2007. № 2. С. 226–232.
91. *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) // Управленческое консультирование. 2007. № 3. С. 83–97.
92. *Кашина М. А.* Женщины в российской пенитенциарной системе: к вопросу о необходимости гендерной юстиции // Управленческое консультирование. 2007. № 4. С. 99–111.
93. *Кириллов А. Л.* Управление по результатам: возможные подходы (на примере реализации «Программы реформирования региональных финансов в Ленинградской области») // Управленческое консультирование. 2007. № 2. С. 219–225.
94. *Киселева Е. В.* Опыт разработки и проведения кадровых конкурсов // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы IV форума... Т. 4. С. 76–79.
95. *Кичко С. И.* Оценка рисков в принятии инвестиционных решений // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума... Т. 1. С. 33–39.
96. *Клюев А. В.* Местное самоуправление в аспекте централизации и децентрализации политической власти // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы IV форума... Т. 4. С. 64–71.

97. *Клюев А. В.* Государственные услуги: проблема гарантий и доступности для граждан // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы IV форума... Т. 1. С. 88–96.
98. *Клюев А. В., Пастарнакова О. А.* Приграничное сотрудничество в контексте государственной политики: теоретические и прикладные аспекты // Личность. Культура. Общество. 2007. Т. IX. Вып. 2 (36). С. 282–291.
99. *Кокшарова А. М.* Изменение роли политической коммуникации в современной российской политической системе // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума... Т. 2. Кн. 2. С. 41–45.
100. *Колесников В. Н.* Историческая колея российской государственности и народное представительство // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы IV форума. Т. 1... С. 279–292.
101. *Корнюшин Н. С.* Роль лидеров общественного мнения в преодолении социально-политического абсентеизма современной молодежи // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума... Т. 1. С. 40–46.
102. *Королькова Н. Д.* Публичная политика как фактор принятия решений в сфере общественных интересов // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума... Т. 1. С. 47–55.
103. *Космина И. А.* О некоторых вопросах разграничения компетенции между органами местного самоуправления и органами государственной власти // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума... Т. 2. Кн. 2. С. 244–249.
104. *Косов Ю. В., Шекурова А. Н.* Сотрудничество ЕС и России: история и современность // Сборник студенческих работ... С. 64–70.
105. *Косов Ю. В., Побудилин В. В.* Проблема привлечения иностранных инвестиций в экономику России // Сборник студенческих работ... С. 71–78.
106. *Косов Ю. В., Торопыгин А. В.* Три конференции мира: традиции и современность // Управленческое консультирование. 2007. № 3. С. 214–221.
107. *Косов Ю. В., Лилеин Ю. И.* Первое председательство России в «Группе восьми»: анализ основных результатов // Личность. Культура. Общество. 2007. Т. IX. Спец. вып. 2 (38). С. 213–224.
108. *Котов А. И., Шарапинский Д. В.* Значение критерия ожидаемой стоимостной оценки информации для оптимизации процесса принятия решений в модели статистических игр // Сборник студенческих работ... С. 120–127.

109. *Круглов В. В., Лабудин А. В.* Ю. В. Андропов: Формирование плана реформ (О попытках найти выход из тупика тоталитарного социализма) // *Управленческое консультирование*. 2007. № 2. С. 164–198.
110. *Кугай А. И., Голованова Т. С.* Война и военная сила в современном мире // *Сборник студенческих работ...* С. 86–92.
111. *Кудалб А. И.* Социальное партнерство власти и гражданского общества в укреплении здоровья населения // *Государственная власть и местное самоуправление в России...* Материалы V форума... Т. 2. Кн. 2. С. 46–52.
112. *Кудрявцева Е. И.* Проблемы управления персоналом на предприятиях и в организациях малого и среднего бизнеса // *Управленческое консультирование*. 2007. № 4. С. 89–98.
113. *Кузьмин А. Е.* Анализ организационных механизмов, действующих в области экспорта высшего профессионального образования в России и Польше // *Государственная власть и местное самоуправление в России...* Материалы V форума... Т. 2. Кн. 2. С. 172–175.
114. *Курзнев В. А., Кузьменко Н. Н.* Роль и место неденежных взаиморасчетов в современной российской экономике // *Личность. Культура. Общество*. 2007. Т. IX. Спец. вып. 2 (38). С. 192–197.
115. *Кушнир М. И.* Преемственность княжеской власти: легитимность и легальность // *Государственная власть и местное самоуправление в России...* Материалы IV форума... Т. 1. С. 398–405.
116. *Лабудин А. В., Моисеева Е. В.* Реформирование бюджетного учета и отчетности как путь повышения эффективности государственного управления // *Государственная власть и местное самоуправление в России...* Материалы IV форума... Т. 1. С. 447–462.
117. *Лутова С. К.* Этнополитическая ситуация в Санкт-Петербурге в начале XXI в. // *Управленческое консультирование*. 2007. № 2. С. 56–61.
118. *Макаров Е. В.* Управление процессом профессионального развития молодых специалистов крупного промышленного предприятия (на примере деятельности филиала федерального государственного унитарного предприятия концерна «Росэнергоатом» «Ленинградская атомная станция») // *Государственная власть и местное самоуправление в России...* Материалы V форума... Т. 1. С. 74–81.
119. *Малкин Д. В.* Развитие мандата депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации // *Государственная власть и местное самоуправление в России...* Материалы IV форума... Т. 1. С. 161–178.
120. *Малкин Д. В.* Правовые основы компетенции депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации // *Государственная власть и местное самоуправление в России...* Материалы V форума... Т. 2. Кн. 2. С. 257–264.

121. *Малкова И. А., Боровая С. Л.* Основные направления реформирования межбюджетных отношений // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы IV форума... Т. 4. С. 167–171.
122. *Малькевич А. А.* Эффективность деятельности органов МСУ в Санкт-Петербурге: проблемы и пути решения // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы IV форума... Т. 1. С. 97–109.
123. *Малькевич А. А.* Проблемы правового регулирования избирательного процесса в современной России // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума... Т. 1. С. 82–93.
124. *Малькевич А. А.* PR-технологии в политическом процессе России: манипулятивная составляющая лидерства и противодействие техникам государственного переворота // Настоящее и будущее социальных технологий... С. 76–86.
125. *Малькевич А. А., Строкатова Е. А.* Деструктивные технологии в избирательных кампаниях: состояние, специфика, механизмы противодействия // Сборник студенческих работ... С. 98–104.
126. *Малькевич А. А.* Участие молодежи в политических и электоральных процессах в России: социальный и правовой аспект // Молодежь в политической жизни России... С. 83–95.
127. *Мальков М. В.* Разработка системы оптимизации государственного стимулирования развития механизмов венчурного финансирования // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума... Т. 2. Кн. 1. С. 149–155.
128. *Маркин С. Ф., Кушнир М. И.* Завещание Ярослава (историографические и юридические характеристики документа) // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы IV форума... Т. 1. С. 406–416.
129. *Марьянова Е. В.* Политическое сознание молодежи: современное состояние, механизмы развития // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума. Т. 2. Кн. 2. С. 67–76.
130. *Маслова Ю. А.* Аттестация персонала как один из традиционных способов оценки персонала в организации // Настоящее и будущее социальных технологий... С. 24–29.
131. *Мелешкин И. Г.* Партия «Справедливая Россия» и ее место в реформируемой партийной системе России // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума... Т. 2. Кн. 2. С. 265–272.
132. *Миронов С. М.* Проблемы и перспективы реформирования системы местного самоуправления: взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления // Управленческое консультирование. 2007. № 1. С. 5–12.

133. *Михеева Н. М.* Основные аспекты сотрудничества России со странами Северной Европы // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы IV форума... Т. 1. С. 540–551.
134. *Морозов В. И.* История становления парламентаризма: российский и зарубежный опыт // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы IV форума... Т. 1. С. 257–278.
135. *Мосунова Д. Н., Ханкевич О. В.* Детская деревня SOS как гуманный тип современного детского дома // Настоящее и будущее социальных технологий... С. 155–160.
136. *Муру Р. Н., Сарницкая Е. П.* Конституционно-правовые принципы налоговых правоотношений как составляющая конституционных основ налоговой системы Российской Федерации и их классификация // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы IV форума... Т. 1. С. 179–189.
137. *Мысин Н. В.* Выборные технологии в XVII веке: избрание на царство // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность... Материалы IV форума... Т. 1. С. 307–339.
138. *Нижегородцева Н. А.* Социально-педагогическая составляющая профессиональной деятельности социальных работников // Настоящее и будущее социальных технологий... С. 137–140.
139. *Никитенко М. Н.* О некоторых актуальных вопросах правового регулирования института местного референдума в законодательстве Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума... Т. 2. Кн. 2. С. 273–282.
140. *Никитин Ю. М.* Совершенствование рынка ритуальных услуг в Санкт-Петербурге // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума... Т. 2. Кн. 1. С. 170–174.
141. *Николаев С. В.* Концептуальный подход к совершенствованию процесса непрерывного образования специалистов в области информационного противоборства // Личность. Культура. Общество. 2007. Т. IX. Спец. вып. 2 (38). С. 266–273.
142. *Овчинников В. А., Барбарова Н. Г.* Реформирование местного самоуправления в России (на примере Ленинградской области) // Управленческое консультирование. 2007. № 2. С. 32–40.
143. *Овчинников В. А., Демидов Д. Г.* Принципы права: принципы легальности и легитимности в избирательном законодательстве Российской Федерации // Управленческое консультирование. 2007. № 1. С. 63–74.
144. *Овчинников В. А., Таровик С. С.* К вопросу о реформе основного избирательного закона // Управленческое консультирование. 2007. № 4. С. 59–73.
145. *Орлова И. С.* Тенденции развития технологий социальной работы // Настоящее и будущее социальных технологий... С. 128–136.

146. *Оськин С. А.* Российские политические партии как субъекты избирательного процесса // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы IV форума... Т. 1. С. 562–582.
147. *Оськина А. В.* Оптимизация бюджетных расходов как одна из основных задач бюджетной политики региона (на примере Санкт-Петербурга) // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума... Т. 2. Кн. 1. С. 175–185
148. *Павлов И. Н., Рыбаков С. А.* К вопросу о структуре и содержании административно-правового механизма обеспечения и защиты прав и свобод граждан // Личность. Культура. Общество. 2007. Т. IX. Спец. вып. 1 (35). С. 236–245.
149. *Панфиленко Л. Ю.* Судебная реформа 1864 г. Введение суда при- сяжных // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы IV форума... Т. 1. С. 361–371.
150. *Пастарнакова О. А.* Изучение социологии для формирования современного управленца // Управленческое консультирование. 2007. № 4. С. 199–201.
151. *Патрикеева О. А.* Тактика проправительственных партий на выборах в I Государственную думу Российской империи // Личность. Культура. Общество. 2007. Т. IX. Спец. вып. 1 (35). С. 282–288.
152. *Периль Б. В., Хайкин М. М.* Книжный продукт как особого рода товар информационного общества // Личность. Культура. Общество. 2007. Т. IX. Вып. 3 (37). С. 251–256.
153. *Печурина О. А.* Проблемы делового сотрудничества и управления в иноэтническом коллективе // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума... Т. 1. С. 100–118.
154. *Плетенкин Е. А.* Экспертная оценка эффективности решения государством жилищных проблем работников бюджетной сферы и льготных категорий граждан // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума... Т. 2. Кн. 1. С. 53–61.
155. *Плеханова Е. Г.* Современная служба управления персоналом: задачи и функции // Настоящее и будущее социальных технологий... С. 18–23.
156. *Плотников В. А.* Многосторонние структуры в области безопасности Азиатско-Тихоокеанского региона // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы IV форума... Т. 1. С. 592–605.
157. *Плотников В. А.* Методика оценивания региональной безопасности в Азиатско-Тихоокеанском регионе // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума... Т. 2. Кн. 2. С. 197–206.
158. *Полохало Ю. Н., Косов Ю. В.* Российское высшее образование в условиях глобализации: проблема сохранения национальных

- традиций и использования зарубежного опыта // Управленческое консультирование. 2007. № 4. С. 112–121.
159. Полякова Т. М. Государственно-правовая доктрина России: философский и правовой аспекты формирования // Право и философия... С. 160–174.
160. Попов В. Р. Государственная молодежная политика — возможность «четвертого пути» // Молодежь в политической жизни России... С. 96–116.
161. Потапов И. В. Формирование современной государственной службы Великобритании во второй половине XIX в. // Личность. Культура. Общество. 2007. Т. IX. Спец. вып. 2 (38). С. 234–242.
162. Прядко Н. В. Межрегиональная экономическая интеграция в России: 1990-е годы // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума... Т. 2. Кн. 2. С. 207–215.
163. Пылин В. В. Территориальная организация местного самоуправления: проблемы правового регулирования и правоприменения // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума... Т. 1. С. 126–144.
164. Пылин В. В. Современное правотворчество и правоприменение в Российской Федерации: некоторые проблемы и пути совершенствования // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы IV форума... Т. 1. С. 190–203.
165. Пятлин В. В., Донченко А. А. Основные направления государственной политики в области реформирования банковской деятельности в регионах // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы IV форума... Т. 1. С. 487–494.
166. Рогова Д. С. Конституционное право на образование и законодательство Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума... Т. 1. С. 145–156.
167. Розанова М. С., Хведченя И. С. Терроризм как крайняя форма экстремизма // Сборник студенческих работ... С. 93–97.
168. Рубинштейн М. М. Учреждения дополнительного образования (УДО) как пространство социального воспитания детей и подростков // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума... Т. 2. Кн. 2. С. 91–96.
169. Рыбакова Т. С. Ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: понятие, система, формы // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума... Т. 2. Кн. 1. С. 250–256.
170. Сагалова А. Л. Трансформация универсальных и региональных международных организаций после окончания «холодной войны» // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума... Т. 1. С. 157–165.

171. *Сагалова А. Л.* Уильям Коббет и движение за парламентскую реформу в Великобритании в первой трети XIX века // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы IV форума... Т. 1. С. 417–431.
172. *Садыхова А. А.* Особенности института президента в странах Ближнего Востока // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума... Т. 1. С. 166–170.
173. *Самодуров А. А., Савенков А. В.* Корпоративное управление (партнерство) хозяйствующих субъектов в системе местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы IV форума... Т. 1. С. 495–506.
174. *Сапожников А. С.* Формирование правосознания государственных служащих // Настоящее и будущее социальных технологий... С. 30–33.
175. *Сергиенко А. М.* Вопросы местного значения // Управленческое консультирование. 2007. № 1. С. 75–96.
176. *Сергиенко А. М.* Общественное участие в муниципальном нормотворческом процессе как фактор активности гражданского общества // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы IV форума... Т. 1. С. 67–87.
177. *Сибирев Ю. В.* Государственное управление: новые проблемы и поиски решений // Управленческое консультирование. 2007. № 4. С. 190–195.
178. *Синицын А. Н.* Средства массовой информации и формирование коммуникативной политики выборов // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы IV форума... Т. 1. С. 616–628.
179. *Смирнов А. В.* Современное состояние земельно-имущественных отношений в муниципальном образовании «город Вологда» // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы IV форума... Т. 4. С. 175–178.
180. *Со А. А.* К проблеме конституционно-правового регулирования свободы вероисповедания: некоторые вопросы теории и практики // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума... Т. 2. Кн. 1. С. 257–266.
181. *Соколов Е. П.* Какой закон о референдуме субъекта РФ сегодня нужен регионам? // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума... Т. 2. Кн. 1. С. 267–274.
182. *Соловьева А. К.* Административная реформа в субъектах Российской Федерации: проблемы и решения (на примере субъектов Федерации Северо-Западного федерального органа) // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы IV форума... Т. 1. С. 128–147.

183. *Соловьева Е. О.* Исторический аспект образовательной политики коренных малочисленных народов Севера // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума... Т. 2. Кн. 2. С. 105–113.
184. *Соловьева Е. О.* «Государственная власть и местное самоуправление в России — история и современность»: обзор материалов V Международного научного форума СЗАГС // Управленческое консультирование. 2007. № 4. С. 196–199.
185. *Соколова О. С.* Правовые проблемы информационного обеспечения муниципального управления // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы IV форума... Т. 4. С. 136–144.
186. *Соснило А. И.* К вопросу о реформировании партийной системы РФ на современном этапе // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы IV форума... Т. 1. С. 629–635.
187. *Соснило А. И.* Модификация избирательного законодательства в 2002–2007 гг. и развитие партийной системы РФ // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума... Т. 2. Кн. 2. С. 114–119.
188. *Станкевич Л. Т., Горбатова Н. В.* Проблемы дискриминации и толерантности в мегаполисе: пути их решения // Настоящее и будущее социальных технологий... С. 87–100.
189. *Станкевич Л. Т., Ланцова С. А.* Сравнительный анализ развития политического PR в России и на Украине // Настоящее и будущее социальных технологий... С. 66–75.
190. *Старовойтов А. А.* К вопросу о соотношении норм административного и гражданского права в правовом регулировании организации и деятельности органов исполнительной власти // Право и философия... С. 144–151.
191. *Столбова О. Г., Апрелева Т. В.* Рейдерство как новое экономическое преступление (как защитить собственность и имидж страны) // Сборник студенческих работ... С. 40–47.
192. *Столбова О. Г., Зорина Ю. А.* Актуальные проблемы государственного управления средствами стабилизационного фонда России // Сборник студенческих работ... С. 48–54.
193. *Строкатова Е. А.* Черный PR — чума XXI века // Настоящее и будущее социальных технологий... С. 107–109.
194. *Таибова О. Ю.* Охрана и защита прав несовершеннолетних в Ивановской области // Личность. Культура. Общество. 2007. Т. IX. Спец. вып. 1 (35). С. 246–254.
195. *Таровик С. С.* Влияние совершенствования основного избирательного закона России на обеспечение реализации принципа свободных выборов // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума... Т. 2. Кн. 1. С. 275–283.

196. Тимошина Н. П. Закрепление принципов единства государственной власти и разделения властей в Конституции Российской Федерации 1993 года // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума... Т. 2. Кн. 1. С. 284–292.
197. Тулупьева Т. В., Полетимова О. А. Индивидуальные особенности восприятия студентами образа депутата Законодательного Собрания // Сборник студенческих работ... С. 15–23.
198. Тхакушинова Б. А. Становление социологии права в дореволюционной России // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума... Т. 2. Кн. 1. С. 293–298.
199. Ушаков Б. Г. Поведение человека и персонала как проблема методологии и практики. Системный анализ // Управленческое консультирование. 2007. № 2. С. 148–163.
200. Фединский В. Н. Политическая активность молодежи как фактор стабильности государства // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума... Т. 2. Кн. 2. С. 129–135.
201. Фидьков Н. В. О советском периоде осуществления органами прокуратуры полномочий по обеспечению государственной безопасности // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы IV форума... Т. 1. С. 391–397.
202. Филиппов Г. Г. Творческая биография профессора Ю. Я. Баскина // Право и философия... С. 7–11.
203. Филиппов Г. Г. Неиспробованный еще вариант общественного развития // Управленческое консультирование. 2007. № 1. С. 34–40.
204. Филиппов Г. Г. На пути к закату и заходу // Управленческое консультирование. 2007. № 3. С. 203–213.
205. Фролов К. А. Управление и лидерство: современный подход // Настоящее и будущее социальных технологий... С. 34–37.
206. Хведченя И. С. Правовое противодействие экстремизму и терроризму // Молодежь в политической жизни России... С. 117–135.
207. Ходачек В. М. Финансовая политика в системе государственного и муниципального управления // Управленческое консультирование. 2007. № 1. С. 117–126.
208. Цинченко Г. М. Государственная система социальной поддержки семей и детей // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума... Т. 1. С. 197–208.
209. Цинченко Г. М. Гендерный аспект в подготовке социологов // Настоящее и будущее социальных технологий... С. 150–154.
210. Черненко О. В. Участие студенчества в политической жизни России: история и современность // Молодежь в политической жизни России... С. 136–150.
211. Честнов И. Л. Место и роль философии права в системе юридических знаний // Право и философия... С. 129–134.

212. *Чимаров С. Ю.* Нейролингвистическое программирование: история и инструментарий // Управленческое консультирование. 2007. № 1. С. 170–178.
213. *Чимаров С. Ю., Ястребова Е. Ю.* Новое уголовное уложение (22 марта 1903 г.) и закон об авторском праве (20 марта 1991 г.) о правоохранительных отношениях в сфере авторского права дореволюционной России: исторический аспект // Настоящее и будущее социальных технологий... С. 101–106.
214. *Шалгунова И.* Брачный контракт в России: кому он нужен и зачем (материалы пилотного исследования) // Гендерные практики: описание, рефлексия, интерпретация... С. 118–123.
215. *Шаскольская Е. А., Мелькишев С. В.* Проблемы интеграции в европейское образовательное пространство: СЗАГС и Ассоциация институтов и школ государственной службы Центральной и Восточной Европы (NISPAcee) // Управленческое консультирование. 2007. № 3. С. 234–239.
216. *Шаурова А. А.* Материальная мотивация топ-менеджеров // Настоящее и будущее социальных технологий... С. 38–42.
217. *Шебураков И. Б.* Основные подходы к определению критериев эффективности и результативности деятельности служащих административных органов // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы IV форума... Т. 4. С. 85–90.
218. *Шейкин А. Г.* Обеспечение конкурентоспособности малого бизнеса в условиях вступления в ВТО // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума... Т. 2. Кн. 1. С. 186–190.
219. *Эйсмонт Н. Д.* Особенности трактовки понятия «социальная коммуникация» // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума... Т. 2. Кн. 2. С. 141–150.
220. *Элерт А. Ф.* Реализация права законодательной инициативы и соблюдение основных установленных требований к вносимому законопроекту в Государственную Думу Российской Федерации субъектами права законодательной инициативы // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума... Т. 2. Кн. 1. С. 311–319.
221. *Якушин А. А.* Этапы стратегического планирования. Анализ стратегического окружения // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума... Т. 2. Кн. 1. С. 70–82.
222. *Яновский В. В.* Мегapolis в России: самоорганизация и управление развитием // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы IV форума. Т. 1... С. 510–522.
223. *Яновский В. В.* Предоставление субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг органами местного самоуправле-

- ния Российской Федерации // Управленческое консультирование. 2007. № 2. С. 118–141.
224. *Янченко Л.* Конференция студентов и аспирантов // Управленческое консультирование. 2007. № 1. С. 237–239.
225. *Ястребова Е. Ю.* Проблема охранительных правоотношений в сфере авторского права России XIX в.: историко-правовой аспект // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы IV форума... Т. 1. С. 244–256.
226. *Ястребова Е. Ю.* Правовая компетенция органов местного самоуправления по размещению наружной рекламы // Управленческое консультирование. 2007. № 1. С. 97–105.
227. *Ястребова Е. Ю.* От «Статута королевы Анны» (1710 г.) к Бернской конвенции (1886 г.): историко-правовой аспект развития авторского права в Западной Европе // Управленческое консультирование. 2007. № 2. С. 199–205.
228. *Ястребова Е. Ю.* Проблема охранительных правоотношений в сфере авторского права России XIX века: историко-правовой аспект // Государственная власть и местное самоуправление в России... Материалы V форума... Т. 1. С. 209–220.

236 ПЕРВЫЙ СБОРНИК СТУДЕНЧЕСКИХ НАУЧНЫХ РАБОТ СЗАГС

KEY WORDS

STUDENT SCIENTIFIC PAPERS, PUBLIC ADMINISTRATION

The article is dedicated to the publication of the first in the history of the North-West Academy of Public Administration student scientific paper collection. It is noticed that paper topics comprise various aspects of public administration and has not only essential theoretical interest, but practical purpose also.

ОТКЛИКИ НА КНИГИ

Значительным событием научной жизни Северо-Западной академии государственной службы стала публикация в начале 2008 г. первого в истории академии сборника студенческих научных работ¹. Трудно переоценить его значение. Несмотря на то, что студенческое научное общество за 2007–2008 учебный год провело 63 мероприятия, выход сборника стал, пожалуй, с научной точки зрения самым значимым событием. Тем более что публикация статей в сборнике является формой премирования студентов и их научных руководителей, победивших на открытом международном Конкурсе студенческих научных проектов Севе-

ро-Западной академии государственной службы, состоявшемся 27 апреля 2007 г. Первыми в издании представлены статьи призеров этого конкурса. Далее последовательность размещения статей — тематическая. Сборник объединил авторов из разных регионов России и стран СНГ. В него вошли статьи студентов Апрелевой Т., Бабий Д., Головановой Т., Демидовой Т., Зориной Ю., Кашпур О., Козар Е., Комаровой Ж., Коюшевой Е., Лебединовой Ю., Побудилина В., Полетимовой О., Строкатовой Е., Трещенкова А., Хведчени И., Худеневой Е., Цветковой Е., Шекуровой А., Шарапинского Д. и их научных руководителей — Бирюковой Г. М., Богданова В. Е., Бутовой Т. В., Вульфовой Р. М., Джангазиевой Г. Т., Дробот Е. В., Косова Ю. В., Котова А. И., Кугая А. И., Малькевича А. А., Розановой М. С., Столбовой О. Г., Тулупьевой Т. В.

Работы по своей тематике охватывают разнообразные аспекты государственного управления и не только представляют значительный теоретический интерес, но и имеют практическую направленность. В частности, можно выделить исследования, посвященные проблемам государственного управления средствами стабилизацион-

АКОПОВ

Сергей Владимирович — кандидат политических наук, доцент кафедры политологии Северо-Западной академии государственной службы.

¹ Сборник студенческих научных работ / Под ред. В. А. Волкова. — СПб: Изд-во СЗАГС, 2007. — 128 с.

ного фонда РФ, регулирования рынка труда, борьбе с такими явлениями, как терроризм и рейдерство, анализу электорального поведения и избирательного процесса в России и др.

Можно сказать, что основная цель конкурса научных работ и, вероятно, всего студенческого научного движения в целом — способствовать раскрытию научного по-

тенциала талантливых молодых ученых, ввести их творчество в рамки научного дискурса — была достигнута именно после публикации сборника. По крайней мере теперь мы не без гордости можем вспоминать знаменитое в научных кругах английское выражение «Publish or perish» — «Публикуйся или канешь в вечность».

CONTENTS

THE STATE AND MUNICIPAL SERVICE

- 5** A. S. GORSHKOV, V. V. YANOVSKY
Priorities of vocational training of the state
and municipal employees
- 15** K. K. BARANOVA
Federalism Reform in Germany –
experience for Russia
- 36** U. BARCH
Problems of perfection of qualification during
modernisation of the state and controls
- 55** R. FISH
Management of changes – organizational
and scientific conclusions
- 68** A. A. VASETSKY, N. V. SHUBINA
The competence and structure of Saint-Petersburg
intraurban municipal entity executive-administrative
agencies

POLICY AND A LAWFUL STATE

- 88** I. V. IVAHNJUK
The migration policy of Russia: on a way to a work
common market on the post_Soviet territory
- 104** A. K. SOLOVEVA, A. A. SIVOLOBOVA
Problems of formation of the legislation of the Russian
Federation about rule-making by the executive
authorities in the conditions of administrative reform
- 117** H. HILL
State modernisation in Germany
- 124** A. KNORR
Economization of state administration

147 L. U. SHARABAEVA
Theoretical bases and key technologies of higher educational institution knowledge management system development

162 V. I. IVANOVA
Development of staff out-technologies

177 A. P. ISAEV, D. A. ABRAMOV
Social portrait of the Kalugian bureaucrat of the last quarter of the XVIII century

212 V. A. VOLKOV
About the results of the scientific-publishing activity of the North-West Academy of Public Administration in 2007 year

236 S. V. AKOPOV
The first collection of the scientific papers of the students of the North-West Academy of Public Administration

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

Актуальные проблемы государственного и муниципального управления

№ 2/30

УЧРЕДИТЕЛИ:

СЕВЕРО-ЗАПАДНАЯ АКАДЕМИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ,
АДМИНИСТРАЦИЯ ВЕЛИКОГО НОВГОРОДА,
НОВГОРОДСКОЕ МУНИЦИПАЛЬНОЕ
НАУЧНО-ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ «ДИАЛОГ»

Редактор ПАСТАРНАКОВА О. А.

Аннотации статей и перевод
на английский язык СТАНКОВА Е. Н.

Корректор ПОГОРЕЛЬЦЕВА Д. В.

Дизайн и верстка ОСТРОВНОЙ Е. И.

Дизайн обложки ШЕМШУРЕНКО Е. Г.

Сдано в набор 08.09.2008 г.

Подписано к печати 16.10.2008 г.

Формат 70×100₁₆.

Офсетная печать. Усл. печ. л. 15.

Тираж 650 экз. Заказ № 32

Издание зарегистрировано Северо-Западным региональным управлением
Комитета Российской Федерации по печати.

Свидетельство о регистрации СМ 4 № П-2046 от 10 июля 1996 г.

Объединенный каталог «Пресса России». Индекс 12971

Комплекс издательских и полиграфических работ выполнен ООО «Веленара»

E-mail: velenara@mail.ru