

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ №4

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 (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. — заслуженный работник высшей школы РФ, 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. — заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург);
- ИСАЕВ А. П. — доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- КИРИЛЛОВ А. Л. — доктор технических наук, профессор — *заместитель главного редактора* (Санкт-Петербург);
- КАШИНА М. А. — кандидат философских наук, доцент (Санкт-Петербург);
- КЛЮЕВ А. В. — заслуженный работник высшей школы 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, доцент (Санкт-Петербург).

ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

- 5** А. А. ВАСЕЦКИЙ, Н. В. ШУБИНА
Законодательство Санкт-Петербурга об организации
местного самоуправления
- 30** С. А. КИРСАНОВ
Муниципальные услуги как вид публичных услуг

ПОЛИТИКА И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

- 43** М. М. КУЧЕРЯВЫЙ
Геополитические противоречия между Россией
и Западом в воздушно-космической сфере
- 50** Л. Ф. ЛИХОМАНОВА, Е. Ю. МЕЛЬНИК
Мультикультурализм как государственная политика
на федеральном уровне (канадский опыт)

ВЛАСТЬ И ЭКОНОМИКА

- 62** В. А. КУРЗЕНЕВ, Е. Б. ЛЫЧАГИНА
Задача управления региональной экономикой
с оценкой состояния
- 71** В. В. ЯНОВСКИЙ
Туннельный эффект для барьеров
инновационной экономики
- 81** В. Б. ХОДЯЧЕНКО, О. А. СЛОБОДИНА
Маркетинг в инновационной экономике

ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ

- 91** Г. М. ЕЛФИМОВ
Предпринимательство через призму
общественного сознания
- 105** А. В. КУЗНЕЦОВ, В. Л. САНИН
Новые религиозные движения в системе государственно-
конфессиональных отношений (на примере
религиозных организаций Ленинградской области)
- 117** С. В. АКОПОВ
Социальный капитал как основание скандинавской
социальной общности (на примере Швеции и Дании)

- 126** В. Р. ПОПОВ
Высшее учебное заведение как социальная система

ИСТОРИЯ И КУЛЬТУРА

- 136** Л. И. АНТОНОВА
Революционная кодификация законодательства РСФСР (1920–1930-е гг.)
- 156** В. И. МОРОЗОВ
М. М. Сперанский и реформы образования в начале XIX в.
- 171** Е. С. СТЕЦКЕВИЧ
Канцлер Российской империи М. И. Воронцов (материалы к биографии)
- 184** И. В. ПОТАПОВ
Роль электоральных реформ в преобразовании Великобритании в парламентскую монархию в XIX в.
- 194** Д. С. ШТРЕЙС
К вопросу об эволюции положения и статуса российского чиновника в XV–XIX вв.

ДОСКА ПОЧЕТА СЗАГС

205

ОТКЛИКИ НА КНИГИ

- 219** М. А. КАШИНА
Хочешь иметь власть — создавай организацию!
- 225** Т. К. КИРИЛЛОВА
История государства и права зарубежных стран: право как элемент культуры
- 227** ПУБЛИКАЦИИ ЖУРНАЛА
«Управленческое консультирование» в 2008 г.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО САНКТ-ПЕТЕРБУРГА ОБ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

5

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ, ГОРОД ФЕДЕРАЛЬНОГО
ЗНАЧЕНИЯ, РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО,
УСТАВ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА

KEY WORDS

LOCAL SELF-GOVERNMENT, CITY OF FEDERAL
SIGNIFICANCE, REGIONAL LEGISLATION,
SAINT-PETERSBURG STATUTE DEMOCRACY

В статье рассматриваются законы Санкт-Петербурга, определяющие основы развития и территориальной организации местного самоуправления в городе федерального значения. Авторы обсуждают задачи, решение которых должно обеспечить создание рациональной системы местного самоуправления; высказывают ряд предложений, реализация которых должна способствовать оптимизации процессов бюджетного регулирования и формирования местных бюджетов, а также способствовать формированию эффективной системы муниципального аудита.

The laws of Saint-Petersburg defining basics of development and territorial organization of local self-government in the city of federal significance are considered in the article. The authors discuss those problems proper solution of which should provide rational construction of the system of local self-government. They also offer a set of suggestions, realization of which should provide optimization of the processes of budget regulation and local budget formation, and also should contribute to formation of effective system of municipal audit.

В основу организации системы власти в городах федерального значения заложены 2 конкуриру-

ющих принципа: принцип невхождения органов местного самоуправления в систему органов государственной власти и принцип единства городского хозяйства. В связи с этим региональное законодательство выступает инструментом установления разумного компромисса данных принципов на основе нивелирования негативных проявлений их конкурирующего воздействия на организацию управления в городах федерального значения.

Главенствующую силу на территории Санкт-Петербурга имеет Устав Санкт-Петербурга¹ — законодательный акт, принятый 28 февраля

ВАСЕЦКИЙ

Андрей Анатольевич — доктор политических наук, проректор-директор Института дополнительного профессионального образования государственных и муниципальных служащих Северо-Западной академии государственной службы.
E-mail: vasetskiy@szags.ru

ШУБИНА

Нина Владимировна — кандидат политических наук, секретарь городской избирательной комиссии Санкт-Петербурга (Санкт-Петербург).
E-mail: spbikorg@rambler.ru

¹ Устав Санкт-Петербурга от 28 февраля 1998 г. // Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 1998. Специальный выпуск.

1998 г. Ряд его норм посвящен регулированию вопросов создания системы местного самоуправления в Санкт-Петербурге.

Так, ст. 9 Устава определяет основы местного самоуправления в Санкт-Петербурге и фактически отражает нормы Конституции Российской Федерации и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ. Ряд других статей Устава Санкт-Петербурга также освещает вопросы развития местного самоуправления. Например, ст. 33 относит представительные органы местного самоуправления к субъектам законодательной инициативы, ст. 43 Устава наделяет правительство Санкт-Петербурга правом предлагать органу местного самоуправления в Санкт-Петербурге, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством Российской Федерации изданные ими правовые акты в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, настоящему Уставу, законам Санкт-Петербурга и иным нормативным правовым актам Санкт-Петербурга, а также закрепляет право на обращение в суд.

В Устав Санкт-Петербурга 6 июля 2005 г. были внесены существенные изменения, вытекающие из необходимости приведения положений Основного закона Санкт-Петербур-

га в соответствие с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ. Так, ст. 59 Устава Санкт-Петербурга закрепляет положение о том, что местное самоуправление в Санкт-Петербурге осуществляется в границах внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга, исходя из интересов населения соответствующих внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга. При этом внутригородским муниципальным образованием Санкт-Петербурга является часть территории Санкт-Петербурга, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Право законодательной инициативы является неотъемлемым атрибутом демократического властного института, что и обусловило предоставление такого права органам местного самоуправления (ст. 33 Устава Санкт-Петербурга). Наличие права законодательной инициативы является очень важным инструментом для выражения органами местного самоуправления их мнения в органах государственной власти, а также их участия в законотворческом процессе.

Процесс развития местного самоуправления в Санкт-Петербурге интересен тем, что еще до формирования органов местного само-

управления по решению суда предпринимались попытки обеспечить реализацию Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 154-ФЗ. В этих целях 15 ноября 1995 г. был принят Закон Санкт-Петербурга «О некоторых вопросах реализации Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» № 137-20².

Этот законодательный акт вступил в силу еще до принятия Закона Санкт-Петербурга «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге» и предусматривал регулирование отдельных организационных вопросов, связанных с созданием системы местного самоуправления в Санкт-Петербурге. Так, назначение выборов возлагалось в соответствии со ст. 1 этого Закона на Законодательное собрание Санкт-Петербурга, им же определялся численный состав депутатского корпуса. Однако практическое применение получили только 3 статьи рассматриваемого Закона, касающиеся регулирования порядка проведения местного

референдума, которые в дальнейшем нашли отражение в Законе Санкт-Петербурга «О местном референдуме в Санкт-Петербурге» от 19 июня 1996 г. № 80-36³.

Основы территориальной организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге в настоящее время закреплены Законом Санкт-Петербурга «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» от 30 июня 2005 г. № 411-68⁴ (далее — Закон Санкт-Петербурга «О территориальном устройстве в Санкт-Петербурге» № 411-68). Выстраивание системы муниципального управления по территориальному признаку имеет в нашем городе определенную историю. Так, при формировании муниципальной ветви власти в Санкт-Петербурге территориальные принципы ее построения были установлены Законом Санкт-Петербурга «О внесении изменений в законы Санкт-Петербурга “Об административно-территориальном устройстве Санкт-Петербурга” и “О структуре администрации Санкт-Петербурга”» от 18 июня 1997 г. № 112-36⁵. В результате принятия данного законодательного

² Закон Санкт-Петербурга «О некоторых вопросах реализации Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» от 15 ноября 1995 г. № 137-20 // Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 1996. № 1.

³ Закон Санкт-Петербурга «О местном референдуме в Санкт-Петербурге» от 19 июня 1996 г. № 80-36 // Смена. 1996. № 213.

⁴ Закон Санкт-Петербурга «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» от 30 июня 2005 г. № 411-68 // Новое в законодательстве Санкт-Петербурга. Приложение к Вестнику Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 2005. № 22.

⁵ Закон Санкт-Петербурга «О внесении изменений в законы Санкт-Петербурга “Об административно-территориальном устройстве Санкт-Петербурга” и

акта сформировалась первоначальная редакция Закона Санкт-Петербурга «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга». Его нормы установили разделение территории на 111 территориальных единиц (8 городов, 21 поселок, 82 муниципальных образования), являющихся муниципальными образованиями. Именно они и были призваны стать субъектами, в границах которых организуется местное самоуправление в Санкт-Петербурге. В 1999 г. распределение муниципальных образований по вышеприведенным категориям несколько изменилось (9 городов, 21 поселок, 81 муниципальный округ): муниципальному округу № 43 Законом Санкт-Петербурга «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга “О территориальном устройстве Санкт-Петербурга”» от 18 февраля 1999 г. № 36-7⁶ был присвоен статус города и наименование Красное Село.

Формирование муниципальных образований на этапе становления системы местного самоуправления происходило по принципу дробления территорий административных районов, являющихся, по сути, территориальными единицами государственного управления. До августа 2001 г. в Санкт-Петербурге было 20

административных районов. В августе того же года, ввиду слияния Пушкинского и Павловского административных районов, их число сократилось до девятнадцати. В декабре 2003 г. были реорганизованы администрации Ломоносовского и Петродворцового районов Санкт-Петербурга, в результате чего территориальной единицей государственного управления стал Петродворцовый район Санкт-Петербурга, а общее число районов Санкт-Петербурга, соответственно, сократилось до восемнадцати.

Еще одним законодательным актом, имеющим непосредственное отношение к вопросу территориальной организации системы местного самоуправления в Санкт-Петербурге, продолжительное время являлся Закон Санкт-Петербурга «Об учете мнения граждан при установлении и изменении границ муниципальных образований» № 228-74, принятый 17 декабря 1997 г.⁷ (далее — Закон Санкт-Петербурга № 228-74).

Как известно, Европейская хартия местного самоуправления в ст. 5 закрепляет защиту границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, устанавливая, что изменение границ их территорий допускается только с

“О структуре администрации Санкт-Петербурга”» от 18 июня 1997 г. № 112-36 // Санкт-Петербургские ведомости. 1997. № 116.

⁶ Закон Санкт-Петербурга «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга “О территориальном устройстве Санкт-Петербурга”» от 18 февраля 1999 г. № 36-7 // Смена. 1999. № 69.

⁷ Закон Санкт-Петербурга «Об учете мнения граждан при установлении и изменении границ муниципальных образований» от 17 декабря 1997 г. № 228-74 // Смена. 1998. № 5.

учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом.

Аналогичные нормы нашли свое отражение в Конституции Российской Федерации и в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 154-ФЗ и Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ. Так, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 154-ФЗ предусматривал, что установление порядка учета мнения населения осуществляется законами субъектов Российской Федерации.

Именно для обеспечения этой гарантии осуществления местного самоуправления и был принят Закон Санкт-Петербурга № 228-74. Формой учета мнения граждан по данному законодательному акту являлся представительный опрос, проводимый на основании постановления Законодательного собрания Санкт-Петербурга. Причем инициаторами его организации имели право выступать Законодательное собрание Санкт-Петербурга, администрация Санкт-Петербурга, а также муниципальные советы муниципальных образований Санкт-Петербурга. Кроме того, Законом Санкт-Петербурга № 228-74 предусматривалась квота минимально необходимого количества опрошенных в зависимости от численности населения соответ-

ствующих муниципальных образований. Так, при численности населения муниципального образования менее 1 тыс. человек опрос должен был охватить не менее 50% населения, а при численности населения от 1 до 5 тыс. человек — не менее 25% населения.

Организация проведения опроса возлагалась на администрацию Санкт-Петербурга, а сам опрос должны были осуществлять специализированные социологические службы. При этом результаты указанного опроса в рамках законодательных установлений имели рекомендательный характер.

Правоприменительная практика выявила существенные сложности в реализации положений указанного Закона. Стоит отметить, что сразу после формирования муниципальных советов в городе в 1997–1998 гг. проявилось активное желание органов местного самоуправления в порядке законодательной инициативы изменить границы муниципальных образований. Однако несмотря на наличие необходимых законодательных актов, в частности Закона Санкт-Петербурга № 228-74, фактически полный цикл действий, предусмотренных Законом Санкт-Петербурга № 228-74, так и не был завершен. Кроме того, в настоящее время очевидно, что такие изменения не были обусловлены насущной потребностью.

С принятием Закона Санкт-Петербурга «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» № 411-68 Закон Санкт-Петербурга № 228-74 был признан утратившим силу.

Однако его положения по-прежнему представляют интерес с точки зрения определения оптимальной формы учета мнения населения в аспекте территориальной организации местного самоуправления, определить которую в Санкт-Петербурге еще предстоит.

Закон Санкт-Петербурга «О порядке преобразования, объединения или упразднения муниципальных образований» № 300-44, который на определенном этапе имел немаловажное значение для оптимизации территориальной модели организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге⁸. Положения этого Закона Санкт-Петербурга, принятого 11 апреля 2001 г., так и не были реализованы на практике, но при этом на протяжении трехлетнего периода данный Закон обеспечивал комплексность в регулировании организации местного самоуправления в городе федерального значения.

Его положения предусматривали возможные видоизменения территорий муниципальных образований в трех установленных им формах: посредством преобразования, объединения или упразднения. Именно последняя из указанных форм стала камнем преткновения

и предметом многочисленных споров. Под упразднением муниципального образования понималась процедура, возникающая в связи с отказом населения соответствующей территории от осуществления своих прав на местное самоуправление. В качестве аргументации недопустимости закрепления такого положения в региональном законодательном акте могут быть приведены положения постановления Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области»» от 30 ноября 2000 г. № 15-п⁹, четко устанавливающие отсутствие возможности закрепить отказ от местного самоуправления посредством проведения любого изменения территориальных основ местного самоуправления. При этом в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации указывается, что возможность полного упразднения местного самоуправления на определенной территории противоречит предписаниям Конституции Рос-

⁸ Закон Санкт-Петербурга «О порядке преобразования, объединения или упразднения муниципальных образований» от 11 апреля 2001 г. № 300-44 // Новое в законодательстве Санкт-Петербурга. Приложение к Вестнику Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 2001. № 10.

⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области»» от 30 ноября 2000 г. № 15-п // Российская газета. 2000. № 239.

сийской Федерации и федеральных законов об осуществлении местного самоуправления на всей территории Российской Федерации как необходимого элемента конституционного механизма народовластия и нарушает волю многонационального народа Российской Федерации, закрепленную в Конституции Российской Федерации. Особое внимание в вышеназванном постановлении уделяется возникновению права граждан на осуществление местного самоуправления, источником которого является Конституция Российской Федерации и закон, а не волеизъявление населения муниципального образования.

Подобный подход, на наш взгляд, вполне обусловлен фактом одобрения народом Конституции Российской Федерации, т. е. однажды уже выраженным волеизъявлением по вопросу согласия с положениями Конституции Российской Федерации, а следовательно — с введением на территории Российской Федерации предусмотренных ею институтов.

Поскольку Закон Санкт-Петербурга «О порядке преобразования, объединения или упразднения муниципальных образований» № 300-44 ныне утратил силу, не будем подробно освещать все стадии соответствующих процедур — изложим лишь их основные принципы, а также объединяющие их ключевые элементы, которые играют немаловажную роль для дальнейшего отслеживания вопросов развития законодательства и перспектив его совершенствования в сфере учас-

тия населения в принятии решений по вопросам территориальной организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге.

Так, Законом Санкт-Петербурга «О порядке преобразования, объединения или упразднения муниципальных образований» № 300-44 было установлено, что проведение процедур преобразования, объединения и упразднения муниципальных образований базируется на следующих принципах:

- обеспечение гарантий прав граждан на участие в местном самоуправлении;
- учет исторических и иных местных традиций;
- сохранение целостности территории Санкт-Петербурга и управляемости Санкт-Петербурга;
- соблюдение интересов муниципальных образований и интересов Санкт-Петербурга как субъекта Российской Федерации;
- гласность при решении вопросов преобразования, объединения или упразднения муниципальных образований;
- равенство статусов муниципальных образований;
- наличие экономических и социальных условий для решения вопросов местного значения.

Инициаторами осуществления всех вышеназванных процедур выступали одни и те же субъекты: население муниципального образования, органы местного самоуправления, органы государственной власти Санкт-Петербурга. Разница заключалась лишь в механизме реализации такой инициативы. Основным

инструментом для проведения преобразовательных процессов Закон Санкт-Петербурга «О порядке преобразования, объединения или упразднения муниципальных образований» № 300-44 определяет местный референдум. На регулировании этой формы прямого волеизъявления граждан мы остановимся при рассмотрении вопросов непосредственного участия граждан в управлении на местном уровне.

На основании представления Генеральной прокуратуры Российской Федерации и последующего обращения в Санкт-Петербургский городской суд решением Санкт-Петербургского городского суда от 15 мая 2003 г. по делу № 3-5/2003 некоторые нормы данного законодательного акта были признаны недействующими со дня вступления в законную силу решения суда, а с 16 февраля 2004 г. акт в целом прекратил действовать в соответствии с Законом Санкт-Петербурга «О признании утратившими силу законов Санкт-Петербурга, регулирующих вопросы преобразования, объединения или упразднения муниципальных образований» от 14 января 2004 г. № 15-4¹⁰.

Необходимо упомянуть еще один законодательный акт, который также был связан с регламентацией

территориального устройства местного самоуправления Санкт-Петербурга, однако имел скорее прикладной, чем фундаментальный характер. Таким актом явился Закон Санкт-Петербурга «О наименованиях муниципальных образований Санкт-Петербурга» от 17 июня 1998 г. № 158-24¹¹. На момент признания этого Закона утратившим силу в 2004 г. он включал в себя наименования 50 муниципальных образований Санкт-Петербурга, присвоенные им исходя из особенностей территориального расположения, сложившихся и устоявшихся названий мест компактного проживания граждан.

Принятие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ потребовало активизации работы по формированию адекватной законодательной основы для закрепления территориальной организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге, по созданию правовых рамок для оптимизации управления на местном уровне посредством эффективной организации по территориальному признаку. И каждый из приведенных выше законодательных актов сыграл заметную роль в формировании существу-

¹⁰ Закон Санкт-Петербурга «О признании утратившими силу законов Санкт-Петербурга, регулирующих вопросы преобразования, объединения или упразднения муниципальных образований» от 14 января 2004 г. № 15-4 // Новое в законодательстве Санкт-Петербурга. Приложение к Вестнику Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 2004. № 3.

¹¹ Закон Санкт-Петербурга «О наименованиях муниципальных образований Санкт-Петербурга» от 16 июня 1998 г. № 158-24 // Смена. 1998. № 163–164.

ющей на данный момент правовой базы Санкт-Петербурга, определяющей территориальные принципы организации публичной власти в городе федерального значения.

Несмотря на весьма конкретную формулировку Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ в части установления понятия «внутригородская территория города федерального значения» и, как следствие, беспочвенность иных трактовок, вопрос территориальной организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге на некоторый период времени (осень 2003 г. — зима 2004 г.) стал предметом жарких споров. Окончательную точку в дискуссиях на эту тему поставил Закон Санкт-Петербурга № 411-68 «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга», вступивший в силу с 6 августа 2005 г. В нем последовательно сохраняется территориальная модель местного самоуправления, но при этом описание границ муниципальных образований в значительной степени конкретизируется. Главная идея этого закона состоит в детальном определении территорий, на которых осуществляется управление в Санкт-Петербурге.

Теперь на территории города законодательно закреплено существование 111 внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга, в границах которых осуществляется местное самоуправление, и 18 районов, в границах которых организовано государственное управление. Эти террито-

рии, несмотря на конституционно установленную автономность органов государственной власти и органов местного самоуправления, представляют собой четко выстроенную по территориальному признаку систему управления городом в целом.

Муниципальные образования Санкт-Петербурга подразделяются на 3 группы:

- 1) муниципальные округа;
- 2) города;
- 3) поселки.

Подобный подход продиктован, в первую очередь, объективными отличиями, существующими между муниципальными образованиями (по территориальному признаку, инфраструктуре, численности населения и многим другим показателям), а также необходимостью учесть особенности состава и специфики потребностей населения той или иной территории при решении важнейших вопросов организации местного самоуправления, например, при определении перечня вопросов местного значения.

В целях обеспечения эффективности осуществления государственной власти и местного самоуправления в Санкт-Петербурге, а также эффективности взаимодействия органов государственной власти Санкт-Петербурга и органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге границы муниципальных образований в соответствии с Законом Санкт-Петербурга «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» № 411-68 идентичны границам районов Санкт-Петербурга. При этом на территориях районов

Санкт-Петербурга расположено от одного (Кронштадтский район) до одиннадцати (Курортный район) муниципальных образований.

Установлено также, что территория муниципального образования должна полностью входить в состав территории конкретного района города, а конкретное муниципальное образование не может располагаться на территории нескольких районов Санкт-Петербурга.

Для всех 18 районов Санкт-Петербурга законодательно определены наименования, в то время как только 52 из 81 муниципального округа обладают собственными наименованиями. Присвоение наименований внутригородским муниципальным образованиям Санкт-Петербурга в соответствии со ст. 27 Закона Санкт-Петербурга «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» № 411-68 осуществляется на основании правовых актов представительных органов муниципальных образований, поэтому доминирующую роль в решении этого вопроса в Санкт-Петербурге законодательство отводит муниципальному совету внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга.

В Законе Санкт-Петербурга «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» № 411-68 решены также и процедурные вопросы, связанные с изменением границ районов и муниципальных образований Санкт-Петербурга. В развитие норм федерального законодательства в ст. 26 Закона Санкт-Петербурга «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» № 411-68 уста-

новлено, что изменение границ муниципальных образований осуществляется путем внесения изменений в настоящий Закон Санкт-Петербурга с учетом мнения населения соответствующих муниципальных образований. Формы учета мнения населения муниципальных образований устанавливаются законом Санкт-Петербурга в соответствии с федеральным законом.

Изменение границ или преобразование муниципальных образований осуществляется в порядке, установленном федеральным законом и законом Санкт-Петербурга. К проекту закона Санкт-Петербурга, предусматривающего изменение границ муниципальных образований или преобразование муниципальных образований, должны прилагаться обоснование изменения границ муниципальных образований, описание предполагаемого изменения границ муниципальных образований с приложением схемы указанных изменений, координаты поворотных точек изменяемых границ муниципальных образований, а также документы, подтверждающие учет мнения населения при изменении границ муниципальных образований или при преобразовании муниципальных образований. Стоит обратить внимание, что Закон Санкт-Петербурга «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» № 411-68 непосредственно формы учета мнения населения муниципальных образований не определяет, что обусловливает необходимость подготовки и принятия соответствующе-

го законодательного акта регионального уровня.

Усилению взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления Санкт-Петербурга способствуют законодательные установления по учету мнения представительных органов муниципальных образований при изменении или преобразовании районов Санкт-Петербурга. Этот механизм позволит органам местного самоуправления в будущем оказывать определенное влияние на принятие решений по вопросам территориальной организации государственного управления.

Фактически закрепленная в 1997 г. территориальная организация местного самоуправления в Санкт-Петербурге не претерпевала и не претерпевает каких-либо существенных изменений в свете муниципальной реформы. На сегодняшний день в вопросе территориальной организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге существует полная определенность как для органов государственной власти Санкт-Петербурга, так и для органов местного самоуправления, что является немаловажным фактором для дальнейшего перспективного планирования и прогнозирования развития территорий. Однако данная определенность не исключает возможности рассмотрения

вопросов оптимизации территориальной организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге. Важность концептуальной проработки этого вопроса связана также и с непосредственной зависимостью, существующей между избранной территориальной моделью и финансовой автономией органов местного самоуправления, осуществляющих деятельность на территориях соответствующих муниципальных образований. Несомненно, проработка изменений в схеме территориального построения местного самоуправления не должна быть революционной, а должна происходить поэтапно, сопровождаться адекватными мерами государственной поддержки, а главное — постоянным информированием населения о происходящих процессах, их значении и роли.

Представляется, что обеспечение рационального построения системы местного самоуправления должно строиться на базе решения следующих основных задач:

1. Оценка территорий (как традиционно сложившихся мест проживания) с учетом имевшегося ранее деления территории на административные районы¹², а также мест массовой застройки («спальные» микрорайоны) и т. д. Хорошей исходной базой для проведения аналитической работы по вопросу

¹² До 1994 г. существовало более мелкое дробление. На территории Санкт-Петербурга располагалось 27 административных районов, некоторые из них были объединены: например, на территории нынешнего Центрального административного района ранее существовало 3 — Куйбышевский, Дзержинский и Смольнинский.

поиска наиболее приемлемой и отвечающей особенностям, существующим в Санкт-Петербурге, модели представляется рассмотрение установленных постановлением правительства Санкт-Петербурга «О Реестре названий объектов городской среды» от 06 февраля 2006 г. № 117¹³ перечней исторических районов и исторически сложившихся частей города, а также населенных пунктов, утративших свой статус после 1972 г., но фактически существующих. Однако работа по оценке территорий с точки зрения выбора наиболее приемлемого варианта для организации местного самоуправления должна носить комплексный характер. Помимо районов, воспринимающихся как привычные места компактного проживания населения, необходимо учитывать и возможности соответствующих территорий по формированию доходной и расходной частей местных бюджетов муниципальных образований, социальный и экономический потенциал развития территории и т. д.

2. Создание действенной системы учета мнения населения, которая предусматривала бы проведение процедур, соразмерных с точки зрения временных и финансовых затрат, конкретизацию обязанностей субъектов инициати-

вы проведения преобразовательных процедур, а также содержала бы алгоритм решения возможных спорных ситуаций.

3. Проведение процедуры преобразования муниципальных образований.
4. Внесение изменений в Закон Санкт-Петербурга «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» № 411-68, а также в уставы муниципальных образований, либо обеспечение принятия новых уставов муниципальных образований, либо признание утратившими силу соответствующих уставов муниципальных образований.

Территориальная организация местного самоуправления в Санкт-Петербурге является одним из самых стабильных параметров института местного самоуправления, ее пересмотр федеральным законодательством не предусмотрен и в ходе проведения муниципальной реформы, а следовательно, работа над оптимизацией территориального построения не предполагает форсированных темпов ее осуществления.

Вместе с тем законодательная база, определяющая территориальную конструкцию местного самоуправления в Санкт-Петербурге и предоставляющая возможность для дальнейшего совершенствования этой конструкции, в настоящее время сформирована не в полном

¹³ Постановление правительства Санкт-Петербурга «О Реестре названий объектов городской среды» от 06 февраля 2006 г. № 117 // Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. 2006. № 7.

объеме, что предполагает необходимость концентрации усилий регионального законодательства по устранению имеющихся правовых пробелов.

Помимо отмеченного выше, правовые пробелы имеются и в части так называемых вопросов местного значения, или предметов ведения муниципальных образований городов федерального значения. Предметы ведения муниципальных образований Санкт-Петербурга в соответствии с содержанием п. 3 ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 154-ФЗ были установлены Законом Санкт-Петербурга «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге» от 18 июня 1997 г. № 111-35¹⁴ (далее — Закон Санкт-Петербурга «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге» № 111-35). При этом предусмотренный этим законом перечень последовательно расширялся до принятия Закона Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» от 18 мая 2005 г. № 237-30¹⁵ (далее — Закон Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» № 237-30): с 24 вопросов для всех муниципальных образований в 1997 г. — до 27 для муниципальных округов и 37

для городов и поселков в 2005 г. В целом Закон Санкт-Петербурга «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге» № 111-35 продолжительное время (вплоть до 1 января 2006 г.) являлся базовым актом, комплексно регламентирующим все основные элементы развития системы местного самоуправления в Санкт-Петербурге.

Закон Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» № 237-30 от 7 июня 2005 г. позволяет решить многие проблемы, которые были связаны с нечеткостью формулировок вопросов местного значения в прежней редакции этого законодательного акта. Произошло и определенное расширение перечня вопросов местного значения вследствие:

- предельной детализации задач органов местного самоуправления в определенных сферах, например, в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- установления новых вопросов местного значения, которые ранее не рассматривались органами местного самоуправления в Санкт-Петербурге;
- вынужденного отнесения к вопросам местного значения по сути полномочий органов

¹⁴ Закон Санкт-Петербурга «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге» от 18 июня 1997 г. № 111-35 // Смена. 1997. № 142.

¹⁵ Закон Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» от 18 мая 2005 г. № 237-30 // Санкт-Петербургские ведомости. 2005. № 107.

местного самоуправления по их решению. О причинах этого шага речь пойдет ниже.

В настоящее время перечень вопросов местного значения для муниципальных образований муниципального округов состоит из 43 позиций, для поселков — из 46, а для городов — из 49. Качественный состав вопросов местного значения позволяет органам местного самоуправления внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга активно осуществлять работу по решению проблем жизнеобеспечения населения муниципальных образований, создавать целостный механизм регулирования социально-экономического развития территорий в системе местного самоуправления. Среди положений перечня вопросов местного значения в качестве основных выделяются деятельность по благоустройству и озеленению территорий дворов, проведение работ по военно-патриотическому воспитанию граждан, организация и проведение досуговых мероприятий для детей и подростков и др. Вместе с тем, несмотря на попытку максимальной детализации вопросов местного значения в законодательстве Санкт-Петербурга, говорить об абсолютном разграничении полномочий между органами государственной власти Санкт-Петербурга и органами местного самоуправления преждевременно.

Если принимать во внимание полный набор вопросов местного значения в соответствии с Законом Санкт-Петербурга «Об организа-

ции местного самоуправления в Санкт-Петербурге» № 237-30, можно говорить о том, что деятельность органов местного самоуправления осуществляется посредством регулирования широкого спектра общественных отношений и затрагивает многие области участия властных органов в обеспечении жизнедеятельности населения. Этот факт свидетельствует о неминуемом возникновении сфер, в которых интересы и обязанности органов государственной и муниципальной ветвей власти будут пересекаться. Очевидно, что одной из причин возникновения проблем, связанных с необходимостью разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, является идентичность решаемых ими задач. Практически деятельность органов государственной власти и местного самоуправления направлена на достижение единой главной цели — улучшение качества жизни граждан и обеспечение их прав наряду с контролем исполнения их обязанностей. Различаются только масштабы деятельности указанных органов.

То обстоятельство, что в Санкт-Петербурге установлен особый перечень вопросов местного значения, с одной стороны, существенно упрощает их рассмотрение (установленный перечень вопросов местного значения муниципальных образований позволяет максимально точно определить направления деятельности, регламентация которых проводит-

ся органами местного самоуправления). С другой стороны, установление данного перечня усложняет задачу, поскольку, как уже было отмечено, регулирование отдельных вопросов, решаемых органами местного самоуправления, осуществляется специальными законами, которые четко определяют тот объем полномочий, который органами местного самоуправления исполняется.

Городу федерального значения законом субъекта Российской Федерации предоставлено право свободно определять вопросы местного значения, но при этом он не имеет возможности установить соответствующие им полномочия, а предусмотренные федеральным законодательством полномочия по направлениям деятельности могут не подпадать под определение вопроса местного значения, установленное Законом Санкт-Петербурга. Кроме того, вопросы местного значения необходимо также оценивать с позиции целесообразности, т. е. учитывать:

- каким образом передача данного вопроса местного значения повлияет на обеспечение сохранения единства городского хозяйства;
- какова будет эффективность реализации конкретного вопроса местного значения на местном уровне.

Возвращаясь к теме определения полномочий органов местного самоуправления, стоит отметить, что из-за отсутствия в Федеральном законе «Об общих принципах

организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ права субъекта Российской Федерации — города федерального значения определять полномочия органов местного самоуправления (как общие, так и по решению вопросов местного значения) региональное законодательство было вынуждено включить полномочия органов местного самоуправления в перечень вопросов местного значения. В противном случае их реализация на муниципальном уровне с правовой точки зрения может быть поставлена под сомнение.

В результате в ст. 10 Закона Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» № 237-30 в перечне вопросов местного значения оказались такие вопросы, как создание муниципальных предприятий и учреждений, финансирование муниципальных учреждений, формирование и размещение муниципального заказа; установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Этими примерами, естественно, не исчерпывается весь перечень тех проблем, по которым стоит продолжить совершенствование законодательной базы федерального и регионального уровней в части разграничения полномочий. Такая настоятельная необходимость существует по многим вопросам местного значения муниципальных образований, о чем свидетельствует периодическое

принятие на федеральном уровне соответствующих законодательных актов.

Законом Санкт-Петербурга «О внесении изменений и дополнения в Закон Санкт-Петербурга “Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге”» от 26 сентября 2007 г. № 478-91, вступившим в силу с 1 января 2008 г., перечень вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга был разделен на две группы:

- в первой группе — 29 вопросов местного значения, реализация которых обеспечивается всеми внутригородскими муниципальными образованиями Санкт-Петербурга;
- во второй группе — 14 вопросов местного значения, решение которых осуществляется 109 из 111 внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга. Исключение составляют муниципальные округа Парнас и Сосновское.

В последней группе находятся ресурсоемкие вопросы местного значения, такие, например, как:

- разработка и реализация муниципальных социальных программ за счет средств местных бюджетов;
- проведение работ по военно-патриотическому воспитанию граждан Российской Федерации на территории муниципального образования;
- текущий ремонт и озеленение придомовых территорий и территорий дворов, включая про-

езды и въезды, пешеходные дорожки;

- проведение мер по уширению территорий дворов в целях организации дополнительных парковочных мест; установка, содержание и ремонт ограждений газонов;
- установка и содержание малых архитектурных форм, уличной мебели и хозяйственно-бытового оборудования;
- создание зон отдыха, в том числе обустройство и содержание детских площадок;
- 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.

С составом перечня вопросов местного значения муниципальных образований Санкт-Петербурга неразрывно связана и проблема наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ и Зако-

ном Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» № 237-30. Такая практика внедряется в Санкт-Петербурге с 1 января 2008 г.

Так, в соответствии со ст. 10 Закона Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» опека и попечительство входили в перечень вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга. Принятое на федеральном уровне решение о передаче с 2008 г. опеки и попечительства исполнительным органам государственной власти не означает обязательной фактической передачи соответствующих полномочий.

В представленных Министерством регионального развития Российской Федерации разъяснениях указывалось, что ключевой причиной принятия этого решения стал дефицит местных бюджетов, не позволяющий органам опеки и попечительства муниципальных образований, вновь сформированным на территории России в результате проведенной реформы, в полной мере осуществлять свои полномочия. Но такое положение дел не характерно для Санкт-Петербурга. Поэтому в Санкт-Петербурге было принято решение о целесообразности применения механизма наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в

сфере опеки и попечительства. При этом достигнута цель сохранения удобной для горожан системы выполнения функций по опеке и попечительству, обеспеченной профессионально подготовленными кадрами. Безусловным преимуществом избранного подхода стало введение единых квалификационных требований к подбору специалистов, работающих в сфере опеки и попечительства.

Специфика организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации — городах федерального значения проявилась также в определении финансовых основ функционирования системы местного самоуправления в Санкт-Петербурге, отличных от большинства других регионов России.

В соответствии с п. 3 ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» № 154-ФЗ источники доходов местных бюджетов определялись законами Санкт-Петербурга, а именно законами о бюджете.

Так, в Законе Санкт-Петербурга «О бюджете Санкт-Петербурга на 1999 год» от 4 декабря 1998 г. № 260-58¹⁶ было определено 8 источников доходов муниципальных образований по их основным предметам ведения. В 2000 г. установлены 5 налоговых источников доходов местных бюджетов:

¹⁶ Закон Санкт-Петербурга «О бюджете Санкт-Петербурга на 1999 год» от 04 декабря 1998 г. № 260-58 // Новое в законодательстве Санкт-Петербурга. Приложение к Вестнику Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 1998. № 17.

- налог на имущество физических лиц;
- единый налог на совокупный доход для физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица;
- налог с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения;
- налог с продаж, в части сумм, подлежащих зачислению в местные бюджеты, по ставке 0,4%. Заметим, что наряду с земельным налогом этот налог стал в тот период главным доходным источником для каждого муниципального образования;
- земельный налог.

В целом эти источники обеспечивали до 70–80% доходов бюджета. Причем ставка по налогу с продаж в 1999 г. составляла 0,15% и была увеличена до 0,4% в бюджете 2000 г. Кроме того, перечислению в бюджеты муниципальных образований подлежали 13 неналоговых доходов и 4 группы безвозмездных перечислений.

В 2002 г. для сокращения количества дотационных муниципальных образований (расходы местных бюджетов которых превышают их доходы) было применено еще одно нововведение, заключающееся в закреплении в приложении 9 к Закону Санкт-Петербурга «О бюдже-

те Санкт-Петербурга на 2002 год» от 21 ноября 2001 г. № 818-109¹⁷ дифференцированных ставок по налогу с продаж. Ставки налогов варьировались от 0,4% (для муниципальных образований, расположенных на территории Адмиралтейского, Василеостровского, Выборгского, Калининского, Кировского, Красногвардейского, Курортного, Московского, Невского, Петроградского, Приморского, Пушкинского, Фрунзенского и Центрального районов Санкт-Петербурга) до 4,5% (для муниципальных образований, расположенных на территории Павловского и Кронштадтского районов). Кроме того, источниками доходов местных бюджетов муниципальных образований Санкт-Петербурга стали налог на рекламу и единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, учета и отчетности для юридических лиц по ставке 0,3%. Заметим, что ранее налог на рекламу, наряду с государственной пошлиной, являлся источником формирования централизованных средств финансирования отдельных предметов ведения муниципальных образований.

В 2004 г. в соответствии с Законом Санкт-Петербурга «О бюджете Санкт-Петербурга на 2004 г.» от 19 ноября 2003 г. № 676-101¹⁸ в число налоговых источников местных

¹⁷ Закон Санкт-Петербурга «О бюджете Санкт-Петербурга на 2002 год» от 11 ноября 2001 г. № 818-109 // Новое в законодательстве Санкт-Петербурга. Приложение к Вестнику Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 2001. Специальный выпуск.

¹⁸ Закон Санкт-Петербурга «О бюджете Санкт-Петербурга на 2004 год» от 19 ноября 2003 г. № 676-101 // Новое в законодательстве Санкт-Петербурга. Приложение

бюджетов вошли единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения (дифференцированные нормативы от 20 до 80%), и единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности (по нормативу 10% от сумм, подлежащих зачислению в бюджет Санкт-Петербурга). Указанные налоги составляли основу наполнения местных бюджетов муниципальных образований Санкт-Петербурга и в 2005 г.

Бюджетным кодексом Российской Федерации¹⁹ в развитие норм Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ органам государственной власти субъектов Российской Федерации — городов федерального значения были предоставлены специальные полномочия.

Так, ст. 8 данного законодательного акта установлено, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, кроме общих для всех регионов бюджетных полномочий, в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и другими федеральными законами осуществляют следующие бюджетные полномочия:

- определение источников доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Установленные Бюджетным кодексом Российской Федерации источники доходов местных бюджетов, не отнесенные законами субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга к источникам доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований, зачисляются в бюджеты субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;
- установление нормативов отчислений в бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга от федеральных, региональных и (или) местных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга в соответствии с настоящим Кодексом и законодательством о налогах и сборах;

к Вестнику Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 2003. Специальный выпуск.

¹⁹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. // Российская газета. 1998. № 153–154.

- определение объема и порядка предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам внутригородских муниципальных образований, в том числе определение порядка образования в составе бюджетов субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований и порядка распределения средств указанных фондов;
- определение перечня и порядка исполнения расходных обязательств внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, вытекающих из полномочий по вопросам местного значения, определенных законами субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;
- определение порядка ведения реестра расходных обязательств внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

Практически по всем из указанных полномочий в Санкт-Петербурге приняты соответствующие правовые акты. Такие полномочия

в развернутом виде и в рамках разграничения компетенции между Законодательным собранием Санкт-Петербурга и Правительством Санкт-Петербурга представлены в Законе Санкт-Петербурга «О бюджетном процессе в Санкт-Петербурге» от 4 июля 2007 г. № 371-77²⁰.

На переходном этапе ряд ключевых вопросов в соответствии со ст. 8 Бюджетного кодекса Российской Федерации и ст. 79 Федерального закона № 131-ФЗ был закреплен Законом Санкт-Петербурга «О бюджете Санкт-Петербурга на 2006 год» от 16 ноября 2005 г. № 604-84²¹, в том числе:

- определены источники доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга (далее — местные бюджеты) и нормативы отчислений в местные бюджеты в 2006 г.;
- установлены формы и условия предоставления межбюджетных трансфертов местным бюджетам из бюджета Санкт-Петербурга, в том числе:
- регламентированы вопросы образования фонда финансовой поддержки в составе бюджета Санкт-Петербурга в целях выравнивания уровня расчетной бюджетной обес-

²⁰ Закон Санкт-Петербурга «О бюджетном процессе в Санкт-Петербурге» от 04 июля 2007 г. № 371-77 // Санкт-Петербургские ведомости. 2007. № 138.

²¹ Закон Санкт-Петербурга «О бюджете Санкт-Петербурга на 2006 год» от 16 ноября 2005 г. № 604-84 // Новое в законодательстве Санкт-Петербурга. Приложение к Вестнику Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 2005. Специальный выпуск.

печенности внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга;

- утверждены порядок предоставления и размер дотаций местным бюджетам на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга;
- урегулированы вопросы предоставления целевых субвенций из бюджета Санкт-Петербурга и бюджетных кредитов местным бюджетам;
- утвержден перечень расходных обязательств внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга, вытекающих из полномочий по вопросам местного значения.

Впоследствии некоторые из этих вопросов стали предметами регулирования в рамках отдельных законодательных актов. Так, на решение задачи дальнейшего развития финансово-экономической основы местного самоуправления в Санкт-Петербурге направ-

лены требования Закона Санкт-Петербурга «О субвенциях бюджетам внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга, предоставляемых из бюджета Санкт-Петербурга» от 16 ноября 2005 г. № 609-90²², Закона Санкт-Петербурга «О форме, порядке и условиях предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга из бюджета Санкт-Петербурга» от 22 июня 2006 г. № 115-19²³ (далее — Закон Санкт-Петербурга № 115-19), ряда постановлений правительства Санкт-Петербурга и распоряжений Комитета финансов Санкт-Петербурга, в том числе постановления правительства Санкт-Петербурга «О Порядке исполнения расходных обязательств внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга» от 1 ноября 2006 г. № 1337²⁴, распоряжения Комитета финансов Санкт-Петербурга «О представлении отчета о расходах и численности работников органов местного самоуправления, избирательных комиссий внутригородских

²² Закон Санкт-Петербурга «О субвенциях бюджетам внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга, предоставляемых из бюджета Санкт-Петербурга» от 16 ноября 2005 г. № 606-90 // Новое в законодательстве Санкт-Петербурга. Приложение к Вестнику Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 2005. № 30.

²³ Закон Санкт-Петербурга «О форме, порядке и условиях предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга из бюджета Санкт-Петербурга» от 22 июня 2006 г. № 115-19 // Информационный бюллетень администрации Санкт-Петербурга. 2006. № 16.

²⁴ Постановление правительства Санкт-Петербурга «О Порядке исполнения расходных обязательств внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга» от 1 ноября 2006 г. № 1337 // Невское время. 2006. № 219.

муниципальных образований Санкт-Петербурга» от 20 сентября 2007 г. № 141-р²⁵.

В целях обеспечения исполнения с 1 января 2008 г. новых требований Бюджетного кодекса Российской Федерации в настоящее время Законодательным собранием Санкт-Петербурга принята новая редакция Закона Санкт-Петербурга «О форме, порядке и условиях предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга из бюджета Санкт-Петербурга».

До 2007 г. в законах Санкт-Петербурга о бюджете Санкт-Петербурга на соответствующий финансовый год, а с 2007 г. — в Законе Санкт-Петербурга № 115-19 органам государственной власти Санкт-Петербурга последовательно предоставляется право осуществлять проверку местных бюджетов в случае получения муниципальным образованием финансовой помощи из бюджета Санкт-Петербурга, а также осуществлять контроль за расходованием средств, поступивших из бюджета Санкт-Петербурга. В число указанных органов входит Контрольно-счетная палата Санкт-Петербурга,

а также исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга, уполномоченные правительством Санкт-Петербурга.

Для Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга это право еще дополнительно закреплено в Законе Санкт-Петербурга «О Контрольно-счетной палате Санкт-Петербурга» от 26 апреля 1995 г. № 57-8²⁶.

С момента формирования современного института местного самоуправления в Санкт-Петербурге ежегодно законами о бюджете Санкт-Петербурга на соответствующий финансовый год определялись нормативы минимальной бюджетной обеспеченности. Их перечень постепенно расширялся. К примеру, в приложении 10 к Закону Санкт-Петербурга «О бюджете Санкт-Петербурга на 2002 год» были введены следующие новации:

- предусмотрен норматив минимальной бюджетной обеспеченности на содержание органов местного самоуправления (норматив колеблется от 950 тыс. руб. до 2323 тыс. руб.);
- введен отдельный норматив минимальной бюджетной обеспеченности на организацию и

²⁵ Распоряжение Комитета финансов Санкт-Петербурга «О представлении отчета о расходах и численности работников органов местного самоуправления, избирательных комиссий внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга» от 20 сентября 2007 г. № 141-р // Вестник Комитета финансов Санкт-Петербурга. 2007. № 5.

²⁶ Закон Санкт-Петербурга «О Контрольно-счетной палате Санкт-Петербурга» от 26 апреля 1995 г. № 57-8 // Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 1995. № 9.

содержание детских и спортивных площадок (расходы на одного жителя — 5,00 руб.);

- увеличен норматив минимальной бюджетной обеспеченности на выплату денежных средств на питание, приобретение одежды, обуви, мягкого инвентаря на детей, находящихся под опекой (попечительством), и детей, воспитывающихся в приемных семьях, который составляет 1700 руб. в месяц;
- определен конкретизированный норматив минимальной бюджетной обеспеченности на проведение летней оздоровительной кампании для детей, находящихся под опекой (попечительством).

Законом Санкт-Петербурга «О бюджете Санкт-Петербурга на 2007 г.» от 15 ноября 2006 г. № 564-91²⁷ закреплены 2 группы нормативов минимальной бюджетной обеспеченности:

- нормативы минимальной бюджетной обеспеченности на исполнение расходных обязательств муниципальных образований по содержанию и обеспечению деятельности органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления;

- нормативы минимальной бюджетной обеспеченности на исполнение расходных обязательств муниципальных образований, связанных с решением вопросов местного значения.

Важное значение для определения перспектив дальнейшего развития финансово-экономической базы местного самоуправления имеют также правовые акты, касающиеся прогнозирования этого развития.

К таким актам можно отнести постановление Правительства Санкт-Петербурга «О перспективном финансовом плане Санкт-Петербурга на 2007–2009 гг.» от 18 апреля 2006 г. № 408²⁸. В этом постановлении предусматривается поэтапное увеличение расходов местных бюджетов с 2399,3 млн руб. в 2007 г. до 2876,8 млн руб. в 2009 г. Практика показывает, что фактические расходы местных бюджетов уже сейчас превышают проектируемые показатели.

В 2007 г. впервые предложено законодательное закрепление планирования развития финансово-экономической основы местного самоуправления в рамках Закона Санкт-Петербурга «О бюджете Санкт-Петербурга на 2008 г. и плановый период 2009–2010 гг.».

²⁷ Закон Санкт-Петербурга «О бюджете Санкт-Петербурга на 2007 год» от 15 ноября 2006 г. № 564-91 // Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 2006. № 22.

²⁸ Постановление правительства Санкт-Петербурга «О перспективном финансовом плане Санкт-Петербурга на 2007–2009 годы» от 16 апреля 2006 г. № 408 // Информационный бюллетень администрации Санкт-Петербурга. 2006. № 17.

Важно подчеркнуть, что органы местного самоуправления внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга в лице президиума Совета муниципальных образований Санкт-Петербурга принимают активное участие в обсуждении и принятии решений по вопросам формирования местных бюджетов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга при составлении проекта бюджета Санкт-Петербурга.

В целях выработки согласованных позиций распоряжением Комитета финансов Санкт-Петербурга от 7 июня 2007 г. № 72-р создана рабочая группа, в которой представлены исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга, Законодательное собрание Санкт-Петербурга и президиум Совета муниципальных образований Санкт-Петербурга.

В целом нововведения федерального законодательства и законодательства Санкт-Петербурга, оказав влияние на формирование организационной структуры органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге, не привели к существенному изменению ситуации в части принципов финансового обеспечения их деятельности.

С начала формирования муниципальной ветви власти в Санкт-Петербурге ведется работа по выравниванию местных бюджетов муниципальных образований. Это связано с существенными отличиями муниципалитетов по наполня-

емости местных бюджетов в зависимости от их социально-экономической инфраструктуры и территориального расположения.

Высоким показателем доходной части местных бюджетов характеризуются муниципальные образования центральной части города и отдельных городов — «спутников». Несколько ниже — показатель в так называемых «спальных» районах. И предельно низким он является в ряде поселков. Так, бюджеты муниципальных образований, расположенных в центре Санкт-Петербурга, в 10–15 раз больше, чем в окраинных муниципалитетах.

Таким образом, на наш взгляд, дальнейшее развитие системы местного самоуправления в Санкт-Петербурге может быть связано с реализацией следующих предложений:

1. Разработка обоснованной по различным показателям (например, территория, численность населения, социально-экономическая инфраструктура) типологии муниципальных образований, в основу которой должна быть положена оценка бюджетного потенциала муниципальных образований. Оптимизация процессов бюджетного регулирования и формирования местных бюджетов в рамках территориального построения системы местного самоуправления.
2. Мероприятия по усилению заинтересованности органов местного самоуправления в напол-

няемости доходной базы местных бюджетов. Увеличения доходной базы можно достигнуть посредством более активного участия органов местного самоуправления в обеспечении соблюдения правил благоустройства и правил торговли.

3. Формирование эффективной системы муниципального аудита (правовое регулирование обязательности муниципального аудита, его процедуры и органов, компетентных осу-

ществлять такой аудит). Здесь требуется изначальное регулирование на уровне федерального закона. Параллельно следует также рассмотреть вопрос создания и функционирования системы контроля за деятельностью органов местного самоуправления со стороны населения и государства, усовершенствовав и усилив действенность механизмов и инструментов такого контроля.

30 МУНИЦИПАЛЬНЫЕ УСЛУГИ КАК ВИД ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ УСЛУГИ, ПУБЛИЧНЫЕ УСЛУГИ,
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ,
МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

KEY WORDS

MUNICIPAL SERVICES, PUBLIC SERVICES, SOCIAL AND
ECONOMIC PROCESSES, MUNICIPAL UNIT

В статье приводятся различные определения понятия «муниципальная услуга» и их сравнительный анализ. Автор дает собственное определение этого понятия и обосновывает свою трактовку. Кроме того, в статье подробно описываются существующие системы классификации муниципальных услуг, их достоинства и недостатки. В заключение определяются основные задачи, решение которых направлено на создание системы управления муниципальными услугами.

Муниципальная деятельность реализуется через систему муниципальных услуг, предоставление которых обеспечивает те или иные составляющие качества жизни. Управление оказанием муниципальных услуг является важнейшей частью муниципального управления, поэтому вопрос о муниципальных услугах является ключевым для понимания всех социально-эконо-

In the article different definitions of the concept «municipal service» are given and their comparative analysis is developed. The author introduces his own definition of the concept and gives grounds for its treatment. Besides, existing systems of municipal services classification are given in the article, as well as their merits and demerits are described in detail. At the end the list of the clue issues aimed to the construction of the system of municipal service management is given.

мических процессов, происходящих на местном уровне.

Муниципальная услуга как вид публичных услуг является базовым элементом, клеткой муниципальной деятельности, основой экономических и социальных отношений между людьми на территории муниципального образования.

Построение целостной системы управления муниципальными услугами является одним из важнейших приоритетов реструктуризации муниципального сектора экономики, которая проходит одновременно с реформированием межбюджетных отношений и всей системы местного самоуправления. Несмотря на то, что в ряде субъектов Российской Федерации и муниципальных образований уже приняты законодательные и другие нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере предоставления муниципаль-

КИРСАНОВ

Сергей Алексеевич — кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Санкт-Петербургского института гуманитарного образования (Санкт-Петербург).
E-mail: priem@spbigo.ru

ных услуг, преобразования затрагивают лишь отдельные подсистемы муниципальной экономики, что усугубляется незавершенностью процессов разграничения полномочий между региональным и муниципальным уровнями управления.

Многие права граждан Российской Федерации в сфере здравоохранения, образования, социальной защиты, жилищно-коммунального обслуживания, закрепленные в Конституции РФ, реализуются через предоставление населению муниципальных услуг. Перечни услуг, предоставляемых в тех или иных муниципальных образованиях, разнятся, что обусловливается местными условиями, типом муниципального образования, количеством проживающего населения, его социальной структурой. Тем не менее, ряд услуг носит обязательный характер для всех типов муниципальных образований, и основную номенклатуру этих услуг раскрывает перечень вопросов местного значения муниципального образования, определенный Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ¹.

Ряд вопросов местного значения прямо сформулирован как предоставление соответствующей услуги или осуществление соответствующего вида деятельности. Следовательно, основная деятельность

местного самоуправления состоит в обеспечении предоставления муниципальных услуг, связанных с жизнедеятельностью населения, на всей территории муниципального образования. Отнесение тех или иных вопросов к ведению местного самоуправления, а также добровольное принятие на себя муниципальным образованием обязательств по обеспечению необходимых дополнительных услуг не означает требования непосредственно предоставлять эти услуги органами местного самоуправления (далее — органы МСУ) либо создавать в этих целях муниципальные предприятия (МУП) и учреждения (МУ).

В настоящее время у муниципалитетов нет единого перечня муниципальных услуг, отсутствует система измеряемых характеристик их качества, в связи с чем затруднена общая объективная оценка деятельности органов МСУ. Неопределенность в сфере закрепления центров ответственности за предоставление муниципальных услуг приводит к снижению эффективности муниципального сектора экономики. В муниципальных образованиях не ведется системный мониторинг результатов предоставления муниципальных услуг, не проводится анализ соотношения их цены и качества.

Существующая схема организации сети МУ не обеспечивает

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

в должной мере выполнение функций по оказанию населению социальных и иных муниципальных услуг, не соответствует современным демографическим и экономическим тенденциям и не позволяет в полном объеме реализовывать один из ведущих принципов бюджетной системы — эффективность использования бюджетных средств.

В сфере управления муниципальными услугами используются в основном организационно-административные методы, на территории муниципальных образований слабо развита координация между органами МСУ и другими организациями, контролирующими предоставление муниципальных услуг. Организационные структуры многих администраций не в полной мере отвечают требованиям эффективного управления.

Вполне очевидно, что в сложившихся условиях необходимо пересмотреть механизмы и инструменты управления территориальным развитием. Прежде всего, речь идет о выборе конкурентоспособной модели муниципальной экономики, основанной на эффективном распределении ресурсов в условиях перехода на среднесрочное бюджетное планирование, об интеграции механизмов обеспечения муниципальных услуг в существующую систему управления развитием территории².

Появление в 2003 г. новых видов муниципальных образований,

обладающих разнообразными перечнями местных вопросов, а соответственно, и целями развития, потребовало пересмотра существующей практики управления муниципальным развитием.

Поскольку муниципальные услуги — сфера деятельности и ответственности органов МСУ, то одним из участников отношений по их оказанию является муниципалитет. С другой стороны, так как муниципальные услуги есть определенные материализованные продукты деятельности, участниками отношений выступают хозяйствующие субъекты, которые производят (поставляют) эти услуги. К муниципальным услугам относятся: весь комплекс жилищных и коммунальных, транспортных, социально-культурных потребностей; обеспечение общественного порядка; обустройство и содержание территории; обеспечение экологического и санитарного благополучия в границах муниципального образования и многие другие. По сути, комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования — это целенаправленное увеличение объема и повышение качества муниципальных услуг, оказываемых населению. Из этого складывается, в первую очередь, уровень потребления материальных благ, а значит, уровень и качество жизни населения.

Оказание муниципальных услуг затруднено нечеткостью форму-

² См.: Система муниципального управления: Учеб. для вузов / Под ред. В. Б. Зотова. — М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006.

лировок в Федеральном законе № 131 при определении вопросов местного значения для каждого вида муниципальных образований. В законе используются различные термины: «организация», «обеспечение условий», «создание условий», «участие», «обеспечение», «оказание содействия». Различное толкование данных терминов, в конечном счете, затрудняет определение содержания обязательных для предоставления муниципальных услуг в каждом конкретном случае. В ходе исследования установлено, что существующие трактовки термина «муниципальные услуги» не в полной мере отражают содержание данного вида деятельности. В монографии Н. А. Акимовой и З. З. Муллагалеевой³ справедливо отмечается, что неоднозначное толкование понятия «муниципальные услуги», наличие свойств, которые с большим трудом можно описать количественными параметрами, многообразие классификационных признаков, положенных в основу группировки му-

ниципальных услуг, усложняют процесс управления в этой сфере.

Деятельность органов МСУ по оказанию услуг населению включает предоставление бюджетных и административных муниципальных услуг и публичных обязательств⁴ (рис. 1).

Каждый вид услуг, публичных обязательств и функций обладает характерными признаками. По мнению С. В. Вобленко, бюджетная муниципальная услуга — это конечное благо, удовлетворяющее важнейшие материальные и социальные потребности получателя услуги. Бюджетная муниципальная услуга предполагает получение конкретного «конечного блага», которое может быть напрямую оценено получателем. Кроме того, данный вид публичных услуг — это пакет конечных благ, находящихся в неразрывной связи друг с другом.

Административная муниципальная услуга — правоотношение, осуществляющееся посредством совершения в определенной

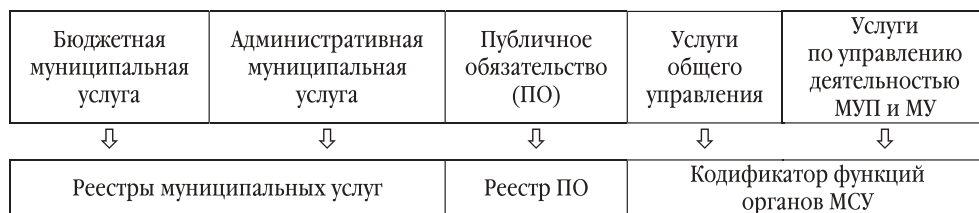


Рис. 1. Схема деятельности органов МСУ по оказанию услуг и обязательств

³ Акимова Н. А., Муллагалеева З. З. Муниципальные услуги: формирование системы управления. — Кемерово: Кузбассвуиздат, 2004. С. 72.

⁴ Вобленко С. В. Административные муниципальные услуги и публичные обязательства муниципалитета // Практика муниципального управления. 2007. № 2. С. 76–81.

последовательности действий и (или) принятия определенных решений и выражающееся во взаимодействии исполнительного органа, оказывающего муниципальную услугу, с получателем муниципальной услуги.

Как правило, услуга оказывается за счет бюджета жителям и хозяйственным обществам, ведущим свою деятельность на территории муниципального образования, в рамках вопросов местного значения, переданных государственным полномочий, иных вопросов, не относящихся к вопросам местного значения, и влечет наступление правовых последствий или возникновение нового документа (например, разрешения на строительство дома, свидетельства о праве собственности на участок земли).

В новом Бюджетном кодексе⁵ дается следующее определение государственных и муниципальных услуг: «Государственные (муниципальные) услуги физическим и юридическим лицам — услуги, оказываемые физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием органами государственной власти (органами местного самоуправления), бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами безвозмездно или по

ценам (тарифам), установленным в порядке, определенном органами государственной власти (органами местного самоуправления)».

В Федеральном законе № 131 муниципальные услуги закреплены как услуги, оказываемые жителям на территории муниципального образования, частично или полностью финансируемые за счет средств местного бюджета и внебюджетных фондов, предоставление которых направлено на решение вопросов жизнеобеспечения местного населения.

В. Б. Зотов в учебнике «Система муниципального управления» определяет муниципальные услуги как услуги, которые должны предоставляться в месте проживания человека или вблизи от него и за обеспечение которых органы МСУ несут ту или иную меру ответственности.

Ряд авторов отмечает, что термин «муниципальный» означает не форму собственности, а местный характер услуг⁶. При этом не конкретизируется, что понимается под местным характером услуг, т. е. не определены критерии отнесения услуг к муниципальным.

Другие авторы под муниципальными услугами понимают лишь один из способов донесения услуг населению⁷. При этом доставка услуг осуществляется органом МСУ,

⁵ Бюджетный кодекс Российской Федерации. — М.: Омега-Л, 2008. Ст. 6.

⁶ Бабун Р. В., Муллагалиева З. З. Вопросы муниципальной экономики: Учеб. пособие. — М.: Московский общественный научный фонд, 2001. С. 11.

⁷ Местное самоуправление в современной России: основы муниципальной экономики / Под ред. М. Б. Горного. — М.: Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия»; Изд-во «Весь мир», 2000. С. 65.

использующим своих служащих. В качестве примера рассматривается деятельность МУП. В этом случае муниципальные услуги идентифицируются с услугами, предоставляемыми населению МУП, и критерием отнесения к категории муниципальных услуг является форма собственности производителя услуг.

По мнению уважаемых коллег Н. А. Акимовой и З. З. Муллагалеевой, термин «муниципальные услуги» вводится для разграничения услуг, которые производятся для населения организациями, не зарегистрированными на территории муниципального образования, а также другими органами государственного и муниципального управления, и услуг, обеспечивающих жизнедеятельность населения на территории данного муниципального образования»⁸. Это мнение представляется спорным.

На наш взгляд, в широком смысле под муниципальной услугой следует понимать услуги, обязанность по обеспечению предоставления которых возложена на муниципальное образование в соответствии с законодательством РФ, а также уставом муниципального образования в связи с решением вопросов местного значения. Муниципальные услуги представляют собой совокупность процесса и результата целевой деятельности органов МСУ и хозяйствующих субъектов на территории муниципального образования по удовлетворению конкретной социальной

потребности жителей муниципального образования, а также сопутствующие товары, работы, услуги, без использования которых невозможно надлежащее производство муниципальной услуги.

Такая трактовка позволяет выявить ряд существенных для управления развитием территории характеристик:

- во-первых, она четко определяет целевую направленность системы муниципальных услуг, управляющего субъекта и конечных пользователей;
- во-вторых, вполне очевидно, что цели социально-экономического развития муниципального образования носят межведомственный характер и их реализация включает в себя удовлетворение потребностей населения путем предоставления определенного набора услуг;
- в-третьих, поскольку результативное управление расходами бюджета муниципального образования в значительной степени характеризуется эффективным предоставлением муниципальных услуг, то и акцент на финансировании за счет средств местного бюджета связан с сущностью муниципальных финансов как сводного ресурсного источника обеспечения муниципальных услуг.

Известно, что муниципальные услуги сопряжены друг с другом, и развитие одних видов услуг позволит развивать другие виды услуг,

⁸ Акимова Н. А., Муллагалеева З. З. // Там же. С. 8.

т. е. получить мультипликативный эффект. И лишь комплексное развитие всех видов услуг может явиться фактором повышения инвестиционной привлекательности муниципального образования⁹.

Существует несколько вариантов классификаций муниципальных услуг. Так, В. Б. Зотов предлагает следующую¹⁰ (рис. 2).

Существующие системы классификации муниципальных услуг не в полной мере отражают комплексный характер воздействия данного вида деятельности на внутреннее состояние муниципального образования. В основу рассматриваемых классификаций положены,

как правило, частные характеристики конкретных видов муниципальных услуг, что не позволяет рассматривать их как единое целое, направленное на реализацию главной цели развития муниципальных образований — обеспечение качества жизни местного населения.

Объем ресурсов, необходимых органам МСУ для организации предоставления муниципальных услуг, зависит от того, кто конкретно будет платить за эти услуги: потребитель услуги, местный бюджет или будет использован принцип финансирования. При прочих равных условиях, если конечному пользователю услуги безразлично, кто фи-



Рис. 2. Классификация муниципальных услуг по видам, свойствам и способам оплаты

⁹ Акимова Н. А., Муллагалиева З. З. // Там же. С. 15.

¹⁰ Система муниципального управления: Учеб. для вузов / Под ред. В. Б. Зотова. — М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006.

нансирует ее предоставление, органы МСУ заинтересованы в том, чтобы потребители муниципальных услуг сами же их и оплачивали. Деятельность органов МСУ в данном случае сводится к обеспечению предоставления муниципальных услуг, исполнению расходных обязательств, возникающих в результате установления муниципальных стандартов и нормативов по оказанию муниципальных услуг.

Существенным недостатком в работе муниципалитетов является отсутствие оценки результативности предоставления муниципальных услуг по сравнению с затратами на их оказание — нет ясности в том, каких результатов удастся добиться органу МСУ в муниципальном образовании. Качество и объем муниципальных услуг в большей степени зависит от эффективности деятельности органов МСУ. Однако существующие организационные структуры большей части муниципальных образований не отвечают требованиям эффективного управления: не используются возможности межмуниципальной кооперации, не развита координация структур власти, не практикуется маркетинговый подход и т. д.

Анализ показал, что в большинстве муниципалитетов страны еще

не определен перечень муниципальных услуг, обязательных на территории конкретных муниципальных образований; формулировки критериев оценки эффективности деятельности органов МСУ и поставщиков услуг нечеткие; проработанность механизмов защиты прав потребителей муниципальных услуг слабая. При этом необходимо отметить, что основным нормативно-правовым актом, призванным защитить интересы потребителей при приобретении муниципальных услуг, является закон «О защите прав потребителей»¹¹, согласно которому при оказании любых видов услуг исполнитель обязан оказать потребителю услугу, качество которой соответствует договору.

В настоящее время в российском законодательстве нет четко определенных стандартов муниципальных услуг. Не везде в законодательном порядке установлены и региональные стандарты качества на услуги, оказываемые МУ и организациями в рамках закрепленных за ними полномочий. Указанные стандарты представляют собой лишь минимальные значения объемов предоставления услуг, не учитывающие специфику потребностей населения конкретного муниципального образования¹².

¹¹ Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О защите прав потребителей” и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» от 9 января 1996 г. № 2-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 140.

¹² Костин О. А. Формирование системы организационно-экономического обеспечения управления муниципальными услугами: Автореф. дисс. ... к. экон. н.: 08.00.05. — М., 2007. С. 13.

В целях повышения качества муниципальных услуг во всех муниципальных образованиях России предлагается разработать Положение о муниципальной услуге и другие муниципальные правовые акты. При этом расчет объемов расходного обязательства бюджета муниципального образования может производиться на основании объема предоставления соответствующей муниципальной услуги и утвержденного норматива финансовых затрат на ее предоставление и (или) затрат, рассчитанных программно-целевым методом.

Формирование муниципальных услуг должно осуществляться администрациями муниципальных образований в соответствии с полномочиями органов МСУ по решению вопросов местного значения. Сформированная муниципальная услуга подлежит занесению в реестр муниципальных услуг, который представляет собой ограниченный перечень стандартизированных муниципальных услуг. Ни одна другая услуга, кроме включенной в реестр, не является бюджетной или административной и не может финансироваться за счет бюджетных средств.

По каждой бюджетной муниципальной услуге органами местного самоуправления рекомендуется составлять паспорт (табл. 1)¹³.

Паспорт по каждой муниципальной услуге составляется в целях:

- упорядочения и унификации названия муниципальных услуг, оказываемых органами МСУ, МУП и МУ для определения состава бюджетной услуги и ее характеристики;
 - закрепления услуги за конкретным органом МСУ;
 - оценки целесообразности существующей бюджетной сети.
- На основе паспортов муниципальных услуг формируется реестр. Ведение реестра муниципальных услуг необходимо осуществлять в соответствии с принципами:
- единства требований к определению и включению муниципальных услуг, предоставляемых на территории муниципального образования, в реестр муниципальных услуг;
 - полноты описания и отражения муниципальных услуг в реестре муниципальных услуг;
 - публичности реестра муниципальных услуг;
 - обеспечения взаимосвязи ведения реестра муниципальных услуг с осуществлением бюджетного процесса и формированием расходных обязательств бюджета муниципального образования;
 - периодического пересмотра требований к перечню и описанию муниципальных услуг, предусмотренных реестром муниципальных услуг, в целях повышения их доступности и качества.

¹³ *Вобленко С. В.* Административные муниципальные услуги и публичные обязательства муниципалитета // Практика муниципального управления. 2007. № 2. С. 76–81.

МАКЕТ ТИПОВОГО ПАСПОРТА БЮДЖЕТНОЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ УСЛУГИ

Раздел паспорта	Пояснения
Наименование услуги	Необходимо установление четких, однозначно толкуемых названий услуг, чтобы обеспечить возможность: а) их «узнавания» потребителем услуги, а значит, контроля качества и оценки оказанной услуги со стороны потребителя; б) разграничения сфер ответственности главных распорядителей бюджетных средств
Наименование учреждения, органа МСУ	Указывается орган, ответственный за оказание услуги. Это означает закрепление за данным органом МСУ всего объема полномочий, в том числе финансовых полномочий по содержанию данной бюджетной услуги
Содержание услуги	Описание содержания облегчает «узнавание» услуги потребителем. Оно должно быть кратким, описывать набор благ, гарантированных получателю услуги. Описание содержания услуги не заменяет стандарта услуги
Получатель	Описание социальной группы пользователей и количества лиц, имеющих право на получение услуги
Условия оказания услуги	Место оказания услуги; стандарт оказания услуги; техническая оснащенность; график оказания услуги; описание показателей результативности и эффективности
Персонал, оказывающий услугу	Штатная численность работников; квалификационные требования к основному и вспомогательному персоналу
Нормы обеспечения условий услуги	Минимальные «натуральные» нормы предоставления услуги, финансирование (определение размеров финансовой ответственности бюджета за оказание услуги)
Контактная информация	Должностное лицо, отвечающее за качество услуги; руководитель подразделения администрации, курирующий данное должностное лицо

Услуга, попадающая в реестр, должна давать любому потребителю точную информацию о том, какой орган несет ответственность за ее оказание, какая организация непосредственно ее предоставляет, какая категория получателей может рассчитывать на ее получение, иные параметры, с помощью которых возможно максимально точно описать, «узнать» и оценить бюджетную услугу. Реестр бюджетных услуг

должен регулярно обновляться, причем период обновления должен быть равен периоду среднесрочного финансового планирования.

Муниципальная услуга считается сформированной и подлежит занесению в реестр муниципальных услуг при условии удовлетворения следующим критериям (рис. 3 на с. 40):

Учет потребности в предоставлении муниципальной услуги при

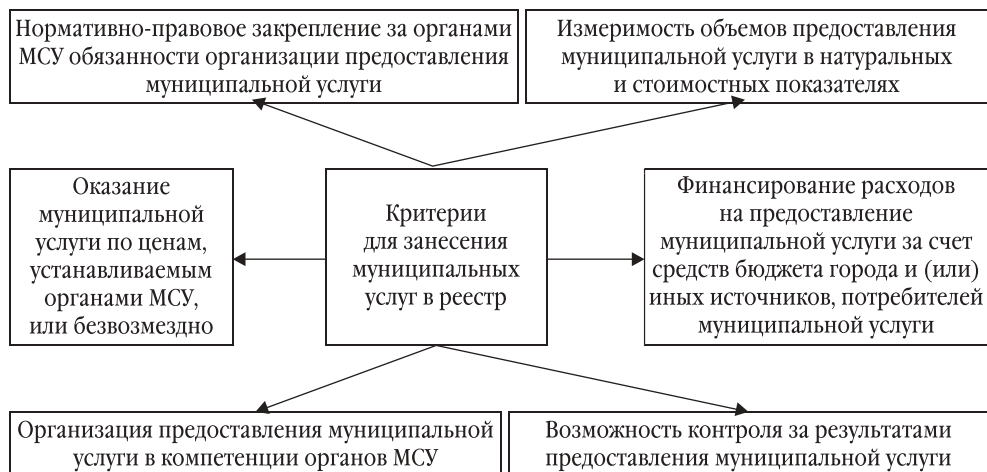


Рис. 3. Критерии для занесения муниципальных услуг в реестр

формировании расходной части бюджета муниципального образования и финансирование соответствующей муниципальной услуги осуществляется при условии включения данной услуги в реестр муниципальных услуг.

Самый удобный для органов МСУ исполнитель муниципальной услуги — МУП или МУ. Органы МСУ вправе определять цели, условия и порядок их деятельности, регулировать цены и тарифы на их продукцию и услуги, утверждать уставы и т. д. МУП действуют во всех странах. В России они пока выполняют подавляющую часть муниципальных услуг по тепло-, электро-, газо-, водоснабжению и водоотведению, содержанию и ремонту муниципального жилого и нежилого фонда, содержанию территории муниципального образования, уборке мусора и др.

Бесспорно, в деятельности МУП немало положительных сторон, но нельзя не видеть и их существенные недостатки. Главное достоинство МУП — в их постоянной готовности выполнять любое требование власти, потому что они ею учреждены и непосредственно ей подотчетны. МУП стабильны и устойчивы; большинство из них оказывают либо общественные, либо социально значимые услуги, на что выделяются специальные дотации из бюджета. Вместе с тем они объективно не заинтересованы в экономном расходовании ресурсов и повышении своей рентабельности. Поэтому за экономической деятельностью МУП необходим постоянный и жесткий административный и финансовый контроль, которого во многих муниципалитетах пока нет.

Необходимо иметь в виду, что при отсутствии контроля МУП

всегда желает быть монополистом в своей сфере деятельности и отрицательно относится к появлению любого конкурента, который, возможно, в состоянии оказывать ту же услугу дешевле и качественнее. В связи с этим население заинтересовано в создании конкурентной среды для оказания муниципальных услуг с участием предприятий различных форм собственности.

На Западе муниципалитеты доверяют частным компаниям важнейшие сферы деятельности: городской транспорт, водоснабжение, очистку бытовых стоков и др. Во многих российских городах сегодня наблюдается острая конкуренция между муниципальным и частным секторами в сфере эксплуатации жилого фонда, вывозе бытового мусора и проч.

Опыт показывает, что деятельность частных предприятий ведет к снижению затрат и улучшению качества выполнения муниципальных услуг, сокращению бюджетных дотаций, а в отдельных случаях — и к снижению тарифов. Вместе с тем местные органы власти освобождаются от ряда хозяйственных функций и могут сосредоточить свои усилия на решении стратегических задач. Однако несовершенство нормативно-правовой базы обеспечения деятельности местного самоуправления является серьезным препятствием в обеспечении эффективного предоставления муниципальных услуг населению.

Так как значительная часть муниципальных услуг, предоставляемых населению на территории муницип-

пального образования, находится в сфере ответственности местных органов власти, особую значимость приобретают проблемы предоставления муниципальных услуг. Муниципалитеты решают задачи рационализации действующей сети получателей бюджетных средств, уточнения правового статуса и реорганизации бюджетных учреждений, переходят к новым формам предоставления муниципальных услуг и их финансового обеспечения.

В качестве ключевых задач построения системы управления муниципальными услугами, на наш взгляд, можно выделить:

- создание условий для возникновения и развития в данной сфере конкуренции в целях устойчивого предоставления качественных, разнообразных и доступных для населения муниципальных услуг;
- включение в состав мероприятий бюджетирования, ориентированного на результат. Это связано с тем, что внедрение методов и принципов бюджетирования, ориентированного на результат, в практику управления муниципальными расходами на оказание услуг будет способствовать повышению эффективности обеспечения системы муниципальных услуг через оценку их полноты и качества. Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, обеспечит распределение бюджетных ресурсов по целям, задачам и функциям муниципального образования с учетом общественной

- значимости ожидаемых результатов использования бюджетных средств;
- формирование исчерпывающего перечня муниципальных услуг, что позволит создать информационную базу для оценки объемов расходных обязательств местного бюджета и обеспечения соответствия деятельности местной администрации по предоставлению муниципальных услуг требованиям действующего законодательства;
 - разработку муниципальных систем оценки качества, эффективное распределение имеющихся ресурсов, повышение результативности предоставления услуг, вовлечение потребителей в процесс планирования и мониторинга системы муниципальных услуг.
- Реализация нормативов финансовых затрат на предоставление муниципальных услуг расширит самостоятельность и повысит ответственность получателей средств

местного бюджета за выполнение целевых ориентиров предоставления муниципальных услуг, приведет к повышению эффективности использования бюджетных средств. Создание стандартов муниципальных услуг, определение их объемов и качественных характеристик позволит выстроить современную систему управления муниципальными услугами, интегрированную в действующую систему социально-экономического и бюджетного планирования.

Из сказанного выше также следует вывод о том, что законодательство в области местного самоуправления должно содержать значительное количество норм прямого действия в сфере муниципальных услуг. Россия переняла опыт западных стран в регулировании и формировании публичных услуг, однако нам необходимо разрабатывать собственную концепцию по решению вопросов, связанных с предоставлением муниципальных услуг.

ГЕОПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОТИВОРЕЧИЯ МЕЖДУ РОССИЕЙ И ЗАПАДОМ В ВОЗДУШНО-КОСМИЧЕСКОЙ СФЕРЕ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

ГЕОПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОТИВОРЕЧИЯ,
РОССИЯ И ЗАПАД, ВОЗДУШНО-КОСМИЧЕСКАЯ
ОБОРОНА, ВОЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ,
ВОЗДУШНО-КОСМИЧЕСКИЕ СИЛЫ

KEY WORDS

GEOPOLITICAL CONTRADICTIONS, RUSSIA AND THE
WEST, AEROSPACE DEFENSE, MILITARY SECURITY,
AEROSPACE FORCES

Статья посвящена геополитическим противоречиям, существующим между Россией и Западом в воздушно-космической сфере, а также роли Воздушно-космических сил в обеспечении военной безопасности России. Автор связывает наличие такого рода противоречий с желанием США обеспечить свое абсолютное стратегическое доминирование в мире, а противодействие этому видит в совершенствовании военно-космической обороны России с учетом различных базовых факторов — военных и геополитических, экономических и научно-технических.

Военная безопасность нашего государства в воздушно-космическом пространстве обеспечивается наличием и действиями трех основных компонентов: оборонительного, ударного и обеспечивающего. Оборонительный компонент составляет воздушно-космическая оборона (ВКО). Ударный

Geopolitical contradictions existing between Russia and the West in the aerospace sphere are investigated in the article; as well as the role of the aerospace forces is described. The author connects the existence of the contradictions of such type with the desire of the USA to provide their absolute strategic domination in the world, and considers modernization of the aerospace defense as countermeasures with regard to various basic factors: military, geopolitical, economical, scientific, and technical.

компонент включает в себя средства военно-космического нападения (ВКН). Обеспечивающий компонент состоит из технического, тылового и других видов обеспечения, научного комплекса, системы подготовки кадров. На основе этих компонентов решаются задачи по обеспечению военной безопасности России в воздушно-космическом пространстве или через него. Все вышеуказанные компоненты являются составной частью обороны страны. Они тесно связаны с системой политических, экономических, военных, военно-технических, правовых и иных мер по подготовке и ведению военных действий в воздушно-космическом пространстве. Наличие указанных компонентов и системы мер, обеспечивающих их функционирование, представляют

КУЧЕРЯВЫЙ

Михаил Михайлович — командующий Уральским объединением Военно-воздушных сил и противовоздушной обороны (г. Екатеринбург).

E-mail: uk@szags.ru

44 собой материальную и организационную основу Российской Федерации как субъекта геополитики в воздушно-космическом пространстве.

Воздушно-космические силы и средства образуют систему ВКО нашего государства, предназначенную для защиты страны и ее вооруженных сил от нападений, ударов и других действий, наносящих ущерб, со стороны враждебных сил и средств, основной средой применения которых является воздушно-космическое пространство. В настоящее время теория ВКО российского государства применительно к динамично изменяющейся геополитической ситуации в современном мире еще в полном объеме не разработана и находится в стадии развития. Известный российский политолог С. А. Караганов, анализируя современную геополитическую ситуацию, отмечает: «Отношения Запада с Россией, как и международная система в целом, в настоящее время перешли в качественно новое состояние. Наверное, не стоит называть то, что сегодня формируется на мировой арене, новой холодной войной. Противостояние, развязываемое на наших глазах, во многом будет проходить в иных условиях. Скорее всего, оно окажется менее глубоким. Однако не стоит исключать и того, что временами оно может быть даже более опасным, чем холодная вой-

на. Назовем это состояние международных отношений “новой эпохой”»¹.

Современные отношения Запада с Россией обуславливаются определенной системой геополитических факторов. Данные факторы условно можно разделить на 3 основные группы. Первая группа — это традиционные геополитические стереотипы, присущие западным политическим элитам и сформировавшиеся еще во времена Советского Союза и отчасти даже Российской империи. Ко второй группе относятся геополитические установки, возникшие в условиях стремительных геополитических изменений в конце XX — начале XXI вв. Третью группу составляют разрабатываемые в настоящее время геополитические стратегии поведения на мировой арене и защиты национальных интересов в условиях явно обозначившейся тенденции перехода к многополярному миру.

Таким образом, в основе многих разногласий между Западом и Россией лежат геополитические, пространственные факторы. Они во многом определяют отношение западного мира к нашей стране. В последние десятилетия в мировых геополитических процессах происходит значительное усиление значения воздушного и космического пространства. Воздушное пространство является частью государственной территории. Конт-

¹ Караганов С. А. Новый век — новая эпоха // Воздушно-космическая оборона. 2008. № 3. С. 12.

роль над ним — суверенное право каждого государства, а степень такого контроля свидетельствует о силе страны, ее возможностях защищать государственные интересы и обеспечивать национальную безопасность. Присутствие страны в открытом международном пространстве является одним из важных свидетельств ее роли и влияния в мировом сообществе. Не случайно в период давления со стороны некоторых западных государств на нашу страну после пятидневной войны на Кавказе два российских стратегических бомбардировщика Ту-160 были направлены с дружеским визитом в Венесуэлу, совершив трансконтинентальные перелеты и обозначив присутствие России в воздушном пространстве западного полушария.

Космическое пространство признано территорией общего пользования. Роль России в освоении космоса общепризнанна. В нашей стране были заложены философские и теоретические основы деятельности по освоению космического пространства. Большой вклад был внесен российскими специалистами в создание инженерно-технической базы космической деятельности. Это позволило открыть человечеству дорогу к практическому освоению космического пространства. Годы кризиса негативно сказались и на российской космонавтике. В настоящее время в этой сфере явно

наметились положительные тенденции. Так, Э. Геворкян отмечает: «Несколько лет назад Правительством Российской Федерации была утверждена Федеральная космическая программа РФ (ФКП) на 2006–2015 гг. Сразу же после ее принятия некоторые аналитики объявили ее недостаточно амбициозной. На это были основания. В программе не шла речь о таких, например, проектах, как экспедиция на Марс, создание орбитальных поселений или лунной базы. Но ФКП зафиксировала весьма важный аспект российской космонавтики — период выживания завершился и начинается этап развития»².

Основу воздушно-космической обороны российского государства, соответствующую новым геополитическим условиям в мире, будет составлять, по нашему мнению, обширный комплекс общегосударственных и военных мероприятий. В случае нападения на нашу страну будут осуществляться собственно боевые действия, сражения и операции разнородных (разнородных) группировок войск (сил), проводимые в общей системе вооруженной борьбы. Особенно важно, что боевые действия должны будут осуществляться под единым руководством, по единому замыслу и плану в целях защиты Российской Федерации и ее союзников от нападения с воздуха, из космоса и через космос. Практических шагов

² Геворкян Э. Запущенный космос. Вялые амбиции и перспективы капитализации государственного бренда // Политический журнал. 2008. № 1. С. 27.

по созданию указанного комплекса предпринималось пока недостаточно. Поэтому реально система ВКО состоит из двух самостоятельных подсистем: системы противовоздушной обороны (ПВО) и системы ракетно-космической обороны (РКО). При этом каждая из них имеет свои системы управления, разведки и предупреждения о нападении воздушных и ракетно-космических средств противника, поражения и подавления, свои системы обеспечения и свои автономные научные комплексы. Единой является лишь система подготовки специалистов с высшим военным образованием. О системе военно-космической обороны можно говорить лишь при условии координации применения систем ракетно-космической обороны и противовоздушной обороны со стороны Генерального штаба Вооруженных Сил РФ.

Таким образом, система военно-космической обороны России требует дальнейшего развития в целях обеспечения национальной безопасности нашей страны и повышения ее роли как субъекта глобальных геополитических процессов в современном мире. Совершенствование данной системы требует учета различных базовых факторов: военных и геополитических, экономических и научно-технических. В данной связи В. И. Лутовников и Ю. Н. Мотин пишут: «Военно-политическая обстановка в современ-

ных условиях остается достаточно напряженной. С учетом этого и должно осуществляться военное строительство в России. В то же время вопросы обеспечения обороноспособности страны должны решаться с более полным учетом всех насущных проблем нашего общества, его возможностей, на основе глубоких и всесторонних научно-технических проработок»³.

Развитие воздушно-космической обороны России является важной задачей как в стратегическом, так и военно-геополитическом измерении. С военно-геополитической точки зрения воздушно-космическая оборона является одним из важнейших факторов обеспечения геополитической стабильности, сдерживания вероятных противников от развязывания вооруженных конфликтов, предотвращения их эскалации и перерастания в войну с применением обычного и ядерного оружия. Таким образом, воздушно-космическая оборона представляет собой важный инструмент поддержания геополитического баланса сил в современных условиях. Со стратегической точки зрения воздушно-космическая оборона является гарантом своевременного обеспечения Президента Российской Федерации — Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами России достоверной информацией о воздушно-космической обстановке для принятия соответствующих решений.

³ Лутовников В. И., Мотин Ю. Н. Военно-политические процессы в мире и в России. — М.: Изд-во РАГС, 2004. С. 96.

Освоение космоса является крайне капиталоемким и высокотехнологичным видом деятельности, который в настоящее время может осуществляться только небольшой группой наиболее развитых государств, имеющих соответствующий экономический и научно-технический потенциал. Осуществление космической деятельности произвело подлинный переворот в военном деле и привело к созданию новых систем вооружений межконтинентального и глобального масштаба. Велика роль космоса и в развитии связи, метеорологии, геодезии, картографии, геологии, гидрологии и других отраслей народного хозяйства. Многие космические системы в ряде данных сфер являются разработками так называемого двойного применения и могут использоваться как в мирных, так и в военных целях.

Поскольку проблемы космоса тесно переплетены с интересами государств в военной, политической и других областях, они стали предметом обсуждения в рамках ООН. В 1959 г. Генеральная Ассамблея ООН образовала для обсуждения проблем космоса специальный вспомогательный орган — Комитет ООН по использованию космического пространства в мирных целях. Первоначально в составе этого Комитета было 18 членов. Однако данный орган постоянно расширялся, и в настоящее время количество его чле-

нов достигло 64. В 1962 г. Комитет учредил 2 вспомогательных органа — юридический и научно-технический подкомитеты. Комитет является основным кодифицирующим органом в области международного космического права, и им проделана значительная работа в данном направлении, получившая положительную оценку международного сообщества⁴.

Так, согласно правовому режиму космического пространства и небесных тел космос является частично демилитаризованной зоной. Это означает, что государства взяли на себя обязательства не выводить на орбиту вокруг Земли любые объекты с ядерным оружием или любыми другими видами оружия массового уничтожения на борту. Запрещается также устанавливать такое оружие на небесных телах или размещать в космическом пространстве каким-либо иным образом. «Доктринальное толкование этого положения исключает из данного запрета суборбитальный (т. е. не совершающий хотя бы одного полного витка вокруг Земли) пролет через космос объектов с ядерным оружием на борту, т. е. стратегических межконтинентальных ракет, а также размещение в космосе объектов с обычным оружием на борту»⁵.

В условиях, когда международно-правовой режим космоса предусматривает только его частичную демилитаризацию и нейтрализацию

⁴ Международное право / Отв. ред. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. — М.: Международное право, 2007. С. 669.

⁵ Там же. С. 671.

Луны и других космических тел, большое значение для ограничения военного использования космоса имеют двухсторонние российско-американские договоры. Однако эта правовая база в настоящее время серьезно деформирована, и процесс ее размыwania продолжается. 30 лет такую ограничительную функцию исполнял Договор об ограничении систем противоракетной обороны (ПРО). Он был подписан в Москве 26 мая 1972 г. руководителями США и СССР и предусматривал отказ обеих сторон от создания, испытания и развертывания систем или компонентов ПРО морского, воздушного, космического или мобильно-наземного базирования для борьбы со стратегическими баллистическими ракетами. Договор также исключал создание системы ПРО для территорий США и СССР в полном объеме.

Каждая сторона обязалась иметь не более двух систем ПРО (вокруг столицы и в районе основной базы пусковых установок межконтинентальных баллистических ракет). В этих районах в радиусе 150 км могло быть развернуто не более 100 пусковых неподвижных противоракетных установок. Позже, в июле 1974 г., по дополнительному протоколу к этому Договору, разрешалось иметь только одну такую систему: либо вокруг столицы, либо в районе пусковых установок меж-

континентальных баллистических ракет. Советский Союз выбрал для развертывания своей системы ПРО район с центром в Москве, а США — вокруг ракетной базы Гранд-Форкс. Однако 12 июня 2002 г. США в одностороннем порядке вышли из договора. Как отмечает консультант Международно-договорного управления Министерства обороны РФ В. С. Колтунов, аргументы, приведенные американской стороной для объяснения своего выхода из Договора, «как это вполне очевидно, призваны завуалировать истинные мотивы курса на развертывание ПРО территории страны. А они состоят в том, чтобы обеспечить абсолютное стратегическое доминирование США в мире, использовать ПРО как эффективный инструмент проведения политики с позиции силы»⁶.

Важную роль в ограничении военной деятельности в космосе продолжают играть российско-американские договоры об ограничении стратегических наступательных вооружений. Однако США в последнее время начинают терять к ним интерес и не дают положительного ответа на российские предложения продолжить переговоры по данному вопросу. В данной связи можно предположить, что свертывание договорной базы по ограничению военной деятельности в космическом пространстве,

⁶ Колтунов В. С. Договор по ПРО и стратегическая стабильность [Электронный документ] // Московский физико-технический институт: Центр по изучению проблем разоружения, энергетики и экологии [Доступ: <http://www.armscontrol.ru/course/lectureskoltunov3.htm>].

на которое взяло курс руководство Соединенных Штатов, ведет к усилению военного соперничества в этой сфере, повышает его геополитическое значение для обеспечения военной безопасности нашей страны.

Научно-технический прогресс в военном деле ведет к повышению и роли Военно-воздушных сил в современных условиях. Они обладают в наше время большими возможностями в решении военно-стратегических задач и могут вносить значительный вклад в поддержание геополитической стабильности. В данной связи А. Куликов пишет: «Иностранные специалисты полагают, что ВВС уже давно способны самостоятельно решать стратегические задачи, а в современных условиях воздушно-космическая

мощь является доминирующим и решающим элементом боевой мощи вооруженных сил. При этом в ближайшем будущем воздушная сфера и космос станут единой средой, используемой для боевых полетов»⁷.

Россия, обладающая статусом ведущей воздушно-космической державы, по нашему мнению, не может оставаться в стороне от мировых геополитических процессов, самым существенным образом затрагивающих стратегическое значение космоса. Она должна оказывать на них такое влияние, которое способствовало бы поддержанию прочного мира и стратегической стабильности в воздушно-космическом пространстве, сохраняя при этом благоприятные условия для своего экономического развития.

⁷ Куликов А. Перспективы развития ВВС США // Воздушно-космическая оборона. 2007. № 6 (37). С. 49.

50 МУЛЬТИКУЛЬТУРАЛИЗМ КАК ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ (канадский опыт)

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

МУЛЬТИКУЛЬТУРАЛИЗМ, ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ПОЛИТИКА, ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ,
НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА, КАНАДА

KEY WORDS

MULTICULTURALISM, STATE POLICY,
FEDERAL LEVEL, NATIONAL POLICY, CANADA

В свете подготовки новой редакции Концепции государственной национальной политики РФ в статье рассматривается опыт Канады по реализации идеологии и политики мультикультурализма. По мнению авторов, пример Канады показывает, что формирование единой общегражданской идентичности совместимо с поддержанием культурного многообразия. Переоценка и реорганизация прав меньшинств на демократических началах может усилить солидарность национального сообщества и обеспечить стабильность за счет устранения «питательной среды» для роста крайних форм национализма и шовинизма.

В последнее время проблема мультикультурализма все чаще и чаще становится предметом обсуждения в российском академическом

Experience of Canada in realization of ideology and policy of multiculturalism is considered in the article in connection with the new edition of the Conception of state national policy. In the author's opinion, example of Canada shows that formation of joint civil identity is compatible with the support of cultural diversity. Reassessment and reorganization of the minority rights on the basis of democracy can strengthen the solidarity of national communities and provide stability at the expense of elimination of «breeding grounds» for growth of the extreme forms of nationalism and chauvinism.

и интеллектуальном сообществе. Мультикультурализм при этом определяется как идеология, политика и социальный дискурс, признающие правомерность и ценность культурного плюрализма, уместность и значимость многообразия и разноликости культурных форм. В контексте мультикультурализма непохожесть и отличительность перестают рассматриваться как «чуждое», становясь просто «другим»¹.

ЛИХОМАНОВА

Людмила Федоровна — кандидат филологических наук, доцент кафедры иностранных языков Северо-Западной академии государственной службы.
E-mail: fl@szags.ru

МЕЛЬНИК

Елена Юрьевна — кандидат технических наук, ведущий специалист отдела международной работы Всероссийского научно-исследовательского института метрологии им. Д. И. Менделеева.
E-mail: elenamelnik@mail.ru

¹ Низамова Л. Р. Идеология и политика мультикультурализма: потенциал, особенности, значение для России [Электронный документ] // Автономная некоммерческая неправительственная организация «Казанский институт федерализма»: официальный сайт [Доступ: <http://www.kazan.fed.ru/actions/konfer9/12>]

Мультикультурализм как идеология и политика воспринимается в России неоднозначно. Так, критики мультикультурализма утверждают, что «мультикультурализм, возведенный в идеологию, блокирует демократический плюрализм, подменяя гражданское общество совокупностью автономных и конкурирующих друг с другом культурных сообществ»².

В то же время сторонники мультикультурализма, признавая его недостатки, считают, что это реальность, с которой нельзя не считаться. Россия веками складывалась как многоукладное государство, где сообщества, представляющие разные культуры и даже цивилизации, вырабатывали единые принципы общежития в одной стране, интегрировались в общее геокультурное пространство. Но за последние годы эта ситуация в Российской Федерации значительно изменилась в связи с резко возросшими потоками мигрантов. Сейчас в России говорят о миграционных вызовах, которые, если их игнорировать, могут стать проблемами и привести к конфликтным ситуациям.

В 1996 г. была принята Концепция государственной национальной политики. Но в условиях быст-

ро меняющейся ситуации в стране вскоре стало очевидно, что многие положения Концепции уже устарели. Поэтому с 2002 г. началась работа над новой редакцией, в ходе которой выяснилось, что у экспертов нет единого мнения ни по использованию терминологии, ни по выработке новых подходов. Результатом работы над новой редакцией явился текст, который был согласован с органами государственной власти и обсужден в Общественной палате России. В новой редакции Концепции четко определены цели: укрепление единства российской нации и сохранения этнокультурного многообразия Российской Федерации³. Поэтому сейчас, когда все еще идет процесс обсуждения и согласования текста новой редакции, нам представляется актуальным знакомство с опытом реализации идеологии и политики мультикультурализма в других странах.

В нашей статье рассматривается опыт Канады, которая была первой страной, где мультикультурализм был принят как официальная идеология и политика. В основу статьи положены материалы анализа, проведенного сотрудниками информационно-исследовательского отдела Библиотеки

² Малахов В. Культурный плюрализм versus мультикультурализм [Электронный документ] // Рутения: интернет-проект московского издательства «Объединенное гуманитарное издательство» и кафедры русской литературы Тартуского университета. [Доступ: http://www.ruthenia.ru/logos/number/2000_5-6_01.htm]

³ Гражданское единство и многообразие культур — фактор конкурентоспособности России: Интервью с министром по национальной политике РФ А. В. Журавским [Электронный документ] // Национальный акцент: приложение к газете «Аргументы и факты» от 30 октября 2008 г. [Доступ: <http://www.argumenti.ru/publications/8319>]

52 Парламента Канады М. Дьюнигом и М. Леманом⁴.

МУЛЬТИКУЛЬТУРАЛИЗМ КАК ФАКТОР ФОРМИРОВАНИЯ КАНАДСКОГО ОБЩЕСТВА

С демографической точки зрения канадское общество можно разделить на 3 основные группы. Первая группа состоит из коренных народов и включает американских индейцев, метисов и эскимосов. Вторая группа представлена франко- и англоговорящими канадцами, предки которых колонизировали Канаду. Третья группа включает канадцев, предки которых не были французами или англичанами. Представители этих групп проникали на территорию Канады постепенно. Первыми из Азии сюда прибыли предки коренных народов, за которыми несколько тысячелетий спустя последовали французские и английские колонизаторы, провозгласившие себя официальными основателями Канады. В начале XX в. в Канаду устремляются иммигранты из многих европейских стран. Своего пика приток иммигрантов достигает в 1912–1913 гг., когда их ежегодное количество превышало 5% от общего населения Канады.

За последние годы количество иммигрантов, прибывающих в Канаду, достигло небывалой высоты. В период с 1991 по 2001 гг. в Канаду был разрешен въезд 2,2 млн иммигрантов, многие из которых — выходцы из Азии и Южной и Центральной Америки. За этот период Канада приняла также большое количество беженцев из стран третьего мира.

Культурное многообразие Канады проявляется на уровне этнического состава. Если во времена Конфедерации население Канады составляли в основном англичане (60%) и французы (30%), то к 1981 г. в результате снижения рождаемости и притока иммигрантов неевропейцев количество англо-канадцев и франко-канадцев снизилось до 40% и 27% соответственно. К началу XXI в. число этнических англичан, французов и канадцев упало до 46%. (Термин «канадец» впервые был введен во время переписи населения в 1996 г.) Согласно переписи 2001 г., в Канаде проживают представители более 200 этнических групп.

Важнейшим фактором канадского плюрализма является языковое многообразие. Согласно переписи населения 2001 г., 59,1% населения своим родным языком считают английский, 22,9% — французский и 18% — другие языки, среди которых доминирует китайский.

⁴ Низамова Л. Р. Идеология и политика мультикультурализма: потенциал, особенности, значение для России [Электронный документ] // Автономная некоммерческая неправительственная организация «Казанский институт федерализма»: официальный сайт [Доступ: <http://www.kazanfed.ru/actions/konfer9/12>]

МУЛЬТИКУЛЬТУРАЛИЗМ КАК ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ

Канадские аналитики считают, что природа и характер федерального мультикультурализма прошли 3 стадии развития: начальную (до 1971 г.), стадию становления (1971–1981 гг.) и стадию институционализации (с 1982 г. по настоящее время).

1. НАЧАЛЬНАЯ СТАДИЯ (до 1971 г.)

Период, предшествовавший 1971 г., можно охарактеризовать как период постепенного движения к признанию того факта, что этническое многообразие является неотъемлемой частью канадского общества. В символическом и культурном плане строительство канадского общества было ориентировано на копирование британской модели. Это нашло отражение в политических, экономических и социальных институтах Канады. До принятия в 1947 г. парламентского Акта о канадском гражданстве все канадцы определялись как британские подданные, а целый ряд культурных символов узаконивал британскую составляющую англоязычной Канады. В большинстве случаев федеральные власти не признавали ценности разнородности культур, считая этнические и расовые различия враждебными национальным интересам и пагубными для самобытности и целостности Канады. И только массовый приток иммигрантов по-

сле Второй мировой войны заставил центральные власти пересмотреть роль и статус «других этнических групп» в развивающейся динамике канадского общества.

Развитие событий в 1960-е гг. положило конец правительственной политике ассимиляции и привело к появлению мультикультурализма. Необходимость в изменении была результатом все усиливавшегося давления со стороны коренных народов Канады, с одной стороны, и французских националистов — с другой, и, кроме того, результатом возмущения недовольства этнических меньшинств их местом в обществе.

2. ПЕРИОД СТАНОВЛЕНИЯ (1971–1981 гг.)

В 1969 г. Королевская комиссия по билингвизму и бикультурализму опубликовала отчет, в котором рассматривался вклад этнических групп в культурное обогащение Канады. Комиссия рекомендовала «интеграцию» (а не ассимиляцию) в канадское общество этнических групп иммигрантов с предоставлением им прав полного гражданства и равного участия в институциональной структуре Канады. Эти рекомендации ускорили введение инновационной этнокультурной политики. В качестве основных целей этой политики выделялись:

- помощь этно-культурным группам в сохранении и развитии своей самобытности;
- помощь этническим группам в преодолении барьеров для

- широкого участия в жизни канадского общества (таким образом, политика мультикультуризма поддерживала широкое вовлечение и равноправное участие этнических меньшинств в основных институтах, не отнимая у них права идентифицировать себя с избранными элементами их культурного прошлого);
- способствование развитию культурного обмена между всеми этно-культурными группами;
 - помощь иммигрантам в усвоении по крайней мере одного из официальных языков.

Претворение в жизнь этих целей зависело от финансирования. В период с 1971 по 1981 гг. было выделено почти 20 млн долларов на инициативы по поддержанию языка и культуры этнических групп. Для претворения в жизнь политики мультикультурализма было создано Управление по мультикультурализму. Управление спонсировало деятельность, направленную на помощь этническим меньшинствам в области прав человека, гражданства, культурного многообразия и свободы от расовой дискриминации. В 1973 г. было создано Министерство по культуризму для контроля за осуществлением мультикультуральных инициатив. Кроме того, были установлены официальные связи между правительством и этническими организациями для обеспечения их вклада в процесс принятия решений.

Те, кто разрабатывал политику в 1971 г., рассматривали в качестве барьеров к социальной адаптации

и экономическому успеху в основном языковые и культуральные факторы. Заметно возросший приток иммигрантов, принадлежащих к этническим меньшинствам, основными проблемами которых были получение работы, жилья и образования и борьба с дискриминацией, потребовал изменения в политике мультикультурализма. Равенство через устранение дискриминационных барьеров стало основной задачей мультикультуральных программ, а политика и программы в сфере расовых отношений были направлены на обнаружение и борьбу с проявлениями расовой дискриминации на всех уровнях.

3. ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ (с 1982 г. по настоящее время)

В 1980-е гг. происходит институционализация мультикультурной политики. Изменения в этой политике совпали с трудным периодом в развитии расовых отношений в Канаде. В больших городах иммиграция за короткий срок в значительной мере изменила этнический состав населения. Одновременно появляются отдельные люди и группировки, исповедующие расистские идеи. Поэтому правительство сначала сосредоточивает свои усилия на институциональных изменениях, чтобы помочь канадским институтам адаптироваться к реальности существования новых групп иммигрантов. Следующим изменением было введение антидискриминационных программ, разработанных для того,

чтобы помочь устранить социальные и культурные барьеры, отделяющие этнические меньшинства от большинства населения.

В 1982 г. Канадская Хартия прав и свобод признает мультикультурализм. Параграф 27 Хартии гласит: «Эта Хартия должна толковаться в соответствии с сохранением и укреплением мультикультурального наследия Канады». Это является чрезвычайно важным, так как включает мультикультурализм в структуру канадского общества. Он обязывает суды учитывать существование мультикультурализма при принятии решений на самом высоком уровне. По словам бывшего Комиссара по правам человека, этот пункт дает в руки органам правосудия механизм, который помогает им в тех случаях, когда нужно сохранить равновесие между правами отдельного человека и мультикультуральными правами. Примером может служить проблема свободы выражения мнения отдельным лицом, когда должно приниматься во внимание запрещение расистских высказываний и распространение расистской пропаганды. Следовательно, принцип, лежащий в основе выражения мнения, не распространяется до абсолютной свободы высказывания. Более того, Канадская Хартия прав и свобод гарантирует равенство и справедливость всем, независимо от расы и этнической принадлежности. В параграфе 15 указывается: «Каждый человек равен перед законом и имеет право на равную защиту и равные преимущества

закона без какой бы то ни было дискриминации и в особенности дискриминации на почве расового, национального или этнического происхождения, цвета кожи, религии, пола и возраста».

В 1984 г. специальный парламентский комитет по правам этнических меньшинств опубликовал доклад «Равенство сейчас», а в 1985 г. был создан постоянный комитет по мультикультурализму при Палате общин. В 1987 г. комитет опубликовал обширный доклад, который содержал призыв к введению в силу новой политики по мультикультурализму и созданию департамента по мультикультурализму. Новая политика вступила в силу в 1988 г., когда Парламент принял Акт о мультикультурализме. Канада была первой страной в мире, которая приняла национальный закон о мультикультурализме.

Акт признавал многообразие в качестве основной характеристики канадского общества, играющей важную роль в процессе принятия решений федеральным правительством. Он был направлен на сохранение культуры и языка, уменьшение дискриминации, усиление культурной эмпатии и содействие институциональным изменениям на федеральном уровне. Стремясь достичь равновесия между культурной самобытностью и равенством, создатели Акта закрепили право всех граждан отождествлять себя с определенным культурным наследием по своему выбору и в то же время поддерживать «широкое

участие во всех аспектах жизни канадского общества».

В сущности, Акт был направлен на то, чтобы сохранить и инкорпорировать культурные различия в функционирование канадского общества, обеспечивая в то же время равный доступ и широкое участие всех канадцев в социальной, политической и экономической сферах. В акте подчеркивалась необходимость искоренения расизма и устранения дискриминационных барьеров, несовместимых с приверженностью Канады правам человека, а также признавалась необходимость расширить участие этнических меньшинств в деятельности основных институтов страны. Этническое многообразие в этих институтах должно было стать естественным и нормальным компонентом при принятии решений, распределении ресурсов и определении приоритетов.

Все правительственные агентства, департаменты и корпорации должны были способствовать смешению культур и принимать участие в разработке и реализации планов, программ, процедур и стратегий принятия решений, которые обеспечивали бы широкое и равное участие меньшинств в институциональных структурах. В 1991 г. после утверждения Парламентом был создан департамент по мультикультурализму и гражданству. Под эгидой вновь созданного департамента были разработаны следующие программы:

- расовые отношения и межкультурное понимание, «чтобы обес-

печить среди канадцев и в канадских институтах понимание, принятие и внедрение принципов расового равенства и мультикультурализма»;

- культурное наследие и языки, «чтобы помочь канадцам сохранить свою культуру, язык и этнокультурное своеобразие»;
- поддержка и участие общества, «чтобы поддержать широкое и равноправное участие в жизни Канады отдельных людей и сообществ из расовых и этнокультурных меньшинств».

Если предшествующие мультикультурные программы сосредоточивали внимание на сохранении культуры и межкультурном взаимодействии через развитие этнической прессы и организацию фестивалей, то в обновленных программах особое внимание уделялось пониманию между представителями разных культур и достижению социальной и экономической интеграции путем устранения дискриминационных барьеров, институционализации изменений и предоставления преимущественных прав для создания равных возможностей.

Однако новый департамент просуществовал недолго. Осенью 1993 г. он был распущен и программы по мультикультурализму были переданы в новый департамент по наследию Канады, в сферу деятельности которого были включены также ответственность за официальные языки, искусство и культуру, трансляции по радио и телевидению, национальные парки и исторические достопримечательности,

права человека, любительский спорт и государственные церемониальные мероприятия.

Вследствие усилившейся критики мультикультурных программ в 1995 г. департамент по наследию Канады начал всесторонний пересмотр своих программ. В конце октября 1996 г. министр департамента по мультикультурализму объявил о новой программе, в которой были поставлены 3 цели: социальная справедливость (построение справедливого общества); гражданское участие (обеспечение участия в формировании общества канадцев всех этнических групп); своеобразие (создание общества, которое признает, уважает и отражает многообразие культур с тем, чтобы люди, имеющие разное происхождение, чувствовали, что они являются частью Канады).

Обновленная программа содержала следующие предложения:

- помогать в развитии стратегий для облегчения широкого и активного участия этнических, расовых, религиозных и культурных сообществ в жизни Канады;
- поддерживать коллективные инициативы и реакцию сообществ на этнические, расовые, религиозные и культурные конфликты и преступления на почве ненависти;
- совершенствовать возможности государственных институтов реагировать на этническое, расовое, религиозное и культурное многообразие;
- поощрять развитие мультикультуральной политики, программ

и практической деятельности в этой сфере федеральных органов власти;

- способствовать усилению общественного осознания, понимания и диалога по вопросам мультикультурализма, расизма и культурного многообразия в Канаде.

В это же время было объявлено об официальном создании Фонда по расовым отношениям, полномочия которого включают: проведение исследований, сбор данных и развитие национальной информационной базы для лучшего понимания природы расизма и расовой дискриминации, обеспечение информационной поддержки обучения эффективным расовым отношениям и повышения профессионального уровня; распространение информации с целью усиления общественного осознания важности искоренения расизма. Первоначально Фонд финансировался за счет одноразового взноса федерального правительства в 24 млн долларов, а в дальнейшем — за счет доходов, получаемых от инвестиций, пожертвований и сбора средств.

В ноябре 2002 г. правительство объявило, что каждый год 27 июня будет отмечаться День мультикультурализма. В 2005 г. было объявлено, что в государственном бюджете предусмотрено инвестирование в течение 5 лет 56 млн долларов для осуществления Плана действий против расизма. Бюджет также ассигновал 25 млн долларов на Программу по проведению торжественных поминальных церемоний и образованию, в рамках которой

будут осуществляться образовательные и поминальные инициативы для освещения вклада в жизнь Канады групп, которые имеют неприятные воспоминания в результате исторических событий во времена войн или в результате нынешней иммиграционной политики. В рамках этой программы в августе и ноябре 2005 г. была достигнута принципиальная договоренность с украинско-канадской, итальяно-канадской и китайско-канадской общинами. Программа будет финансировать предложения, которые признают исторический опыт этнокультурных сообществ.

В марте 2005 г. правительство опубликовало документ под названием «Канада для всех: План действий против расизма». Основными целями этого документа были провозглашены: укрепление социальной сплоченности общества, разработка структуры прав человека и доказательство возглавления федеральными властями борьбы против расизма и преступлений на почве ненависти.

На международном уровне Канада приняла Конвенцию ЮНЕСКО о защите и содействии многообразию культур. В Конвенции подчеркивается, что книги, фильмы, телевизионные программы и другие товары и услуги в сфере культуры имеют особую природу, которая выходит далеко за рамки их коммерческой ценности. Конвенция также подтверждает право любой страны принимать меры, благоприятствующие многообразному выражению / проявлению культур.

ОТНОШЕНИЕ К МУЛЬТИКУЛЬТУРАЛИЗМУ

Различные публикации и опросы общественного мнения показали, что канадцы в большинстве своем поддерживают мультикультурное общество, по крайней мере, в принципе. Тем не менее, многие канадцы не понимают, что такое мультикультурализм, каковы его цели и чего с его помощью можно достичь в таком либерально-демократическом обществе, как канадское. Мультикультурализм может охватывать народные песни, танцы, народные ремесла и искусства, фестивали национальной кухни, музеи, национальные языки, исследования в области этнологии, прессу на языке этнических меньшинств, культуру и права человека. Смысл этого термина чаще всего затемняется в результате его неразборчивого применения по отношению к очень широкому кругу ситуаций, практик, ожиданий и целей.

Например, жители Квебека с самого начала выражали обеспокоенность по поводу федеральной политики мультикультурализма и даже противодействовали ей. Это объяснялось в основном тем, что, с их точки зрения, эта политика была очередной попыткой федеральных властей вмешаться во внутренние дела их провинции. Многие склонны были рассматривать мультикультурализм как уловку, для того чтобы понизить особый статус жителей Квебека до уровня других этнических меньшинств под властью англоговоря-

щей части Канады. Поэтому мультикультурализм рассматривался ими как попытка ослабить статус франкоговорящих канадцев, что могло бы создать угрозу равноправному партнерству англоговорящих и франкоговорящих канадцев. Для многих квебекцев сама мысль об уменьшении прав франкоговорящих канадцев до одного уровня с другими этническими меньшинствами, во имя мультикультурального равенства, несовместима с договором между двумя равными народами, основавшими Канаду.

В 1991 г. был учрежден гражданский Форум по будущему Канады, на заседаниях которого также выражалась тревога по поводу отношения общественности Канады к политике мультикультурализма. Участники Форума обнаружили глубокое расхождение между в основном положительной реакцией на растущее этническое многообразие Канады, с одной стороны, и оппозицией тому, что считалось официальным мультикультурализмом, с другой. Глубокая приверженность культурному многообразию уравновешивалась еще более глубоким убеждением, что если страна хочет остаться объединенной, граждане должны сначала научиться быть канадцами.

Большинство участников Форума говорили о том, что хотя канадцы принимают и ценят культурное многообразие Канады, они не одобряют многие мероприятия

программы федерального правительства, считая их дорогостоящими и сеющими рознь, так как они, скорее, напоминают канадцам об их различном происхождении, нежели об их общих символах, обществе и будущем.

Опасения по поводу того, что политика мультикультурализма способствует слишком большому многообразию за счет единства, все чаще и чаще высказываются за последние годы. Критики говорят, что эта политика сеет рознь, так как она подчеркивает то, что отличает людей, а не те ценности, которые являются общими для всех канадцев. С другой стороны, защитники канадского подхода к мультикультурализму утверждают, что данный подход способствует интеграции, показывая иммигрантам, что им не надо выбирать между сохранением своего культурного наследия и участием в жизни канадского общества, потому что они могут совмещать то и другое.

В своей книге «Продавая иллюзии: культ мультикультуризма в Канаде»⁵, опубликованной в 1994 г., Н. Биссондат, уроженец Тринидада, критикует правительственную политику мультикультурализма. В его книге звучит тревога по поводу потенциальной угрозы разобщения общества, заложенной в политике культурного многообразия. По мнению автора, поощрение правительством этнических различий приводит к тому, что иммигранты

⁵ *Bissoondath N. Selling Illusions: The Cult of Multiculturalism in Canada. — Toronto: Stoddart, 1990.*

усваивают «психологию отделения» от основного направления культуры. Он обвиняет мультикультурализм в том, что следование его принципам приводит к изоляции этно-расовых групп и образованию их отдельных анклавов. При этом поощряется развитие менталитета, обращенного внутрь себя, когда человека не интересует окружающее. Формирование подобного менталитета, считает Н. Биссондат, вбивает клин между канадцами различного этнического происхождения. Автор утверждает, что единство и сплоченность приносятся в жертву философии, которая разделяет людей, усиливает непонимание и враждебность и сталкивает различные группы в конкуренции за власть и ресурсы.

Другие авторы, такие как Р. Гвин в книге «Национализм без барьеров»⁶ и Дж. Гранштейн в эссе «Кто убил Канадскую историю?»⁷, подвергают критике то, что они рассматривают как отрицательные последствия политики мультикультурализма. Р. Гвин считает, что политическая элита ошибалась, когда пыталась объяснить, что негативная реакция на политику мультикультурализма была вызвана «временной боязнью безработицы» в начале 1990-х гг., а не страхом, испытываемым многими ка-

надцами, что они становятся чужими в своей стране. В своем эссе Дж. Гранштейн делает вывод, что официальный мультикультурализм и политкорректность привели к гибели канадской истории в школе и среди канадской молодежи в целом. Он утверждает, что целый ряд исследований, проведенных в школах, и среди молодежи, окончившей школу, показал, что канадцы все хуже и хуже знают свою историю и не могут сдать самые простые тесты по истории. Дж. Гранштейн утверждает также, что политика мультикультурализма помогла в распространении среди иммигрантов и даже коренного населения идеи о том, что Канада, особенно англоговорящая часть ее, не имеет своей культуры и самобытности.

Отвечая на эти аргументы, философ В. Кумлика в 1998 г. опубликовал работу «Обретая свой путь: новое осмысление этнокультуральных отношений в Канаде»⁸. Он пишет: «Имеющиеся данные не подтверждают заявлений о том, что мультикультурализм снизил уровень интеграции иммигрантов». Используя статистику по таким показателям, как натурализация среди иммигрантов, степень участия в политической жизни страны, уровень владения официальным языком, доля сме-

⁶ *Guyn R. Nationalism without Walls: The Unbearable Lightness of Being Canadian.* — Toronto: McClelland and Stewart, 1995.

⁷ *Granatstein J. L. Who Killed Canadian History?* — Toronto: Harper Collins, 1998.

⁸ *Kymlicka W. Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada.* — Oxford: University Press, Don Mills, 1998.

шанных браков, автор утверждает, что политика мультикультурализма работает и нет свидетельств того, что она способствует этнической разобщенности.

Недавние опросы общественно-го мнения показывают, что принятие многообразия культур становится нормой в Канаде. По данным исследования, опубликованного Информационно-исследовательским центром Канады в 2003 г., 54% опрошенных заявили, что мультикультурализм заставляет их гордиться тем, что они канадцы. Эта точка зрения разделяется 66% людей в возрасте от 18 до 35 лет.

Поддержка политики мультикультурализма не ослабла и после событий 11 сентября 2001 г. По дан-

ным обследованию Информационно-исследовательского центра Канады, опубликованного в 2005 г., две трети канадцев считают, что мультикультурализм защищает от экстремизма, а не приводит к нему.

Таким образом, пример Канады показывает, что формирование единой общегражданской идентичности совместимо с поддержанием культурного многообразия. Переоценка и реорганизация прав меньшинств на демократических началах может усилить солидарность национального сообщества и обеспечить стабильность за счет устранения «питательной среды» для роста крайних форм национализма и шовинизма.

62 ЗАДАЧА УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКОЙ С ОЦЕНКОЙ СОСТОЯНИЯ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА, ОЦЕНКА
СОСТОЯНИЯ, МОДЕЛИ МАКРОЭКОНОМИКИ,
МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ,
ПРОИЗВОДСТВЕННЫЕ ФУНКЦИИ

KEY WORDS

REGIONAL ECONOMY, ESTIMATION OF STATE,
MODELS OF MACROECONOMY, MACROECONOMY
INDICES, PRODUCTION FUNCTIONS

В настоящей работе авторы попытались сформулировать математическую постановку задачи управления региональной экономикой с оценкой состояния и наметить пути ее решения. Произведено уточнение класса производственных функций, через которые выражается связь между известными макроэкономическими показателями, а именно: региональным ВВП, основными фондами региона, трудовыми ресурсами, техническим прогрессом и фондом потребления. Исследования проводились на моделях макроэкономики, с использованием двух подходов. Первый предполагает рассмотрение экономики региона как единой однородной системы, второй — использование разделения экономики по укрупненным группам — секторам.

The authors made attempts to formulate the mathematical problem of regional economy management with the state estimation, and to trace the methods of its solution. The types of production functions have been specified in the paper, via which the relations are expressed between the well-known macroeconomic indices, namely: regional gross domestic product, regional fixed assets, human resources, technological progress, and consumption funds. Investigations have been provided with the help of the macroeconomic models which use two approaches. The first one suggests to consider regional economy as an integrated homogeneous system, the second one proposes to divide economy into enlarged groups — sectors.

Процесс развития экономики в регионе можно описать с помощью динамической модели с использованием формальной схемы «пространство — состояние», в которой, по существу, возможен учет воздействий извне с принятием определенной структуры самой экономической системы. Более того, этот подход позволяет в процессе исследования проводить параметрическую адаптацию к складывающейся реальной ситуации, а также вносить соответствующие изменения в структуру системы. Исследования можно проводить, используя модели макроэкономики и рассматривая экономику региона как единую однородную

КУРЗЕНЕВ

Владимир Анатольевич — доктор технических наук, профессор, заведующий кафедрой математики и моделирования социально-экономических процессов Северо-Западной академии государственной службы.
E-mail: kurzenev@szags.ru

ЛЫЧАГИНА

Елена Борисовна — старший преподаватель кафедры информатики Северо-Западной академии государственной службы.
E-mail: kafinf@szags.ru

систему либо с разделением ее по укрупненным группам — секторам. В настоящей работе сделана попытка сформулировать математическую постановку задачи управления региональной экономикой для указанных подходов и наметить пути их решения.

Постановка задачи управления односекторной региональной экономикой с оценкой состояния в общем виде изложена в публикации одного из авторов настоящей статьи¹.

Однако представляется, что в указанной постановке требует уточнения класс производственных функций.

Экономическое состояние и развитие региона принято анализировать с применением известных макроэкономических показателей, а именно: региональных ВВП, основных фондов региона, трудовых ресурсов, технического прогресса и фонда потребления. Связь между ними, как известно, выражается через производственную функцию $F(K, AL)$. Экономическая система региона рассматривается как единое целое. Универсальный продукт этой системы может потребляться и инвестироваться. Если не учитывать в явном виде связи с другими регионами («экспорт-импорт»), то процесс воспроизводства, т. е. экономический рост, можно описать с помощью модели Солоу в абсолютных показателях²:

$$\frac{dK}{dt} = -\mu K + \rho(1-a)F(K, AL); (0) = K_0; L = L_0 e^{\nu t}; A = A_0 e^{\eta t}; X = F(K, AL);$$

$$I = \rho(1-a)X; C = (1-\rho)(1-a)X,$$

где K — фонды; A — технический прогресс; L — число занятых; X — региональный ВВП; I — инвестиции; C — фонд непроизводственного потребления; μ — норма амортизации (доля выбывших за год основных производственных фондов); ρ — норма накопления; a — коэффициент прямых затрат; ν — коэффициент роста рабочей силы; η — коэффициент технического прогресса.

¹ См.: Курзенов В. А. Динамическая модель макроэкономических процессов с управлением в регионе // Государственное и муниципальное управление в России: история и современность: Материалы юбилейной научно-практической конференции СЗАГС. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2002. С. 154–157.

² См.: Перес Г. Х., Гарсия Г. Х. Стохастические процессы и экономический рост при неопределенности // Моделирование экономических и социальных процессов: Сб. ст. — СПб.: СПбГУ, 1998.

Последние 5 параметров являются экзогенными и находятся в следующих границах:

$$\mu \in (0;1), \nu \in (-1;1), \eta \in (0;1), a \in (0;1), \rho \in (0;1).$$

Если перейти к удельным показателям, то модель принимает следующий вид:

$$\frac{dk}{dt} = -(\mu + \nu + \eta)k + \rho(1-a)f(k); \quad k(0) = k_0 = \frac{K_0}{A_0 L_0};$$

$$x = \frac{F(K, AL)}{AL} = F\left(\frac{K}{AL}, 1\right) = f(k); \quad i = \rho(1-a)f(k); \quad c = (1-\rho)(1-a)f(k),$$

где $k = \frac{K}{AL}$ — фондовооруженность; $x = \frac{X}{AL}$ — народнохозяйственная производительность труда; $i = \frac{I}{AL}$ — удельные инвестиции; $c = \frac{C}{AL}$ — среднеличное потребление.

Эта модель экономического роста является детерминированной и не учитывает случайный характер воздействий трудно учитываемых различных факторов. Поэтому более адекватной представляется стохастическая модель, где в исходные уравнения с абсолютными показателями вносятся неопределенность, например, по трудовым ресурсам и техническому прогрессу. Это означает, что в абсолютных показателях модель Солоу может быть записана с помощью следующей системы стохастических дифференциальных уравнений:

$$dK = \rho(1-a)F(K, AL)dt - \mu Kdt; \quad dL = \nu L(dt + A_1(K, AL)dZ_1);$$

$$dA = \eta A(dt + A_2(K, AL)dZ_2),$$

где $Z(t)$ — винеровский процесс, $dZ \in N(0, dt)$; $A_1(K, AL)dZ_1$ — неопределенность для рабочей силы; $A_2(K, AL)dZ_2$ — неопределенность технического прогресса. Будем полагать, что $\text{cov}(dZ_1 dZ_2) = r$.

При переходе к модели в удельных показателях применяется правило стохастического дифференцирования Ито к фондовооруженности как случайному процессу

$$k = \frac{K}{AL}.$$

С учетом допущений:

$$dk = [\rho(1-a)f(k) - (\eta + \nu + \mu)k + P(k)]dt + R(k)dZ, \quad k(0) = k_0 = \frac{K_0}{A_0 L_0},$$

после преобразований³ приходим к соотношению

$$dk = [\rho(1-a)f(k) - (\eta + \nu + \mu)k + P(k)]dt + R(k)dZ, \quad k(0) = k_0 = \frac{K_0}{A_0 L_0}, \quad (1)$$

где введены обозначения

$$P(k) = k(A_1 \nu^2 + A_1 A_2 \nu \eta r + A_2 \eta^2), \quad R^2(k) = k^2(A_1^2 \nu^2 + 2A_1 A_2 \nu \eta r + A_2^2 \eta^2).$$

Полученное уравнение относится к диффузионному типу

$$dk(t) = b(t, k(t))dt + \sigma(t, k(t))dZ(t)$$

с коэффициентом сноса $b(t, k(t)) = \rho(1-a)f(k) - (\eta + \mu + \nu)k + P(k)$

и коэффициентом диффузии $\sigma(t, k(t)) = R(k)$.

Структура решения дифференциального уравнения (1) определяется производственной функцией $f(k)$. Наибольший интерес для практики представляют однородные производственные функции. Поэтому имеет смысл их привести:

- 1) функция Кобба-Дугласа $f(k) = Bk^\alpha$;
- 2) линейная функция $f(k) = Bk + D$;
- 3) функция «затраты — выпуск» $f(k) = \min\left(\frac{k}{a}, \frac{1}{b}\right)$;

³ См.: Перес Г. Х., Гарсия Г. Х. Указ. соч.

- 4) CES-функция $f(k) = C_1(k^{-\rho} + C)^{-\frac{\gamma}{\rho}}$;
- 5) функция Солоу $f(k) = A(k^\alpha + A_1)^\beta$;
- 6) функция Мукерджи $f(k_1, k_2, \dots, k_n) = (b_1 k_1^{a_1} + L + b_n k_n^{a_n})^c$.

Исследование уравнения (1) при различных производственных функциях прежде всего должно дать ответ на вопрос «существует ли сильное решение стохастического дифференциального уравнения (1) и если существует, то единственное ли оно?».

Очевидно, что коэффициенты сноса и диффузии при вышеуказанных производственных функциях удовлетворяют условию Липшица и условию линейного роста, поэтому полученное стохастическое дифференциальное уравнение имеет единственное сильное решение. При выбранном классе производственных функций их неизвестные параметры (коэффициенты) оцениваются методами математической статистики на основе данных реальной статистики, например региона.

Как было отмечено ранее⁴, уравнение (1) можно рассматривать в качестве основного для постановки задач оптимального управления в любых динамических системах, включая экономические региональные. Управляющими параметрами в них могут рассматриваться удельные инвестиции и среднедушевое потребление, например, через коэффициенты a и ρ , а также другие интересующие исследователя параметры.

Постановка такой задачи представляет интерес при общем анализе, однако она не учитывает разделение экономики на средства производства и предметы потребления. Поэтому задача построения динамической модели для многосекторной экономики региона представляется весьма содержательной. Согласно данным⁵, более конструктивным для анализа является разделение экономики на три сектора: нулевой (материальный), производящий предметы труда; первый (фондосоздающий), производящий средства труда; второй (потребительский), создающий предметы потребления. Предполагается, что за каждым сектором закреплены основные производственные фонды, а труд и инвестиции могут свободно перемещаться между секторами. В качестве модели роста используется та же модель типа Солоу, ко-

⁴ См.: Курзев В. А. Указ. соч.

⁵ См.: Колемаев В. А. Экономико-математическое моделирование. — М.: Юнити, 2005.

торая в удельных показателях для открытой многосекторной экономики преобразуется к виду:

$$\left\{ \begin{array}{l} x_i = \theta_i f_i(k_i) \\ \frac{dk_i}{dt} = (x_i + y_i) \frac{s_i}{\theta_i} - \lambda_i k_i, k_i(0) = \frac{K(0)}{\theta_i L(0)}, \\ \lambda_i = \nu_i + \mu_i + \eta_i, i = 0, 1, 2, x_i = \theta_i f_i(k_i) \\ (1 - a_0)x_0 = a_1 x_1 + a_2 x_2 + y_0, y_0 \geq 0 \\ \theta_0 + \theta_1 + \theta_2 = 1, \theta_i > 0, i = 0, 1, 2, \\ s_0 + s_1 + s_2 = 1, s_i > 0, i = 0, 1, 2 \\ AL = A_0 L_0 + A_1 L_1 + A_2 L_2 \\ q_0 y_0 = q_1 y_1 + q_2 y_2, y_1 \geq 0, y_2 \geq 0 \end{array} \right. \quad (2),$$

где $k_i = \frac{K_i}{A_i L_i}$ — фондовооруженность в i -м секторе;

$x_i = \frac{X_i}{A_i L_i}$ — народнохозяйственная производительность в i -м секторе;

$s_i = \frac{I_i}{X_1 + Y_1} = \frac{A_i L_i \rho_i (1 - a_i) f_i(k_i)}{A_1 L_1 x_1 + L y_1}$ — доля инвестиций в i -м секторе в общем объеме инвестиций;

$\theta_i = \frac{A_i L_i}{AL}$ — доля числа занятых в i -м секторе экономики в общем числе занятых;

$y = \frac{Y_0}{L_0}$ — вывоз материалов на одного занятого;

$y_1 = \frac{Y_1}{AL}$ — ввоз инвестиционных товаров на одного занятого;

$y_2 = \frac{Y_2}{AL}$ — ввоз потребительских товаров на одного занятого;

L — общее число занятых; L_i — число занятых в i -м секторе; A — технический прогресс в целом по экономике; A_i — технический прогресс по отраслям; K_i — фонды (капитал) в i -м секторе; X_i — выпуск продукции в i -м секторе; $f_i(k_i)$ — производительность труда в i -м секторе; $v_i(t)$ — годовой темп прироста числа занятых по секторам; μ_i — норма амортизации (доля выбывших за год основных производственных фондов по секторам); a_i — коэффициенты прямых материальных затрат по секторам; ρ_i — норма накопления по секторам; η_i — коэффициент технического прогресса по секторам.

Как и ранее, последние 5 параметров являются экзогенными и принимаются в следующих границах:

$$\mu_i \in (0;1), v_i \in (-1;1), \eta_i \in (0;1), a_i \in (0;1), \rho_i \in (0;1).$$

В динамической модели роста управляющими параметрами могут быть $\theta_i, s_i, y_0, y_1, y_2$. Поэтому далее возможны различные постановки задач на оптимальное управление.

При переходе к стохастической модели система (2) преобразуется к виду

$$\left\{ \begin{array}{l} x_i = \theta_i f_i(k_i) \\ dk_i = \left[\frac{(x_1 + y_1) AL \rho_i (1 - a_i)}{A_1 L_1 x_1 + L y_1} f_i(k_i) + \lambda_i k_i + P_i(k_i) \right] dt + R_i(k_i) + dZ; \\ k_i(0) = \frac{K(0)}{\theta_i L(0)}, \lambda_i = v_i + \mu_i + \eta_i, i = 0, 1, 2, \\ x_i = \theta_i f_i(k_i) \\ (1 - a_0) x_0 = a_1 x_1 + a_2 x_2 + y_0, y_0 \geq 0 \\ \theta_0 + \theta_1 + \theta_2 = 1, \theta_i > 0, i = 0, 1, 2, \\ s_0 + s_1 + s_2 = 1, s_i > 0, i = 0, 1, 2, \\ AL = A_0 L_0 + A_1 L_1 + A_2 L_2 \\ q_0 y_0 = q_1 y_1 + q_2 y_2, y_1 \geq 0, y_2 \geq 0 \end{array} \right. \quad (3),$$

где $P_i(k_i)$ и $R_i(k_i)$ имеют тот же смысл, что и в обозначениях (1) по секторам.

Схема исследования для стохастической модели аналогична предыдущей. Стохастическое дифференциальное уравнение относится снова к диффузионному типу. Для существования единственного сильного решения коэффициенты сноса и диффузии при известных производственных функциях по секторам должны удовлетворять условиям Липшица и линейного роста. Очевидно, это выполняется.

Вместе с моделью роста в условиях воздействия случайных факторов представляется полезным иметь модель наблюдения для получения фильтрованной оценки и оценки прогноза фондовооруженности. С этой целью в дополнение к исходным уравнениям опять же необходимо добавить уравнения наблюдения. На первом этапе можно использовать линейное уравнение наблюдения в виде

$$y(t) = H(t)k(t) + \varepsilon(t).$$

В уравнении наблюдения $H(t)$ есть матрица наблюдения (матрица линейного преобразования ненаблюдаемого фактора), которую можно задавать из практических соображений; $\varepsilon(t)$ есть процесс типа «белый шум», который может задаваться по данным статистики. Используя принцип разделения, можно решить 2 самостоятельные задачи. Задача фильтрации (слежения) связана с построением фильтра Калмана для линейного случая и фильтра Стратоновича для нелинейной правой части уравнения динамики (1). Оценки состояния находятся как условные средние с построением и решением нелинейных дисперсионных уравнений типа Рикатти. Фильтр и будет решением стохастического дифференциального уравнения. Он может быть реализован в виде известной системы с обратной связью по плотности распределения начальных условий. Можно также поставить задачу нахождения закона распределения для искомой величины фондовооруженности. Полученная оценка состояния используется при решении второй задачи — оптимального управления.

Как уже отмечалось, задача оптимального управления обычно ставится на основе принципа Беллмана или же принципа максимума Понтрягина⁶. В качестве критерия могут применяться различные функционалы качества. Например, при использовании принципа максимума Понтрягина за простейший критерий может быть принят функционал:

$$I = \int_0^{\infty} e^{-\delta t} u(c(t)) dt.$$

⁶ Курзнев В. А. Указ. соч.

Параметр δ есть параметр дисконтирования, а $u(c(t))$ есть функция полезности потребления, относительно которой принимаются допущения о строгой вогнутости, монотонности и возрастании. Далее схема известна: строится гамильтониан, записывается условие его экстремума и по схеме с использованием сопряженного оператора строится закон управления.

В дальнейшем планируется провести анализ и решение всего комплекса указанных задач управления и наблюдения для основных производственных функций в предложенной постановке.

ТУННЕЛЬНЫЙ ЭФФЕКТ ДЛЯ БАРЬЕРОВ ИННОВАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

ИННОВАЦИОННАЯ ЭКОНОМИКА,
ПОТЕНЦИАЛЬНЫЙ БАРЬЕР, ТУННЕЛЬНЫЙ ЭФФЕКТ,
ИННОВАЦИОННО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЙ ЦЕНТР

KEY WORDS

INNOVATIVE ECONOMY, POTENTIAL BARRIER,
TUNNEL EFFECT, INNOVATIVE TECHNOLOGICAL CENTRE

В работе конструируется организационно-экономический механизм туннельного типа для преодоления барьеров инновационной экономики.

Автор считает, что повысить спрос в экономике региона на высокотехнологические инновации, усилить значимость инновационной инфраструктуры могут инновационно-технологические центры (ИТЦ), реализованные в виде кластеров. Предполагается, что кластеры такого рода смогут реализовать новую, туннельного вида, форму поддержки, мотивации и самоорганизации научного сообщества и трансферта новых технологий.

Развитие российской экономики сегодня ограничивают барьеры, отражающие мировые тенденции и логику внутреннего развития. Можно ли их преодолеть?

Механизм прохождения частицы через потенциальный барьер в физике называли квантовым туннельным эффектом — преодоление микрочастицей потенциального барьера в случае, когда ее полная энергия

In the paper the organizational economical mechanism of tunnel type is constructed in order to overcome the barriers of innovative economy. The author holds the view that innovative technological centres of cluster type will be able to drive up the demand for high technological innovations in a regional economy, and to enhance significance of innovative infrastructure. It is supposed that such clusters will be able to realize new, tunnel type, form of support, motivation and self organization of the scientific society and form of transfer of new technologies.

меньше высоты барьера. Появляется вероятность, что квантовая частица проникнет за барьер, который непреодолим для классической элементарной частицы. Иными словами, потенциальный барьер в мире квантовой механики размыт — он препятствует движению частицы, но не является твердой, непроницаемой границей. В природе, равно как и в современных технологиях, достаточно примеров такого рода явлений. В настоящей работе конструируется организационно-экономический механизм туннельного типа для преодоления барьеров инновационной экономики.

Продолжающийся кризис на американском ипотечном рынке перерос в мировой финансовый кризис, его прогнозируемые последствия — снижение цен на сырье и падение темпов роста мировой

ЯНОВСКИЙ

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

E-mail: gmu@szags.ru

экономики в 2009–2010 гг. Кризисная перестройка мировой экономики предъявляет повышенные требования к конкурентоспособности отечественной экономики, поскольку в ближайшем будущем следует ожидать структурную перестройку мирового хозяйства вследствие изменения баланса между экономическими центрами и усиления роли региональных экономических союзов. Развитые страны переходят к формированию новой технологической базы экономических систем, и следует ожидать новой волны изменений в широко используемых технологиях. Поэтому в социально-экономическом развитии резко усиливается роль инноваций при обеспечении многих традиционных факторов роста. Конкурентоспособность субъектов экономики инноваций все в большей степени определяется качеством профессиональных кадров и уровнем их социализации. В случае замедления роста мирового спроса на углеводороды из-за использования альтернативных видов топлива и энергии и торможения роста экономик Китая и Индии кризис экспортно-сырьевой модели развития российской экономики может быть значительно ускорен.

Переход к инновационному типу экономического роста помимо прочего связан с формированием и нового механизма социального развития. Одно из внутренних противоречий сложившейся модели роста заключается в том, что значительный рост доходов и благосостояния населения во многом до

сих пор опирался на присвоение природной ренты. Снятие этого противоречия требует формирования новых механизмов социального развития, сбалансированных с ресурсными возможностями экономики и ее инновационной эффективностью.

Такой подход требует преодоления целого ряда потенциальных барьеров при реализации комплексных, взаимоувязанных по ресурсам, срокам и этапам преобразований по направлениям перехода российской экономики к инновационному социально ориентированному типу развития:

- развитие человеческого потенциала;
- создание высококонкурентной институциональной среды, стимулирующей предпринимательскую активность и привлечение капитала в экономику;
- структурная диверсификация экономики на основе инновационного технологического развития;
- закрепление и расширение глобальных конкурентных преимуществ и внешнеэкономических позиций.

Инновационный тип развития экономики требует создания максимально благоприятных условий для предпринимательской инициативы, повышения конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности частных компаний, расширения их способности к работе на открытых глобальных рынках в условиях жесткой конкуренции, поскольку именно частный

бизнес является основной движущей силой экономического развития. Государству следует создать необходимые условия и стимулы для развития бизнеса, но органы власти и управления не должны подменять бизнес собственной активностью.

Следует иметь в виду еще один барьер для инноваций — проблему асимметрии информации. Джордж Акерлоф, нобелевский лауреат по экономике 2001 г., отмечает: «Для того чтобы рынки товаров и услуг неявного качества прогрессировали, они должны подкрепляться специальными институтами, устраняющими информационные перекосы. В противном случае рынки вообще не возникнут или будут деградировать из-за оттока неудовлетворенных участников»¹. Трудно найти сферу, где информационное неравенство продавцов и покупателей было бы сильнее, чем в инновационной сфере. Сфера инноваций — это тот случай, где налицо все условия для неблагоприятного отбора: информационное неравенство профессионалов науки, бизнеса и государства очевидно. Вся нагрузка в борьбе с неопределенностью рынка инноваций ложится на бренды, репутации и экспертные инстанции, и нельзя сказать, что они с ней справляются. Анализ тенденций развития экономики (прежде всего, ее инновационная невосприимчивость) приводит к выводу о том, что современное состояние инновационной сферы в России есть

плод набравшей силу тенденции ухудшающего отбора. Во всяком случае, все предпосылки для развития опасной тенденции налицо. При этом ухудшающий отбор — это объективный процесс; налицо институциональное равновесие, из которого все трудней выбраться. Выход — в новой модели взаимодействия бизнеса, государства и академических кругов по преодолению потенциальных барьеров для инноваций.

Инновации сегодня являются ключевым фактором повышения конкурентоспособности региональной экономики. При этом цель повышения конкурентоспособности должна достигаться посредством мотивации всех экономических агентов к освоению новых рынков на основе инновационной продукции. Однако в России до сих пор пока нет институциональной структуры, которая продвигала бы инновационные проекты на рынок.

Нами предлагается организационно-экономический механизм трансляции инноваций для экономического региона (рис. 1 на с. 74). Такую структуру можно сформировать в форме законодательно оформленной системы госзаказов и госзакупок. Очевидно, что в данной схеме неизбежно будут происходить сбои, связанные с асимметрией информации. Поэтому ее следует подкрепить механизмом выбора и продвижения проектов, способным обеспечить эффективность

¹ Akerlof G. A. The Market for «Lemons»: Quality Uncertainty and the Market Mechanism // The Quarterly Journal of Economics. August 1970. Vol. 84. P. 488–500.



Рис. 1. Структурная схема организационно-экономического механизма трансляции инноваций для экономического региона

взаимодополнения инвестиций и инноваций. Государственная политика по привлечению инвестиций должна исходить из принципа селективности — переход от неограниченного привлечения иностранного капитала к выборочному, прежде всего с точки зрения повышения качества жизни граждан.

Глобальная конкуренция, сдвиги в запросах потребителей и процессы в окружающей среде требуют изменения всех региональных институтов. Считается, что государственный служащий работает лучше и продуктивнее влияет на процессы в обществе, если перед ним стоят ясные цели, предоставляются

необходимые ресурсы и гарантируется самостоятельность в экспертизе и решении задач (на практике такая ситуация редка). Устойчивость развития территории зависит также от уровня развития ее инновационной инфраструктуры — комплекса взаимосвязанных структур, обслуживающих и обеспечивающих реализацию инновационной деятельности (рис. 2).

Повысить спрос в экономике региона на высокотехнологические инновации, значимость инновационной инфраструктуры могут кластеры нового типа, созданные для преодоления потенциальных барьеров инновациям. Предлагаем ре-

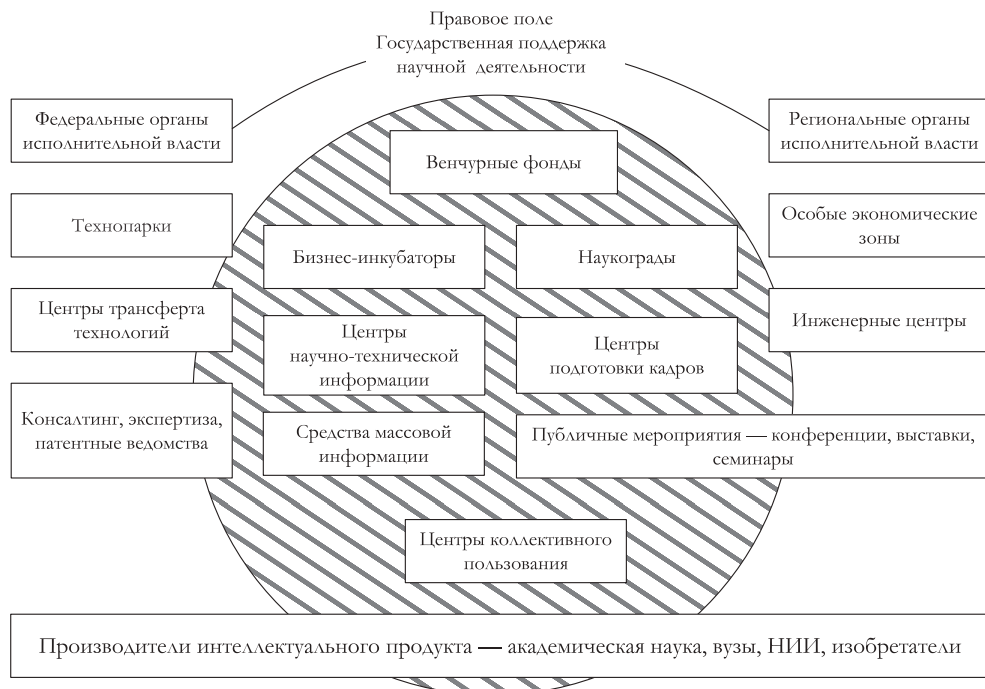


Рис. 2. Основные элементы инновационной инфраструктуры

ализовать такую новую, туннельного вида, форму поддержки, мотивации и самоорганизации научного сообщества и трансферта новых технологий в виде инновационно-технологических центров (ИТЦ). С точки зрения инновационного процесса можно выделить 3 типа городов: генераторы инноваций, трансляторы инноваций и приемники инноваций. Все крупные города — ядра городских агломераций (мегаполисы), являются центрами научно-технического прогресса. К ним, без сомнения, относится и Санкт-Петербург. Поэтому в СЗФО целесообразно разместить ИТЦ в Санкт-Петербурге.

ИТЦ имеет в своем составе весь набор элементов инновационной инфраструктуры и инфраструктуру управления реализацией инновационного потенциала мегаполиса, объединенные в сетевую структуру (рис. 3). При создании ИТЦ типа кластер в одной структуре необходимо сосредоточить современные технологии, соответствующие возможному высшему экономическому укладу. Это обстоятельство требует подготовки кадров для междисциплинарных исследований, увеличения и интенсификации междисциплинарных контактов. Большую роль здесь может сыграть самоуправляемое профессиональное сообщество.

Реализация исследовательских проектов требует наличия единых баз данных по специалистам и экспериментальным технологиям; реестру инноваций; инновационно активным и инновационно воспри-

имчивым предприятиям. Существование дирекции по лизингу диктуется сложностью процесса внедрения новейших технологий и необходимостью эффективной эксплуатации коммерциализованных инноваций.

В таком ИТЦ функциональные организационные связи обеспечивают не только научный анализ целей и результатов проектов, но и способствуют доведению проектов до стадии производства через поддержку или прямые заказы венчурных фирм или различных государственных программ и фондов, обеспечивая искомый туннельный эффект преодоления потенциальных барьеров. Основными принципами его работы могут стать два принципа — принцип самоорганизации сообщества инноваторов и сетевая структура.

Процесс управления отражает процесс движения инновации от разработки до производства. Сегодня влияние инновационного процесса на качество экономики региона (мегаполиса) в целом оказывается малозаметным. Например, малые инновационные предприятия часто превращаются в производственные, поскольку для многих из них не под силу финансирование НИОКР. Перспективным в деле сохранения и развития малыми предприятиями своего инновационного профиля могут стать различные формы сотрудничества с крупными предприятиями, которые выгодны обеим сторонам: малые инновационные предприятия получают заказы и смогут проводить НИР,

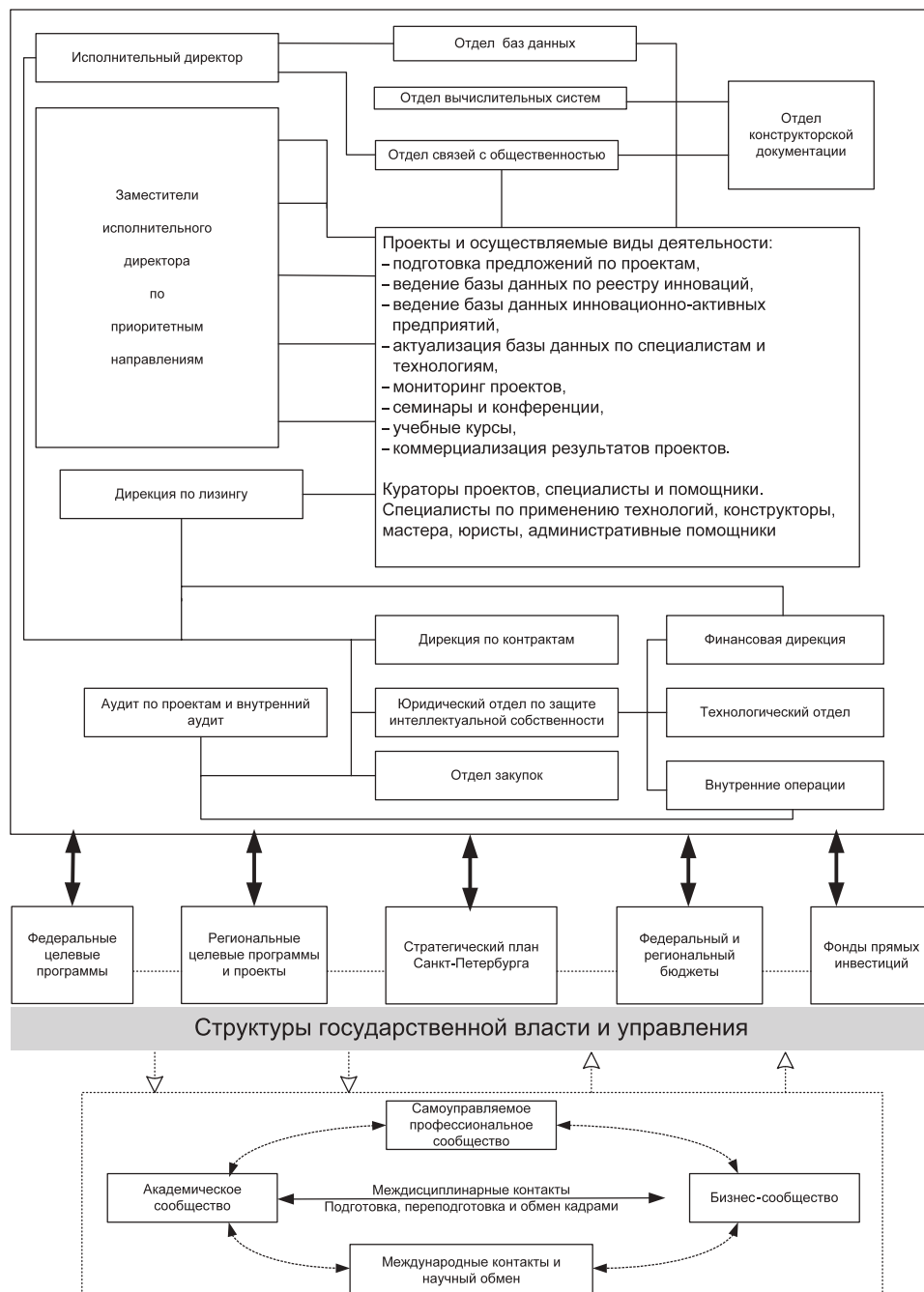


Рис. 3. Обобщенная схема структуры ИТЦ типа кластер

78 производственные предприятия — инновационную продукцию с меньшими издержками.

Нам представляется также важной реализация возможности создания на базе академических учреждений малых предприятий для реализации научных разработок. Деньги от собственных исследований можно вводить в уставный капитал, но такого права у НИИ и вузов по закону нет. Также остро стоит вопрос о порядке лицензионных выплат ученым — здесь Минфин не один год не может навести порядок. Поэтому целесообразно принять федеральные законы об инновационной деятельности в РФ, об интеллектуальной собственности, а также существенно доработать закон о налогообложении научных госучреждений.

Формирование региональной сети на базе ИТЦ такого типа позволит обеспечить туннельный переход барьеров между научными дисциплинами за счет обеспечения интенсивного обмена идеями, технологиями и кадрами между научным сообществом, промышленностью и государственным управлением. Это должно дать синергетический эффект и открыть реальную перспективу формирования национальной инновационной системы как института устойчивого развития на основе широкого частного-государственного партнерства.

Часто перспективные инновационные проекты не реализуются, потому что ресурсы всегда ограничены, а инвестиционные предпочтения нередко имеют субъективный характер. Риск таких нежелательных последствий значительно снижается, если преодолевается барьер непонимания между всеми заинтересованными сторонами, так называемыми «держателями акций», за счет внедрения обязательной процедуры согласования интересов. Позиция потребителей здесь особенно важна: если есть потребитель, готовый платить за определенную продукцию, у бизнеса появляется мотивация на внедрение современных высоких технологий, а у власти — представление, что же на самом деле является приоритетным. Общие представления о будущем страны детализируются на соответствующем уровне (регионов, отраслей, возникающих рынков), для которых строятся «дорожные карты», описывающие перспективные цепочки трансляции инноваций и создания стоимости.

В качестве инструмента долгосрочного прогнозирования перспектив развития науки и технологий можно рекомендовать использовать принципы современного мощного прогнозного метода Foresight² (с англ. — предвидение). Составленный сценарий (на перспективу 15–30 лет) позволяет вы-

² Sokolov A. V. Upgrade: Foresight Strategy and Actions to Assist Regions of Traditional Industry Towards a More Knowledge Based Economy. — Brussels: European Commission, 2004.

явить наиболее значимые для развития той или иной отрасли технологии и научные исследования. Они и будут иметь хорошие перспективы для инвестиций. Эта методика отличается тем, что помимо ученых здесь участвуют и другие заинтересованные стороны: представители органов управления, бизнеса, общественности. Инструментарий Foresight нацелен на достижение компромисса в определении прогнозов, сближение даже диаметрально противоположных позиций, поскольку при правильно организованном процессе Foresight позиции по ключевым моментам сближаются. Foresight — это непрерывный процесс, включающий описание возможных горизонтов, выбор предпочтительных целей и проработку путей их достижения.

Сбалансированное, устойчивое развитие ориентируется на обеспечение условий, позволяющих иметь ресурсы для обеспечения достойных условий жизни граждан, комплексного развития и повышения конкурентоспособности экономики региона. Достижение этой цели обеспечивается государственной региональной политикой, реализующей инновационный потенциал развития за счет преодоления барьеров и способствующей развитию человеческого потенциала, реформированию системы государственного управления и местного самоуправления. Укажем в заключение, что обеспечение устойчивого социально-экономического развития региона, повышения его конкурентоспособности требует:

1. Стимулирования экономического развития путем создания новых центров роста на основе конкурентных преимуществ. Это требует ориентации на модель устойчивого роста экономики через создание условий для ускоренной модернизации промышленного оборудования наукоемких производств посредством частно-государственного партнерства с диверсификацией каналов поддержки инновационной активности через развитие инновационной среды и инновационного потенциала мегаполиса, координации инфраструктурных инвестиций государства и инвестиционных стратегий бизнеса с учетом ресурсных ограничений. Один из механизмов обеспечения туннельного эффекта для преодоления инновационных барьеров в регионе — формирование сетевой структуры ИТЦ типа кластер с использованием преимуществ принципа самоорганизации субъектов инновационной деятельности.
2. Повышения инвестиционной активности путем формирования благоприятного инвестиционного климата, роста интеллектуальных инвестиций — в лицензии, научно-технические разработки, в том числе в подготовку специалистов.
3. Реализации функций господдержки через бизнес-посредников в ИТЦ типа кластер для снижения риска неэффективного использования средств и получения туннельного эффекта для

преодоления инновационных барьеров:

- преимущественное предоставление услуг вместо прямого финансирования или софинансирования;
- обучение и повышение квалификации персонала;
- рыночная оценка и защита прав интеллектуальной собственности и обеспечение научно-технической информацией и результатами НИОКР;
- предоставление площадей инновационным предприятиям на льготных условиях;
- поддержка малого и среднего наукоемкого бизнеса как среды, где апробируются инновации, которые потом могут

быть внедрены крупными компаниями;

- внедрение лизинга через ИТЦ типа кластер как полноценной альтернативы банковскому кредиту.
4. Сокращения различий в уровне и качестве жизни населения на территории региона с помощью эффективных механизмов социальной и бюджетной политики, обеспечивающих рост человеческого потенциала. Среди стран с высоким качеством и уровнем жизни нет стран с низкой производительностью труда, а новые, радикальные инновации возникают там, где для этого есть интеллектуальный капитал.

МАРКЕТИНГ В ИННОВАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКЕ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

МАРКЕТИНГ, ИННОВАЦИОННАЯ ЭКОНОМИКА, СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ, ПРОДУКЦИЯ ВЫСОКИХ ТЕХНОЛОГИЙ, ГОСУДАРСТВЕННЫЕ КОРПОРАЦИИ

KEY WORDS

MARKETING, INNOVATIVE ECONOMY, SOCIAL AND ECONOMICAL DEVELOPMENT, HIGH TECHNOLOGY PRODUCTION, STATE CORPORATIONS

В рамках данной статьи предпринята попытка поставить ряд вопросов, связанных с необходимостью усиления роли государства в решении проблем интенсификации развития инновационной составляющей экономики России. Рассматриваются различные формы воздействия государства на инновационный процесс. По мнению авторов, главным является создание системы управления инновационными процессами, основанной на использовании методологии маркетинга в его современной форме. Без создания подобной системы решить задачу построения инновационной экономики, где определяющая роль принадлежит постоянному поиску и реализации новых решений во всех областях деятельности, представляется весьма проблематичным.

В последние десятилетия решающим фактором социально-экономического развития стран, претендующих на передовые пози-

In the framework of the article the authors make attempts to consider a number of issues connected with the necessity to increase the role of state in the solution of the problems of intensification of innovative component in Russian economy. Different forms of state influence on innovative processes are considered. In the author's opinion the main thing is to create the system of management of innovative processes, based on usage of marketing methodology in its modern forms. Ignoring this approach it seems to be greatly problematic to solve the problem of creation the innovative economy, where the key role belongs to the permanent search and realization of new solutions in all branches of activity.

ции в мировом сообществе, является их активность в инновационной сфере. При этом процесс нововведений не ограничивается научным поиском, а ориентирован на коммерческое освоение нового знания, что обеспечивает рост конкурентоспособности национальной экономики и гарантирует стабильную основу для высокой эффективности ее функционирования. Помимо этого необходимо особо отметить и «прикладной аспект» данной проблемы, а именно: рынок продукции высоких технологий в настоящее время не только гарантирует высокий уровень доходности, но и демонстрирует устойчивую тенденцию стабильного роста и, как всякий растущий рынок, привлекателен для хозяйствующих

ХОДЯЧЕНКО

Владимир Борисович — кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории Северо-Западной академии государственной службы.

E-mail: ekteor@szags.ru

СЛОБОДИНА

Ольга Алексеевна — кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории Северо-Западной академии государственной службы.

E-mail: ekteor@szags.ru

82 субъектов. Так, по оценкам экспертов в ближайшие десятилетия объем реализации наукоемких и высокотехнологичных товаров и услуг в 10 раз превзойдет объем продаж в энергетическом секторе экономики¹.

Таким образом, экономика XXI века — это инновационная экономика, где определяющая роль принадлежит постоянному поиску и реализации новых решений во всех областях деятельности: в создании новых товаров, процессов, услуг, технологий, способов товародвижения и сбыта, управления, мотивации и т. д. Очевидно, что только те страны, которые наиболее успешно справятся на практике с данной задачей, займут доминирующее положение на мировых рынках и, как следствие, обеспечат защиту своих интересов по всем направлениям международного сотрудничества.

Длительное время господствовало мнение, что создание нового — уникальный процесс, требующий творческого подхода и, исходя из этого, не поддающийся управлению в привычном понимании этого слова. К сожалению, как отмечает Л. Черной, в нашей стране критики идеи государственных корпораций продолжают использовать тезис о том, что «инновационный процесс (и вообще научно-

технологический прогресс в сфере производства и рынков) — дело совершенно самопроизвольное и непредсказуемое»². Согласно логике сторонников данной точки зрения, вся инновационная деятельность — удел частных венчурных компаний, а государство не может и не вправе выступать в качестве участника данного процесса.

Вместе с тем подавляющее большинство специалистов поддерживают и развивают идею, согласно которой новшество — результат целенаправленных, планируемых и организуемых соответствующим образом действий, которые в настоящее время как стратегическая линия поведения хозяйствующего субъекта выходят на первый план. При этом представляется обоснованным не лишать этой возможности и государство, естественно, выделяя в качестве новых продуктов не только отдельные товары и идеи, но и научно-технологические и производственные направления развития экономики, обеспечивающие стране решение ее социально-экономических и политических проблем как ключевому игроку мирового глобального рынка.

Необходимость принятия как стратегических, так и тактических решений в сфере инноваций основывается на оценке логики и тенденций развития внешней среды,

¹ Байнев В. Ф. Тенденции и проблемы перехода к инновационной экономике (мировой опыт и опыт Республики Беларусь) // Евразийская интеграция: экономика, политика, право. 2007. № 1. С. 82.

² Черной Л. Приоритетные подходы к структурной перестройке // Экономист. 2007. № 12. С. 17.

включая не только науку и технику, но и рынок. Таким образом, нововведение, в том числе и на уровне государства, всегда должно рассматриваться с учетом двух составляющих: научно-технической и коммерческой, поскольку обеспечение их оптимального соотношения определяет в конечном счете успешность инновации в целом.

Интерес к стадии коммерциализации новшеств в условиях рыночной экономики вполне оправдан, особенно с учетом характерного для последних десятилетий технологического, экономического и конкурентного давления на всех рынках. Для стран, вступивших на путь формирования инновационных экономик, последние десятилетия были скорее периодом инноваций, чем периодом изобретений, поскольку появление нового в настоящее время является не мало предсказуемым результатом научного поиска, а осознанно выбранным, спланированным, прежде всего по экономическим параметрам, итогом согласованных действий всех, кто причастен к нововведению. При этом особую трудность здесь представляет решение вопросов обеспечения взаимодействия участников инновационных процессов, так как ни одно новшество не является продуктом деятельности одного хозяйствующего субъекта. Это — следствие усилий представителей всех секторов экономики: науки, производства, финансов и главное — государства, роль ко-

торого в инновационной экономике возрастает в силу объективных причин.

Прежде всего, нельзя не согласиться с мнением, что «невидимая рука рынка» скорее препятствует инновационной деятельности, нежели стимулирует ее³. Естественно, речь идет не об обновлении ассортимента отдельных предприятий, а об инновационных сдвигах глобального характера, призванных сформировать «технологические кластеры» — локомотивы экономики. Инвестирование в данной области в общем случае более рискованно, скорость же оборота капитала здесь несоизмеримо ниже, чем при реализации проектов, не связанных с нововведениями, при осуществлении посреднических операций или спекуляции на финансовых рынках.

Требуемый уровень координации и кооперации участников инновационных процессов часто противоречит логике конкурентной борьбы. Таким образом, закрытые модели инновационных процессов, базирующиеся преимущественно на использовании предприятиями внутренних ресурсов, здесь непригодны, что подтверждает опыт стран, вставших на путь инновационного развития. Усиление же «интеграционных процессов как внутри предпринимательского сектора, так и между всеми структурными элементами национальной инновационной системы, расширение их глобальной

³ Байнев В. Ф. // Там же. С. 87.

значимости»⁴ требует существенной реорганизации схем и логики поведения хозяйствующих субъектов.

Если в странах с развитой рыночной экономикой системообразующую роль в инновационной сфере играют транснациональные корпорации, удельный вес которых в объеме инновационных разработок достигает по некоторым направлениям 100%⁵, в нашей стране решить эту задачу может и должно государство, которое является ключевым игроком и на внутреннем, и на мировых рынках, выступая и как крупнейший собственник, и главное — как регулятор норм и правил хозяйственной деятельности.

К концу прошлого века сформировались общепринятые формы воздействия государства на инновационный процесс. Прежде всего, государство обеспечивает правовую основу научно-технической и предпринимательской деятельности, охрану интеллектуальной собственности, необходимые в условиях рыночных отношений. Государство целенаправленно стимулирует инновационную активность посредством введения разнообразных налоговых льгот и особых условий хозяйствования. Во всех странах с развитой рыночной экономикой за счет государственных расходов фи-

нансируется значительная часть совокупных расходов на научные и опытно-конструкторские разработки, на создание и поддержание информационной инфраструктуры и других видов деятельности по обеспечению НТП, в реализации которых хозяйствующие субъекты не заинтересованы вследствие невозможности окупить вложения в приемлемые для них сроки. Так, в США и других странах Запада во второй половине XX в. доля государства в общем объеме расходов на НИОКР практически была устойчива и равна приблизительно одной трети, для чего расходовалось 2–3% государственного бюджета⁶.

Органы государственного управления организуют и финансируют процесс снижения неопределенности инновационной деятельности хозяйствующих субъектов за счет выделения (выбора) наиболее перспективных, приоритетных инновационных направлений, которые отражают не только внутренние потребности развития национальной экономики, но и фактическое позиционирование ее в рамках мировой системы разделения труда на основе научно-технической и производственной специализации страны.

За счет государства в значительной мере осуществляется образо-

⁴ Лебедева Е. Инновационное развитие и образование // Мировая экономика и международные отношения. 2007. № 12. С. 46.

⁵ См., например: Губанов С. Неоиндустриализация плюс вертикальная интеграция // Экономист. 2008. № 9. С. 3–27.

⁶ Любимцева С. Инновационная трансформация экономической системы // Экономист. 2008. № 9. С. 28–38.

вание населения и подготовка профессиональных кадров, в том числе и по новым направлениям. Значимость данного аспекта государственного участия в инновационных процессах подтверждается, в частности, негативным примером нашей страны, когда повсеместно ставится вопрос о недостатке профессиональных кадров, прежде всего, в высокотехнологичных отраслях.

Государство осуществляет (частично или полностью) субсидирование и льготное кредитование затрат предпринимателей на осуществление рискованных нововведений, в том числе предоставляя и распространяя соответствующую научно-техническую и маркетинговую информацию.

Однако при всей своей значимости указанные направления деятельности государства являются традиционными и в условиях развития экономики по инновационному сценарию — явно недостаточными. Те шаги, которые сделаны в последнее время в нашей стране (реализация национальных проектов, создание различных фондов и т. п.), не являются системным решением проблемы, о чем, в частности, свидетельствуют те трудности, с которыми сталкивается наше правительство при поиске проектов, которые целесообразно финансировать из средств государственного бюджета.

Прежде всего необходим механизм управления инновационными процессами, отдельными их этапами, что, по сути, означает

формирование информационно-методического, организационного и экономического обеспечения инновационной деятельности в рамках страны в целом.

В 1990-е гг. в нашей стране произошло разрушение действующей многие десятилетия системы создания и реализации нового, основанной на жестком государственном регулировании и прямом государственном финансировании. Действующие в настоящее время схемы принятия и реализации решений не обеспечивают должной интеграции потенциально необходимых участников инноваций. Не устраняют они и последствия объективно существующей ситуации в области инвестирования, когда до сих пор для бизнеса более предпочтительными являются вложения в добывающие отрасли или в сферу посреднических услуг, а не в высокотехнологичные отрасли с меньшей скоростью оборота капитала и с большим уровнем рисков.

В рамках данной статьи нам хотелось бы обратить внимание на тот аспект управления инновационными процессами, который в нашей стране не получил должного практического решения, а именно — на использование методологии маркетинга в ее современной форме, для чего, по нашему мнению, есть все необходимые условия и предпосылки.

Достижение генеральной стратегической цели развития России, которая не только определена реальной геополитической и геоэкономической ситуацией, но и

официально озвучена Президентом страны — к середине XXI в. стать одним из лидеров мирового рынка — предполагает вступление национальной экономики в жесткую конкурентную борьбу. Причем речь идет о борьбе за целевых потребителей не только на внешнем, но и на внутреннем рынке. Значимость последнего обстоятельства усилится после вступления страны в ВТО.

Мировая теория и практика показывает, что победить в конкурентной борьбе можно только эффективно используя весь арсенал методов, приемов, процедур, разработанных в рамках современного маркетинга. Особенно это справедливо, когда в качестве приоритетного выделяется инновационный путь развития, поскольку здесь без должной продуманной рыночно ориентированной системы действий невозможно обеспечить приемлемый уровень неизбежных рисков. При этом важно подчеркнуть, что широкое и повсеместное использование маркетинга должно сделать непосредственное участие государства в создании и развитии инновационной экономики целенаправленным и эффективным, уменьшить вероятность бюрократизации процесса. Причем речь идет о необходимости использования маркетинга на всех уровнях государственного управления с учетом специфики отраслей и соответствующих региональных образований.

В целом для государства возможно и целесообразно применение

различных видов современного маркетинга: политического, идеологического, избирательного и т. п. Однако для управления инновационной составляющей экономики главным является применение маркетинга в его традиционном варианте, ориентированном на достижение желаемых коммерческих результатов осуществляемых действий. И в этом случае государство выступает как хозяйствующий субъект, присутствие которого на рынке, равно как и цели этого присутствия, имеет свою специфику. Таким образом, государство в полной мере может и должно использовать успешно апробированные на уровне предприятий и организаций логику, подходы, приемы и методы формирования и реализации их маркетингового поведения на рынке. Отличие здесь должно состоять в характере используемой информации, ином соотношении коммерческих и некоммерческих целей и условий деятельности, способов взаимодействия с внешней средой и прочими участниками рынка.

Исходя из этого, определение направлений и способов инновационного развития государство должно основывать на анализе и оценке параметров рынков и их сегментов, выборе из них наиболее привлекательных (целевых), определении набора стратегий достижения желаемого с учетом сложившейся бизнес-среды, динамики и характера ее изменения в плановом периоде. Таким образом, в отношении своих действий по развитию конкретных инноваций

государство должно формировать своего рода ассортиментную, ценовую, распределительную и коммуникативную стратегии, обеспечивающие в комплексе достижение стратегических целей развития в рамках заданных экономических ограничений.

Товарная стратегия государства в целом означает, по сути, ответы на вопросы о том, что страна должна поставлять на внешний и внутренний рынки, в каких объемах, на каких условиях и для кого. Формируя свою товарную стратегию маркетинга, государство выделяет те продуктовые направления, которые будут для него приоритетными в плановом периоде, поскольку наиболее полно отвечают стратегическим целям развития страны в ее взаимодействии с прочими участниками мирового рынка. Тем самым государство задает ориентиры хозяйственной деятельности всех субъектов, действующих на ее территории.

Применительно к инновационной сфере товарная стратегия маркетинга страны предполагает четкий выбор тех направлений науки и производства, где планируемые результаты наилучшим образом будут восприняты рынком (внутренним и / или внешним) и позволят государству получить требуемые коммерческие, политические, социальные и т. п. результаты.

Такой подход к определению приоритетных для страны направлений развития ее научно-технического потенциала, основанный на маркетинговом анализе и оцен-

ке рынка, позволяет, по нашему мнению, с большей определенностью осуществлять планирование, организацию и финансирование работ, поскольку предполагает не только и не столько выбор новых, пусть даже принципиально новых технико-технологических инноваций, а выделение тех продуктов, товаров и услуг, создаваемых на их основе, которые будут достаточно конкурентоспособны на рынке (внешнем или внутреннем). Так, например, постоянно упоминаемые сегодня в России к месту и не к месту нанотехнологии сами по себе не являются товаром. Это — новые знания, которые могут или не могут быть эффективно использованы в прикладном плане. Здесь важно хотя бы концептуально определиться с теми направлениями и сферами их практического применения, конкретными товарными группами, создаваемыми на их основе, которые в принципе могут иметь хороший коммерческий потенциал, реализация которого позволит усилить позиции страны на мировом рынке.

Ценовая стратегия маркетинга на уровне государства предполагает принципы планирования ценовых характеристик предлагаемых для рынка (внутреннего и / или внешнего) инноваций, включенных в товарную стратегию государственного маркетинга. В общем случае выбор ценовой стратегии должен максимально содействовать достижению желаемых позиций страны на рынке, выбранном государством на плановый период в качестве

целевого. В целом в рамках ценовой стратегии государство должно четко определять, какие цели и задачи предполагается решить в рамках данной ценовой стратегии, какой принцип ценообразования будет взят за основу, какой уровень цен будет задан изначально, какой будет динамика его изменения в плановом периоде, каков возможный диапазон изменения цены и условия этого изменения. Данный аспект создания и продвижения на рынок инновационных продуктов важен для нашей страны в силу существенной деформации сложившейся системы цен, в том числе из-за неадекватной роли посредников в процессе товародвижения и сбыта.

Естественно, что степень участия государства в процессе формирования и реализации ценовой стратегии по инновационному направлению должна определяться значимостью его для достижения государственных целей. При этом государство может ограничиться некоторыми рекомендациями либо, напротив, установить жесткие требования по цене, например, по товарам, имеющим высокое социальное значение.

Сбытовая стратегия маркетинга, определяющая способы доведения создаваемых новшеств до целевых потребителей, для уровня государственного регулирования также может иметь разное содержание в зависимости от характера продвигаемого продукта (услуги) и степени его значимости для удовлетворения государственных нужд или

решения общегосударственных социально-экономических задач.

Как показала мировая практика, независимо от объекта внедрения и использования современного маркетинга наиболее сложным и важным для него является формирование соответствующего информационно-методического и кадрового обеспечения, роль государства в создании которого никем не может быть оспорена.

Нет ни одной, даже самой богатой коммерческой структуры, которая могла бы сформировать и поддерживать в рабочем состоянии информационные базы, отражающие состояние и развитие хотя бы основных параметров рынка страны. Тем более это невозможно при создании необходимого информационного сопровождения разработки и реализации инновационных проектов, прежде всего общегосударственного масштаба, включающих широкий круг участников.

Наряду с экономическими и организационными трудностями здесь имеют место и ограничения правового характера, особенно значимые в инновационной сфере. Только у государства есть право на доступ, хранение и использование значительной доли требуемых сведений. Только государство может не только разово затребовать необходимую информацию у самостоятельных хозяйствующих субъектов, но и организовать сбор такой информации на постоянной основе по той совокупности показателей, которую сочтет необхо-

димой для решения поставленных проблем. Особенно это важно при инновационном проектировании, выходящем за рамки национальной экономики, затрагивающем вопросы международного разделения труда и межстрановой конкуренции.

Аналогичным образом можно обосновать роль государства при формировании кадрового обеспечения инновационной составляющей экономического развития страны. Как уже отмечалось выше, в последние годы все более остро встает вопрос о недостатке кадров, причем не только в высокотехнологичных отраслях, но и в сфере управления, что особенно странно при росте числа высших учебных заведений, специализирующихся на подготовке специалистов экономического и юридического профиля. В контексте рассматриваемой проблематики необходимо отметить, что, возможно, самое критическое положение сложилось с обучением в области маркетинга.

Современная экономическая наука в последние годы использует не просто понятие маркетинга как одной из составляющих системы управления деятельностью хозяйствующих субъектов, а понятие маркетингового управления, где маркетинговая информация — основа принятия и реализации решений по всем направлениям действий организаций. Этим определяется и схема подготовки специалистов, в том числе и для сферы государственного управления. К сожалению, в Российской Феде-

рации в работе государственных структур маркетинговые приемы и методы используются фрагментарно и эпизодически, чего явно недостаточно.

Очевидно, что формирование и реализация стратегического комплекса маркетинга на уровне государства требует участия практически всех субъектов, хозяйствующих в рамках страны, каждый из которых в той или иной степени причастен к развитию ее экономики. Таким образом, здесь можно говорить о необходимости формирования системы партнерских отношений, гарантирующей совместную реализацию государственной маркетинговой стратегии, принятую всеми участниками этого процесса в рамках их компетенции. Причем ясно, что достижение таких согласованных отношений государства и бизнеса будет отличаться в зависимости от уровня глобализации целевого рынка (мировой, национальной, региональной и т. д.), значимости отрасли и конкретных хозяйствующих субъектов для обеспечения безопасности страны, особенностей научного задела, имеющихся ресурсов и т. п., степени влияния государства на принятие соответствующих решений и т. д.

Исходя из этого определяется и роль самого хозяйствующего субъекта в формировании и реализации маркетинговой стратегии государства, механизм и условия его вовлечения в «маркетинговое партнерство». Но во всех случаях именно государство определяет те «правила игры», на основе которых оно

строит свои отношения с независимым бизнесом.

В общем случае здесь возможны два принципиальных подхода:

- 1) прямое управление маркетингом предпринимательской структуры государством, при котором последнее достаточно жестко регламентирует товарную, ценовую, сбытовую и коммуникативную стратегии в рамках инновационного проекта с учетом принятой им маркетинговой стратегии по инновационному направлению;
- 2) косвенное управление, при котором государство, используя экономические, а в необходимых случаях и административные рычаги, мотивирует конкретный бизнес принимать и использовать в своей деятельности принятые государством стратегические маркетинговые установки. Причем методы такой мотивации могут быть достаточно разнообразны: субсидии, налоговые кредиты и льго-

ты, информационная поддержка и т. д.

Таким образом, государству необходимо целенаправленно создавать условия, при которых бизнесу выгодно вписываться и не выгодно не вписываться в те маркетинговые ориентиры, которые государство определяет как стратегически важные.

В целом, обобщая сказанное, целесообразно отметить, что в рамках данной статьи сделана попытка поставить ряд вопросов, связанных с необходимостью усиления роли государства в решении проблем интенсификации развития инновационной составляющей экономики России. При этом, как нам представляется, главным является создание системы управления инновационными процессами, основанной на использовании методологии маркетинга, без чего перейти от деклараций к конкретной работе в этом направлении представляется весьма проблематичным.

ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ОБЩЕСТВЕННОГО СОЗНАНИЯ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО, ОБЩЕСТВЕННОЕ СОЗНАНИЕ, ЭКОНОМИКА, ПОЛИТИКА, ИНИЦИАТИВНОСТЬ, ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО БОГАТСТВА, ЧАСТНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ

KEY WORDS

ENTREPRENEURSHIP, ENTERPRISE, PUBLIC CONSCIENCE, ECONOMY, POLITICS, CREATIVITY, SOCIAL WEALTH REDISTRIBUTION, PRIVATE PROPERTY

В статье рассматривается вопрос, связанный с оценкой общественным сознанием различных сторон предпринимательской деятельности. В исторической перспективе рассматривается эволюция взглядов общества на изменение системы перераспределения общественного богатства, одним из элементов которой является предпринимательство. Особое внимание автор уделяет изменениям в общественном сознании, которые произошли в результате влияния опыта предпринимательства, полученного российскими гражданами в результате реформ последних 20 лет.

Общественное сознание выступает фундаментальным субъектом всех процессов, происходящих в обществе. Оно либо благоприятствует развитию определенных общественных явлений, либо тормозит их эволюцию. Само общественное сознание воплощено в различных формах, сложным образом связанных между собой, поэтому

ЕЛФИМОВ

Геннадий Михайлович — доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Северо-Западной академии государственной службы.

E-mail: gmu@szags.ru

Investigation of the issue connected with the estimation of different features of entrepreneurial activity perceived by public conscience is developed in the article. Evolution of society viewpoints on the changes in the system of redistribution of social wealth, entrepreneurship being one of its elements, are given in historical perspective. The author pays special attention to the changes in public conscience resulted from the experience in entrepreneurship obtained by Russian citizens during the reforms of the last 20 years.

воздействие на какой-либо общественный институт или процесс может быть опосредованным, но от этого не менее сильным. Наконец, надо иметь в виду, что само общественное сознание внутренне противоречиво, в пределах даже одной формы далеко не однородно. Достаточно обратить внимание на совокупность множества ценностей, которые приняты в одной и той же стране в один и тот же период и побуждают людей к действиям, часто противоположно направленным.

Для нашей страны в настоящее время одним из важнейших явлений выступает предпринимательство. От того, какое место оно займет в реальной жизни общества, как будет сбалансировано с фундаментальными структурами общества, с системой государственных

отношений и государственными структурами, насколько и в каком качестве будет способствовать им, как предпринимательство будет представлено в самой экономике, зависит направленность и темпы развития нашего общества. Это достаточно четко прозвучало в политических событиях последнего времени в период президентских выборов 2008 г.

Если говорить только об экономике, то и в этом случае уже в 1970-х гг. стало ясно, что значение предпринимательства выходит за пределы экономики. Описывая изменения, происходившие в экономике преимущественно во второй половине XX в., П. Друкер так охарактеризовал значение предпринимательства и предпринимателей: «...среди всех крупных современных экономистов только Йозеф Шумпетер серьезно рассматривал предпринимателя и его влияние на экономику. Каждый экономист знает о том, что “предпринимательство — это важно”. Но для экономистов предпринимательство есть нечто вроде “метаэкономического” события, безусловно, воздействующего на экономику, не будучи, по сути, ее частью. Другими словами, экономисты не имеют объяснения ни того, почему предпринимательство возникло и так интенсивно стало развиваться, в особенности в конце XIX в., аналогично тому, как это, похоже, происходит в

конце нынешнего столетия; ни того, почему оно лучше развивается в одних странах и культурах и не развивается в других. В действительности, вероятно, это объясняется тем, что события, которые лежат в основе этих явлений, не являются чисто экономическими. Причины лежат, скорее, в изменении ценностей, восприятия, ощущений и отношения, в изменении демографии, институтов и, возможно, также в изменении образования»¹.

Содержание понятия «предпринимательство» включает в себя самостоятельность актора, деятельность в условиях риска и неопределенности. Многими авторами подчеркивается наличие в предпринимательской деятельности организационных инноваций. В первую очередь, под предпринимательством понимается активная систематическая самостоятельная и ответственная инновационная деятельность по управлению капиталом, направленная на извлечение прибыли, осуществляемая в условиях риска и неопределенности в рамках общепринятых в конкретной исторической ситуации норм ведения бизнеса. Но именно «общепринятых» — уязвимое место в отношении признания предпринимательской деятельности в периоды изменения общественно-экономических отношений. В эти периоды действуют объективные законо-

¹ Drucker P. E. Innovation and Entrepreneurship (Practice and Principles). — L., 1985. P. 26–27.

мерности частично утраченной структуры и, одновременно, набирают силу отношения и связи замещающего типа, приходящего на смену предшествующей структуре. Так происходит в современной России. Естественно, что и все формы общественного сознания, оценки, эмоции и понимание ценностей сталкиваются в сложных коллизиях.

Вместе с тем все-таки альтернативы широкому развитию предпринимательства нет. Самая сильная сторона предпринимательства — самостоятельность одного человека или группы людей, направленная на организацию производства. При этом людям вовсе не обязательно располагать правами собственности — это оговаривалось в работах Ж. Б. Сэя, К. Маркса, Дж. Ст. Милля, М. Вебера, одного из родоначальников теории предпринимательства Р. Котильона. Последнее обстоятельство открывает перспективы использования предпринимательства в определенных рамках не только применительно к бизнесу, к извлечению прибыли. Эта сторона предпринимательства в определенной мере служила основанием политики М. Тэтчер, стремившейся использовать рычаги, типичные для предпринимательства в развитии сферы услуг, до этого производимых только государственными организациями. Несмотря на значительное число критиков курса М. Тэтчер даже в самой Великобритании, идея использования предпринимательства под специальным контро-

лем государства при выполнении некоторых видов услуг получила определенное распространение.

Непростая проблема — границы предпринимательской деятельности. Если говорить об удовлетворении потребностей человека, то ряд фундаментальных потребностей наилучшим образом может удовлетворить именно государство. Важнейшая составляющая качества жизни — безопасность — может быть действительно обеспечена только государством. Эта тема обсуждалась достаточно глубоко еще в концепциях государства как общественного договора. Удовлетворение потребностей человека в принципе может рассматриваться как услуга. Так же, как и рыночная услуга, она производится за счет средств, но собранных в форме налогов, в некотором отношении напоминающих кредит, выдаваемый гражданином своему государству. Не всегда в истории государство распоряжалось этим кредитом достаточно удачно, что заканчивалось смещением режима либо вообще крахом государства. Государство как организация временами склонно навязывать собственным гражданам сомнительные услуги либо развивать далеко не лучшие потребности. Достаточно вспомнить Петра I, усиленно насаждавшего потребление алкоголя и табака в своей стране. Зато это способствовало развитию торговли, усилению международных связей, наполнению казны, расшатыванию рутины. Правда, в данном случае надо

учитывать систему ценностей того времени, уровень знаний.

Предпринимательские элементы в государственных организациях, такие как инициативность, стремление к инновациям, связаны с проблемой заинтересованности действующего лица. Не лишена основания грустная характеристика, которую дал государственным чиновникам США известный американский экономист Пол Хейне: «Экономическая теория правительственной деятельности утверждает, что избранные и назначенные официальные лица, выбирая и проводя определенную политическую линию, следуют исключительно своим собственным интересам. Избранные государственные деятели думают, прежде всего, о следующих выборах и предпочитают такую политику, которая дала бы положительный результат накануне, а все отрицательные эффекты — после голосования. Поэтому в условиях демократического политического процесса получают преимущества мероприятия, дающие близкие плюсы и отдаленные минусы. Этот факт имеет важное значение при проведении стабилизационной политики»². Можно также сослаться на известного американского экономиста Дж. Бьюкенена, утверждавшего, что государство является ареной борьбы людей за влияние на принятие решений, за доступ

к распределению средств. В этом случае государство предстает как совокупность людей, использующих правительственные учреждения в собственных интересах³.

Тем не менее, решение ситуационных задач, предполагающих наличие выбора, зависит от инициативности, можно сказать, предприимчивости. То есть энергичность делает и чиновника более эффективным. Основание отклонений от миссии государства, от декларируемых целей — в их расхождении с личными или групповыми целями «государственных людей». Это классическая коллизия. В принципе невозможно отсутствие личных интересов у любого работника. Возможно большее совпадение личного и общественного интересов — очень сложная проблема, зависящая от особенностей общественных отношений. Важно также то, что составляет личный интерес, наполнение этого личного интереса. Наполнение личного интереса зависит и от ценностей, принятых в обществе. В том случае, если основной ценностью считается количество денег, если обладание деньгами в глазах общества принимается за главное достоинство человека, а все остальные качества, хорошие они или плохие, воспринимаются как мелкие слабости, личный интерес измеряется только деньгами. Корыстолюбие начинает оцениваться

² Хейне П. Экономический образ мышления. — М., 1993. С. 680.

³ См.: Бьюкенен Дж. Расчет согласия. — М., 1997.

обществом как добродетель. Это — превращение нормы прибыли в норму морали. Но все-таки рыночные отношения, как и любые экономические, не являются единственными структурными связями в обществе.

Можно говорить о том, что накопление денег — это накопление власти. Власти над чужими потребностями, над ходом событий в различных областях действительности, связанных с человеческой деятельностью. Деньги, в отличие от должности, носят универсальный характер, накопленная ими власть сохраняется и при утрате правовой власти, и при смене правовых норм. Именно поэтому так привлекательна для многих конвертация чиновничьей власти в деньги. Носитель политической власти превращает себя в собственника. Так надежнее. Это явление наиболее распространено в периоды неустойчивости общественно-политических структур. Чрезвычайно остра эта проблема для России современного периода, особенно 1990-х гг., остается она актуальной и в настоящее время. Возникновение крупных собственников порождает встречную волну — стремление конвертировать деньги во власть. Можно сказать, что это уже своеобразный признак стабилизации политической системы.

Общественное сознание сложным образом реагирует на изменения, происходящие в экономической и политической действительности. Оно одновременно и тормо-

зит, и подталкивает развитие событий, развертывание закономерностей, формирование тенденций. Обратим внимание на некоторые особенности реакции общественного сознания на то, что определяется как предпринимательство. Будем иметь в виду предпринимательство в его возможно более широком смысле, в том, которое ближе всего к наполнению этого понятия П. Друкером.

Общественным мнением по-разному оцениваются различные стороны предпринимательской деятельности. Обязательная составляющая предпринимательства — активность, инициативность — сравнительно мало возмущает общественное мнение. Это происходит лишь в тех случаях и постольку, когда и поскольку оно возмущает привычную, комфортную среду, в которой находятся отдельные люди или группы людей. Чем более фундаментальная сторона жизни (или взглядов и верований) при этом затрагивается, тем более широкое сопротивление вызывает такая инициатива. Коридор допустимых действий, с точки зрения общества, в концентрированном виде осуществляется в форме традиций, традиционных взглядов и оценок. Интересно, что сами традиции со временем могут приобретать различную окраску при сохранении сущностного ядра коренной позиции.

Предпринимательство является одним из элементов системы перераспределения общественного богатства, т. е. изменения собственности. Именно это обстоятельство

и выступает причиной наиболее болезненного неприятия населением многих предпринимателей. Особенно идеологов предпринимательства, стремящихся к замене общественной собственности на частную, идеологов приватизации «без границ».

Начиная с античности, широкое распространение имела идея о том, что все имущество есть собственность Бога, а люди получают его лишь в распоряжение. Отрицательные следствия особенно крупной частной собственности обсуждались в работах Платона, который предлагал для избавления от негативных следствий частной собственности полную перестройку общественных и семейных отношений. С этого времени (V в. до н. э.) в философии и науке существуют концепции противников частной собственности. Такая позиция всегда находила множество сторонников, особенно среди малоимущих.

Наиболее сильную концентрацию аргументов и эмоций, направленных против частной собственности, воплотило в себе раннее христианство. Патристика (святоотеческая литература) — сочинения Василия Великого, Августина, Климента Александрийского, Киприана Медиоланского, Иеронима, Григория Богослова, Иоанна Златоуста — содержат множество высказываний против значительной частной собственности. Августин

объявлял частную собственность причиной вражды и кровавых раздоров. В этих сочинениях допускалось владение имуществом только за счет собственного труда. Василий Великий (IV в. до н. э.) писал: «Захватив все общее, обращают в свою собственность... Не наг ли ты вышел из материнского чрева? Откуда у тебя, что имеешь теперь? Если скажешь, что это от случая, то ты безбожник, не признаешь Творца, не имеешь благодарности к Даровавшему, а если признаешь, что это от Бога, то скажи причину, ради которой получил ты... Как же ты не любостяжатебен, как же ты не хищник, когда обращаешь в собственность, что получил только в распоряжение?»⁴.

Идеалом этого времени было монашество с его общинным владением и обязательным физическим трудом. Монахи-бенедиктинцы постоянно носили за поясом серп, который был не только орудием труда, но и символом.

Такая позиция в отношении собственности формировалась как мораль, как норма нравственности, получавшая распространение вместе с христианством.

Кроме отношения к собственности, формировалось мнение относительно отдельных видов деятельности. Резко отрицательное отношение вызвало к себе ростовщичество. За несколько сотен лет до появления христианства Аристотель категорически высказы-

⁴ Цит. по: Майбурд Е. М. Введение в историю экономической жизни. От пророков до профессоров. — М., 2000. С. 48.

вался против ростовщичества. В христианской церкви неприятие ростовщичества получило формальное закрепление. Церковные соборы, начиная с IV (Арльский, Никейский и др.), запрещали духовным лицам заниматься ростовщичеством. Нарушение этого запрета означало немедленное отлучение от церкви. Для мирян делалось послабление: на первый раз прощалось при условии покаяния, но при повторе следовало отлучение. Официальное отношение к взиманию процентов начало изменяться только с XVI в.

Отношение к торговле было подозрительным. Иероним Златоуст рассуждал, что раз Иисус изгнал торговцев из Храма, то христианину не следует быть купцом. Торговец ничего не прибавляет к ценности товара, а получает за него больше, чем заплатил. Если же купленная вещь была как-то обработана, то это с христианством совместимо.

Общественное сознание относится к собственным приобретениям чрезвычайно бережливо, проносит через огромные отрезки времени устоявшиеся взгляды и ценности, переодевая их в различные одежды. Так происходит и с отношением к предпринимательству. В европейской истории чрезвычайно важным периодом в эволюции оценки предпринимательства стало время Реформации. Протестовавшие против папского престола — «протестанты» — одновременно обновляли и христианство. Протестантизм (лютеранство

и кальвинизм) оказал глубочайшее воздействие на хозяйственный уклад, который называют капитализмом. Первые страны, где победила Реформация — Швейцария, Нидерланды и Англия, вскоре оказались самыми богатыми странами Европы. Страны, где победила контрреформация — Италия, Испания, Австрия, Польша, долго оставались беднее протестантских стран.

Экономические отношения людей, принявших протестантизм, остались прежними. Но представления о допустимом и недопустимом заметно изменились. Торговля в любых видах больше злом не считалась. Ссудный процент оценивается как вполне допустимое явление. Стремление к богатству не осуждается. Частная собственность священна и неприкосновенна. Возникла новая этика, мировоззренческой основой которой выступило христианство в протестантском варианте. Изменения в этике создавали общественную атмосферу, раскрепостившую в значительной степени предпринимательский дух. Макс Вебер, исследовавший влияние Реформации на хозяйственный перелом в Европе XV–XVI вв., создал замечательную работу «Протестантская этика и дух капитализма», в которой показано формирование общественного мнения, способствовавшего изменению отношения к предпринимательству, к накоплению богатства и к обладанию богатством.

Утверждения Жана Кальвина — «твое богатство от Бога, ты только

управляющий, а не хозяин», «награда дается от Бога тут же, на земле: это твоя прибыль». Внедрение этих положений в сознание людей приводило к тому, что чужое богатство стало оцениваться как заслуженное собственником, как одобренная свыше деятельность предпринимателя. Возникает логика: я беднее потому, что меньше сделал достойных дел.

Своеобразным путем усиливалось чувство ответственности предпринимателя за принятые им обязательства. Честность, умеренность, бережливость рассматриваются как христианские добродетели нового предпринимателя. Если прежде среди купцов был в ходу девиз «не обманешь — не продашь», то теперь — «обман затрудняет торговлю». «Честный, как гугенот», — говорили англичане в XVII в. Протестантская вера была важной гарантией scrupulousного выполнения контракта.

Английская колонизация Северной Америки осуществлялась в основном за счет протестантов — людей с определенными средствами, которые были ремесленниками, торговцами, т. е. изначально представляли собой то, что именуется средним классом. Вельможи и нищие не отправлялись за океан. Первая крупная группа переселенцев вообще представляла собой довольно закрытую общину пуритан, которые основали колонию Массачусетс. Следующая волна переселенцев (квакеры) отправилась в Америку во главе с Уильямом Пенном.

Так появилась колония Пенсильвания. Пенн заявлял: «Нравственный человек не отказывается от своего имущества, которое Бог дал ему в управление, он презирует скрягу, который не имеет смелости рисковать своими деньгами; он выполняет свои обязательства и исправно платит долги»⁵. Такое понимание нравственности стало одним из весьма заметных условий быстрого развития предпринимательства.

Этическая поддержка предпринимательства, сформированная Реформацией, не затронула другие ответвления христианства. Видимо, наименее затронутой этими веяниями оказалась греческая ортодоксальная церковь. Этическая сторона ростовщичества в России столетней давности блестяще проанализирована в романе Ф. М. Достоевского «Преступление и наказание». Отношение к ростовщичеству близко к тому, которое проповедовали отцы церкви. В это же время и в отношении других видов предпринимательской деятельности не было этических норм, поднимавших престиж предпринимателя.

В социалистический период в России частная собственность была отменена, ростки предпринимательства начали подниматься в период НЭПа, но были быстро ликвидированы. В этот период закрепляется стойкое отрицательное отношение к частной собственности, постоянно подкрепляемое идеологически. Отношение к общественной собствен-

⁵ Майбурд Е. М. // Там же. С. 65.

ности, несмотря на большие усилия по воспитанию людей в духе уважения к ней, было довольно сложным. Общественная собственность, как и частная, нуждалась в государственной охране. Надежда на то, что социалистическое сознание обеспечит бережное отношение людей к общим богатствам, к общественному имуществу, не сбылась. Причин этому много.

Специфика России в том, что природные богатства воспринимались в течение длительного времени как неисчерпаемые. Это в значительной степени порождало равнодушие к сохранению природы. Но существовал и еще один важный фактор, определявший, можно сказать, враждебность к «не своему». Общественное воспринималось как государственное. А «государственное» вызывало сложные эмоции. С одной стороны, государство, взявшее на себя многие обязанности по удовлетворению потребностей населения, вызывало уважение и признательность у населения. Наличие государственной системы здравоохранения, бесплатного образования всех уровней, создание большого количества бесплатных библиотек, домов и дворцов пионеров, клубов, всеобщая занятость создавали положительный образ государства. С другой стороны, громоздкость и неповоротливость управления, обусловленная плановым ведением хозяйства, связанные с этим чрезмерно общие стандарты, несуразные ограничения раздражали людей, раздражали даже тех, кто вырос в условиях социалистическо-

го общества, не сомневался в официальной идеологии, не относился к числу диссидентов. Сильное отторжение вызывало то, что люди практически не участвовали в принятии решений, они могли принимать участие только в одобрении решений, принятых «наверху». Даже безобидные с хозяйственной точки зрения, не говоря уже о политической, инициативы глушились.

Самое сильное влияние на восприятие власти оказывало непомерное политическое давление, обеспечиваемое мощным репрессивным аппаратом. Этим определялось отчуждение государства от населения. Государство и государственное вселяло не доверие, а тревогу гражданину и воспринималось как нечто опасное и чуждое для человека. Поэтому скорее можно говорить о том, что все, что не находилось в их личной собственности, воспринималось не как общественное, а как государственное. Если общественная собственность воспринимается как и твоё личное благо, она предполагает и твою ответственность за это общественное, то государственное в данном контексте выступает как собственность чужого, даже враждебного субъекта. Поэтому, например, нерадивое отношение к государственной собственности находило если не сочувствие, то своеобразное понимание у населения.

Рачительное отношение к общественному возможно только при условии существования реальной демократии. С другой стороны, можно сказать, что наличие такого отношения может служить

индикатором существования демократии. Речь идет не о форме осуществления демократии, речь идет о ее наличии.

С исчезновением советского строя природные и накопленные богатства стали восприниматься как ничьи. Видимо, этим в значительной степени объясняется и очень спокойное, если не равнодушное отношение населения к объявлению новых собственников, «терпение народа», которому так умираются некоторые политики.

До начала 1990-х гг. предпринимательство носило криминальный или полукриминальный характер, и таким оно было не только в правовом поле того времени, но и в общественном сознании. Выращивание на собственном участке и продажа результатов своего труда на рынке вызывала сочувствие, воспринималась как аномальный, хотя и приемлемый, способ зарабатывать. Но разделение этого процесса, специализация, появление посредников вызывали уже явно негативную реакцию. Она усиливалась, когда речь шла о частном производстве или торговле в заметных масштабах.

Кризис 1990-х гг., охвативший хозяйство страны и сопровождавшийся закрытием большого числа производств, оставил без работы большое количество людей. В крупных городах закрылись многие наукоемкие предприятия и научно-исследовательские институты. В это же время существенно убавились затруднения при пересечении границ, кроме того, образовались но-

вые, практически прозрачные границы. Появилось массовое явление — «челночники». Квалифицированные инженеры и научные работники, люди, работавшие до этого на государственных предприятиях, стали заниматься закупками, перевозкой и продажей товаров, часто выполняя все эти функции единолично. Этот нелегкий труд изменил отношение к предпринимательству в торговле. Его массовый характер, а также то, что в нем занято было большое количество интеллигенции, привело к тому, что, например, из употребления практически исчезло презрительное слово «спекулянт».

Быстрое развитие современных форм организации торговли и перемещения товаров, высокая рентабельность использования торговых площадей в супермаркетах, использование современных технологий стали основной причиной угасания массового мелкого предпринимательства — «челночного» бизнеса, по крайней мере, в крупных городах. Но опыт предпринимательства, который был получен в результате этой деятельности, оказал сильное воздействие на общественное сознание. Он не просто поколебал прежние стереотипы в оценке престижности такого рода работы, но и существенно уменьшил патерналистские взгляды на государство даже у поколения, взгляды которого сформировались до 1990-х гг. Особенно большое влияние эти обстоятельства оказали на поколения, появившиеся на свет в последние 2–3,5 десятилетия.

Формирование социальных и политических установок, жизненных ценностей полезно учесть, рассматривая динамику нашего общества за последние 20 лет, у людей разных поколений. Смена жизненных установок, как считается, зависит от смены поколений. В течение второго десятилетия жизни и в начале третьего происходит интенсивное формирование личности, и установки, возникшие в этот период, закрепляются наиболее сильно⁶. Но скорость смены и многократность изменений общественно-экономических отношений в России в течение последнего столетия вызвали, не исключено, и большую подвижность в изменении социальных установок и у людей старше 35 лет.

Патерналистские ожидания населения — одна из отличительных особенностей России, обусловленная ее историей. Социалистический период закрепил в общественном сознании эту черту. Она остается и в настоящий период, пусть и в ослабленном состоянии. Определенным образом ее оживляет усиление государственной власти в стране. В этой связи ожидают надежды и на распределительные функции государства, память о которых еще не изжита у населения. Не просто проникает в общественное сознание понимание того, что демократическое государство, в первую очередь, обеспечивает свободу деятельности населения, что оно предпола-

гает усиление творческой энергии населения, его предприимчивости как основы для повышения качества жизни. Нужно подчеркнуть, что люди, принимающие решения на различных этажах власти, — часть населения, наделенная теми же особенностями мировоззрения, что и остальная масса населения.

Идеология предпринимательства — антипод идеологии патернализма. И одна в состоянии вытеснить другую.

Среда, благоприятствующая развитию предпринимательства, обуславливается многими факторами. Одни из них связаны с особенностями деятельности индивидуумов, с чертами поведения, заложенными в человеческой природе. Другие — определяются закономерностями общественного взаимодействия, т. е. принадлежат обществу.

Известный специалист в области психологии А. Маслоу подчеркивал, что для удовлетворения базовых потребностей человека необходим ряд социальных условий. Отсутствие таких условий может самым непосредственным образом воспрепятствовать удовлетворению базовых потребностей. В ряд этих условий входят: свобода слова, свобода выбора деятельности (человек может делать все, что захочет при условии, что его действия не наносят вред другим людям), свобода самовыражения, право на исследования и получение информации, право на самозащиту и социальный уклад, отличающийся

⁶ Майерс Д. Социальная психология. — СПб., 1999. С. 334.

справедливостью, честностью и порядком. Несоблюдение названных условий воспринимается человеком как личная угроза. Отсутствие этих условий вызывает риск лишиться возможности удовлетворения базовых потребностей, обеспечивающих само существование индивида⁷.

Томас Джефферсон в письме Дюпону де Немуру в 1816 г. писал, что он верит, «что право на собственность основано на наших природных потребностях и на средствах, с помощью которых мы наделены способностью удовлетворять наши нужды, и что для нас существует право на то, что, не нарушая такого же права других разумных существ, мы приобретаем благодаря этим средствам; что ни один человек не имеет права препятствовать другому использовать свои силы и способности для такого, не причиняющего ущерба правам других, удовлетворения его разумных потребностей, являющихся частью его природы...»⁸. У А. Маслоу размытое понятие «разумных» потребностей заменено понятием «базовых потребностей», четко определенных. Понятие собственности не упоминается.

Природа собственности носит сугубо общественный характер, отношения собственности носят сложный характер — это сам по себе отдельный предмет анализа, имею-

щий отношение к экономике и к праву. Со второй половины прошлого века наиболее подробные исследования в этой области принадлежат специалистам по праву и экономистам, занимающимся институциональной экономикой. Отношение к частной собственности выступает только одним из индикаторов в общественном сознании, по которому различаются «западная» и «восточная» цивилизации.

В настоящее время в России идет сложный процесс переориентации с «восточной» цивилизации на «западную». Перенос отдельных ценностей, отдельных институтов (устоявшихся на Западе отношений между людьми, как закрепленных, так и не закрепленных правом) в систему длительное историческое время существующих в России социально-экономических связей и структур — процесс исключительно сложный и, можно сказать, болезненный. Принятие или отторжение этих институтов, их трансформация под влиянием нашей среды происходят на наших глазах. Проблемы чрезвычайно сложные. Даже различия между «западной» и «восточной» цивилизациями обусловлены таким «...множеством внутренних и внешних факторов, что исследовать их в полном объеме не представляется возможным»⁹.

Большое количество факторов, затрудняющих предприниматель-

⁷ Маслоу А. Г. Мотивация и личность. — СПб., 1999. С. 90.

⁸ Томас Джефферсон о демократии. — СПб., 1992. С. 36.

⁹ Агапова И. И. Институциональная экономика: Учеб. пособие. — М., 2006. С. 217.

скую деятельность, естественно, уменьшает число людей, которые могли бы включиться в такого рода работу. Объективно общество нуждается в предпринимательской деятельности, особенно на уровне малого и среднего бизнеса. Эта объективная необходимость уже достаточно хорошо осознана населением. Интенсивная работа высших эшелонов власти по поддержке становления институтов рыночной экономики, развития гражданского общества одобрена результатами фактического референдума, прошедшего в форме президентских выборов 2008 г.

Изменения общественного сознания в России, несмотря на прочные стереотипы, сформированные отечественной историей, идут быстро. Возможно, что это вызвано пониманием относительности многих существующих институтов: на протяжении практически одной человеческой жизни общество пребывало в нескольких общественно-экономических формациях. Прежний опыт обесценивался неоднократно, и так называемая «восточная институциональная матрица» в значительной степени утратила свое место в общественном сознании. Общество начало учиться с меньшим учетом традиций, с большим учетом реальной практики, доступная область которой существенно расширилась.

Другим немаловажным фактором, вероятно, следует признать

довольно высокий общий уровень образования населения нашей страны, включающий в себя гуманитарную составляющую, которая в свое время, несмотря на отчетливую идеологическую составляющую, развивала интерес к анализу общественной жизни, интерес к сравнению различных вариантов общественного уклада, к историческому взгляду на действительность, к диалектике. Диалектический метод, достаточно хорошо усвоенный, как известно, лучшее средство для разрушения стереотипов.

Не в последнюю очередь это приводило к появлению в нашей действительности значительного числа людей того типа, который известен как самоактуализированные люди. «Самоактуализированных людей нельзя назвать «адаптированными» в обычном понимании этого слова. Адаптация предполагает безоговорочное одобрение культуры и слепую идентификацию с ней. Конечно, самоактуализированный человек существует в рамках конкретной культуры и неплохо ладит с ней, и в то же самое время он сопротивляется ее влиянию, он в какой-то степени отчужден, внутренне независим от нее»¹⁰. Такие люди склонны к размышлениям об основополагающих проблемах человеческого бытия, они задаются теми вечными, фундаментальными вопросами, которые называются вечными, фундаментальными

¹⁰ Маслоу А. Г. // Там же. С. 248.

вопросами — философскими или нравственными¹¹. Эти особенности характерны для части американцев (таких примерно от 5 до 30%¹²), но эти черты типичны и для российского населения.

Самоактуализированных людей отличают креативность и самобытность. Эти черты вырабатываются из-за определенной внутренней свободы от вседвоящего общества. Это неоценимые резервы для совершенствования общественных отношений, для гармонизации об-

щества, для гармонизации отношений личности и общества. Общественное мнение в современной России благоприятно для развития предпринимательства. Способности к предпринимательской деятельности даны далеко не каждому. Значительная часть самоактуализированных людей не имеет способностей к бизнесу. Но эта часть населения влияет на психологический климат, благоприятствующий развитию свободы личности в различных областях деятельности.

¹¹ Маслоу А. Г. Указ. соч. С. 203.

¹² Там же. С. 235.

НОВЫЕ РЕЛИГИОЗНЫЕ ДВИЖЕНИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННО-КОНФЕССИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ (на примере религиозных организаций Ленинградской области)

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

НОВЫЕ РЕЛИГИОЗНЫЕ ДВИЖЕНИЯ,
ГОСУДАРСТВЕННО-КОНФЕССИОНАЛЬНЫЕ
ОТНОШЕНИЯ, РЕЛИГИОЗНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ,
АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ РЕЛИГИИ, СЕКТА, КУЛЬТ

KEY WORDS

NEW RELIGIOUS MOVEMENTS, STATE TO CONFESSIONAL
RELATIONS, RELIGIOUS ORGANIZATIONS, ALTERNATIVE
RELIGIONS, SECT, CULT

Статья посвящена актуальной проблеме исследования так называемых «новых религиозных движений» (НРД). Авторы дают определение самого понятия НРД, рассматривая его отличия от понятий «секта», «культ» и т. п. В статье предлагается классификация новых религиозных движений, позволяющая выявить критерий, на основании которого государство может определить свое отношение к различным НРД. Предложенная классификация используется для характеристики религиозных движений Ленинградской области.

The article is dedicated to the problem of current interest: to the so called «new religious movements» (NRM). The author's give a definition of the concept of NRM, specifying the difference between the term NRM and such terms as «sect», «cult», etc. In the article the classification scheme of new religious movements is developed that allows to determine the criterion by means of which the state can define its attitude to different NRM. The classification was used for characterization of religious movements in the Leningrad Region.

Религиозная проблематика в нашей стране представляет собой явление не только культурной, но и политической жизни. Стремясь определить и обосновать правовые нормы, юристы, политики, журна-

листы и религиозные лидеры ведут острые дискуссии о свободе совести и месте религии в жизни общества. То затухая, то вновь разгораясь, продолжается обсуждение закона о свободе совести и появляющихся поправок к нему. До сих пор обществу не ясно, в какой мере оно должно знакомиться с религией в рамках образовательных программ государственных учебных заведений. На повестке дня — вопросы духовной и культурной безопасности общества и многое другое.

Одна из актуальных тем — это проблема так называемых «новых религиозных движений» (далее — НРД). Ее значение не исчерпывается своеобразием собственно этого

КУЗНЕЦОВ

Александр Валентинович — вице-губернатор Ленинградской области (Санкт-Петербург).
E-mail: szrg@list.ru

САНИН

Вячеслав Леонидович — советник губернатора Ленинградской области (Санкт-Петербург).
E-mail: szrg@list.ru

религиозного феномена, обсуждение его неизбежно приводит к более серьезному и внимательному отношению к традиционным религиям и конфессиям.

Если описывать современную религиозную ситуацию, то она характеризуется, прежде всего, вызовом, который НРД бросили обществу и традиционным религиозным организациям самим фактом своего появления и активного присутствия.

Термин «новые религиозные движения» охватывает широкий спектр религиозных организаций, имеющих в основе новые подходы к религии и духовности. Он считается нейтрально окрашенным по сравнению с терминами «секта» и «культ». Однако ни один из указанных терминов не имеет законодательного определения, хотя принцип деления организаций на «новые» и «традиционные» (в хронологическом варианте) уже нашел отражение в современном российском законодательстве.

Сложность проблемы усугубляется наличием групп, относительно которых возникает вопрос о правомерности отнесения их к религиозным организациям. Так, даже являясь таковыми по своему характеру, многие организации формально не зарегистрированы в качестве религиозных и существуют на правах общественных (например, «Центр дианетики», «Брахма-Кумарис», «Семья» и др.).

Строгого и единственно верного определения понятия НРД, как, впрочем, и понятий «секта», «культ»,

не существует. Разные школы и подходы оперируют различными дефинициями. В США группы, которые относят к НРД, предпочитают именовать «культами», а в России чаще употребляют слово «секты», и в православных духовных школах даже преподается предмет «Сектоведение».

Однако этим термином затруднительно описать все многообразие ситуаций. Так, в прошлом ряд общин и направлений, выделившихся из протестантской традиции, было естественно называть сектами, подчеркивая тем самым их обособление от традиционного направления, осуждение его как ошибочного (заблуждающегося, еретического, неприемлемого) и провозглашение себя единственно верными Евангелию. Но время идет, и сегодня западная научно-богословская литература уже не называет такое направление, как баптизм, сектой, именуя его вместо этого «Свободной церковью».

Многие современные социологи и религиоведы, стремящиеся к объективно-беспристрастному подходу в изучении религиозных движений, насколько он вообще возможен, предпочитают не употреблять термины «секта» и «культ», как перегруженные богословскими и эмоциональными коннотациями. Среди альтернативных терминов, предлагавшихся в конце XX в. (например, «альтернативные религии», «маргинальные религиозные группы»), широкое распространение получил термин «НРД», популярность которому обеспечили

труды английского социолога профессора Эйлин Баркер. Нельзя сказать, что и с этим термином все однозначно. Так, смысл, вкладываемый в слово «новое», может меняться в зависимости от конкретного исследователя и конкретной страны. В частности, в Японии НРД обычно называют группы, возникшие после XIX в. С другой стороны, Э. Баркер использует прилагательное «новое» по отношению к движениям, возникшим после Второй мировой войны и новым для той или иной культуры.

Вероятно, имеет смысл называть новыми религиозные движения, появившиеся до Второй мировой войны или даже в XIX в. (например, иеговисты, мормоны, бахаисты, кришнаиты и др.). Эти группы достаточно новы по сравнению с двухтысячелетним христианством, хотя, безусловно, их нельзя рассматривать как некий целостный феномен. Достаточно сказать, что многие религиозные движения возникли не на европейской, христианской почве, а являются в значительной степени продуктом мусульманской, индийской религиозности. Так или иначе, в целом существует некоторый консенсус, что определяющую роль в термине «НРД» играет не фактический, а хронологический аспект.

В общем смысле «новым религиозным движением» называется любая религиозная группа, не признанная (или пока не признанная) традиционной в отдельно взятом обществе. Соответственно, список

НРД меняется как в зависимости от временного критерия, принятого тем или иным исследователем, так и в зависимости от социума, о котором идет речь. В таком случае уже упоминавшихся баптистов можно причислить к НРД, разумеется, несколько не уравнивая их с иеговистами, мормонами и проч., так как баптисты, в отличие от последних, являются христианами.

Появление новых религиозных и псевдорелигиозных групп часто воспринимается как результат «тлетворного влияния Запада». И действительно, в наши дни завоевали популярность псевдохристианские религиозные течения, как правило, имеющие корни на Западе, но наряду с ними — и экзотические восточные учения и практики. Верно и то, что в России конца XIX — начала XX вв. уже были хорошо известны (а в Петербурге и Москве даже модны) такие проявления новой религиозности, как теософия, спиритизм, различные системы йоги. Существовало множество местных религиозных движений, которые можно отнести к НРД: штундисты, духоборы, молокане, хлысты, иеговисты-ильинцы, чуриковцы, секты старообрядческого толка и т. д. И сегодня на российской почве родилось достаточно много печально известных НРД: Богородичный центр, Белое братство, виссарионовцы, движение Анастасия и многие другие.

Таким образом, можно констатировать существование разных подходов к определению НРД.

Отсюда — наличие различных классификаций, ни одна из которых не является исчерпывающей. Тем более что некоторые НРД являются синкретическими по характеру, т. е. сочетают в себе христианские, восточные, неоязыческие и др. учения и практики. Для прояснения и наглядности концептуальных рассуждений мы предлагаем схему, согласно которой НРД можно разделить на следующие группы:

- «христианские» (баптисты, адвентисты, пятидесятники, неопятидесятники и др.);
- «псевдохристианские» (Церковь Христа (Бостонское движение), виссарионовцы, Церковь Иисуса Христа святых последних дней (мормоны), Свидетели Иеговы (иеговисты), муниты и др.);
- «восточные» (кришнаиты, «Аум Синрикё», «Трансцендентальная медитация», «Ананда Марга» и др.);
- «психолого-терапевтические» (сайентология, «Лайф-Спринг», «ЭСТ» и др.);
- «синкретические» (бахаизм, ахмадия, сайентология, мунизм и др.);
- «движение «Нью-Эйдж» («Новая Эра»; не является однородным и структурно организованным, включает в себя неоязыческие, синкретические, терапевтические и проч. движения).

Особенностью данной классификации является то, что в нее в качестве первого пункта включены «христианские» НРД. В большинстве случаев, в том числе и в российской традиции, к НРД при-

нято относить те движения, которые у нас называют собственно сектами или тоталитарными сектами («псевдохристианские» движения, «восточные», «психологическо-терапевтические», движения, входящие в «Нью-Эйдж»). Однако в контексте вышеизложенных рассуждений, учитывая принятое в российском законодательстве деление религий на «традиционные» и «нетрадиционные», мы сочли возможным такой подход, понимая всю разницу между христианскими и другими НРД.

* * *

По информации управления Федеральной регистрационной службы России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, на 1 января 2008 г. в регионе было зарегистрировано 277 религиозных организаций, из которых 72 религиозные организации можно отнести к НРД на основании вышеприведенной классификации.

Разумеется, рассматриваемые религиозные организации нельзя уравнивать друг с другом и использовать при взаимодействии с ними одинаковые подходы. Так, например, баптисты, адвентисты, представители Армии спасения, пятидесятники и даже неопятидесятники (неохаризматы) (табл. 1 на с. 112–113) являются христианскими организациями по сути, несмотря на некоторые чуждые для многих традиционных христиан (православных, католиков, лютеран) духовные практики и редук-

цию некоторых аспектов христианского учения. Они, при всех отличиях, исповедуют общую для всех христиан веру в Боговоплощение и Троицу.

Иеговисты (4 организации) и мормоны (1 организация) (табл. 2 на с. 114–115), следуя приведенной выше классификации, относятся к НРД псевдохристианского характера. Иеговисты отрицают и Боговоплощение, и Троицу, а мормоны, помимо прочего, фактически создали свое учение о Троице, придя к многобожию, и ввели многие другие чуждые христианству доктрины. Иногда их называют «маргинальными христианами», что, на наш взгляд, не совсем верно. Их никак нельзя считать христианами, так как христиан объединяет, как было уже отмечено выше, вероучительный минимум: вера в Боговоплощение и Троицу. К этому, правда, можно добавить признание всеми христианами беспрекословного авторитета Библии.

Кроме указанных, в Ленинградской области зарегистрированы и НРД псевдохристианского толка российского происхождения (псевдоправославие): чуриковцы (2 организации) и адепты Богородичного центра (или Церкви Божией Матери Державная — 3 организации) (табл. 2 на с. 114–115). Эти организации являются ярким примером того, что и на российской почве в разное время рождались и рождаются не менее замысловатые, чем на Западе, религиозные движения.

По данным управления Министерства юстиции РФ по Санкт-

Петербургу и Ленинградской области (ноябрь 2008 г.), в Ленинградской области действуют две «дочерние» сайентологические организации, которые зарегистрированы как некоммерческие партнерства («Центр распространения дианетической и сайентологической технологии» и «Центр изучения и применения дианетической технологии города Санкт-Петербурга»). Сайентология, отнесенная к «психологическим» движениям (табл. 3 на с. 116), представляет особый интерес как с точки зрения самого учения, так и с точки зрения организации деятельности. Примечательно, что это движение позиционирует себя то как религиозная организация, то как общественная, имея для этой цели большое число так называемых «дочерних», или «фронтных», организаций.

На основании изложенного материала можно сделать некоторые выводы. Точное определение понятий «традиционные религии», «нетрадиционные религии», «новые религиозные движения» и использование их в юридической практике затруднено. Даже если опираться на хронологический принцип, то надо признать, что четкие хронологические критерии отсутствуют. Что может быть отправной точкой: тысячелетие или столетие существования религиозной организации на какой-то территории? Например, уже упоминавшиеся баптисты являются нетрадиционными для России по сравнению с православными, но традиционными по сравнению с иеговистами.

Тем не менее, общество и государство призвано определиться в этом вопросе. Государство не может одинаково относиться к православной, католической, лютеранской церквям, исламу, другим традиционным исповеданиям, с одной стороны, и таким НРД, как, например, «Белое братство», «Богородичный центр», с другой.

Можно не соглашаться с выводами отдельных экспертов, спорить об их объективности, но редко кто остается равнодушным после встречи, в частности, с членами «Белого братства». Трудно также сохранять спокойствие, глядя на портреты Марины Цвигун, называющей себя «Мария Дэви Христос», на стенах домов и водосточных трубах. Есть множество других более или менее печальных примеров деятельности НРД.

В религиозной сфере, как и в любой гуманитарной области, есть поступки и явления, которые не подпадают под действие Уголовного кодекса, но своим безвкусием, духовной пошлостью и недоброкачественностью проповеди развращают общество. Их, как плохую музыку, кино, картину, нельзя запретить, но обществу нужны образцы, достойные подражания, и оно само заинтересовано в том, чтобы проповедь сомнительных ценностей не поощрялась.

Конечно, в случае с «Белым братством» для общества есть определенная ясность, поскольку его членами были инспирированы массовые беспорядки, имеются свидетельства о подстрекательстве к

самоубийствам внутри движения. Лидеры организации были арестованы, суд после тщательного изучения материалов определил достаточно жесткую меру наказания. С другими подобная ясность не всегда достижима, поэтому государство имеет право и должно в интересах единства и безопасности общества проводить целенаправленную конфессиональную политику, создавая благоприятные условия для деятельности, прежде всего, традиционных конфессий.

Эффективный способ взаимодействия государства и религиозных организаций — социальное партнерство. Государство имеет право в интересах строительства продуктивного гражданского общества, не нарушая Конституцию и российское законодательство, вступать в отношения социального партнерства с конструктивными, авторитетными, социально значимыми религиозными организациями, которые являются неотъемлемой частью социума.

Многие традиционные религиозные организации имеют положительный опыт социального служения. Однако, например, Санкт-Петербургская епархия Русской Православной Церкви, насчитывающая 173 местных религиозных организации (62,5% от общего числа зарегистрированных), обладает самым большим ресурсом для наиболее активного осуществления социального служения во многих сферах общества. Это противодействие наркомании и алкоголизму, забота о сиротах, служение в социальных

учреждениях, патриотическое воспитание молодежи и т. д.

Развитие социального партнерства с традиционными религиозными организациями будет способствовать укреплению общества. Ведь НРД несут угрозу обществу не только потому, что некоторые из них могут являться деструктивными (это тоже вопрос юридически сложный) — чрезмерная инфильтрация российского культурного и духовного пространства чуждыми для него воззрениями, духовными и культурными типами при нарушении баланса может привести к культурной и политической дезинтеграции. Поэтому еще раз хочется подчеркнуть, что государство имеет право поддерживать те силы, которые будут работать на укрепление стабильности и создание общества. В этой связи можно отметить весьма интересные социально ориентированные миссионерские проекты Санкт-Петербургской епархии, ожидающие своего воплощения и имеющие непосредственное отношение к НРД. Это проекты «Центр исследования религий», «Центр консультирования пострадавших от сект», «Миссионерская экспедиция». Государственная поддержка этих проектов стала бы реальным вкладом в решение многих проблем, связанных с активной миссионерской деятельностью НРД.

Отмечая существующие проблемы государственно-конфессиональной политики, приходится констатировать, что, как показывает практика, далеко не во всех муниципаль-

ных районах работа с религиозными организациями проводится на хорошем уровне, существует адекватное понимание специфики тех или иных организаций, особенностей государственно-конфессиональных отношений. Необходимо на уровне субъекта Федерации осуществлять координацию работы в этой сфере, проводить совещания, семинары и т. п. по актуальным вопросам государственно-конфессиональной политики и межконфессиональных отношений. В муниципальных районах с религиозными организациями должны работать компетентные сотрудники, также необходимо организовать мониторинг деятельности религиозных организаций и групп.

Кроме того, было бы полезным запланировать проведение региональных и межрегиональных круглых столов, научно-практических конференций с участием религиоведов, экспертов в области конфессиональной политики, заинтересованных государственных служащих, представителей традиционных конфессий по проблемам, связанным с НРД.

Регион обладает большим административным, научным и богословским потенциалом, для того чтобы выработать необходимые правовые, научные и богословские подходы по вопросам НРД, выстраивать совместно с заинтересованными общественными силами адекватную государственно-конфессиональную политику, которая позволит внести свой вклад в развитие и процветание общества.

ХРИСТИАНСКИЕ НРД

Наименование	Общие сведения
Баптизм	От греч. Baptizo — «окунаю, крещу водой». Разновидность протестантизма. Возник в начале XVII в. Наибольшее число баптистов — в США. В России баптизм распространился в 1860-х гг. Баптисты упростили культовую и церковную организацию. Не признавая таинства, рассматривают крещение и причастие как церковные обряды, не имеющие мистического смысла. Крещение совершают над взрослыми. Их также называют евангельскими христианами-баптистами. Евангельские христиане-баптисты — церковь, возникшая в 1944 г. путем объединения баптистов с евангельскими христианами, к которым в 1945 г. присоединилась часть пятидесятников, в 1963 г. — «братские» меннониты. Возглавляется «Союзом Евангельских христиан-баптистов».
Адвентисты седьмого дня (субботники)	Последователи одного из течений адвентистов, основанного Э. Уайт (1827–1915 гг.) и И. Андрус (ум. 1883 г.) Первая община образовалась в Вашингтоне в 1844 г., а с 1860 г. приверженцы учения стали официально именовать себя Церковью адвентистов седьмого дня. Адвентисты седьмого дня признают Святую Троицу, Ветхий и Новый Завет (66 канонических книг) и считают Библию единственным источником своей веры. Исповедуют Бога в трех лицах: Бог Отец, Источник всего сущего, Бог Сын — Иисус Христос и Бог Дух Святой как божественная личность. Ссылаясь на слова Христа о том, что «тело — сосуд Божий», адвентисты седьмого дня требуют совершенствования как морального, так и физического (отказ от курения, алкоголя, свинины и т. д.). Совершают причастие и признают обязательным водное крещение (полное погружение крещаемого в воду). Адвентисты седьмого дня ждут скорой кончины мира, но не называют определенной даты. Особо настаивают на почитании субботнего дня, отсюда их название — «субботники». Движение адвентистов седьмого дня получило свое распространение в России начиная с 1880-х гг. В настоящее время на территории России, стран СНГ и Балтии действуют Генеральная конференция церквей христиан адвентистов седьмого дня и два входящие в нее Союза объединений церквей адвентистов седьмого дня.
Армия спасения	Внеденоминационная организация протестантского толка, основанная в 1865 г. в лондонском Ист-Энде Уильямом Бутом (принадлежал к методистской церкви). Армия спасения действует как религиозная и благотворительная организация. В ее задачи входит помощь в духовном, нравственном и физическом совершенствовании тем, кто нуждается в этом, исправление порочных, развращенных, опустившихся людей и преступников, работа среди бедноты и помощь больным, проповедь Евангелия и христианской веры. Важными направлениями деятельности Армии спасения является создание лечебниц для алкоголиков, дневных приютов, реабилитационных центров для взрослых, родильных домов и приютов для рожениц, агентств по трудоустройству (в том числе для заключенных), приютов для стариков, бюро по проблемам семьи и центров по устройству на работу.

Наименование	Общие сведения
Пятидесятники	Христианская секта, возникшая в США в конце XIX — начале XX вв. В России появилась в начале XX в. Не признают официальных церковных обрядов, икон, креста. Самой характерной чертой пятидесятничества, тем более неопятидесятничества, является глоссолалия, т. е. «молитва на языках», от которой оно и получило свое название — как повторение описанного в книге Деяний апостольских чуда говорения на языках в день Пятидесятницы. Как считают многие специалисты, на самом деле «молитва на языках» является либо притворством, либо неконтролируемой истерией. Полусознательное истеричное бормотание и выкрикивание нечленораздельных звуков («говорение на языках») известны с древности и являются непременной принадлежностью многих экстатических языческих культов: шаманские пляски с выкриками, нечленораздельные «пророчества» древнегреческих сивилл и пифий и т. д. Большая часть традиционных пятидесятников «конвертируется» в настоящее время в неохаризматическое движение неопятидесятников.
Неопятидесятники	Движение возникло в первой половине XX в. в США. Именуется также «Движение веры» (Faith Movement), или «Проповедь веры», оно же «Евангелие процветания». Известно также по названию одного из своих главных компонентов — «Теология процветания» и по своему основному методу — «Пауэр ивэнджелизм» (Power Evangelism). Помимо глоссолалии, для неопятидесятнических организаций характерны иные «экстравагантные» практики, фактически выводящие их за рамки традиционного христианства. Например, важный признак неопятидесятнических сект — «молитва мук рождения». Она заключается в том, что человек должен просто кричать изо всех сил и чем сильнее, тем лучше. Считается, что этой молитвы дьявол боится больше всего. Еще одна характерная черта — это «торонтский смех». Проповедник Родни Ховард-Браун проповедовал в Торонто, и вдруг на него напал беспричинный смех. Люди заражались этим смехом и смеялись часами, совершенно изнурились и падали. В Россию это движение пришло через шведскую организацию «Слово жизни», поэтому многие ради удобства называют так все движение, хотя на самом деле в разных городах принадлежащие к «Теологии процветания» секты носят разные названия. Это может быть и библейский центр «Слово жизни Интернейшнл», «Теология процветания», «Движение веры», «Новое поколение», «Источник жизни», «Живая вода», «Христиане полного Евангелия», «Церковь прославления», «Церковь Новое поколение», «Церковь Завета», «Часовня на Голгофе», «Дерево жизни», «Русская христианская церковь» и др.

ПСЕВДОХРИСТИАНСКИЕ НРД

Наименование	Общие сведения
Свидетели Иеговы (расселиты)	Религиозное движение, основанное в 1872 г. Чарльзом Тейзом Расселом (1852–1916 гг.). Рассел проповедовал «Основание Царствия Божия на земле», определив дату Армагеддона на 1872, 1874, 1878, 1914 (1915) гг. Впоследствии эта дата неоднократно переносилась. В Нью-Йорке, где размещалась штаб-квартира расселитов, была организована типография, в которой в 1879 г. был отпечатан первый номер журнала «Сионская Сторожевая башня и вестник присутствия Христа». В 1884 г. Рассел основал Библийское Общество Сторожевой башни, которое стало заниматься изданием книг и брошюр. С этого момента учение интенсивно распространяется в США, Канаде, Австрии, Европе. После смерти Рассела президентом «Общества Сторожевой башни» стал Джозеф Франклин Рутерфорд (1861–1942 гг.). При нем организация получила новое название — «Свидетели Иеговы» (1931 г.), а штаб-квартира («Вефиль») переместилась в Бруклин. Следующими президентами Свидетелей Иеговы были Натан Хомер Кнорр (1905–1977 гг.), Фредерик В. Франц (1893–1992 гг.), а с 1993 г. по настоящее время — Милтон Хеншель (род. 1920 г.). Основные доктринальные положения свидетелей Иеговы содержатся в книге Рассела «Исследование Священного Писания» (6 томов вышло еще при жизни Рассела, а 7-й том — после его смерти). Свидетели Иеговы считают Библию «вдохновенным Словом Бога», поклоняются Иегове, не принимают христианского учения о Святой Троице, отрицают божественность и физическое воскресение Христа. Они отвергают бессмертие души и полагают, что спасение достигается исключительно добрыми делами. Свидетели Иеговы имеют собственное духовенство, служение которого осуществляется на добровольной основе. Последователи учения платят налоги, не принимают участие в политической деятельности и отказываются от участия в военных действиях. Основная форма миссионерской деятельности — распространение религиозной литературы. Периодические издания Свидетелей Иеговы: «Сторожевая башня», «Пробудитесь», «Наша служба царства».
Церковь Иисуса Христа святых последних дней (мормоны)	Религиозное движение, основанное в 1830 г. в США Джозефом Смитом (1805–1844 гг.). Смит заявил об отпадении всех христианских церквей от веры и объявил о новом откровении Бога, переданного ему через пророка Мормона. В 1830 г. Смит опубликовал «Книгу Мормона», составленную, по его словам, пророком Мормоном и доставленную Смиту сыном Мормона — ангелом Мороном. Эта книга стала основным источником вероучения мормонов. В 1830 г. в г. Файети (штат Нью-Йорк) была основана Церковь мормонов, которая стала быстро расширяться и пополняться новыми членами. В 1841 г. Дж. Смитом был составлен символ веры мормонов (включает 13 пунктов), а в 1843 г. мормоны основали первое миссионерское собрание. После смерти Дж. Смита в 1844 г. руководство общиной принял Брайан Янг. Вероучение мормонов основывается на Библии и на таких книгах, как «Книга Мормона», «Учения и Заветы», «Драгоценная Жемчужина». «Книга Мормона», по сути, является продолжением Библийского повествования и рассказывает о людях, которые после попытки строительства Вавилонской башни переселились в Америку (600 г. н. э.). Книга «Драгоценная Жемчужина» содержит откровения Дж. Смита как пророка.

Наименование	Общие сведения
	Учение мормонов синкретично и включает в себя элементы политеизма. Бог, согласно представлениям мормонов, имеет материальное тело, а следовательно, ограничен им. Отец — не единственный Бог. Каждый человек, будучи «богом в зародыше», имеет возможность когда-нибудь стать Богом. Мормоны превратно толкуют учение о Троице, признают искупительную жертву Христа, отрицают идею первородного греха, верят в Царство Небесное и в будущее наказание за грехи. По мнению мормонов, искупление — совместная работа Бога и человека. После смерти человек становится причастным к различной степени славы: подземной, земной или небесной. Мормоны признают таинства крещения (через погружение в воду; крещение может быть совершено начиная с восьми лет и является необходимым условием для принятия в члены церкви) и покаяния. Согласно учению мормонов, дар Святого Духа дается посредством акта возложения рук, совершаемого священниками. С 1851 г. мормоны практиковали многоженство (и Смит, и Янг имели более двадцати жен), однако под давлением американского правительства многоженство было упразднено в 1890 г. Организация мормонов строго иерархична. Большое внимание мормоны уделяют миссионерской деятельности, благодаря чему их учение быстро распространяется. Мормоны проповедуют труд и, согласно одной из заповедей, принятой в 1838 г., жертвуют десятину. Они ведут строгий образ жизни и большое внимание придают своему внешнему виду. В настоящее время мормоны имеют большое влияние в США и странах Запада.
Чуриковцы	Религиозно-этическое движение в России, одно из направлений трезвенничества. Названо по имени основателя, самарского купца И. А. Чурикова (1862 г. — после 1930 г.), проповедовавшего нравственное, религиозное спасение путем отказа от алкогольных напитков и курения. Его приверженцы создали легенду о Чурикове, будто бы обладавшем силой исцеления от пьянства, считали его апостолом, а некоторые — даже Иисусом Христом. Пользовались некоторым влиянием среди городских низов Петербурга и Москвы.
Богородичный Центр (Православная Церковь Божией Матери Державная)	Новое религиозное движение, получившее свое распространение в России с 1989 г. Основатель движения — архиепископ Иоанн Береславский (Вениамин Яковлевич Янкельман), выходец из истинно православных христиан, впоследствии был отлучен от истинно православной церкви. В основу вероучения Богородичного Центра положена книга пророчеств архиепископа Иоанна Береславского «Третий Завет» (прежнее название — «Белое Евангелие»). Согласно «Третьему Завету», новой посредницей между Богом и человеком становится Божия Матерь. Таким образом, учение Богородичного Центра акцентировано на том, что спасение можно получить, только прибегая к помощи Божией Матери. Слово «Православная» в названии движения отнюдь не означает ее связи с Православной церковью, поскольку положения вероучения Богородичного Центра не совпадают с православным вероучением. Учение Богородичного Центра, скорее, синкретично и вбирает в себя некоторые католические догматы (например, поклонение сердцу Иисусову и сердцу Матери Божией, догмат о непорочном зачатии), софиологию (идеи тождественности Богородицы и Софии), гностические и иудео-христианские воззрения. Богородичный Центр имеет свою символику, богослужения и таинства. В организации царят строгая дисциплина и иерархичность (старцы приравниваются к генералам, старшие послушники — к рыцарям). В настоящее время движение распространено не только в России, но и в странах СНГ (Украина, Эстония и др.). Богородичный Центр имеет свои печатные издания: «Рыцарь веры» и «Оазис мира».

Наименование	Общие сведения
Церковь сайентологии	Существует с 1953 г. Вопрос о том, считать ли ее религиозной, остается для некоторых специалистов открытым. Первоначально проект развивался как набор психотерапевтических техник, объединяемых Хаббардом (ум. 1986 г.) под именем «Дианетика». Позднее организация была зарегистрирована как религиозное объединение, что дало значительные налоговые льготы. Сайентология претендует на раскрытие «естественных законов» духа. Понимаемый как духовное существо, человек, утверждают они, может научиться управлять материей, энергией, временем, пространством, мыслью и жизнью. Движение к этому богоподобному состоянию в процессе, который сайентологи называют «мостом к абсолютной свободе», предположительно может занимать десятилетия и стоить (по оценкам независимых аналитиков) около полумиллиона долларов. Некоторые специалисты считают сайентологию псевдонаучным учением с элементами оккультизма. Превратившись со временем в весьма могущественную международную организацию, сайентологическая церковь разрабатывает и осуществляет масштабные проекты политического характера, такие как поддержка определенных политиков и партий или долгосрочные программы внедрения в образовательные системы целых стран. Другое встречающееся название организации — «Центр дианетики». Сайентология включает в себя философию и технику духовного совершенствования и охватывает такие темы, как мораль, этика, детоксикация, образование, управление и др. Сайентология имеет большое количество так называемых «фронтowych», или «дочерних», организаций: «Гуманитарный центр Хаббарда», «Хаббард-колледж» (распространяет «Административную технологию» Хаббарда), «Наркокон» (центр «борьбы» с наркоманией), «Криминон» (центр «реабилитации» осужденных), «Гуманитарный центр детоксикации человека», «Фонд Л. Рона Хаббарда», «Всемирный институт сайентологических предприятий» (осуществляет выдачу сайентологических лицензий), «Ассоциация за лучшую жизнь и образование» (руководит группами «социального» служения, такими как «Наркокон» и др.), «Прикладная схоластика» (распространяет «технологии образования» Хаббарда) и др.

СОЦИАЛЬНЫЙ КАПИТАЛ КАК ОСНОВАНИЕ СКАНДИНАВСКОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ОБЩНОСТИ (на примере Швеции и Дании)

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

СОЦИАЛЬНЫЙ КАПИТАЛ, СОЦИАЛЬНАЯ ОБЩНОСТЬ,
СОЦИАЛЬНАЯ ЖИЗНЬ, СОЦИАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО,
ПОЗИТИВНЫЕ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

KEY WORDS

SOCIAL CAPITAL, SOCIAL COMMUNITY, SOCIAL LIFE,
SOCIAL STATE, CONCEPT OF POSITIVE RIGHTS

В данной статье рассматривается социальный капитал как один из ключевых признаков, отвечающих представлениям жителей скандинавских стран о себе как исторически уникальном виде социальной общности, с характерными культурными и политическими особенностями социальной жизни. Автор отмечает, что скандинавская модель социальной общности, несмотря на определенные издержки (уравнительный характер распределения доходов, подавление экономической инициативы), обеспечивает реально высокий уровень жизни и социальной защищенности среднестатистического представителя скандинавского полуострова.

Цель настоящей статьи — рассмотреть социальный капитал как один из ключевых признаков, характеризующих жителей скандинавских стран как исторически уникальный вид социальной общности с характерными культурными и политическими особенностями социальной жизни. В американ-

In the article social capital is considered as one of the key signs, responding to perception of the Scandinavian countries citizens about themselves as historically unique type of social community, with specific cultural and political features of social life. The author notes that Scandinavian model of the social community in spite of some drawbacks (levelling character of the income distribution, suppression of economical initiative) provides really high standard of life and social security to the typical representative of citizens of the Scandinavian Peninsular.

ской политологической литературе 1950–1970-х гг. Швеция часто изображалась как почти коммунистическая страна, где индивидуальные свободы граждан подавлялись. Однако сами шведы считали, что они идут особым путем¹, особенности которого определяются рядом признаков.

В экономической теории термин «скандинавская («шведская») модель» возник еще в 1960-х гг. Именно тогда иностранные наблюдатели в Швеции стали отмечать сочетание быстрого экономического роста на фоне относительной социальной бесконфликтности. Исследователи указывали на смешанный

АКОПОВ

Сергей Владимирович — кандидат политических наук, доцент кафедры политологии Северо-Западной академии государственной службы.

E-mail: sergakopov@yandex.ru

¹ Britton C. and the Swedish Institute. Sweden & Swedes. — Stockholm, 2006. P. 14.

характер шведской экономики, сочетающей рыночные отношения и государственное регулирование, преобладание частной собственности в сфере производства и в то же время перераспределение прибыли, что уменьшало социальное неравенство.

К середине 1970-х гг. доля налогов в Швеции вместе с предпринимательскими отчислениями в пенсионный фонд достигала 46% ВВП, а государственные расходы — до 70%². За счет налоговых отчислений скандинавским странам удавалось выстроить жизнеспособные системы бесплатного образования (в том числе и высшего), здравоохранения, социального страхования, пенсионного обеспечения. По образному выражению самих шведов, защита со стороны государства охватывала гражданина «от колыбели и до могилы».

Своеобразие скандинавской философии социальной жизни основывается также на ряде политико-правовых принципов и идей. Одной из ключевых идей, развиваемых Р. Патнамом, а также некоторыми другими исследователями, является концепция *коммунитаризма*.

В основе коммунитаризма лежит идея о так называемых позитивных правах человека («concept of positive rights»), признающая, что граждане имеют право требовать

от своего государства субсидии на жилье и образование, чистую окружающую среду, всеобщее бесплатное здравоохранение и другие признаки так называемого «социального государства»³.

К другим политико-правовым принципам скандинавского общества относятся равенство полов и экономическая независимость (47% депутатов шведского парламента — женщины), социальный компромисс, наличие сильных профсоюзных организаций, прозрачность государственных структур, открытость и публичность бизнеса и политики, свобода слова и вероисповедания, низкий уровень коррупции, нейтралитет во внешней политике, защита прав граждан и особенно детей (закон о запрещении их физического наказания со стороны родителей принят в Швеции 30 лет назад).

Важными сторонами скандинавского общества стали забота о безопасности каждого гражданина и доступность базовых социальных благ. Не случайно экономическими «брендами» Швеции традиционно выступает безопасность машин Volvo и доступность IKEA и H&M. Иногда шведы сами называют себя «людьми IKEA». Скандинавский «дом для людей» (швед. «folkhem») и левая идея не потеряли свое значение в общественном сознании даже после того, как социал-демо-

² Новейшая история стран Европы и Америки: Ч. 3 / Под ред. А. М. Родригеса, М. В. Пономарева. — М., 2004. С. 26.

³ Подробнее с программой коммунитаристов можно ознакомиться на портале «The Communitarian Network». [Доступ: <http://www.gwu.edu/~ccps/platformtext.html>]

кратическая партия, набрав 35% голосов, проиграла на парламентских выборах 2006 г. объединенной коалиции консерваторов (26,2%), либералов (7,5%) и христианских демократов (6,6%). Социал-демократическая партия все равно остается самой крупной политической партией в однопалатном риксдаге (130 мест из 349), не считая 22 крайне левых депутатов и примкнувших к социал-демократам 19 депутатов от партии «зеленых»⁴. Многие шведы в личных беседах и сейчас скажут вам, что на следующих выборах они снова поддержат социал-демократов.

С точки зрения социальной и политической антропологии можно отметить, что в Швеции и Дании считается дурным тоном выставлять напоказ индивидуальные достижения, стремиться к престижу, прибыли, славе. Вместо этого с начальной школы всячески поощряется работа в команде и помощь отстающим.

В шведском языке существует специальное слово — *«lagom»*, которое означает «достаточно; не слишком много, но и не слишком мало, как раз», «золотая середина». Этимология этого понятия, его историко-юридическое, а также антропологическое значение для шведской культуры заслуживают отдельной статьи.

Философ М. Хайдеггер однажды назвал язык «домом бытия». На-

блюдая за шведскими и датскими домами, приходит в голову мысль, что дом в свою очередь может быть своеобразным «языком бытия». Скандинавские дома небольшие по площади, уютные, чистые, ухоженные. Проезжая на велосипеде мимо больших, часто не занавешенных окон, хорошо видишь их интерьер. Такое ощущение, что здесь нечего друг от друга скрывать. Впечатляет обилие украшающих фасады и городские парки статуй, цветов и плодовых деревьев, которым чужды акты вандализма. Удивляет также и фактическое отсутствие заборов. Вместо них — «зеленые изгороди», скорее украшающие, чем устрашающие потенциальных нарушителей спокойствия общества, в котором всего должно быть *«lagom»*.

В результате создается ощущение, что Швеция и Дания — государства «всеобщего благоденствия» и общества бесклассового типа, где разница между окончательными доходами населения после уплаты всех налогов долгое время не должна была превышать соотношения одного к двум⁵. Такая картина резко контрастирует с особенностями состоятельных россиян. Их, правда, едва можно разглядеть за высоким забором с охраной и собакой на цепи. Сразу чувствуется разница в децильном коэффициенте. Однако эта разница, к сожалению, не остается за цифрами или

⁴ Britton C. // Ibid. P. 16.

⁵ Новейшая история стран Европы и Америки // Там же. С. 25.

заборами. Нередко она оборачивается антагонизмом и напряженностью в общественных отношениях, кристаллизуется в сознании наших сограждан в виде образов внутренних или внешних «врагов».

Такая напряженность существенно ниже в странах Скандинавии. Правда, и там в последнее время ситуация стала меняться. Мини-опрос, проведенный автором в Швеции 11–12 июля 2007 г. (в рамках стажировки в Готландском университете по программе «Висби»), показал следующее. На вопрос «Что же все-таки скрывают друг от друга шведы?» из 29 опрошенных на улицах города Фаросунд 4 респондента ответили, что они «скрывают друг от друга, и даже от себя» настороженное отношение к мигрантам.

Параллельно с социал-демократической философией в ряде скандинавских стран активно разрабатывалась концепция «социального капитала». По мнению ряда исследователей, именно он обеспечивает сплоченность и солидарность граждан Скандинавии.

Что же такое «социальный капитал»? Данное понятие, как правило, включает в себя 2 компонента: во-первых, общий уровень доверия населения к власти и, во-вторых, степень участия людей в организациях гражданского общества⁶. В своем сравнительном исследовании Г. Свендсен и М. Палдам рассуждают о роли и состоянии «со-

циального капитала» в Дании и России. «Мы хотели сравнить, — отмечают датские авторы, — уровень социального капитала в двух политических системах с разным историческим прошлым. Одна — старая успешная “капиталистическая” демократия, другая — бывшая коммунистическая страна с короткой и не полностью счастливой демократической историей»⁷.

Их сравнение показало, что уровень (положительного) социального капитала примерно в 3 раза выше в Дании, чем в России. Таким образом, можно предположить, что медлительность экономических реформ в прошлом коммунистических стран Восточной и Центральной Европы может быть вызвана отсутствием социального капитала.

Социальный капитал в России, по мнению датских ученых, во многом был уничтожен диктаторским режимом и тоталитарной системой. По их подсчетам, каждый россиянин в среднем является членом 0,41 организации гражданского общества, а датчанин — 1,7. Причем россияне в целом гораздо более полагаются на своих друзей, а датчане — на социальную систему, включая профсоюзы. Почти 80% россиян не доверяют милиции, среди датчан же таких только 4,5%. Многие исследования, как отмечают Свендсен и Палдам, показали, что в России не доверяют западным политическим инсти-

⁶ Svendsen G. T. The Political Economy of the EU. — Northampton, 2003. P. 33.

⁷ Hjollund L., Paldam M., Tinggaard G. Social Capital in Russia and Denmark: a Comparative Study. — Aarhus, 2001. P. 5.

тутам. Тем не менее, в отношении какой-либо другой политической системы доверия еще меньше. Поэтому ничего удивительного, что доверия к государству в целом мало, даже при высокой популярности В. В. Путина⁸.

Исследования датских ученых подтверждаются словами самого В. В. Путина: «Планируя дальнейшее развитие нашей государственной и политической системы, мы, конечно, должны учитывать современное состояние нашего общества. И в этой связи отмечу одну из существенных черт нашей внутриполитической жизни, а именно: низкий уровень доверия граждан к отдельным институтам государственной власти и к крупному бизнесу»⁹.

«Я полагаю, — отмечает датский экономист К. Бьёрнсков, — можно повысить уровень социального капитала путем инвестиций в образование, повышения заинтересованности людей в общественной жизни и перераспределения доходов»¹⁰.

Среди других факторов, положительно влияющих на рост социального капитала, отмечается

развитие гражданских свобод, независимые СМИ, а также, в некоторой степени, лютеранская этика. К. Бьёрнсков полагает, что повышение уровня социального капитала однозначно будет способствовать снижению уровня коррупции.

Американский политолог М. Воррен отмечает, что социальный капитал — это инвестиция доверия, на основе которого человеческие отношения могут приносить пользу своим участникам либо порождать негативные побочные явления для остального общества. Так, согласно Воррену, в колумбийской провинции Антиокиа на основе доверия возникали первые крупные наркокартели, и именно так в Италии «политические партии функционировали в качестве связных между бизнесменами и государственными чиновниками, в обмен на финансовую поддержку»¹¹. По его мнению, следует различать 2 формы социального капитала.

Первая форма («bonding») представлена замкнутыми группами с однородным составом, отделенными от жизнедеятельности остального мира (англ. «bond» — «оковы»,

⁸ Hjollund L., Paldam M., Tinggaard G. // Ibid. P. 19.

⁹ Послание Президента Федеральному Собранию РФ от 10 мая 2006 г. [Электронный документ] // Президент России: официальный сайт. [Доступ: http://www.president.kremlin.ru/appears/2006/05/10/1357_type63372type63374type82634_105546.shtml].

¹⁰ Christian B. Corruption and Social Capital: Working paper 03–13. — Aarhus, 2003. P. 17.

¹¹ Warren M. E. Social Capital and Corruption [Электронный документ] // University of Exeter site. Washington, 2003. [Доступ: <http://www.ex.ac.uk/shipss/politics/research/socialcapital/papers/warren.doc>]

«порука»). Вторая форма социального капитала («bridging») выступает в качестве своеобразного «моста» (англ. «bridge») между людьми с разными социальными предпочтениями, объединяя и сплачивая. Примечательно, что использование последней («bridging») формы социального капитала способствует обогащению информационных потоков между людьми, формированию у них более объемных идентичностей и толерантности¹².

Воррен различает также 2 типа доверия. Любое доверие сопряжено с риском. Социальный капитал типа «bonding» соответствует «избирательному», «осторожному» доверию; «bridging» — «открытому», «оптимистическому» отношению к риску общения с незнакомцами. Соответственно люди с избирательным доверием скорее склонны доверять только таким, как они сами, а люди с «открытым» типом доверия более восприимчивы к новому. Такие явления, как расизм, этноцентризм, религиозная нетерпимость, коррупция, более характерны для «избирательного» доверия и социального капитала, основанного на принципах круговой поруки («bonding») ¹³.

Развивая взгляды М. Воррена, можно предположить, что в современном мире общие человеческие ценности, образование, книги, гражданские институты «наводят мосты»

взаимопонимания между людьми и способствуют расширению сферы объединяющего людей социального капитала. «Чем больше в обществе реальной... демократии, тем более вероятно, что социальный капитал будет функционировать в положительном ключе». Аргумент за демократию прост. «Демократия, — подчеркивает М. Воррен, — способствует более ровному наделению индивидуумов властью. Это позволяет им быть более оснащенными в противодействии против негативного социального капитала других групп»¹⁴.

Следует отметить, что по мере развития «объединяющего» («bridging») социального капитала меняется принцип взаимодействия людей. Человек уже не строит свои отношения с другими, имея цель получить в скором будущем что-то взамен (как в случае коррупции). Вместо того чтобы оказывать «услугу за услугу» узкому кругу лиц, паразитирующих на перераспределении общественных благ, каждый начинает делать что-то для других бескорыстно и ожидает от остальных того же, т. е., по сути, исполняет гражданский долг.

«Объединяющий» социальный капитал, уверяет М. Воррен, в большой степени распространен в скандинавских странах. Это подтверждает своими исследованиями и Р. Патнам. В известной книге «Де-

¹² Warren M. E. Op. cit.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

мократия в движении: эволюция социального капитала в современном обществе» Патнам собрал работы, анализирующие состояние социального капитала в 8 странах развитой демократии: Великобритании, Соединенных Штатах, Франции, Германии, Испании, Швеции, Австралии и Японии. Социальный капитал, определяемый автором как добрая воля, товарищество, симпатия, социальное общение, жизненно необходим как для здоровья общества, так и для психического и физического состояния человека.

Р. Патнам показывает на примере США, Германии и ряда других стран, что за последнюю четверть века люди все реже вступают в клубы, меньше знают своих соседей, реже встречаются с друзьями и даже сократили общение со своими семьями. С другой стороны, Патнам утверждает, что социальный капитал имеет весьма значительный вес в Швеции, где почти половина взрослого населения еженедельно дискутируют на образовательно-тематические темы в малых группах¹⁵.

Р. Патнам в целом негативно относится к уменьшению роли социального капитала в США — это видно из другой его книги с характерным названием «Боулинг в одиночестве». Патнам заметил интересный факт: несмотря на то, что сейчас большее количество людей

стали играть в боулинг, 50 лет назад было больше клубов и лиг боулинга в США. Таким образом, «большее количество людей сейчас играют в боулинг в одиночестве». Это образное выражение Патнам употребляет применительно не только к игре, но и к особенностям социализации человека в современном мире¹⁶.

Заслуживающей внимание представляется работа шведских ученых Г. Милнера и С. Эрссона «Социальный капитал, гражданская активность и институциональное действие в Швеции: анализ регионов». Авторы вступают в полемику с Патнамом, Усланером и рядом других специалистов относительно того, способствуют ли религиозные практики увеличению или уменьшению социального капитала. Является ли религиозная активность фактором, способствующим формированию гражданского общества? Так полагают американские исследователи Грилей и Усланер, подтверждая свою позицию примерами волонтерских организаций США. Патнам на примере Италии пытается доказать обратное: церковь составляет скорее альтернативу развитию гражданского общества. Изолирует ли церковь человека от гражданского общества или, наоборот, способствует его гражданскому взаимодействию? Милнер и Эрссон

¹⁵ См.: *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society* / Ed. by R. D. Putnam. — Oxford, 2003. P. 327, 329.

¹⁶ *Putnam R. Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. — New York, 2000.

высказывают мысль, что протестантская религия наиболее тесно связана с социальным капиталом именно в развитых регионах и мегаполисах Швеции (например, в Стокгольме). Возможно, заключают авторы, опора на религию в стремлении обрести ускользающий социальный капитал будет стимулировать появление религиозности нового типа, когда религия будет идти рука об руку с гражданской инициативой¹⁷.

В ноябре 2006 г. в Стокгольме проходил заключительный семинар Московской школы политических исследований «Шведское общество — опыт, традиции и взгляд в будущее». «Профессору Бо Ротштейну, — вспоминает один из русских участников семинара Н. Макин, — удалось не только рассказать о шведской модели социально ответственного государства, но и показать, что развитие гражданского общества без доверия граждан к государству не позволяет быть эффективным... В современной России — дефицит такого доверия. Единственный выход — искоренение коррупции во власти и сетевое развитие структур гражданского общества. Если первое — политическая воля руководства государ-

ства..., то вторая составляющая “социального капитала” находится в руках каждого россиянина»¹⁸.

В заключение следует отметить, что скандинавская модель нравится не всем скандинавам. В Дании существует характерная шутка про грустные лица двух атлантов, держащих колонны у входа в парламент — фолькетинг. Говорят, что это печальные лица датских налогоплательщиков.

Некоторые считают «шведский социализм» слишком уравнилельным и отбивающим экономическую инициативу. Трудности в экономической конкуренции с менее социально затратными транснациональными корпорациями (возникающие, например, у компании «Volvo»), длинные очереди на некоторые услуги здравоохранения, нехватка рабочей силы, дефицит пенсионного бюджета на фоне растущей в Швеции и Дании продолжительности жизни — возможно, эти проблемы и привели к проигрышу левых на выборах в 2006 г.

Тем не менее у «левой скандинавской модели» есть свои объективные достижения и от них нельзя просто так отмахнуться. Во-первых, потому, что эти достижения, по результатам анализа авторитетного

¹⁷ *Milner H., Ersson S. Social Capital, Civic Engagement and Institutional Performance in Sweden: an Analysis of the Swedish Regions* [Электронный документ] // University of Essex site. Copenhagen, 2000. [Доступ: http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/copenhagen/ws13/milner_ersson.PDF]

¹⁸ *Макин Н. Швеция — страна социальной справедливости и социального капитала* [Электронный документ] // Архангельское региональное отделение общественной организации инвалидов: официальный сайт. Архангельск, 2006. [Доступ: <http://arvog.deafnet.ru/page.phtml?c=60&id=3578>]

института кросскультурных исследований Г. Хофстеде¹⁹, отражают реально высокий уровень жизни и социальной защищенности среднестатистического представителя скандинавского полуострова. Во-вторых, потому, что эти достижения представляют собой органическое развитие исторической са-

мобытности скандинавской культуры. В-третьих, наконец, потому, что в стремительно глобализирующемся мире каждому из нас рано или поздно придется выбирать: какой забор нам строить вокруг своего дома и будем ли мы за этим забором играть в боулинг в одиночестве.

¹⁹ Hofstede G. H. *Cultures and Organizations: Software of the Mind*. — New York, 2005.

126 ВЫСШЕЕ УЧЕБНОЕ ЗАВЕДЕНИЕ КАК СОЦИАЛЬНАЯ СИСТЕМА

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

ВЫСШЕЕ УЧЕБНОЕ ЗАВЕДЕНИЕ, МОДЕЛЬ СОЦИАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ, СОЦИОЛОГИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ, ТИПЫ УНИВЕРСИТЕТОВ, СОЦИАЛЬНАЯ ОБЩНОСТЬ

KEY WORDS

HIGHER EDUCATIONAL INSTITUTION, MODEL OF SOCIAL SYSTEM, SOCIOLOGICAL INVESTIGATIONS, TYPES OF UNIVERSITIES, SOCIAL COMMUNITY

Настоящая статья представляет собой обзор, обобщающий социологические исследования высших образовательных учреждений как реальных субъектов общественной жизни, имеющих сложную структуру, особые интересы и ценности, собственные ориентации в отношении окружающей социальной среды. Автором предложен оригинальный «мультимодельный» подход к рассмотрению социальной организации высших учебных заведений. Предложена методическая основа для дальнейших исследований социальной системы вуза, а также составляющих вуз системных элементов — формальных и неформальных организаций, подразделений, групп и других действующих внутри высшего учебного заведения структур и социальных общностей.

Несмотря на то, что университеты и другие высшие учебные заведения существуют уже более 1000 лет и многие ученые и исследователи работали именно в их стенах, планомерное изучение са-

The present article is an overview summarizing sociological investigations of the Higher Educational Institutions as real subjects of the social life, having complex structure, special interests and values, own orientations with respect to social environment. The author suggests original «multi-model» approach to the consideration of the social organization of the Higher Educational Institutions. Methodological base is suggested for further investigations of the higher school as a social system, and its elements — formal and informal organizations, departments, and groups, and other structures and social communities acting inside the higher school.

мих высших учебных заведений как социальных систем, имеющих достаточно сложную внутреннюю структуру и набор самых различных элементов и взаимосвязей, началось только в XX в. Первыми работами этого направления были труды западноевропейских и американских социологов М. Вебера, Т. Веблена, Т. Парсонса и др.

К сожалению, как в советской, так и в российской социологической литературе 1990-х гг. организационные и управленческие аспекты деятельности учреждений высшего образования были освещены достаточно бедно. В публикуемых работах, посвященных социологии образования, анализ системы высшего образования, как правило, ограничивался лишь макросоциальными

ПОПОВ

Владимир Русланович — начальник управления по воспитательной и внеучебной работе Северо-Западной академии государственной службы, соискатель кафедры социологии молодежи и молодежной политики факультета социологии Санкт-Петербургского государственного университета.

E-mail: popovvr@mail.ru

проблемами, чаще всего связанными с общим социально-экономическим положением в стране или отдельном регионе¹.

При этом проблемы организационного плана, которые касались бы вопросов внутренней организации и социальной жизни конкретных вузовских коллективов, практически не затрагивались. Как заметил А. М. Осипов, «...важность исследования организационных аспектов функционирования образовательных систем в российской социологии все-таки недооценивалась...»². Тем самым, образовательные учреждения как реальные субъекты общественной жизни, имеющие сложную структуру, особые интересы и ценности, собственные ориентации в отношении окружающей социальной среды, совершенно неправомерно выводились из поля зрения социологической науки.

Настоящий обзор призван заполнить некоторые существующие пробелы в данном вопросе и предложить новый взгляд на высшее учебное заведение как сложную, или многофункциональную, социальную систему.

Из истории высшего образования известно, что первые учебные заведения нового типа, получившие позднее названия «университеты», появились в средневековой

Европе еще в XI–XII вв. Первоначально возникло два основных типа высших учебных заведений.

В Болонском университете, представляющем первый тип высших учебных заведений, все дела решались учащимися или студентами: студенческое братство нанимало преподавателей (профессоров), платило им заработную плату, составляло и принимало на общем собрании правила, по которым жило учебное заведение, и даже избирало руководителя — ректора, причем обязательно из числа студентов. Парижский же университет возник на основе нескольких теологических школ по инициативе преподавателей. Так появился второй тип нового учебного заведения, где решающую роль играли магистры (преподаватели), обучавшие студентов.

Для обозначения этих учебных заведений использовались термины *universitas studii* (ученая корпорация) или *universitas magistrorum et scholarium* (корпорация преподавателей и учащихся). Соответственно, средневековый университет представлял собой корпоративную социальную организацию, где общность занятий, получение знаний и поиск истины выступали достаточным основанием для совместной жизни общины. Влияние других внешних акторов

¹ См., например: Высшая школа как фактор развития социальной структуры развитого социалистического общества / Отв. ред. М. Н. Руткевич, Ф. Р. Филиппов. — М., 1978; Высшая школа в зеркале общественного мнения / Отв. ред. А. А. Овсянников. — М., 1989; Дмитриенко В. А., Льюрья В. Т. Образование как социальный институт. — Красноярск, 1989 и др.

² Осипов А. М. Социология образования: Очерки теории. — Ростов, 2006. С. 195.

на жизнь высшего учебного заведения было минимальным.

В начале XIX в. В. Гумбольдт со-
здал в Пруссии другую модель уни-
верситета, в котором обучение было
неразрывно связано с научным
исследованием. Этот тип универси-
тета теперь считается классическим.
Основными принципами класси-
ческого немецкого университета
были свобода преподавания и сво-
бода учения. Как сказал Г. Гельм-
гольц в своей речи при вступлении
в должность ректора Берлинского
университета в 1877 г.: «Именно это
свободное объединение самосто-
ятельных людей, в котором как
учитель, так и ученик не имеют
иного интереса, кроме любви к
науке, ... положило начало универ-
ситету, идея и организация которо-
го основаны на полной свободе...»³.

Как уже говорилось, первыми
работами, рассматривающими обра-
зовательные учреждения как фор-
мальные организации, можно счи-
тать работы первой четверти XX в.
М. Вебера⁴ и Т. Веблена⁵. М. Вебер
рассматривал школу (и другие учреж-

дения образования) как бюрокра-
тическую организацию, а Т. Веблен
предложил иную модель — модель
вуза как рыночного предприятия.
В свою очередь Т. Парсонс в не-
скольких работах пытался рассмат-
ривать класс, школу и вуз как соци-
альные системы⁶. Тем самым были
сформулированы 3 основные орга-
низационные теории, которые до
сих пор применяются при исследо-
вании вузов как социальных сис-
тем — модель вуза как бюрократии,
как коллегиальной общности и как
предпринимательской фирмы.

Изменения внутри европей-
ских и американских университе-
тов и других высших учебных за-
ведений, начавшиеся в 1960-е —
1970-е гг., вызвали к жизни новую
волну исследований социальных
систем вузов. Ряд исследователей
предложили еще несколько кон-
цептуальных моделей управления
и организации жизнедеятельности
вузов, например, «корпоративную»
(Дж. Бен-Дэвид и А. Злокзовер)⁷, «бю-
рократическую» (Х. Струуп)⁸, «поли-
тическую» (Дж. Болдридж)⁹, «орга-

³ Гельмгольц Г. Об академической свободе в немецких университетах: Пер. с нем. Е. Борисова [Электронный документ] // Отечественные записки. 2003. № 6 (15). [Доступ: <http://www.strana-oz.ru/print.php? type=article&id=726&numid=15>]

⁴ Weber M. The Theory of Social and Economic Organization. — NY, 1947.

⁵ Veblen T. The Higher Learning in America. — Stanford, 1918.

⁶ См., например, Parsons T. Introduction // Weber M. The Theory of Social and Economic Organization. — NY, 1947; Parsons T. The School Class as a Social System: Some of its Functions in American Society // Harvard Educational Review. 1959. Vol. 29. № 4. P. 297–319 и др.

⁷ Ben-David J., Zloczover A. Universities and Academic Systems in Modern Societies // European Journal of Sociology. 1962. Vol. 3. P. 45–76.

⁸ Stroup H. Bureaucracy in Higher Education. — NY, 1966.

⁹ Baldridge J. V. Power and Conflict in the University. — NY, 1971.

низованной анархии» (М. Д. Кохен и Дж. Марч)¹⁰, «коллегиальную» (Дж. Миллет)¹¹, «профессиональную» (Х. Минцберг)¹² и др.

Наиболее известной стала концепция Дж. Болдриджа. Он подверг критике три ранее предложенные модели и предложил свой вариант — «политическую модель» функционирования университета. Сравнивая вариант Дж. Болдриджа с бюрократической и коллегиальной моделями, А. Ю. Смоленцева отмечает: «...бюрократическая и коллегиальная модели являются некими крайними полюсами в организационном континууме “максимальная формализация — минимальная формализация”, реальность нужно искать где-то посередине. В этом смысле политическая модель имеет преимущества: университет рассматривается не только как некое единое целое, но как совокупность различных групп, имеющих разные цели и интересы; делается акцент на фор-

мулировании политики и целеполагании; рассматривается проблема конфликтов как неотъемлемой части жизнедеятельности университета; большое внимание уделяется динамике происходящих в университете процессов...»¹³.

Схематично гипотезу А. Ю. Смоленцевой можно представить в виде такого рисунка (рис. 1):

В 1983 г. Б. Кларк представил на суд научной общественности свою схему, в которой объединил участников политики высшего образования — академическое сообщество, или академию, государственную власть и рынок — в «треугольник координации». Каждый угол треугольника Кларка представляет собой максимум одной силы и минимум двух других (рис. 2 на с. 130)¹⁴.

И хотя Б. Кларк использовал свой треугольник координации только для описания систем высшего образования в различных странах, на наш взгляд, идея «треугольника»



Рис. 1. Концепция Дж. Болдриджа в трактовке А. Ю. Смоленцевой

¹⁰ Coben M. D., March J. G. Leadership and Ambiguity. — NY, 1974.

¹¹ Millett J. D. New Structures of Campus Power: Success and Failure of Emerging Forms of Institutional Governance. — San Francisco, 1978.

¹² Mintzberg H. The Structuring of Organizations. — NY, 1979.

¹³ Смоленцева А. Ю. Организационный подход к изучению проблем вуза (зарубежный опыт) // Социологические исследования. 1999. № 6. С. 83–88.

¹⁴ Clark B. The Higher Education System: Academic Organization in Cross-national Perspective. — Los Angeles; London, 1983. P. 143.

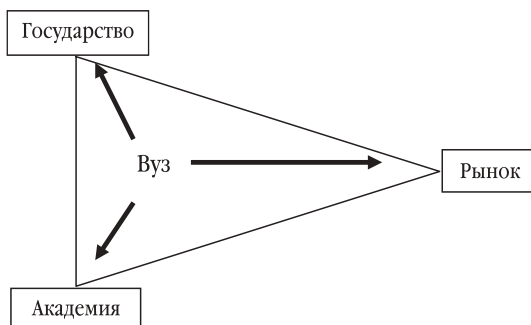


Рис. 2. Треугольник координации политик высшего образования Б. Кларка

Кларка является очень продуктивной. Ведь фактически он говорит о том, что реальная модель того или иного университета сочетает в себе одновременно признаки всех трех «крайних» точек — акторов системы высшего образования, но эти признаки для каждого конкретного вуза выражены в различной степени.

Другие исследователи систем высшего образования 1980–1990-х гг., финские ученые О. Кивинен и Р. Ринне, выделяли только две «крайние» точки: образовательная политика, регулируемая рынком (англо-американская модель), и, соответственно, регулируемая государством (северно-европейская модель). По их мнению, третья модель — центрально-европейская — носила смешанный между двумя указанными вариантами характер. Они же от-

метили, что в европейских моделях управления высшим образованием теперь присутствуют, как значимые политические акторы, одновременно и рынок, и государство¹⁵. Модель вуза как коллегиальной общности эти ученые вообще не рассматривали (рис. 3).

В последнее десятилетие XX в. западноевропейские исследователи проблем высшего образования предложили такие типы современных университетов, действующих в условиях рыночной экономики, как «сервисный» (А. Тьелдволл¹⁶), а также «предпринимательский» (Б. Кларк¹⁷, С. Маргинсон и М. Консидайн¹⁸ и др.).

Наиболее развитым в теоретическом и практическом плане подходом является «предпринимательский» (entrepreneurial) тип запад-

¹⁵ Kivinen O., Rinne R. Changing higher-education policy. Three Western models // Prospects. Vol. XXI. № 3. 1991. P. 177–185.

¹⁶ Tjeldvoll A. A Service University in Scandinavia? University of Oslo, Institute for Educational Research. — Oslo, 1997.

¹⁷ Clark B. R. Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation. — Guildford, 1998.

¹⁸ Marginson S., Considine M. The Enterprise University. — Melbourne, 2000.



Рис. 3. Схема моделей политик высшего образования в Европе по О. Кивинену и Р. Ринне

ноевропейского университета. Эта модель успешно реализована на практике, например, рядом вузов, объединившихся в Европейский консорциум инновационных университетов¹⁹.

Особенности «сервисной» или «предпринимательской» модели не позволяют свести их к ранее упомянутым «коллегиальной», «бюрократической» и «политической», поэтому следующим вполне логичным шагом стало рассмотрение уже четырех видов (типов, моделей) современных вузов. Последняя по времени из существующих типология, которая включила в себя все ранее описанные модели, была представлена Дж. Ольсеном в 2005 г.²⁰.

Он обозначил такие типы современных вузов:

- общность (община) ученых (community of scholars);
- инструмент для национальных целей (instrument for national purposes);

- представительная демократия (representative democracy);
- сервисное предприятие, включенное в рыночную конкуренцию (service enterprise embedded in competitive markets).

Среди российских специалистов единой точки зрения на вуз как социальную систему до сих пор не выработано. Так, В. А. Садовничий и его соавторы считают, что «...университет есть совокупность профессоров и студентов, совокупность образования, науки и культуры; совокупность разных областей знания; совокупность научных школ и совокупность традиций...»²¹. На наш взгляд, такое определение никак не позиционирует высшее учебное заведение среди множества других социальных организаций и недостаточно описывает те особенности вуза, которые отличают его от других социальных систем. В свою очередь В. И. Жуков вслед за К. Ясперсом пишет, что

¹⁹ Интернет-страница Европейского консорциума инновационных университетов: <http://eciu.web.ua.pt>

²⁰ Olsen J. P. The institutional dynamics of the (European) university: Working paper No. 15. University of Oslo. Centre for European Studies (ARENA). — Oslo, 2005.

²¹ Садовничий В. А., Белокуров В. В., Сушко В. Г., Шишкин Е. В. Университетское образование. Приглашение к размышлению. — М., 1996. С. 58.

«...и исследование, и обучение, и культура выступают как грани единого целого и создают триединую функциональную задачу университета. В социальном плане университет предстает как учебное заведение, в котором одновременно решаются исследовательские, образовательные и культурно-воспитательные задачи...»²².

Работы А. М. Осипова²³ посвящены анализу вуза как корпорации, под которой подразумевается организация отраслевого масштаба, т. е. объединяющая в себе множество первичных организаций — кафедры, факультеты, учебные группы, вспомогательные подразделения. Подробно проработана концепция «проектно-ориентированного университета» А. О. Грудзинского²⁴. Ряд авторов рассматривают модель высшего учебного заведения как субъект развития региона²⁵. Отдельно можно выделить работу Л. Шпаковской²⁶, подробно проанализировавшей различные аспекты политики высшего образования в Европе и России.

При этом все исследователи обоснованно говорят о том, что внутренняя структура образовательного учреждения высшей школы является сложной и неоднородной, выделяют в ней разнородные формальные и неформальные группы и общности, проявляющие разную степень заинтересованности и несущие далеко не одинаковую ответственность в функционировании и эффективном развитии конкретного вуза.

На наш взгляд, наиболее адекватной для описания современного учреждения высшего образования как социальной системы является уже упомянутая типология Ольсена. При этом 4 указанных типа, или моделей, социальных систем вуза можно, по нашему мнению, изобразить графически в виде четырех квадрантов, где координатными осями служат дихотомические пары коллегиальность-индивидуальность и направленность на внутреннюю или внешнюю среду (рис. 4).

Ольсен особо отмечает, что все вышеприведенные модели и концептуальные подходы к управле-

²² Жуков В. И. Университетское образование: история, социология, политика. — М., 2003. С. 8.

²³ См., например, Осипов А. М., Иванов С. В. Университет как региональная корпорация // Вестник высшей школы ALMA MATER. 2003. № 11; Осипов А. М. Социология образования: Очерки теории. — Ростов, 2006 и др.

²⁴ См. Хохлов А. Ф., Стронгин Р. Г., Грудзинский А. О. Проектно-ориентированный университет // Высшее образование в России. 2002. № 2; Грудзинский А. О. Университет как предпринимательская организация // Социологические исследования. 2003. № 4. С. 113–120.

²⁵ См., например, Шафранов-Куцев Г. Ф. Регионализация высшей школы: проблемы и решения // Университетское управление. 1997. № 3(3); Грамыко Ю. В. Региональный университет как субъект стратегий развития: регионоформирование, научно-техническая, кадровая и инновационная политика, идентичность // Университетское управление. 2004. № 2(30). С. 43–49 и др.

²⁶ Шпаковская Л. Политика высшего образования в Европе и России. — СПб., 2007.

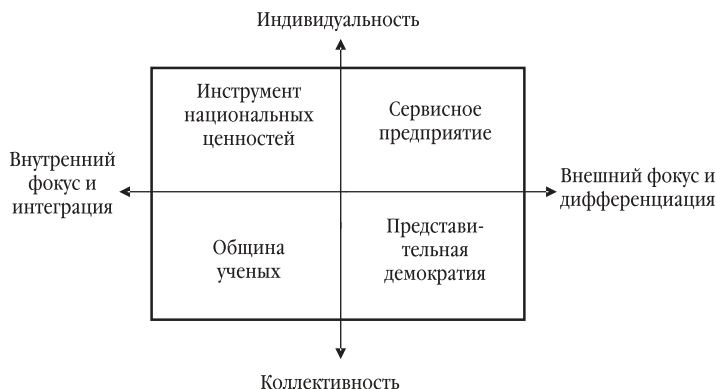


Рис. 4. Графическое изображение четырех типов высших учебных заведений Ольсена

Таблица 1

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ВУЗОВ

Концепции разных авторов	Модели по Ольсену	Актеры по Б. Кларку
Бюрократическая (Строуп)	Национальных ценностей	Государство
Коллегиальная (Миллетт)	Община ученых	Академическая община
Предпринимательская (Кларк)	Сервисное предприятие	Рынок
Политическая (Болдридж)	Представительная демократия	—

нию высшим образованием должны рассматриваться исключительно как «идеальные типы»²⁷.

Поэтому такой подход (аналогичный вышеприведенным идеям Б. Кларка, А. Смоленцевой и др.) можно трактовать таким образом, что в реальном университете или вузе могут присутствовать в той или иной степени элементы всех вышеприведенных моделей, и социальную систему в конкретном реальном вузе можно представить как некую сумму вкладов различных моделей.

Графически этот тезис можно изобразить в виде векторной схемы (рис. 5 на с. 134).

При этом если сумму векторов a , b , c , d положить равной 100%, то величины этих векторов будут выражать процентный вклад каждой из описанных социальных моделей в особенности социальной системы изучаемого вуза.

Обобщая вышесказанное, можно достаточно однозначно сопоставить модели Ольсена, концепции некоторых других авторов и акторов Кларка (табл. 1).

²⁷ Olsen J. P. Op. cit.

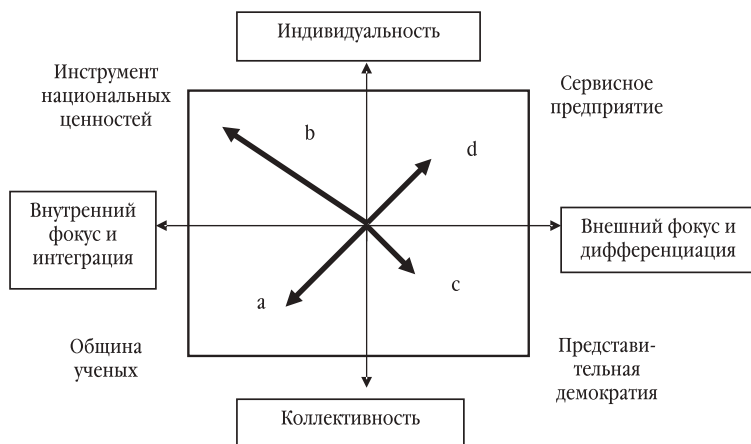


Рис. 5. Векторная схема социальной системы в реальном вузе

Из этой таблицы становится очевидным, что «треугольник Кларка» можно и нужно превратить в четырехугольник или, скорее, «пирамиду» через добавление к трем уже упомянутым акторам — государству, академической общине и рынку — четвертого компонента. Если рассуждать логически, этим актором должно стать то социальное явление или объект, которое оптимально соответствует «политической» модели Болдриджа или модели «представительной демократии» Ольсена. На наш взгляд, таким четвертым актором в отношении вуза как организованной системы будет то, что в социальных и политических науках называется «гражданским обществом».

Полученная «пирамида» будет выглядеть следующим образом (рис. 6).

При этом в модернизированной схеме («пирамиде») так же, как и в «треугольнике Кларка», любой

конкретный вуз можно поместить в ту или иную точку пирамиды. Причем близость такой точки к каждой из вершин будет соответствовать максимальному вкладу соответствующего актора в организацию социальной системы этого вуза, а отдаленность от какой-либо вершины будет свидетельствовать о минимальной степени влияния на жизнь вуза данного актора.

Кроме того, необходимо учитывать следующее обстоятельство. Если представить единый вуз как совокупность более мелких социальных подсистем, то в случае наличия достаточно сильных интегрирующих факторов все основные подсистемы вуза (например, факультеты) будут в основном повторять в своей повседневной деятельности то сочетание вышеупомянутых моделей, которое характерно для вуза в целом. Если же интеграционные связи между фа-

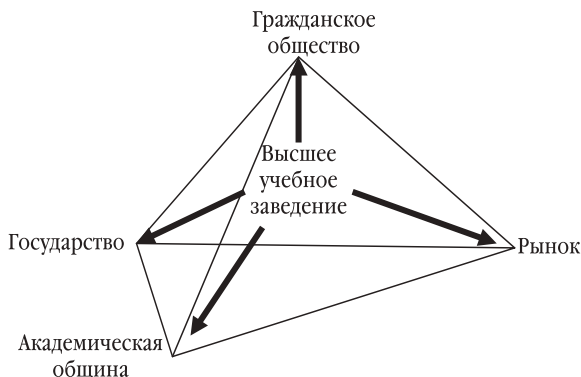


Рис. 6. «Пирамидальная», или «мультимодельная», схема акторов, влияющих на социальную систему вуза

культетами или другими подструктурами вуза слабые, то такой взаимосвязи может и не быть. При этом в случае, когда различные подсистемы одного вуза (например, преподаватели с одной стороны, а студенты — с другой) ориентируются на разные организационные или управленческие модели, возможен эффект «лебедя, рака и щуки», снижающий как качество образования, так и иные показатели эффективной работы вуза в целом.

Таким образом, «мультимодельный» подход к рассмотрению социальной организации высших учебных заведений позволяет проводить дальнейшие исследования социальной системы вуза, а также составляющих вуз системных элементов — формальных и неформальных организаций, подразделений, групп и других действующих внутри высшего учебного заведения структур и социальных общностей — на качественно новом уровне.

136 РЕВОЛЮЦИОННАЯ КОДИФИКАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РСФСР (1920–1930-е гг.)

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

КОДИФИКАЦИЯ, ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РСФСР,
1920–1930-е гг., ЗАКОНОТВОРЧЕСКАЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

KEY WORDS

CODIFICATION, LEGISLATION OF RSFSR,
20-s – 30-s OF XX CENTURY, LEGISLATIVE PROCESS

В статье детально описываются все этапы осуществления кодификации законодательства РСФСР в 1920–1930-е гг. Автор дает ретроспективную оценку кодификационным работам, отмечая при этом, что, будучи сильно идеологизированными, они имели весьма высокий уровень организации. По мнению автора, этот ценный опыт было бы весьма полезно использовать при осуществлении кодификационных работ, которые ведутся в России начиная с середины 1990-х гг. и при этом значительно уступают в качестве аналогичным работам, проводившимся в первые годы Советской власти.

In the article all the stages of codification development in the RSFSR legislation in 20-s – 30-s of the XX century are described in detail in historical perspective. The author provides a retrospective study of codification activities, noting at the same time that having been extremely ideology-driven they had very high organizational level. On the author's opinion, that valuable experience would be worth using while conducting codification activities, that have been performed in Russia from the middle of 1990-s, but at the same time they are essentially inferior in quality to the analogous activities, realized in the first years of the Soviet power.

только по форме, но, как правило, и по содержанию.

Проводимые в нашей стране с середины 1990-х гг. широкомасштабные кодификационные работы заставляют обратиться к опыту не менее глобальных по охвату и не менее радикальных по содержанию работ по систематизации законодательства, которые осуществлялись в РСФСР в 1920-х гг. Эти кодификационные работы рассматривались в контексте формирования новой, социалистической системы права, призванной прийти на смену дореволюционному российскому праву, отправленному в революционном порыве «на свалку истории».

Задача проведения кодификации советского законодательства была поставлена уже в первые

Кодификация — одна из разновидностей работ по систематизации законодательства. Не ограничиваясь внешней обработкой законодательного материала, его учетом и объединением, кодификация предполагает сведение множества норм права, сосредоточенных в разных актах, в единый нормативный правовой акт, новый не

АНТОНОВА

Людмила Ивановна — доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой гражданского и трудового права Северо-Западной академии государственной службы.

E-mail: l.antonova@newmail.ru

месяцы после Октября. Практическое ее осуществление было возложено на Отдел законодательных предположений и кодификации (ОЗПК) Народного комиссариата юстиции (НКЮ) РСФСР¹.

В период краткосрочного вхождения левых эсеров в Совет Народных Комиссаров, когда наркомом юстиции стал представитель этой партии И. З. Штейнберг, был создан самостоятельный Кодификационный отдел НКЮ, который и должен был заниматься работой по кодификации законодательства. В Плане работы НКЮ, датированном 19 декабря 1917 г., указывалось, что Кодификационный отдел имеет своей целью создание Свода законов русской революции². О характере работ, которые выполнялись Кодификационным отделом, возглавлявшимся левым эсером А. А. Шрейдером, можно судить по сохранившимся архивным материалам. Эсеры пытались обеспечить преемственность дореволюционного и советского законодательства. Свод законов русской революции в представлении левых эсеров — новое издание (1918 г.) Свода законов Российской империи, который следовало лишь привести в соответствие с «республиканским строем»³.

Свод законов Российской империи, с точки зрения кодификаторов, имел ряд пороков, которые следовало преодолеть в процессе работы: «1) в Своде до сих пор сохраняется масса чисто исторического материала, который механически перепечатывается в новых изданиях

Свода из года в год, несмотря на то, что он потерял всякое значение действующего права... (т. XIV, содержащий статьи, относящиеся ко времени Екатерининской управы благочиния; т. II с инструкциями губернаторам и др.); 2) система Свода, созданная в начале XIX века и проникнутая принципами монархической формы правления, совершенно не может быть применена к кодификации новых республиканских учреждений и материального права республики...; 3) новая система Свода должна отвечать, прежде всего, совершившейся перемене и, следовательно, быть основанной на принципах принадлежности политической власти широким слоям трудовых масс, на преобладающем значении хозяйственной жизни и на полной замене централизованных бюрократических учреждений широким ростом общественных союзов общего и специального характера...»⁴. В остальном Свод вполне устраивал кодификаторов, которые, оказавшись в составе коалиционного правительства, попытались провести в жизнь программные требования партии левых эсеров.

¹ Собрание узаконений и распоряжений РСФСР (далее — СУ РСФСР). 1917. № 9. Ст. 127.

² СУ РСФСР. 1917. № 12. Ст. 171.

³ См. Свод законов русской революции — Уголовное уложение. Изд. 1918 г. Ч. V // Государственный архив Российской Федерации (далее — ГАРФ). Ф. 353. Оп. 2. Ед. хр. 164. Лл. 29–53.

⁴ Там же. Л. 1.

Кодификационный отдел разработал несколько вариантов Плана Свода законов русской революции⁵, ни один из которых не отходил от своего прообраза — Свода законов Российской империи. Четко просматривается их не только структурное, но и содержательное родство. Уголовное Уложение, например, непосредственно содержало ссылки на соответствующие статьи Уголовного Уложения 1903 г., а также на проект, разработанный Комиссией по пересмотру Уголовного Уложения, созданной Временным правительством⁶. Такой же подход осуществлялся в процессе проведения работ по составлению Устава уголовного судопроизводства. В проект Устава вошли статьи 200–992 Устава уголовного судопроизводства Свода законов Российской империи и введено 259 новых статей⁷.

До завершения планируемых кодификационных работ предполагалось внести некоторые изменения в дореволюционное законодательство. Так, Кодификационный отдел составил проект постановления ВЦИК следующего содержания: «Центральный Исполнительный Комитет ввиду последовавшего изменения государственного строя постановляет: “Статьи 3, 8 Учреждения судебных установлений — отменить; примечания 1, 2, 4, 5, 6, 7, 9, 10 и 11 изложить в новой редакции...”»⁸.

Если левые эсеры рассчитывали реформировать дореволюционное законодательство, то большевики отстаивали необходимость сломать

не только строй государственной машины, но и всю правовую систему. Они объявили отмененными все законы свергнутых правительств, в том числе и Свод законов Российской империи. Поэтому начатые левыми эсерами работы не могли быть завершены даже по сугубо политическим причинам. К тому же в этот период еще не было достаточного количества нормативных актов, которые можно было бы подвергнуть кодификации.

«Наши законы и наше право, — отмечал П. И. Стучка, ставший наркомом юстиции после разрыва блока большевиков с левыми эсерами, — не могут быть консервативным, задерживающим фактором, они должны играть всегда живую революционную роль. Вот почему мы говорим о революционной законности и соответственно можем признать только революционную кодификацию»⁹.

Неразрывная связь кодификации с нормотворчеством обуславливала необходимость ликвидировать Кодификационный отдел. В постановлении коллегии Народ-

⁵ См.: ГАРФ. Ф. 353. Оп. 2. Ед. хр. 164. Л. 3–4; Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. 1917. № 42.

⁶ ГАРФ. Ф. 353. Оп. 2. Ед. хр. 164. Лл. 41–188.

⁷ Там же. Ед. хр. 165. Лл. 18–50 об.

⁸ Там же. Ед. хр. 164. Л. 10.

⁹ Стучка П. И. Революционная кодификация // Революция права. 1929. № 5. С. 15.

ного комиссариата юстиции от 22 марта 1918 г. «Об организации Комиссариата и о более точном и целесообразном распределении дел между отделами комиссариата» указывалось: «Случайно образовавшийся особый отдел кодификации упразднить и распределить его работу по соответствующим отделениям Отдела законодательных предположений и кодификации»¹⁰. В соответствии с этим решением Кодификационный отдел был упразднен¹¹.

Объединение в одном отделе работы по подготовке текущего законодательства и кодификации представляется вполне обоснованным, прежде всего потому, что кодификация — это разновидность законотворческой деятельности. Кодификация предполагает внутреннюю и внешнюю обработку законодательного материала с целью приведения в систему норм, регулирующих определенную область общественных отношений, с одновременным устранением пробелов в законодательстве, внесении при необходимости изменений в правовое регулирование тех или иных видов отношений. Сосредоточение в одном отделе законоподготовительной и кодификационной работы помогало кодификаторам постоянно находиться в курсе текущего законодательства и позволяло увязывать разрабатываемые законопроекты со всей системой декретов Советской власти.

Задача создания Свода законов в первые годы Советской власти вряд ли могла быть реально решена.

Еще не был накоплен необходимый для такой работы законодательный материал. Поэтому первоначально было решено подготовить инкорпорационный сборник всеобъемлющего характера. Уже в октябре 1918 г. П. И. Стучка говорил, что «настал момент приступить к кодификации, к сводке пролетарского права переходного времени в систематический сборник»¹². Этот сборник должен был включать 2 тома: том 1 — Конституция, права и обязанности граждан, социальное право (гражданское право, кодекс труда), международное право; том 2 — технические инструкции и руководства (о судопроизводстве, о почтово-телеграфной и железнодорожной службе и т. д.)¹³.

11 октября 1918 г. коллегия НКЮ приняла решение составить систематический Сборник декретов Рабоче-крестьянского правительства с выделением в его Общей части Конституции, законов о земле и о труде и систематизировать остальные законы по отдельным отраслям государственного управления¹⁴. В Совете Народных Комиссаров во время его заседаний должен был присутствовать кодификатор НКЮ, в совершенстве знающий советские декреты и могущий в любое

¹⁰ ГАРФ. Ф. 353. Оп. 2. Ед. хр. 112. Л. 12.

¹¹ Там же. Ед. хр. 2. Л. 6.

¹² Там же.

¹³ Энциклопедия государства и права: В 2 т. / Под ред. П. И. Стучки. — М.: Юриздат, 1929. Т. 2. Вып. 3. С. 439.

¹⁴ ГАРФ. Ф. 353. Оп. 2. Ед. хр. 3. Л. 127.

время дать справку по существующим законам¹⁵.

Необходимость иметь сводные законодательные акты, а также сборники нормативных материалов, систематизирующие правовые акты по различным вопросам, остро ощущалась в работе местных органов. В адрес НКЮ неоднократно поступали запросы с мест. Так, 16 ноября 1918 г. Центральное информационное бюро при исполнительном комитете Союза коммун Северной области обратилось в НКЮ с просьбой сообщить следующие сведения:

- 1) «ведется ли в отделе комиссариата работа по составлению систематического и алфавитного предметного указателей к Собранию Узаконений и не предполагается ли издание какого-либо систематического сборника действующих декретов и распоряжений Правительства;
- 2) не проводятся ли работы по этому предмету каким-либо другим учреждением;
- 3) в каком положении находятся эти работы в настоящее время;
- 4) какая кодификационная работа ведется в отделе»¹⁶.

Потребность в систематизированном законодательстве ощущалась не только местными, но и центральными учреждениями Советской власти. В докладной записке Юрисконсультского отдела Народного комиссариата государственного контроля от 17 декабря 1918 г. отмечалось, что «законодательство РСФСР коренным образом изменило ранее существовавшее право,

действовавшие до Октябрьской революции правовые нормы заменены целым рядом новых правоположений, и за период времени от конца октября 1917 г. по декабрь 1918 г. накопилось значительное число актов Советской власти, определяющих основы и регулирующих отдельные стороны нового социального строя»¹⁷.

Однако, отмечалось далее в записке, весь этот правовой материал первостепенной важности еще не кодифицирован и вообще не приведен в какую-либо систему. Между тем каждое правительственное учреждение и каждое ведомство в своей области испытывают настоятельную необходимость в кодексе или, по крайней мере, в систематической сводке нового законодательства¹⁸. Выход из создавшегося положения авторы докладной записки видели в передаче кодификационного дела соответствующим ведомствам, а для согласования их работы предлагали созвать в ближайшее время совещание или съезд отделов центральных и местных правительственных учреждений¹⁹.

Рассмотрев это предложение, Народный комиссариат юстиции пришел к выводу о том, что:

¹⁵ Энциклопедия государства и права // Там же. С. 439.

¹⁶ ГАРФ. Ф. 353. Оп. 2. Ед. хр. 118. Л. 26.

¹⁷ ГАРФ. Ф. 4390. Оп. 13. Ед. хр. 28. Лл. 4–5.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Там же.

- 1) кодификация законодательных актов должна быть сосредоточена исключительно в центральном кодификационном государственном учреждении, каковым является Отдел законодательных предположений и кодификации НКЮ;
- 2) такая кодификация должна состоять не в составлении сборников отдельных законодательных актов, а в составлении на научных основах систематических кодексов, утверждаемых законодательной властью;
- 3) такая работа уже производится указанным отделом НКЮ и им уже завершена кодификация законов об актах гражданского состояния, семейном, брачном и опекуном праве, а также законов о труде и находится в стадии завершения кодификация законодательства о земле;
- 4) задачей юридических отделов как центральных, так и местных учреждений является не кодификационная работа в государственном масштабе, а исключительно текущая юридическая работа;
- 5) единственным средством установления согласованности и планомерности действий юридических отделов является их тесный контакт с ОЗПК НКЮ, контакт, выражающийся в своевременном представлении в отдел законодательных предположений и в сообщении плана и результатов своей деятельности²⁰.
Учитывая все эти обстоятельства, НКЮ отверг созыв предла-

гаемого съезда отделов центральных и местных правительственных учреждений как не могущего достичь цели и не соответствующего общей системе законодательной деятельности РСФСР²¹. В результате проводимые в 1918 г. кодификационные работы были полностью сосредоточены в Народном комиссариате юстиции и осуществлялись отделениями Отдела законодательных предположений и кодификации. Однако имеющимися у отдела силами в обстановке развернувшейся гражданской войны создать Свод законов или систематический сборник декретов Рабоче-крестьянского правительства не удалось. На протяжении 1918–1926 гг. усилия юристов ОЗПК были сосредоточены на разработке отдельных отраслевых кодексов.

Под руководством А. Г. Гойхбарга в Отделе законодательных предположений и кодификации велась работа по составлению проекта Кодекса законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекуном праве. В основу кодификации были положены декреты ВЦИК и СНК «О расторжении брака» от 16 декабря 1917 г.²² и «О гражданском браке, о детях и ведении книг актов гражданского состояния» от 18 декабря 1918 г.²³.

Как вспоминала З. Теттенборн, работавшая в это время в ОЗПК

²⁰ ГАРФ. Ф. 4390. Оп. 13. Ед. хр. 28. Л. 2.

²¹ Там же.

²² СУ РСФСР. 1917. № 10. Ст. 152.

²³ Там же. № 11. Ст. 160.

под руководством А. Г. Гойхбарга, «нужно было основательно изучить литературу, русскую и иностранную, кратко и четко сформулировать новое революционное, советское законодательство»²⁴.

16 сентября на заседании ВЦИК с докладами выступили новый нарком юстиции Д. И. Курский, сменивший на этом посту П. И. Стучку, и член коллегии НКЮ А. Г. Гойхбарг. Д. И. Курский, указав, что проект кодекса является «первой попыткой кодифицировать одну из областей советского законодательства, отметил, что это не простая, механическая сводка изданных ранее декретов, а развитие этих положений в стройную систему законодательства»²⁵. Характеризуя цели принятия этого акта, А. Г. Гойхбарг подчеркнул, что кодекс призван: 1) помочь освобождению от влияния церкви, установив гражданскую регистрацию актов гражданского состояния, гражданские браки вместо церковных; 2) уравнивать женщин в правах с мужчинами; 3) уравнивать в правах всех детей, независимо от обстоятельств их рождения²⁶. Несмотря на резкую критику проекта на заседании ВЦИК представительницей партии эсеров, выступавшей против единобрачия, алиментов²⁷, ВЦИК принял Кодекс законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве²⁸.

После принятия этого кодекса главное внимание НКЮ было сосредоточено на подготовке Кодекса законов о труде РСФСР. Еще в Петрограде, в первые месяцы существования НКЮ, была начата

работа по систематизации предложений об улучшении условий труда. Эти материалы были использованы впоследствии при составлении проекта Кодекса законов о труде (КЗоТ).

4 ноября 1918 г. А. Г. Гойхбарг на заседании ВЦИК выступил с докладом о проекте КЗоТ²⁹. ВЦИК решил принять проект КЗоТ за основу и передать его для окончательной доработки в комиссию из представителей ВЦИК, Народного комиссариата труда, ВЦСПС и ВСНХ. Комиссия, председателем которой стал А. Г. Гойхбарг, провела необходимую редакционную доработку проекта, после чего ВЦИК его утвердил³⁰. Кодекс законов о труде 1918 г. закрепил право на труд по своей специальности. Лица, работавшие не по специальности, подлежали перераспределению с учетом их профессии. Органы распределения рабочей силы обя-

²⁴ Теттенборн З. В Народном комиссариате юстиции в 1918–1919 гг. // Советское государство и право. 1967. № 8. С. 134.

²⁵ ГАРФ. Ф. 4390. Оп. 13. Ед. хр. 28. Л. 5.

²⁶ Протокол 4-го заседания ВЦИК 5-го созыва. — М.: Изд-во ВЦИК, 1919. С. 148.

²⁷ Там же.

²⁸ СУ РСФСР. 1918. № 75–76. Ст. 818.

²⁹ Протокол 4-го заседания ВЦИК 5-го созыва. — М.: Изд-во ВЦИК, 1919. С. 149.

³⁰ Протокол 9-го заседания ВЦИК 5-го созыва. — М.: Изд-во ВЦИК, 1919. С. 46.

заны были учитывать профессию, специальный опыт трудоустройства³¹. Тем самым был совершен поворот к администрированию в сфере трудовых отношений.

В период, когда Отдел законодательных предположений и кодификации НКЮ был ввиду необходимости сокращения штатов в условиях гражданской войны ненадолго упразднен, кодификация законодательства постановлением СНК была возложена на центральное юрисконсульство НКЮ — его Общеконсультационный отдел, который имел множество собственных обязанностей и реально кодификацией законодательства заниматься не мог³².

Свертывание кодификационных работ в 1919 — начале 1920-х гг. привело к возникновению проекта создания Института кодификации при ВЦИК. НКЮ выступил против этой идеи. В комиссию СНК было направлено заключение НКЮ, в котором было отмечено: «...уже имеется орган, которому поручена эта работа, а именно — Народный комиссариат юстиции, и новое параллельное учреждение, не имея в своем распоряжении юристов-коммунистов, эту работу выполнять не сможет»³³. Если НКЮ, указывалось далее в заключении, работал в последнее время в области кодификации недостаточно, то это объясняется объективными причинами. Если же ВЦИК недоволен составом НКЮ, то он может изменить его вместо того, чтобы создавать новый параллельный аппарат с хозяйственным и даже изда-

тельским отделами³⁴. 23 января 1920 г. Совет Народных Комиссаров, заслушав проект Положения об Институте кодификации и информации при ВЦИК и его штатах, отклонил предложение о создании института³⁵.

Накопившийся к 1920 г. значительный фрагментарный правовой материал, подчас не согласованный и мало увязанный между собой, настоятельно требовал проведения более широкой кодификационной обработки. В ноябре 1920 г. коллегия НКЮ по докладу Д. И. Курского о порядке кодификационных работ приняла решение «внести в Совет Народных Комиссаров проект постановления о предварительной разработке кодексов законов в народных комиссариатах при участии представителя НКЮ с тем, чтобы для окончательной обработки кодексы вносились в НКЮ и после рассмотрения коллегией НКЮ передавались на утверждение СНК и ВЦИК»³⁶.

Именно в таком порядке были разработаны проекты КЗоТ 1922 г., Земельного и Лесного кодексов РСФСР. Первый был составлен в Народном комиссариате труда, второй и третий — в Народном комиссариате земледелия.

³¹ СУ РСФСР. 1918. № 87–89. Ст. 905.

³² ГАРФ. Ф. 1235. Оп. 95. Ед. хр. 97. Л. 203.

³³ Там же.

³⁴ Там же.

³⁵ Там же. Ед. хр. 40. Л. 253.

³⁶ ГАРФ. Ф. 353. Оп. 4. Ед. хр. 1. Л. 51.

Первоначальный проект нового Кодекса законов о труде был подготовлен в НКТ с привлечением представителей ВЦСПС, НКЮ, ВСНХ в мае 1922 г. и разослан во все ведомства и всем членам ВЦИК. В августе 1922 г. была образована специальная комиссия для установления окончательной редакции проекта с учетом полученных отзывов. Проект был подвергнут детальному пересмотру, обсужден в коллегии НКТ, а затем — в СНК, который признал необходимым произвести определенную доработку проекта и образовал с этой целью межведомственную комиссию. Доработанный проект был одобрен 17 октября 1922 г. Совнаркомом и внесен от его имени на утверждение ВЦИК. Проект был снабжен объяснительной запиской, в которой раскрывалась процедура разработки проекта, а также подробно описывались те изменения, которые в него внесены, — по предложению какого ведомства, в каком плане; мотивировалось введение ряда новых статей³⁷. IV сессия ВЦИК IX созыва, обсудив проект, придала ему силу закона³⁸.

Столь же тщательной подготовке подвергся и проект Земельного кодекса РСФСР. Специальная межведомственная комиссия, выработавшая окончательный текст проекта, составила и приложение к нему, включив в него все материалы, послужившие основанием для составления проекта. В приложении указывалось, какой нормативный материал (декреты, инструкции, циркуляры) был положен в основу

каждой статьи, и оговаривалось, какие статьи вводятся вновь³⁹.

Составлением указанных кодексов, получивших в конечном счете одобрение ВЦИК, кодификационные работы в наркоматах не ограничивались. Так, в Народном комиссариате социального обеспечения в конце 1920 г. был составлен проект Кодекса законов о социальном обеспечении⁴⁰, а в Народном комиссариате продовольствия велась работа по составлению Продовольственного кодекса⁴¹. Поскольку оба проекта кодексов исходили из основных начал политики военного коммунизма, переход к новой экономической политике привел к прекращению их дальнейшего продвижения.

Хотя проекты отдельных кодексов составлялись в отраслевых наркоматах, организационным центром кодификации оставался Народный комиссариат юстиции, его

³⁷ Народный комиссариат труда. Объяснительная записка к проекту Кодекса законов о труде. — М.: Изд-во НКЮ, 1922.

³⁸ IV сессия ВЦИК IX созыва. 23–31 октября 1922 г. Бюллетень № 1–8. Стенографический отчет. — М.: Изд-во ВЦИК, 1922.

³⁹ *Иваницкий Е. И.* Земельный кодекс РСФСР с объяснительным комментарием. — М.: Изд-во «Новая деревня», 1923. С. 3–11.

⁴⁰ Проект Земельного кодекса РСФСР (с приложением). — М.: Изд. НКЗ, 1922; ГАРФ. Ф. 1235. Оп. 24. Ед. хр. 19. Лл. 1–46.

⁴¹ ГАРФ. Ф. 353. Оп. 4. Ед. хр. 194. Лл. 2–16; Ед. хр. 316. Лл. 104–120.

Отдел законодательных предположений и кодификации. Представитель Отдела являлся неперменным членом всех ведомственных комиссий, разрабатывавших проекты кодексов, входил во все межведомственные комиссии, создаваемые для рассмотрения и доработки проектов. Структурный план кодекса составлялся НКЮ. Он же определял задачи по разработке того или другого кодекса. Все подготовленные проекты подвергались самому тщательному обсуждению в Отделе законодательных предположений и кодификации, а затем — на коллегии НКЮ, без чего ни один проект не мог поступить на утверждение СНК и ВЦИК.

В самом Народном комиссариате юстиции велась работа по составлению Уголовного кодекса, пересмотру Кодекса законов актов гражданского состояния, а позже — по разработке Гражданского, Гражданского процессуального и Уголовно-процессуального кодексов РСФСР.

Работа по составлению проекта Уголовного кодекса (УК) РСФСР началась еще в Общеконсультационном Отделе НКЮ 6 марта 1920 г. Обсудив вопрос о разработке данного кодекса, НКЮ принял решение поручить М. Ю. Козловскому, возглавлявшему в то время указанный отдел, внести в двухнедельный срок на обсуждение коллегии НКЮ проект плана УК, используя уже имеющиеся в Наркомюсте материалы⁴². 10 июня по докладу М. Ю. Козловского Народный комиссариат юстиции принял схе-

му проекта УК и поручил Общеконсультационному отделу подготовить на основе принятой схемы материалы проекта⁴³, а уже в ноябре 1920 г. Народный комиссариат юстиции обсудил и принял по докладу Д. И. Курского ряд статей общей части Уголовного кодекса⁴⁴. Работа по составлению УК продолжалась и в 1921 г. В июле 1921 г. коллегия НКЮ сочла необходимым направить ряд разделов проекта УК на заключение в судебно-карательную секцию Института советского права⁴⁵. Одновременно обсуждение отдельных частей УК велось на заседаниях коллегии НКЮ, где утверждались окончательные формулировки отдельных составов преступлений⁴⁶. В случае необходимости для доработки конкретных разделов УК создавались специальные комиссии. Так, 23 ноября 1921 г. была создана комиссия для разработки раздела о государственных преступлениях⁴⁷. На протяжении декабря 1921 г. — января 1922 г. были приняты основные разделы Уголовного кодекса⁴⁸. 6 февраля 1923 г. коллегия НКЮ создала комиссию в составе трех человек для окончательного редактирования проекта Уголовного

⁴² ГАРФ. Ф. 353. Оп. 4. Ед. хр. 1. Л. 11.

⁴³ Там же. Л. 27.

⁴⁴ Там же. Лл. 53–54.

⁴⁵ Там же. Л. 101.

⁴⁶ Там же. Л. 109.

⁴⁷ Там же. Л. 123.

⁴⁸ Там же. Лл. 129–134.

кодекса. После завершения работы комиссия должна была разослать проект всем членам коллегии НКЮ. При отсутствии поправок 11 февраля Д. И. Курский был уполномочен внести проект в СНК, что и сделал⁴⁹.

Переход к нэпу, расширение гражданского оборота обусловили необходимость кодификации гражданского права и в первую очередь — обязательственного права. 29 августа 1921 г. на коллегии НКЮ было заслушано сообщение редактора ОЗПК НКЮ А. Г. Гойхбарга о том, что общая часть обязательственного права готова⁵⁰. 6 сентября А. Г. Гойхбарг выступил на коллегии НКЮ с докладом о проекте Кодекса законов об обязательствах, возникающих из договоров. Коллегия приняла общие положения кодекса с некоторыми редакционными изменениями⁵¹. 8 сентября коллегия приступила к обсуждению Особенной части, начав с договора аренды⁵². 23 сентября 1921 г. коллегия НКЮ приняла решение разослать подготовленные части проекта Кодекса законов об обязательствах, возникающих из договоров, всем наркомам или их заместителям на отзыв в пятидневный срок, чтобы вместе с отзывами можно было направить проект в Президиум ВЦИК для внесения на рассмотрение предстоящей сессии ВЦИК⁵³. 12 октября НКЮ, рассмотрев поступившие замечания, постановил внести подготовленную часть кодекса в Президиум ВЦИК на утверждение, а слушание остальных частей отложить⁵⁴.

Ходом работы по составлению Кодекса законов об обязательствах постоянно интересовался Совет Народных Комиссаров. Сохранилось несколько запросов управляющего делами Совнаркома Н. Горбунова по этому вопросу и ответов на них Народного комиссариата юстиции⁵⁵. 23 декабря 1921 г. Горбунов просил сообщить по требованию Председателя Совнаркома В. И. Ленина, когда будет закончена работа над проектом и он будет внесен на рассмотрение Совета Народных Комиссаров⁵⁶. Представленный на рассмотрение СНК проект исходил из юридического равенства сторон и не обеспечивал приоритета государственных интересов над частными. Поскольку юристы считали, что нельзя стеснять частную инициативу, из него была исключена статья о недействительности договора, заключенного между частными лицами, но направленного к явному ущербу для государства.

В феврале 1922 г. этот проект был рассмотрен Совнаркомом и утвержден⁵⁷. Ленин, отсутствовавший на

⁴⁹ ГАРФ. Ф. 353. Оп. 4. Ед. хр. 1. Л. 137.

⁵⁰ Там же. Л. 106.

⁵¹ Там же. Л. 107.

⁵² Там же. Ед. хр. 4. Л. 108.

⁵³ Там же. Л. 111.

⁵⁴ Там же. Л. 114.

⁵⁵ Там же. Лл. 178, 211.

⁵⁶ Там же. Оп. 5. Ед. хр. 4а. Лл. 178, 211, 268.

⁵⁷ См.: Кодекс об обязательствах, возникающих из договоров: Проект НКЮ. — М.: Изд-во НКЮ, 1921.

этом заседании СНК, резко раскритиковал его: «НКЮст плывет по течению... А он обязан бороться *против* течения. Не перенимать (вернее, не дать себя надуть тупоумным и буржуазным юристам, кои перенимают) старое буржуазное понятие о гражданском праве, а создавать новое»⁵⁸.

К марту 1922 г. проект был доработан, но его утверждение было признано нецелесообразным. III сессия ВЦИК IX созыва приняла Декларацию частных и имущественных прав, признаваемых РСФСР, указав на необходимость внесения проекта Гражданского кодекса (ГК) на следующую очередную сессию⁵⁹. Декларация определяла границы проявления частной инициативы. В развитие положений Декларации Гражданский кодекс, подводя итог предшествующему развитию гражданского законодательства, должен был определить перспективы его дальнейшего развития.

В конце июня 1922 г. при ОЗПК НКЮ была создана межведомственная комиссия, в которую вошли представители НКЮ, НКФ, ВСНХ, Центросоюза, Госбанка и других ведомств. Ее возглавлял В. А. Краснотутский. К концу августа комиссия подготовила проект Общей части ГК, который после обсуждения коллегией НКЮ был отклонен, поскольку он по-прежнему слабо ограждал интересы государства, нечетко определял объекты, составляющие исключительную государственную собственность.

Профессиональные юристы-цивилисты очень плохо усваива-

ли радикально расходящуюся с основополагающими принципами гражданского права ленинскую установку, что для нас все «в области гражданского оборота публично-правовое, а не частное», а потому «необходимо полностью оградить интересы Советского государства и отменять все договоры и частные сделки, противоречащие „интересам трудящейся рабочей и крестьянской массы“»⁶⁰.

Вновь созданная комиссия к сентябрю 1922 г. разработала новый проект ГК РСФСР, который после обсуждения коллегией Наркомюста был внесен в СНК и, наконец, получил его общую положительную оценку⁶¹. Для подготовки окончательной редакции ГК Совнарком создал новую комиссию, которая и завершила редактирование проекта. Отредактированный проект был внесен на IV сессию ВЦИК, после обсуждения утвержден и 25 ноября опубликован⁶².

Структура Гражданского кодекса РСФСР в целом строилась на основе пандектной системы, но отличалась от нее тем, что кодекс не регулировал семейных, земельных, трудовых отношений. Считалось, что при социализме эти отношения составляют отдельные отрасли

⁵⁸ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 44. С. 398.

⁵⁹ СУ РСФСР. 1922. № 36. Ст. 423.

⁶⁰ Ленин В. И. // Там же. С. 401.

⁶¹ См.: Проект Гражданского кодекса РСФСР. — М.: Изд-во НКЮ, 1922.

⁶² СУ РСФСР. 1922. № 71. Ст. 904.

права и регулируются с помощью особых кодексов. Кроме того, из ГК были исключены некоторые традиционные нормы гражданского права и введен ряд новых «социалистических» институтов, отсутствующих в кодексах пандектной системы. В целом кодекс был пронизан идеей подчиненности частных интересов и прав отдельных лиц интересам государства. Во многом он был ориентирован на регулирование отношений в условиях социализма. Это позволило некоторым ученым справедливо утверждать, что кодекс является априорным построением, регулирующим лишь начинающиеся складываться, а иногда и не существующие отношения⁶³.

Несмотря на все купюры и поправки революционных законодателей, кодификаторам НКЮ удалось хотя бы в минимальной степени закрепить в кодексе элементарные принципы цивилистики, которые действовали, прежде всего, в отношениях между физическими лицами. Что касается юридических лиц — социалистических организаций, то отношения между ними, сохраняя внешнюю гражданско-правовую оболочку, приобретали все более выраженный административно-правовой характер.

Хотя на IV сессии ВЦИК IX созыва было указано на необходимость создать к 1 января 1925 г. новый Гражданский кодекс, этого сделано не было, и ГК 1922 г. действовал до 1964 г., когда был принят новый Гражданский кодекс РСФСР. В нем новые нормы социалистического права нашли завер-

шенное выражение. С принципами цивилистики, идущими из римского частного права, во многом было покончено. Такое положение существовало вплоть до принятия в 1991 г. Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик⁶⁴, первого законодательного акта, направленного на восстановление начал частного права в стране. Развернутое законодательное воплощение они получили в Гражданском кодексе Российской Федерации, первая часть которого была принята в 1994 г. и введена в действие с 1 января 1995 г.⁶⁵.

Одновременно с разработкой Гражданского кодекса в НКЮ РСФСР велась работа по кодификации процессуального законодательства. В 1918 г. предпринимались попытки отрицать правовой характер процессуальных норм, свести их к техническим нормам. Как отмечалось в печати того времени, «будущий устав судопроизводства будет просто инструкцией, руководством, пособием для решения судебных дел и только»⁶⁶. Высказывалась точка зрения, что в процессе не должно быть ни обвинителя, ни защитни-

⁶³ *Перетерский И. С.* Советские гражданские кодексы // Советское государство и право. 1927. № 6. С. 50.

⁶⁴ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. 1991 № 26. Ст. 733.

⁶⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации // Российская газета. 1994. 8 декабря.

⁶⁶ Пролетарская революция и право. 1918. № 1. С. 4.

ка, которые «затрудняют процессуальную работу»⁶⁷. К счастью, эти идеи не нашли поддержки у НКЮ.

Переход к нэпу требовал создания правовых норм, способствующих укреплению Советского государства и охране законных прав граждан. Необходимость кодификации процессуального права диктовалась, прежде всего, тем, что некоторые стороны деятельности следственных органов вообще не регламентировались советскими законами. Все это требовало издания систематизированных законов, регулирующих процессуальные отношения — от их возникновения до завершения.

1 февраля 1922 г. коллегия НКЮ создала специальную комиссию из трех человек под председательством Н. В. Крыленко, которой поручила составление Уголовно-процессуального кодекса (УПК)⁶⁸, а 22 марта комиссия уже обсуждала Общие положения разработанного проекта. 5 и 27 апреля обсуждение было продолжено⁶⁹. 25 мая 1922 г. сессией ВЦИК был принят УПК РСФСР, имевший целью установление единообразия судебной деятельности. Первый советский УПК представлял собой систему процессуальных норм, подробно регламентировавших всю деятельность следственных и судебных органов в области расследования и разрешения уголовных дел. 15 февраля 1923 г. в связи с принятием Положения о судостроительстве была утверждена его новая редакция⁷⁰.

Так как работа по созданию ГПК затягивалась, НКЮ РСФСР 4 янва-

ря 1923 г. издал Временную инструкцию «Об основных формах гражданского процесса», а затем — Циркуляр от 25 мая 1923 г.⁷¹. Подготовленный в НКЮ проект Гражданско-процессуального кодекса (ГПК)⁷² подвергся широкому обсуждению в печати и на различных совещаниях. СНК, Президиум ВЦИК, сессия ВЦИК внесли ряд поправок. На II сессии ВЦИК X созыва ГПК был принят и введен в действие с 1 сентября 1923 г. Он закрепил принципы советского гражданского судопроизводства, подчеркнул активную роль суда и прокуратуры в гражданском процессе. Был отменен апелляционный порядок пересмотра судебных решений, введен институт судебного надзора, установлена возможность отмены в порядке надзора решений, вступивших в законную силу⁷³. Это были поистине революционные нововведения.

В наиболее сложных случаях изданию кодекса предшествовало принятие нормативных актов,

⁶⁷ Пролетарская революция и право. 1919. № 7. С. 18.

⁶⁸ ГАРФ. Ф. 353. Оп. 4. Ед. хр. 4. Л. 136.

⁶⁹ Там же. Лл. 143–145.

⁷⁰ Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР. — М.: Изд-во НКЮ, 1923.

⁷¹ Еженедельник советской юстиции. 1923. № 1.

⁷² См.: Гражданско-процессуальный кодекс. Проект НКЮ с объяснительной запиской. — М.: Изд-во НКЮ, 1923.

⁷³ Гражданский процессуальный кодекс РСФСР. — М.: Изд-во НКЮ РСФСР. 1923.

содержащих основные положения будущего кодекса, с тем чтобы на практике проверить правильность и целесообразность их применения (Руководящие начала уголовного права⁷⁴ — Уголовный кодекс, Закон о трудовом землепользовании⁷⁵ — Земельный кодекс, Декларация частных и имущественных прав, признаваемых РСФСР⁷⁶, — Гражданский кодекс РСФСР).

Конечно, кодификаторы подчас допускали ошибки, в том числе и юридино-технические, но в большинстве случаев необходимость изменения или даже переработки проекта кодекса была связана с невозможностью для них в полной мере отказаться от общих представлений о праве, полученных на основе классического юридического образования в лучших университетах в дореволюционный период. Далеко не все юристы, которые стали на сторону Советской власти, смогли сразу понять суть революции в праве. Шел поиск нового правопонимания, формировались неведомые до сих пор правовые конструкции, институты, нормы. Поставленные перед необходимостью выполнять социальный заказ на правовое обеспечение социальных преобразований, создание нового, революционного права, имеющего очень мало общего с их представлениями о праве, юристы-профессионалы старались найти какой-то компромиссный вариант, позволяющий им примирить собственные воззрения с новыми установками. Вся система организации кодификационных

работ в 1920-х гг. способствовала поискам такого решения, которое позволило бы достичь приемлемого варианта правового регулирования проблемы. В 1930-х гг., когда начались массовые репрессии, многие видные юристы, работавшие в НКЮ, оказались под их прессом.

После образования СССР была создана Комиссия законодательных предположений, перед которой была поставлена задача дальнейшего совершенствования советского законодательства, приведения в порядок некодифицированного нормативного материала, его систематизации. «Систематизация и объединение законодательных актов и постановлений ЦИК, СНК и СТО СССР» возлагались на Комиссию законодательных предположений⁷⁷. В систематизированных актах должны были найти свое оформление те изменения в государственно-правовом строительстве, которые были связаны с созданием союзного государства.

Конституция СССР 1924 г. отнесла к ведению Союза ССР «установление основ судостроительства и судопроизводства, а также гражданское и уголовное законодательство Союза» (ст. 1, п. «п»)⁷⁸. В соответствии с этим конституционным положением II сессия ЦИК СССР

⁷⁴ СУ РСФСР. 1919. № 66. Ст. 590.

⁷⁵ СУ РСФСР. 1922. № 7. Ст. 41.

⁷⁶ СУ РСФСР. 1919. № 36. Ст. 423.

⁷⁷ СУ РСФСР. 1923. № 99. Ст. 986.

II созыва 29 октября 1924 г. утвердила Основы уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик⁷⁹, Основы уголовного судостройства Союза ССР и союзных республик⁸⁰. Принцип единства советского уголовного законодательства во всех союзных республиках, закрепленный в Конституции 1924 г., был реализован путем принятия Основных начал уголовного законодательства. Эти акты воплощали важнейшие положения законодательства, которые должны были конкретизироваться в соответствующих республиканских законах. Поэтому первоначально юристы расценивали Основы лишь как директивные акты, определяющие основные направления развития общесоюзного и республиканского законодательства (в том числе и кодифицированного). Основы рассматривались ими как общесоюзный закон, действующий впредь до издания кодексов СССР⁸¹. Однако до принятия Конституции 1936 г. Основы являлись кодификационным обобщением общесоюзных актов, накопившихся к тому времени, а также основных положений республиканских актов РСФСР, законодательно распространенных на весь Союз ССР, норм, ранее установленных законодательством республик по вопросам, отнесенным Конституцией 1924 г. к ведению Союза ССР.

Задача создания общесоюзных кодексов была поставлена лишь Конституцией СССР 1936 г. До этого времени принятие кодексов было прерогативой союзных рес-

публик, и Основы не могли рассматриваться в качестве актов, действующих впредь до издания общесоюзных кодексов. Обобщив практику государственно-правового строительства, Основы (Основные начала) 1924 г. явились в то же время средством приведения законодательства в соответствие с новыми условиями. Конкретизация Основ осуществлялась путем издания общесоюзных и республиканских текущих законов.

Уже в 1925 г. Комиссия законодательных предположений приступила к созданию «Систематического собрания всего живого, т. е. действующего в настоящее время, законодательства»⁸². Эти работы завершились созданием республиканских Систематических собраний. Их изданию предшествовало исключение в законодательном порядке утратившего значение нормативного материала. 10 ноября 1926 г. постановлением ВЦИК РСФСР было утверждено новое Положение о судостройстве⁸³, 19 ноября 1926 г. принят новый Кодекс законов о

⁷⁸ История советской Конституции. — М.: Госюриздат, 1957. С. 461.

⁷⁹ СЗ СССР. 1924. № 23. Ст. 203.

⁸⁰ Там же. Ст. 205.

⁸¹ История советского уголовного права / А. А. Герцензон и др. — М.: Юриздат, 1948. С. 312, 322.

⁸² См.: Систематическое собрание действующих законов СССР: Кн. 1. Предисловие. — М.: Госиздат, 1926.

⁸³ СУ РСФСР. 1926. № 85. Ст. 624.

152 браке, семье и опеке⁸⁴, 22 ноября 1926 г. — УК РСФСР⁸⁵.

В 1929 г. вновь встал вопрос о пересмотре Уголовного кодекса РСФСР. Были разработаны 3 проекта: проект Института советского строительства и права Коммунистической академии под руководством Н. В. Крыленко; проект комиссии Красикова и Галкина; проект Государственного института по изучению преступности и преступника под руководством Е. Г. Ширвандта. Но все указанные проекты исходили из теоретических конструкций, которые были признаны ошибочными. Например, Н. В. Крыленко предлагал принять кодекс «без особенной части и без дозирования», который содержал бы только примерный перечень преступлений без указания конкретных наказаний за их совершение. Все эти проекты были отвергнуты.

Работы по систематизации законодательства велись и в общесоюзном масштабе. Уже в утвержденном СНК СССР 11 сентября 1923 г. Положении о Комиссии законодательных предположений при СНК СССР на нее возлагалась задача систематизации и объединения законодательных актов и постановлений ЦИК, СНК и СТО. После ликвидации этой комиссии работы по систематизации и кодификации были переданы Управлению делами СНК и СТО (ст. 2 Положения о СНК)⁸⁶, а затем — Отделу кодификации и юридической консультации НКЮ СССР⁸⁷.

Подготовительные работы по систематизации союзного зако-

нодательства начались в 1925 г. и выразились в издании в 1926 и 1927 гг. Управлением делами СНК СССР Систематического собрания действующих законов в пяти томах с последующими приложениями к ним. Оно охватывало законодательство Союза по состоянию на 20 февраля 1927 г.⁸⁸. Издание Систематического собрания позволило перейти к кодификационной обработке материала. Перед комиссией, работавшей при Управлении делами СНК СССР, была поставлена задача собрать действующие на 1 января 1929 г. законы в систематизированном для целей кодификации виде.

Задачи деятельности комиссии определялись специальным Наказом:

- 1) собрать воедино действующие актуальные законы, устранив утратившие силу;
- 2) систематизировать весь законодательный материал;
- 3) объединить разрозненные постановления, насколько возможно, в цельные, связанные акты, извлекая для этого также из различных законов имеющиеся в них постановления по определенным вопросам и сводя их в одно место;

⁸⁴ СУ РСФСР. 1926. № 82. Ст. 612.

⁸⁵ Там же. № 85. Ст. 625.

⁸⁶ СЗ СССР. 1936. № 6. Ст. 455.

⁸⁷ Там же.

⁸⁸ Ветошкин М. Кодификация союзного законодательства // Советское строительство. 1940. № 7. С. 48–66.

- 4) устранить неувязки, противоречия, явные ошибки;
- 5) уточнить и по возможности упростить изложение⁸⁹.

Результатом выполнения такой развернутой программы должно было стать создание кодифицированного акта. Комиссия взяла на учет и подвергла кодификационной обработке около 4000 актов и свела их в 746 параграфов трех основных книг Свода: 1) государственный строй и социально-культурное строительство; 2) народное хозяйство; 3) финансы и кредит и 97 параграфов Книги директивных постановлений. Свод должен был подвести итоги деятельности Союза ССР за первое пятилетие. Однако особенности этого периода не позволили оперативно завершить составление Свода. Многие нормы, включенные в него, уже устарели. Глубочайший революционный переворот влек за собой ломку старых организационных форм, замену их новыми. В этих условиях проделанная кодификационная работа была признана не отвечающей тем требованиям, которые к ней предъявлялись. Свод не был утвержден.

Более успешно продвигались работы по созданию Общих начал землепользования и землеустройства, разработку проекта которых ЦИК СССР поручил Совету Народных Комиссаров СССР. Составленный по заданию СНК СССР Комиссией законодательных предположений проект был направлен на обсуждение в союзные республики и в Коммунистическую акаде-

мию при ЦИК СССР. Обсуждение проекта проходило очень бурно. Он встретил много возражений. СНК РСФСР, отвергнув этот проект, внес в СНК СССР свой контрпроект. Но при обсуждении в Коммунистической академии оба проекта были отвергнуты как не решающие задач землепользования и землеустройства. Одновременно президиум Коммунистической академии выработал свои предложения по вопросу издания Общих начал⁹⁰.

В ходе обсуждения проекта в печати указывалось, что «отдельные антисоветские элементы пытались разрушить основу земельного законодательства — национализацию земли». 30 октября 1927 г. ЦК ВКП(б) принял специальное постановление, содержащее директивные указания для разработки союзного закона⁹¹. На основе партийных указаний специальная комиссия СНК СССР подготовила новый проект Общих начал, в котором были учтены все критические замечания. Этот проект был вынесен на рассмотрение III сессии ЦИК СССР IV созыва, которая приняла

⁸⁹ Иодковский А. Н. Кодификация общесоюзного законодательства // Советское государство и право. 1959. № 4. С. 20.

⁹⁰ Королев А. И. Опыт кодификации земельного законодательства в СССР // Вопросы кодификации советского права. — Л.: Изд-во ЛГУ, 1957. Вып. 1. С. 83.

⁹¹ Директивы ВКП(б) по хозяйственным вопросам. — М.; Л.: Партиздат, 1931. С. 390.

специальное постановление «О порядке рассмотрения и внесения на утверждение ЦИК СССР проекта Общих начал землеустройства и землепользования»⁹². В нем указывалось на необходимость подробного ознакомления с проектом широких масс крестьянства. Окончательное утверждение Общих начал состоялось на IV сессии ЦИК СССР IV созыва 15 декабря 1928 г.

Общие начала землеустройства и землепользования определили компетенцию Союза ССР и союзных республик по распоряжению государственным земельным фондом. Они проводили идею содействия коллективным формам сельскохозяйственной деятельности (льготы по сельхозналогу, кредитованию; передача в безвозмездное пользование подсобных предприятий; проведение землеустроительных работ за счет государства и вне очереди). Этот акт был направлен на дальнейшее ограничение и вытеснение капиталистических элементов, он создавал условия для развития социалистических форм сельского хозяйства, что было особенно важно в период перехода к сплошной коллективизации.

В 1929 г. возник вопрос о пересмотре Основных начал уголовного законодательства. С этой целью была создана специальная комиссия, однако ее многолетняя работа не дала никаких результатов.

14 июня 1929 г. был утвержден Кодекс торгового мореплавания СССР, содержащий нормы ряда отраслей права. 30 апреля 1929 г.

был принят Кодекс о льготах для военнослужащих и военнообязанных РККА и РККФ и их семей.

1 марта 1930 г. был утвержден Примерный устав сельскохозяйственной артели, который рассматривался советскими юристами как форма кодификации колхозного права, отражающая специфику государственного руководства кооперативной формой организации труда.

В 1931 г. был опубликован для обсуждения проект «Основных начал гражданского законодательства». Этот проект был подготовлен комиссией сектора государства и права Коммунистической академии под редакцией П. И. Стучки⁹³. Проект исходил из признанного несостоятельным деления гражданского права на 2 части: гражданское право, регулирующее отношения частного сектора, и хозяйственно-административное право, регулирующее отношения социалистического сектора. Он слабо разграничивал вопросы общесоюзного и республиканского законодательства, а также имел ряд технических недочетов, что помешало его принятию.

1935 г. ознаменовался принятием 10 февраля Устава железных дорог СССР, 17 февраля — нового Устава сельскохозяйственной артели, 7 августа — Воздушного кодекса СССР. Проводился еще ряд

⁹² СЗ СССР. 1928. № 24. Ст. 214.

⁹³ Основные начала гражданского законодательства СССР // Советское законодательство. — М.: Юриздат, 1931.

законоподготовительных к кодификации работ (составление перечней законов, фактически утративших силу, издание систематизированных и хронологических сборников и т. п.). Однако масштабные кодификационные работы не проводились. Все ждали принятия новой Конституции СССР, которая должна была отразить изменения в области экономических отношений, классовой структуры, национальных отношений.

Однако и после принятия Конституции СССР 1936 г. серьезных кодификационных работ не велось. Начавшаяся вскоре Великая Отечественная война и послевоенная разруха выдвинули на повестку дня совсем другие задачи. Да и руководство страны предпочитало отнюдь не правовые методы управления. С конца 1930-х гг. в стране начались массовые репрессии, жертвой которых стали миллионы людей.

Лишь в 1960-х гг. возобновились работы по кодификации советского права, получившего в это время свое законченное выражение как права нового социалистического типа, права, весьма далекого

от современных представлений о праве.

Вместе с тем, давая ретроспективную оценку кодификационным работам, проводившимся в первые годы Советской власти, нельзя не отметить, что они, при всей их идеологической направленности, имели весьма высокий уровень организации. Юридическая техника их выполнения отличалась мастерством и совершенством, что особенно наглядно проявляется в сравнении с современным российским законодательством, которое отличается полным пренебрежением к ее требованиям.

Нельзя не согласиться с П. И. Стучкой, который писал, что «за небольшое количество лет все законы, все обычаи, все семейные традиции нашей гражданской и торговой юриспруденции в порядке своего рода акта социального насилия были расплавлены и влиты в форму, из которой они вышли обновленными и переформированными в законодательные формулы — четкие, точные, внушающие удивление силой и абсолютностью значения своих юридических догм»⁹⁴.

⁹⁴ Стучка П. И. Революционная кодификация // Революция права. 1929. № 5. С. 14.

156 М. М. СПЕРАНСКИЙ И РЕФОРМЫ ОБРАЗОВАНИЯ в начале XIX в.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

М. М. СПЕРАНСКИЙ, РЕФОРМЫ ОБРАЗОВАНИЯ,
УНИВЕРСИТЕТ, ГИМНАЗИЯ, ЛИЦЕЙ, НАРОДНОЕ
ПРОСВЕЩЕНИЕ

Статья посвящена изложению взглядов великого русского реформатора графа Михаила Михайловича Сперанского на проблемы общественного воспитания и образования. Описывается суть новой учебной системы, созданной Сперанским в результате реформы образования. Автор статьи отмечает, что те реформы, которые удалось провести в жизнь, уже в скором времени изменили страну: в конце 1830-х гг. в России наступил долгожданный расцвет культуры и науки. Делается вывод о том, что роль М. М. Сперанского в произошедших в стране переменах неопределима.

Необходимость преобразования в России в начале XIX в. диктовала сама эпоха острых социальных катаклизмов, когда, по образному выражению декабриста П. И. Пестеля, «дух преобразований заставлял, так сказать, везде умы клекотать». Радикальные политические преобразования уже проводились во многих странах Европы и Америки, и эти веяния не могли не затронуть и Россию.

МОРОЗОВ

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

E-mail: istor@szags.ru

KEY WORDS

M. M. SPERANSKY, EDUCATIONAL REFORM,
UNIVERSITY, GYMNASIUM, LYCEUM, PUBLIC EDUCATION

The article is dedicated to the development of approaches suggested by the great Russian reformer count Mikhail Mikhailovich Speransky to the problems of public upbringing and education. The essence of the new educational system created by Speransky and suggested as an educational reform, is described. The author notes that the reforms, which had already been performed changed the country in a short time: long-expected blossom of culture and science occurred at the end of 1830-s. The role of M. M. Speransky is invaluable in the changes that had come about in the country.

Среди политических деятелей дореволюционной России, принявших участие в этих преобразованиях, одно из первых мест по праву принадлежит великому русскому реформатору графу Михаилу Михайловичу Сперанскому (1772–1839), члену Государственного совета, действительному тайному советнику, полному кавалеру высших орденов Российской империи. Более всего он известен как автор широко задуманного, но неосуществленного «Плана государственного преобразования России» эпохи Александра I, государственный деятель, непревзойденный кодификатор, основатель российской юридической науки, теоретического правоведения и специального законоведческого образования. Между тем историческая значимость сделанного

Сперанским определяется не только разработкой далеко идущих политических планов, но и его многогранной деятельностью политика-практика, талантливого администратора.

Одной из важнейших в планах государственного преобразования конца XVIII — начала XIX вв. являлась проблема общественного воспитания. В ней определялись особенности просветительской культуры, строившейся на основе социальной педагогики. Политика просвещения в трудах как европейских, так и отечественных мыслителей во многом связывалась с воспитанием человека, так как, согласно взглядам просветителей, нравственное начало предваряет политические перемены в стране. М. М. Сперанский был среди тех, кто считал, что необходимо сначала воспитание соответствующих нравственных принципов и формирование у человека суммы знаний, и только потом — политические реформы. «При этом субъектом социальной педагогики выступает государство, субъектом же — народ»¹.

В своих первых политических записках и трактатах «О коренных законах государства», «О постепенности усовершенствования общества», «О силе общего мнения», «Еще нечто о свободе и рабстве», написанных в 1802–1804 гг. и посвященных изменению существующих в

России форм правления, Сперанский увязывал ликвидацию крепостничества с образованием и просвещением народа. Он был уверен, что в стране, в которой половина населения «находится в совершенном рабстве», справедливое государственное устройство невозможно, и мечтал о новой прослойке воспитанных в новом духе граждан, о развитом общественном мнении. Но чтобы учить неграмотных людей наукам, необходимо отменить крепостничество, поскольку просвещать народ и одновременно оставлять его в рабстве означает дать ему возможность живее почувствовать свое горестное положение и вызвать в результате массовый протест. «Из человеколюбия, равно как и из доброй политики, должно рабов оставить в невежестве или дать им свободу»².

Сперанский хорошо понимал, что необратимость общественных преобразований будет достигнута только при наличии прочных законов, которые невозможны без образованных судей, искусных законовевов и просвещенной публики. «Народ должен участвовать в составе законов, ежели не всех, то, по крайней мере, коренных», — писал Сперанский. Но когда в обществе отсутствует слой просвещенных людей, способных своими знаниями и энергией внести в общественно-политическую жизнь необходимый вклад, требуются

¹ Сперанский М. М. Руководство к познанию законов. — СПб., 2002. С. 643.

² Там же. С. 241.

постоянные, долговременные усилия по просвещению народа.

М. М. Сперанский верил, что такие люди обязательно найдутся: «Я не могу без душевного уничижения и помыслить, чтоб Российское государство столько было от небес оставлено, чтоб не можно было в нем найти столько просвещенных умов и столько теплых ко благу общему сердец, сколько может быть нужно к составлению такового состояния»³.

И действительно, в первые годы царствования Александра I было заметно оживление общественной жизни. Изменения, происходившие в политической, экономической, социальной и культурной сферах жизни страны, поставили вопрос о необходимости реформирования системы образования, оформившейся в конце XVIII в.

Воцарение Александра I сопровождалось модернизацией устаревшей системы государственного управления. Коллегии заменялись министерствами, которые более соответствовали требованиям времени. Среди других министерств, организованных правительством в 1802 г., было и Министерство народного просвещения, на долю которого выпало реформирование системы образования. Учреждение министерства было давно назревшей необходимостью. Первым его министром стал П. В. Завадовский,

возглавлявший при Екатерине II Комиссию по учреждению школ.

Деятельное участие в реформировании образования принял недавний преподаватель Александровской семинарии Михаил Сперанский. Прошедшие годы учения и преподавания в семинарии позволили ему хорошо изучить все недостатки существующей системы. Свои соображения М. М. Сперанский изложил в записке «Предварительные рассуждения о просвещении вообще»: «Наука просвещать народ для добрых государей всегда была важным предметом размышления, ибо добрые государи всегда находили более славы управлять народом просвещенным посредством законов, нежели повелевать толпою невежд по ограниченной их воле»⁴.

Сперанский отмечал, что система просвещения со времен Петра I в России изменилась. Петр думал, что «народ его не иначе просвещен быть может, как введением нравов и обычаев иностранных». Сперанский осуждает государя за это: «Может быть, надлежало бы более обратить внимание на нравы и характер народный, нежели на его одежду; может быть, надлежало бы менее пленяться блеском иностранной наружности и более примениться к внутренним способам просвещения, нежели к заимствованию внешних»⁵. Открытие Академии в

³ Сперанский М. М. Указ. соч. С. 257.

⁴ Рождественский С. В. Материалы к истории училищной реформы в России в XVIII–XIX веках. — СПб., 1910. С. 372.

⁵ Там же. С. 373.

почти безграмотной России имело «более блеску, нежели пользы», добавляет он. Учреждение же университета теснее связано с народным просвещением. И хотя в 30 млн населения «сто человек благовоспитанных юношей не могут составить значущего общества», они, тем не менее, несли в народ знания и делали полезное дело. Создание народных школ при Екатерине II стало последним действием правительства в деле народного просвещения.

Подводя итог, М. М. Сперанский писал: «Просвещение в России, так же как и в других государствах, шло доселе *a reburs*, т. е. вопреки здравому смыслу. Ибо здравый смысл требует начинать вещи с их основания и вести к совершенству постепенно, и, следовательно, должно бы было начинать народными школами и кончить академией. Сравнивая основы просвещения, доселе правительством употребленные, с пространством и положением России, можно сказать, что часть сия доселе шла почти без всякого внимания: ибо, приняв в счет необходимое действие упущений, злоупотреблений и нерадения и отделив то, что устроено было для единого блеску, способы сии в отношении их к истинной пользе найдутся почти ничтожными»⁶. Необходимость реформирования была очевидна.

Реорганизация российской системы образования началась с создания основы новой учебной си-

стемы, изложенной в «Предварительных правилах народного просвещения», написанных М. М. Сперанским и его единомышленниками (В. Н. Каразин, М. Н. Муравьев, И. И. Мартынов). Документ определил содержание школьных и университетских уставов 1804 г. «Предварительными правилами» декларировалось общее среднее образование, доступное всем слоям населения (бессловесная школа). Выстраивалась четкая структура системы образования.

Устав от 5 ноября 1804 г. исходил из созданной в конце XVIII в. школьной системы и предусматривал постепенное преобразование главных и малых народных училищ. В этом документе, написанном М. М. Сперанским, излагались основные педагогические функции и обязанности преподавателя. Во главу угла было поставлено установление правильных взаимоотношений учителя с отдельными учащимися, со всем классом и учащимися между собой. Значительное место в уставе занимала воспитательная работа, которая должна была осуществляться на материалах предмета в процессе преподавания. Предусматривалось и выполнение исследовательской работы — изучение учащихся в ходе учебной деятельности, в межличностных отношениях, выявление уровня их обученности, условий, влияющих на успешность обучения и воспитания, анализ и оценка учебного материала.

⁶ Рождественский С. В. // Там же. С. 374.

«Предварительные правила» провозгласили создание в России системы университетов. К существующим Московскому и старейшему Виленскому добавлялся утвержденный Александром I университет в Дерпте (1802 г.), а также предполагавшиеся к открытию Казанский, Харьковский и Санкт-Петербургский университеты. Перечисленные учебные заведения в новой системе образования призваны были выполнять функции центров учебных округов, которые контролировали бы и помогали развитию училищ низших степеней. Кроме того, они получали право производить в ученые степени (кандидата, магистра и доктора) во всех областях наук. Об основательности насаждения просвещения сверху свидетельствовало стремление правительства прежде всего подготовить кадры учителей. Для этого в Петербурге первоначально вместо университета открыт был главный педагогический институт, разделенный на факультеты. Выросли и расходы на образование. Если при Екатерине самой большой суммой, отпущенной на цели просвещения, была сумма в 780 тыс. рублей, то в 1804 г. на эти цели было отпущено 2800 тыс. рублей. По сметам 1803–1806 гг. на каждый университет отпускали 130 тыс. рублей, на каждую из 42 гимназий — 5,5–6,5 тыс. рублей и на каждое из 405 уездных училищ — от 1250 до 1600 рублей⁷.

Новая система образования предусматривала наличие четырех

ступеней: высшей (университеты в каждом округе), средней (гимназии в каждом губернском городе), промежуточной (уездные училища по одному в каждом уезде), низшей (приходские училища в городах и селах). Все ступени образования были связаны между собой.

Согласно «Уставу» 1804 г., народное образование должны были предоставлять приходские училища с одногодичным курсом обучения. Эти учебные заведения образовывались как в городах, так и в деревнях при церковных приходах. По уставу эти училища обеспечивались из средств местного населения, поэтому неудивительно, что обучение в них находилось в весьма плачевном состоянии. Целью приходских училищ было, во-первых, подготовить учащихся к поступлению в уездные училища; во-вторых, дать детям низших слоев населения религиозное воспитание, навыки чтения, письма и счета.

Следующую ступень образования составляли уездные училища с двухгодичным сроком обучения. Создавались они в уездных и губернских городах и предназначались для детей низших городских слоев: канцелярских служащих, мелких чиновников, ремесленников и мелких торговцев. Их целью было «сообщить детям свободных непривилегированных сословий необходимые познания, сообразные состоянию их и промышленности»⁸. Уездные училища финансировались лучше, чем приход-

⁷ Корнилов А. А. Курс истории России XIX в. — М., 1993. С. 75.

ские, — из средств государственного бюджета, а также за счет местных сборов, путем обложения населения — что положительно сказалось на росте их числа.

Гимназии открывались в губернских городах и предназначались для подготовки дворянских детей к государственной службе или поступлению в университет, а также для тех, кто пожелает «приобрести сведения, необходимые для благовоспитанного человека». Они учреждались на базе главных народных училищ (там, где их не было, следовало открыть новые средние школы).

Реформаторский устав 1804 г. представлял собой попытку сделать доступной государственную службу для представителей всех слоев общества и о распределении должностей не по знатности происхождения, а в соответствии с полученным образованием. Документ был проникнут мыслью о том, что неограниченное распространение знаний принесет Российской империи и ее народу большую пользу. В результате созданная школьная система по своему замыслу превосходила многие европейские и в большой мере отвечала интересам идущего вперед государства.

Чтобы исправить нелегкое положение дел в духовном образовании, был создан Комитет для усо-

вершенствования духовных училищ (1808 г.). Состояние дел в этой области в «Предварительных рассуждениях» М. М. Сперанский охарактеризовал так: «Неблестательное, едва приметное, не всем и ныне известное установление духовных училищ имело также свою пользу; семинарии устроены были на тот конец, бы доставить России просвещенное духовенство, но по превращению, довольно обыкновенному в вещах человеческих, духовенство наше осталось почти все в прежнем невежестве, а семинарии доставили лучших людей университету и рассеяли в гражданских правительствах несколько искусных делопроизводителей»⁹.

В начале 1808 г. М. М. Сперанского повелением Александра I назначили во вновь образованный комитет, в который вошли известные лица «как по талантам, так и по добросовестной энергии»¹⁰. Компетентной комиссии предстояла весьма обширная и многосторонняя работа в области русского духовного образования. В ее руках сосредоточилось высшее управление духовными училищами и составление для них уставов, предусматривающих постепенное преобразование учебных округов, выбор и назначение профессоров в академии, начальников и преподавателей в семинарии и духовные

⁸ Яковкина Н. И. История русской культуры XIX века. — СПб., 2000. С. 26.

⁹ Рождественский С. В. Указ. соч. С. 373.

¹⁰ Антология педагогической мысли России первой половины XIX века. — М., 1987. С. 11.

училища, наблюдение за ходом и направлением учебной работы в этих заведениях, составление программ, снабжение училищ учебными руководствами и пособиями, устройство библиотек и проч. Были проанализированы недостатки духовного образования и определены пути его реформирования, создана четкая структура духовных учебных заведений, система управления ими, введены новые учебные программы. По аналогии с гражданскими школами устанавливались 4 ступени духовных учебных заведений с преемственностью в содержании обучения: церковно-приходская школа, уездное училище, семинария и академия.

«Устав учебных заведений, подведомых университетам» положил начало организации государственной системы начального, среднего и высшего образования. Он повысил роль университетов в руководстве народным образованием и подготовке учителей, усилил значение общеобразовательной школы в деле формирования специалистов для промышленности и сельского хозяйства. Все российские университеты были светскими учебными заведениями. Православная церковь имела собственные духовные академии: Московскую, Петербургскую, Киевскую и Казанскую.

М. М. Сперанский участвовал в разработке всех уставов — академического, семинарского, уездных

и приходских училищ. Он придавал большое значение преподаванию общеобразовательных дисциплин в духовных училищах, чтобы приблизить их выпускников по уровню знаний к учащимся светских учебных заведений. С этой целью были расширены учебные программы по математике, физике, биологии, отечественной и всеобщей истории, филологии, философии; изучение иностранных языков становилось обязательным.

Разработанные М. М. Сперанским основы реформы духовного образования были утверждены Александром I в 1808 г. К началу 1809 г. Сперанский написал общее введение к уставам, в котором изложил начала духовного образования и первую часть Устава академии (внутреннее управление и содержание ее учебного курса). Остальные части из-за крайней занятости и недостатка времени у Сперанского по его предначертаниям составил епископ Феофилакт. За вклад в российское просвещение М. М. Сперанский был награжден орденом святого Владимира 2-й степени с рескриптом: «Статс-секретарю нашему Сперанскому! Отличные труды ваши в Комитете об усовершенствовании духовных училищ, в коем вы столь много содействовали к окончанию дела, полезного для духовенства, нас удостоверяют еще более, что всякого рода поручения вы исполняете всегда к удовольствию нашему»¹¹.

¹¹ Второе отделение собственной его императорского величества канцелярии 1826–1882. — СПб., 1906. С. 122.

В том же 1808 г. Александру I была предложена новая записка Сперанского, посвященная проблеме образования и воспитания — «Об усовершенствовании общего народного воспитания». В ней говорилось о двух основных средствах, которыми правительство может влиять на народное воспитание. Первое из них состоит «в доставлении способов к просвещению», в устройстве училищ, библиотек и тому подобным публичных заведений. Второе — «в побуждениях и некоторой моральной необходимости общего образования». О первом средстве Сперанский сообщал, что в России оно «давно уже принято и, переходя разные постепенности, в настоящее царствование нарочито усилено». Что же касается второго средства, то оно, по его мнению, «не было еще довольно употребляемо. Доселе правительство ограничивало себя частыми поощрениями, отличиями, напоминаниями. Но учение никогда еще не было у нас поставляемо условием необходимым и обязанностью непременною для вступления в службу и занятия гражданских мест». М. М. Сперанский ссылается на другие европейские государства — Австрию, Англию и Францию, в которых никто не может занять должность судьи, адвоката или прокурора без аттестата и соответствующего образования. Реформатор ищет причину малочисленности учащихся в универ-

ситетах и гимназиях и приходит к выводу, что виной всему является домашнее обучение в богатых семьях с приглашенными гувернерами и небольшой программой обучения. Другая причина — учение в частных пансионах (удел среднего дворянства) и казенных училищах, где большей частью обучаются «бедные люди свободных состояний».

Первый способ обучения нехорош тем, что в учителя-гувернеры идут люди, как правило, несведущие, чаще всего иностранцы, и правительство не может наблюдать «за духом воспитания и приводить юношество к некоторому единообразию общественных правил». Второй же способ обучения в частных пансионах имеет те же недостатки, но уже в меньшей степени. По мнению Сперанского, все методы «имеют то главное неудобство, что в них ограничиваются первыми токмо начатками словесности и считают воспитание конечным, как скоро приобретено некоторое познание в иностранном языке, в арифметике и тому подобным наукам, т. е. считают его конченным там именно, где оно действительно начинается»¹². Сперанский видит корень зла в чинах, с которыми «сопрягаются не мнимые только отличия, но и места, и все выгоды». Все успехи гражданской службы определяются чинами, а чины даются по выслуге лет. Отсюда понятно, почему студент, проучившийся в высшем учебном

¹² Сперанский М. М. Указ. соч. С. 329.

заведении, поступает на службу в более низком чине, нежели вступивший совсем без учения. Между тем пока молодой чиновник с образованием «дойдет до степеней известных», неученый с некоторым навыком работы и при покровительстве свыше выйдет уже в статские советники.

Именно поэтому в дворянских семьях предпочитали детей определять на службу, а не занимать их науками и всяким основательным учением. «Отсюда предпочтение пансионеров частных и домашнего воспитания, в коих науки пробегаются слегка и поверхностно, и отчуждение от училищ государственных, коих ход основан не на блеске, а на методах правильных». Автор приходит к убеждению, что чины необходимо ликвидировать, и пытается это обосновать. Если бы чинов гражданских не было и места в канцеляриях занимались по успехам просвещения, или, по крайней мере, «если бы чины раздаваемы были в точной соразмерности с науками, то каждый по необходимости принужден был бы учиться, чтобы достигнуть или места, или отличий»¹³.

Сперанский активно убеждал Александра I привести Указ о чинах в действие. В итоге был выработан окончательный текст Указа Сенату о новых правилах производства в чины по гражданской службе. К указу 6 августа 1809 г. была при-

ложена и программа предметов испытания для необучавшихся в университетах, по которой требовалось «грамматическое знание русского языка и правильное на нем сочинение, знание, по крайней мере, одного языка иностранного и удобность перелагать с него на русский; основательное знание прав — естественного, римского и частного гражданского с приложением последнего к русскому законодательству, и сведения в государственной экономике и законах уголовных; основательное знание отечественной истории; история с географией и хронологией, первоначальные основания статистики, особенно русского государства; наконец, знание, по крайней мере, начальных оснований математики и общие сведения в главных частях физики»¹⁴.

Эти указы от 3 апреля и 6 августа 1809 г. о «придворных званиях» и об «экзаменах на чин», изданные по инициативе Сперанского, встретили особое противодействие консервативных дворянских кругов. Согласно первому указу, находившиеся в званиях камер-юнкера и камергера обязывались избрать себе определенный род службы, в противном случае их звания объявлялись лишь почетными отличиями, не дававшими никакого чина. Второй указ в целях повышения грамотности и профессионального уровня чи-

¹³ Сперанский М. М. Указ. соч. С. 331.

¹⁴ Корф М. А. Жизнь графа Сперанского. — М., 1905. С. 179.

новников требовал, чтобы чины коллежского асессора и статского советника (первый давал личное, а второй — потомственное дворянство) присваивались только при предъявлении диплома об университетском образовании или сдаче экзамена в объеме университетского курса. К сожалению, после опалы Сперанского оба указа были отменены.

Но критика М. М. Сперанским существующей системы государственных чинов не была голословной. Им были предприняты конкретные действия с целью исправления существующей ситуации. Для подготовки и воспитания хорошо образованных людей с обширными познаниями, свободных и любящих свое Отечество, в том же году Александру I был представлен новый проект Сперанского: предварительные правила «Об усовершенствовании общего народного воспитания» для нового учебного заведения — Царскосельского лицея. Общеизвестно, что знаменитый Царскосельский лицей сыграл выдающуюся роль в истории русского образования и воспитания.

В результате интриг, доносов недоброжелателей и врагов в 1812 г. оклеветанный М. М. Сперанский без суда и следствия был отправлен в ссылку (1812–1816). Однако через несколько лет правительство дало ему возможность «оправдаться делами», назначив сначала губернатором в Пензу, а затем генерал-

губернатором Сибири. Во время вынужденного «сидения» в Сибири (так называл Сперанский свою ссылку), деятельность его на ниве просвещения не угасла. В труде «Исторические сведения о деятельности графа М. М. Сперанского в Сибири с 1819 по 1822 год» В. Вагин собрал все сведения, касающиеся этого периода деятельности ссыльного реформатора¹⁵.

Просветительская деятельность М. М. Сперанского продолжилась и во второй период его жизненного пути — по окончании ссылки. Николай I чрезвычайно заботился о стабильности в стране и понимал, что революции возникают по причинам как политическим, так и социальным, а потому требовал, чтобы российская система просвещения ни в коем случае не подрывала существующего общественного устройства. В связи с этим он возражал против концепции «демократической лестницы» и политики «открытого доступа» в учебные заведения, заложенные в уставе 1803–1804 гг.

Опасение революционной крамолы после восстания декабристов определило направление внутреннего развития страны в области не только политики, но и всей жизни общества. Уже 6 декабря 1826 г. Министерство просвещения получило указание кардинально пересмотреть всю систему народного образования. Специально созданный Комитет устройства учебных

¹⁵ Вагин В. И. Исторические сведения о деятельности гр. Сперанского в Сибири с 1819 по 1822 г.: В 2 т. — СПб., 1872.

заведений принялся за дело: «все вредное в преподавании остановить, искоренить и обратить к началам, основанным на чистоте веры, верности и долге государю и отечеству». Искоренение революционных идей, насаждение религиозного и верноподданнического мировоззрения, восстановление и укрепление сословного начала в обучении стало первоочередной задачей Министерства просвещения.

Итогом деятельности Комитета, просуществовавшего до 1835 г., стали Устав гимназий и училищ уездных и приходских 1828 г. и университетский Устав 1835 г. Сохраняя типы учебных заведений, созданных еще в 1804 г., устав 1828 г. устанавливал их сословную принадлежность: в приходских училищах предписывалось обучать детей крестьян и мещан, в уездных — детей купцов, в гимназиях — детей дворян.

В соответствии с этим определялись содержание и методы обучения, учебные планы. Учебный курс одноклассных приходских училищ, ориентированный на детей «самых нижних состояний», ограничивался преподаванием Закона божьего, чтением гражданской и церковной печати, изучением письма и четырех правил арифметики. Крепостным было воспрещено поступление в средние и высшие учебные заведения. Уездные училища были определены исключительно для лиц третьего сословия — купцов, зажиточных ремесленников и мещан. Целью обучения в них стала подготовка учащихся к сугубо практи-

ческой деятельности. По новой программе там преподавали Закон Божий, священную историю, русский язык, арифметику, геометрию, географию, чистописание и черчение. Теперь уже уездное училище не готовило учащихся к поступлению в гимназию. Основная задача реформ 1828 г. заключалась в переходе на сословную ориентацию каждой изолированной друг от друга ступени образования. Преемственность учебных планов и программ была уничтожена. Гимназии, предназначенные для дворян и чиновников, сохранили преемственную связь с университетами. Они готовили гимназистов к высшему образованию и давали им возможность вступать в жизнь со знаниями, «приличными их состоянию». В гимназии изучались словесность и логика, языки (латинский, немецкий и французский), математика, география, статистика, история и физика.

М. М. Сперанский, как зачинатель учебного дела и реформирования образования, был приглашен в новообразованный Комитет устройства учебных заведений по предложению Министра народного просвещения А. С. Шишкова (1804–1828). Задача состояла в сличении всех учебных заведений империи, начиная с приходских и кончая университетами, для интересов «должного и необходимо единообразия». Работа этого Комитета в силу разных причин продолжалась до 1835 г.

В русских университетах прежние грамоты должны были сме-

ниться общим уставом. Вводилось единообразие организационной системы и процесса преподавания, развивались лишь определенные науки. Предписаны были две меры: кодификация всех распоряжений министерства и издание на ее основе общих уставов для всех учебных заведений. В манифесте от 19 декабря 1825 г. говорилось, что образование есть одно из лучших средств против «заразы, извне к нам принесенной, но принесенной не из среды науки». Нужно было общее умиротворение умов, «утишение». Науке предстояло стать «хорошим орудием правительства»¹⁶. Комитет должен был определить сочинения, по которым надлежало учиться, «воспретить всякие произвольные преподавания учений, по произвольным книгам и тетрадам». Рекомендовалось убрать преподавателей устарелых (с «несвоевременными знаниями»), заменив их новыми, способными, знающими учеными и создать в университетах свежую духовную атмосферу, «притягательная сила которой воздействовала бы на молодые поколения сама собою и воспитывала бы их в уважении перед наукой, пред нравственным авторитетом, имела бы силу над умами, но помимо всякого наказа»¹⁷.

Реорганизация университетов страны в интересах научного преподавания, правильного воздей-

ствия науки на общество поручалась общегосударственным учреждениям. Но была еще одна сторона — «затхлая жизнь самих русских университетов, которые в своем умственном застое, апатии, дряблости дошли до максимума. Долг правительства был освежить, очистить и поднять развалившиеся храмины науки, влить в них новую духовную атмосферу и утвердить “однообразие” науки, так как наука одна»¹⁸.

Все училища в России были подчинены университетам, и против этого решительно выступал М. М. Сперанский. Он убедительно раскритиковал данное положение, утверждая, что «Училищный комитет полагается исключить из устава. Учебные округа должны быть распределены и зависеть от университетов в одном только отношении — в снабжении их учителями и учебными пособиями». Он перечислил все причины, по которым «распространять действия университетов на училища было бы бесполезно и даже вредно». «Нигде университеты не управляют училищами. В России они еще менее могут управлять училищами, на расстоянии трех, четырех и шести тысяч верст рассеянными. Известно, в каком положении найдены наши гимназии и университетские училища в 1826 г. после

¹⁶ Кочубинский А. А. Граф М. М. Сперанский и университетский Устав 1835 года // Вестник Европы. 1894. № 4–5. С. 682.

¹⁷ Там же. С. 10.

¹⁸ Там же. С. 683.

168 долголетнего университетского управления. Опыт сильнее всех умозрений».

Сперанский подчеркивал, что университет — средоточие людей, посвятивших себя науке, что они должны непрестанно следовать «за ее движением», углубляться в свои предметы, постоянно учиться, чтобы учить с пользой. Он задается вопросом, какая польза будет обществу, если профессор, оставив свою кафедру, свои лекции и занятия, вдруг превратится в курьера, поскачет опрометью за тридевять земель для обозрения училищ. «Что он там увидит? Парадный прием, подготовленный экзамен, сытный стол и больше ничего. Что гласят все рапорты сих обозрений? Какие, через сколько лет, принесли ли они успехи? Что усовершили? Что исправили? Между тем время профессора потеряно, ток мыслей прерван, вместо успокоения, для поддержания мысленных сил ему необходимо, он озабочен, истощен, и все сие без малейшей пользы для самого дела»¹⁹.

«Образовать способных учителей — составлять, исправлять, усовершенствовать методы учения, сочинять учебные книги, снабжать ими училища — вот настоящее, единственное дело университета; все прочее, до училищ касающееся, должно быть для него постороннее»²⁰. Многоопытный реформатор предлагает: принцип единоличного управ-

ления должен быть поставлен на место коллегиального. Надзор следует вверить попечителю, у которого будут помощники в зависимости от размеров округа. Примечания М. М. Сперанского имели определяющее влияние на судьбу министерской редакции устава. Предложение освободить университетских профессоров от управления средними и начальными школами и возложить руководство на попечителей округов было принято и реализовано.

Устав 1835 г. передавал все школы в ведение попечителя (пребывавшего отныне в самом округе) и позволял ему действовать без посредников. Централизация позволила установить единообразие — отличительную черту разработанной комиссией системы. Строгие правила определяли программу и учебники для всех ступеней обучения. Министр народного просвещения использовал централизацию и инспекцию как для контроля за системой образования, так и для улучшения ее работы. Единственной причиной, не позволяющей должным образом расширить сеть учебных заведений, была нехватка учителей. Они были слишком плохо обучены, чтобы повысить качество преподавания, и слишком бедны, чтобы пользоваться хоть каким-то уважением.

Памятным решением Комитета стало постановление об открытии

¹⁹ Кочубинский А. А. Указ. соч. С. 30.

²⁰ Там же. С. 31.

университета в Киеве. По воле Николая I решено было назвать новое учебное заведение именем Святого Владимира и тотчас приступить к «начертанию» его устава. Создание Киевского университета стало делом государственной важности, ибо основанный в 1803 г. Виленский учебный округ с центром в Виленском университете (охватывавший все западные губернии) вследствие революционных выступлений в Польше 1830 г. был закрыт. Новый университет предполагалось сделать центром нравственного и культурного обновления западных губерний. Были образованы новые учебные округа: Киевский, Одесский и Белорусский. Киевский университет Св. Владимира в числе первых своих почетных членов назвал 8 ноября 1835 г. М. М. Сперанского и выдал ему диплом почетного члена университета с сопроводительным письмом попечителя Егора Федоровича фон Бранде.

Последний комитет, в котором великий реформатор занимался вопросами образования, был создан 4 февраля 1837 г. В его состав вошли М. М. Сперанский (председатель), граф А. Х. Бенкендорф, министр просвещения С. С. Уваров и министр внутренних дел Д. Н. Блудов. Комитет был образован «для пересмотра существующих постановлений о приеме в учебные заведения людей несвободного состояния, а также предметов преподавания как в сих

заведениях, так и в принадлежащих партикулярным лицам, в которых воспитываются их крепостные люди»²¹. Как показали подсчеты, учащих крестьян и крепостных людей было мало, так что «ничто не показывало опасности с правительственной точки зрения тенденции выводить образование крепостных из предназначенного ему законом круга элементарного обучения»²². Работа комитета не внесла ничего нового в улучшение обучения крепостных людей. Многоопытный председатель представил свой «заключительный журнал» об окончании работы 30 апреля 1837 г.

Детям дворянского происхождения по-прежнему были доступны все образовательные учреждения. Дети всех свободных (не крепостных) могли учиться в училищах низших и средних. Крепостные же могли по закону поступать только в низшие, в число которых входили приходские, уездные и те частные, в которых степень преподавания словесных наук равнялась низшим. Переход же из низших в средние и высшие училища вовсе воспрещался (по указу от 19 августа 1827 г.). Что касается училищ реальных, то крепостные могли учиться в них без всяких ограничений (с дозволения помещика). Заказан был крепостным людям вход в Академию художеств, Технологический институт и в коммерческие училища. И только тогда, когда отпускались

²¹ Рождественский С. В. Указ. соч. С. 4.

²² Там же. С. 13.

помещиком на волю, крепостные имели право перейти из своего сословия в другое, продолжить обучение.

При подписании журнала Сперанский М. М. сообщил Комитету о высочайшем повелении, «чтобы сверх пансионеров и реальных училищ обращено было внимание на те частные школы, кои, как известно, существуют или вновь учреждаемы быть могут в некоторых помещичьих селениях для обучения собственных крепостных людей и чтоб обучение в сих заведениях проведено и содержимо было в тех же пределах, какие вообще для крепостных людей полагаются. За всем этим должны иметь надзор уездные предводители»²³.

Помимо университетов, лицеев и школ во время правления Александра I и Николая I в стране возникали и специализированные вузы. Небольшая их часть носила кастовый характер. Открытый в 1809 г. в Петербурге Институт корпуса инженеров путей сообщения с самого начала был «дворянским». В Петербургский технологический институт (1831) поступали, как правило, дети мещан и купцов.

Самая же важная часть школьной реформы начала XIX в. — устрой-

ство приходских училищ — была осуществлена наименее удовлетворительно. Приходские школы содержались за счет благотворительности, в то время как содержание гимназий и университетов обеспечивалось государством.

В России начала XIX в. просвещение было положено в основу всех предполагаемых реформ. Пожалуй, никогда более в истории России власти не были так увлечены идеями Просвещения, как в указанный период. Далеко не все из задуманного и написанного реформатором удалось осуществить. Однако даже те относительно немногочисленные реформы, которые удалось провести в жизнь, уже в скором времени изменили страну: в конце 1830-х гг. в России наступил долгожданный расцвет культуры и науки. Русские писатели, драматурги, живописцы, театральные деятели, музыканты, математики, литературные критики внесли самобытный вклад в русскую и мировую культуру. Расширился круг образованной публики, появились новые научные общества, театры, издательства и учебные заведения всех уровней. И роль М. М. Сперанского в произошедших в стране переменах неocenима.

²³ Рождественский С. В. Указ. соч. С. 20.

КАНЦЛЕР РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ М. И. ВОРОНЦОВ 171 (материалы к биографии)

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

РОССИЙСКАЯ ИМПЕРИЯ, КАНЦЛЕР, М. И. ВОРОНЦОВ, МЕЦЕНАТ, БИОГРАФИЧЕСКИЕ МАТЕРИАЛЫ

KEY WORDS

RUSSIAN EMPIRE, CHANCELLOR, M. I. VORONTSOV, PATRON OF THE ARTS, INFORMATION FOR THE BIOGRAPHY

Статья посвящена Михаилу Илларионовичу Воронцову — графу, камергеру, канцлеру Российской империи 1758–1765 гг. Подробно описывается история рода Воронцовых — дворян, оставивших заметный след в российской истории. Автор статьи дает характеристику личности графа Воронцова, особо отмечая его деятельность в качестве мецената. Круг интересов графа не ограничивался только профессиональной деятельностью, но включал в себя литературу, поэзию, живопись и науку, что, по мнению автора, позволяет считать его одним из наиболее просвещенных государственных деятелей не только России, но и Европы XVIII столетия.

The article is dedicated to Mikhail Illarionovich Vorontsov — count, the chamberlain, Chancellor of the Russian Empire in 1758–1765. History of Vorontsov's family, the family of noblemen, who left noticeable trace in the Russian history, is described in detail. The author of the article characterizes individuality of count Vorontsov, paying special attention to his activity as a patron of the arts. Count's scope of interests was not limited only by his professional occupation but comprised literature, poetry, arts and science, that, in the author's opinion, allows to consider him as one of the most educated statesman not only in Russia but in Europe in XVIII century.

Михаил Илларионович Воронцов (1714–1767) — граф, камергер, канцлер Российской империи в 1758–1765 гг., является одним из известнейших представителей обширного и славного рода Воронцовых, оставившего заметный след в российской истории. Первая книга, посвященная истории данной фамилии, появилась уже в XIX

столетии. Ее автор, В. В. Огарков, справедливо отметил, что многим представителям семьи Воронцовых были присущи «редкая для своего времени образованность, самостоятельность и энергия, большие таланты и трудолюбие». Одной же из самых симпатичных черт фамилии являлось бескорыстие¹.

Хотя основателем рода принято считать легендарного тысяцкого московского князя Ивана Калиты Федора, имевшего прозвище Воронец, возвышение семьи началось только в XVI столетии, во время правления Ивана Грозного. Воронцовы служили военачальниками,

СТЕЦКЕВИЧ

Елена Сергеевна — кандидат исторических наук, доцент кафедры истории и мировой политики Северо-Западной академии государственной службы.

E-mail: esstetskevich@yandex.ru

¹ Огарков В. В. Воронцовы, их жизнь и общественная деятельность. Биографические очерки. — СПб., 1892. С. 5–6.

являлись наместниками в городах, выполняли дипломатические поручения. Отец М. И. Воронцова, Илларион Гаврилович (1674–1750), действительный статский советник, служивший сначала в военной, а затем в гражданской службе, имел трех сыновей — Михаила, Романа и Ивана. Следует отметить, что в отечественной историографии лишь сравнительно недавно удалось достоверно установить, что старшинство среди братьев принадлежало именно Михаилу².

Однако наибольшей известностью в российской истории пользуются потомки среднего брата — Романа. Роман Илларионович Воронцов (1717–1783), сенатор, наместник Владимирской, Пензенской и Тамбовской губерний, был женат на Марфе Ивановне Сурминой, близкой приятельнице цесаревны Елизаветы Петровны. Он имел пятерых детей, в их числе: Елизавета Романовна Воронцова (в замужестве Полянская, 1739–1792) — фаворитка императора Петра III; Александр Романович Воронцов (1741–1805), дипломат, сенатор, президент Коммерц-коллегии, с 1802 г. — государственный канцлер; Екатерина Романовна Дашкова (1743–1810) — директор Петербургской Академии наук и президент Российской академии; Семен Романович Воронцов (1744–1832) — русский посол

в Англии с 1785 по 1806 г. Не менее известен сын С. Р. Воронцова — Михаил Семенович (1782–1756), новороссийский генерал-губернатор и наместник Бессарабии, с 1844 г. — кавказский наместник.

Михаил Илларионович Воронцов начал свою карьеру в годы правления императрицы Анны Иоанновны при малом дворе молодой цесаревны Елизаветы Петровны, куда в возрасте 14 лет был определен пажом. Образованный юноша много читал, хорошо владел пером, знал французский язык. Вскоре он стал одним из близких друзей Елизаветы, наряду с братьями Петром и Александром Шуваловыми³. Все они заняли видное положение при дворе после того, как Елизавета Петровна взошла на престол. П. И. Шувалов стал сенатором, камергером, графом, генерал-фельдцейхмейстером, затем генерал-фельдмаршалом. А. И. Шувалов возглавлял Тайную канцелярию, был гофмейстером двора великого князя Петра Федоровича.

Воронцов принимал непосредственное участие в дворцовом перевороте 1741 г. В ночь на 25 ноября на запятках своей кареты он сопровождал будущую императрицу Елизавету Петровну в казарму гренадер Преображенского полка. Согласно одной из версий переворота, именно Воронцов вместе с И. Г. Лестоком

² О дате рождения Р. И. Воронцова см.: К родословной Воронцовых // Русский архив. Кн. 1. — М., 1898. С. 291; *Алексеев В. Н.* Граф Роман Воронцов (Материалы к биографии) // Воронцовы — два века в истории России: Материалы научной конференции. — Владимир, 1992. С. 23–33.

³ *Огарков В. В.* Указ. соч. С. 9–10; *Анисимов Е. В.* Елизавета Петровна. — М., 2005. С. 59.

арестовали в Зимнем дворце тогдашнюю правительницу России Анну Леопольдовну⁴.

Наряду с прочими участниками переворота Воронцов был отмечен императрицей. Он стал камергером, поручиком Лейб-Компании в ранге полного генерала, получил поместья и был награжден орденом Александра Невского⁵.

В 1742 г. императрица выступила в роли свахи, предложив Михаилу Илларионовичу жениться на любой из своих двоюродных сестер — графинях Гендриковой или Скавронской. Камергер остановил свой выбор на Анне Карловне Скавронской, первой фрейлине императрицы. Напомним, что Карл Самуилович Скавронский, старший брат Екатерины I, являлся курляндским крестьянином латышского происхождения. После воцарения Екатерины I он перебрался из Лифляндии в Петербург, а в 1727 г. ему был пожалован графский титул и поместья. При Елизавете Петровне весь род Скавронских находился в милости⁶.

Являясь, безусловно, счастливым в браке, Воронцов оказался не слишком удачлив в своем по-

томстве. Его дочь, Анна Михайловна, выйдя в 1759 г. замуж за графа А. С. Строганова, не имела детей. Поэтому ветвь, взявшая начало от старшего из братьев Воронцовых, рано пресеклась.

В начальные годы правления Елизаветы Петровны карьера Михаила Илларионовича была весьма успешной. В 1743 г. императором Священной Римской империи Карлом VII ему был пожалован графский титул⁷, а через год началась его дипломатическая служба. В 1744 г. Воронцов занял пост вице-канцлера Российской империи, став заместителем А. П. Бестужева-Рюмина.

Отношения между канцлером и его подчиненным установились достаточно сложные. Бестужев-Рюмин славился вздорным характером и был нелюбим императрицей. Воронцов, по-прежнему друживший с Елизаветой Петровной, гораздо легче, чем его начальник, попадал к ней на доклады, что не могло не возбуждать у последнего зависть. Кроме того, было хорошо известно, что Воронцов принадлежал к французской партии при дворе, тогда как Бестужев-Рюмин отдавал приоритет отношениям

⁴ Анисимов Е. В. Указ. соч. С. 39.

⁵ Огарков В. В. Воронцовы, их жизнь и общественная деятельность. Биографические очерки. — СПб., 1892. С. 11; Анисимов Е. В. // Там же. С. 260–261.

⁶ Огарков В. В. // Там же. С. 11; Филатова Г. Г. Воронцовы, Скавронские, Строгановы. К истории родственных связей // Дворянство в истории Российского государства. Третьи Крымские Воронцовские чтения: Материалы. — Симферополь, 2001. С. 95–96.

⁷ Алексеев В. Н. Граф Роман Воронцов (Материалы к биографии) // Воронцовы — два века в истории России: Материалы научной конференции. — Владимир, 1992. С. 25.

с Англией, Голландией, Австрией и Саксонией⁸.

В конце 1745 г. Воронцов получил отпуск и вместе с женой отправился в годичную поездку по Западной Европе. Они посетили Пруссию, Францию и Италию. За границей супруги осматривали достопримечательности, покупали произведения искусства. Вице-канцлер завязал отношения со многими влиятельными политиками и деятелями эпохи Просвещения⁹. В Берлине он представился прусскому королю Фридриху II, в чьем дворце Сан-Суси собиралось избранное европейское общество. У Фридриха II бывали Вольтер, Л. Эйлер, некоторое время жил итальянский ученый, путешественник и просветитель Фр. Альгаротти¹⁰. С последним Воронцов впоследствии поддерживал переписку¹¹.

Альгаротти прославился как автор сочинения «Ньютонианство для дам», опубликованного во Франции в 1733 г. и сразу ставшего очень популярным. Летом 1739 г. Альгаротти совершил поездку в Петербург и затем описал это путешествие в своей книге «Путешествие в Россию». Именно Альгаротти впервые назвал Петербург «огромным окном на Севере, через которое Россия может смотреть в Евро-

пу» — выражение, позже подхваченное А. С. Пушкиным и ставшее крылатым.

Русский вице-канцлер был обласкан Фридрихом II и получил от него в подарок шпагу, украшенную бриллиантами. Об этом факте Воронцов имел неосторожность написать прусскому посланнику в Санкт-Петербурге А. А. Мардефельду. Письмо послужило основой для интриги, закрученной Бестужевым-Рюминым с целью обвинения Воронцова в действиях на пользу Пруссии и вследствие этого устранения его от должности. Тем не менее, должность Воронцову удалось сохранить, но, вернувшись из-за границы, он утратил прежнее доверие со стороны императрицы и довольно долгое время не допускался к ней с личными докладами¹².

Во время путешествия по Италии чета Воронцовых посетила Рим и, очевидно, вице-канцлер был представлен папе римскому Бенедикту XIV, занимавшему престол с 1740 по 1758 гг. Бенедикт XIV входил в число наиболее образованных и просвещенных людей своего времени. Кроме теологического, он также имел юридическое образование, славился покровительством в отношении ученых,

⁸ Анисимов Е. В. Указ. соч. С. 169–171.

⁹ Огарков В. В. Указ. соч. С. 14.

¹⁰ Анисимов Е. В. // Там же. С. 154–155.

¹¹ Карпеев Э. П. К истории избрания М. В. Ломоносова почетным членом Болонской Академии наук // Ломоносов: Сб. ст. и материалов. — М.; Л., 1983. Т. 8. С. 117.

¹² Анисимов Е. В. // Там же. С. 177–178.

артистов, художников, поддерживал Ватиканскую библиотеку. Среди наиболее значимых деяний папы обычно называют создание в Риме археологической академии, открытие в Римском университете отделения химии, физики и математики, а в Болонье — специального факультета для женщин и анатомического музея. Вольтер, с которым папа состоял в переписке, и Ш. Л. Монтескье посвятили ему часть своих произведений¹³.

В Ватикане вице-канцлер осмотрел мастерские, где создавались мозаики для собора Св. Петра, и приобрел ряд работ для своей коллекции. Согласно сведениям Я. Штелина, автора записок об изящных искусствах в России XVIII в., Воронцов привез в Россию «различные превосходные старые и новые мозаичные картины, которые, насколько мне известно, были первыми, каких в России никогда не видели»¹⁴. Среди них находилось изображение плачущего апостола Петра, «которое Папа подарил господину графу на память»¹⁵.

В Италии вице-канцлер также приобрел «несколько превосходных итальянских картин», вошедших в его собрание, в том числе и портрет Бенедикта XIV. Эта коллекция значительно пополнилась во время второй поездки Воронцова по Италии¹⁶. Возможно, во время первого путешествия граф завязал отношения и с Болонской Академией наук, хорошо известной в Европе.

«Академия Болонского института наук» была торжественно открыта в 1714 г. Подобно Петербургской Академии наук, Институт в Болонье объединял собственно Академию наук, Академию живописи, скульптуры и архитектуры, музей и учебное заведение. Во всяком случае, известно, что Воронцов являлся щедрым дарителем Болонской Академии. В 1760-е гг. секретарь Болонского института Фр. Цанотти отмечал: «...наш Институт много обязан Воронцову, обогатившись от него как прочими щедрыми подарками, так и много великолепнейшими книгами...»¹⁷.

¹³ Ковальский Я. В. Папы и папство. — М., 1991. С. 203–204; Гергей Е. История папства. — М., 1996. С. 277.

¹⁴ Записки Якоба Штелина об изящных искусствах в России: В 2 т. — М., 1990. Т. 1. С. 119.

¹⁵ Макаров В. К. Художественное наследие М. В. Ломоносова. Мозаики. — М.; Л., 1950. С. 17–18. На обороте мозаики сохранилась надпись, свидетельствующая о том, что она была подарена Воронцову «в проезде его через Рим и Неаполь» Бенедиктом XIV.

¹⁶ Записки Якоба Штелина об изящных искусствах в России // Там же. С. 364, 371–373, 387.

¹⁷ Цит. по: Карпеев Э. П. К истории избрания М. В. Ломоносова почетным членом Болонской Академии наук // Там же. С. 120.

В 1750 г. во дворец вице-канцлера доставили изысканный мозаичный портрет Елизаветы Петровны, выполненный мастером папских мастерских А. Кокки с оригинала Л. Каравакка. Портрет занял свое место в том зале особняка, где размещались «превосходные оригинальные портреты большинства ныне здравствующих государей»¹⁸. После получения мозаики Воронцов отправил письмо с выражением благодарности итальянскому сенатору Н. фон Бельке, заказавшему портрет по его просьбе. Вице-канцлер отмечал, что императрица осталась им очень довольна, а видевшие портрет «знатоки» удивлялись «силе манеры»¹⁹. «...Это единственная вещь в этом роде в России, и...я являюсь первым и единственным среди своих соотечественников, имеющим преимущество обладать таким превосходным образцом этого рода искусства... все любители редкостей и искусства, сколько их здесь, как при дворе, так и в городе, спешат увидеть его; он стал даже предметом творчества выдающихся людей»²⁰. Чтобы оценить, сколь сильным оказалось восхищение современников канцлера мозаичным искусством, следует напомнить, что оно было забыто в России еще в XIII в.

После возвращения Воронцову далеко не сразу удалось восстановить пошатнувшееся положение при дворе. Годы спустя он имел все основания сказать, что «дружба государей» «не отличается стойкостью и искренностью..., так как чистота его намерений и взглядов не спасла его от ядовитых стрел интриги и зависти в царствование императрицы, к которой он был привязан смолоду и которая многим была ему обязана»²¹.

В это же время он взял на воспитание в свою семью одну из дочерей брата Романа — Екатерину. Е. Р. Дашкова в мемуарных записках, написанных с предельной откровенностью, подметила, что ее отец вследствие молодости не уделял должного внимания воспитанию своих пятерых детей, и тогда заботу о них взяли на себя частью родственники, частично императрица. «Дядя, из дружбы к нему (брату — Е. С.) и из чувства благодарности к моей покойной матери, взялся за мое воспитание»²².

Образованию двоюродных сестер — дочери Воронцова Анны и племянницы Екатерины — уделялось значительное внимание. По свидетельству Дашковой, «дядя

¹⁸ Записки Якоба Штелина об изящных искусствах в России: В 2 т. — М., 1990. Т. 1. С. 119.

¹⁹ Там же. С. 130.

²⁰ Цит. по: Макаров В. К. Художественное наследие М. В. Ломоносова. Мозаики. — М.; Л., 1950. С. 50–51.

²¹ Дашкова Е. Р. Записки. 1743–1810. — Л., 1985. С. 49.

²² Там же. С. 4.

не жалел денег на учителей, и мы — по своему времени — получили превосходное образование: мы говорили на четырех языках...; хорошо танцевали, умели рисовать; ... у нас были изысканные и любезные манеры, и потому не мудрено было, что мы слыли за отлично воспитанных девиц». Однако она же не упустила возможности подчеркнуть, что «для развития ума» не было приложено настоящих усилий, как вследствие постоянной занятости Воронцова, так и потому, что его супруга не имела к этому ни призвания, ни способностей²³.

Постепенно положение Воронцова при дворе вновь укрепилось. В 1750-е гг. он стал членом Конференции при высочайшем дворе. Императрица подарила вице-канцлеру имение Мариенбург в Ливонии, которое, правда, немедленно было продано для уплаты долгов²⁴. Как уже упоминалось, Воронцов являлся активным членом французской партии при дворе. Именно через его посредство были установлены тайные и прямые контакты Елизаветы Петровны и Людовика XV, что послужило окончательным толчком к кардинальному изменению внешнеполитического курса Российской империи и отставке Бестужева-Рюмина в 1758 г.

В силу данных обстоятельств Воронцов занял высокий пост канцлера Российской империи²⁵.

Его дворец, построенный по проекту Ф. Б. Растрелли в 1749–1757 гг. на территории городской усадьбы между Фонтанкой и Садовой улицей (современный адрес — Садовая ул., 26), стал новым центром формирования внешней политики страны. По свидетельству Дашковой, дом на Садовой «представлял из себя действительно княжеский дворец в самом изысканном европейском вкусе». В нем постоянно бывали «иностранные артисты, литераторы и министры всевозможных иностранных дворов, находившиеся в Петербурге»²⁶. Дворец поражал посетителей роскошью, но его содержание требовало колоссальных расходов.

Воронцов постоянно находился в стесненном финансовом положении и неоднократно обращался к Елизавете Петровне с просьбами о пожаловании деревень и денег. Обосновывая свои расходы, канцлер писал, что в его звании невозможно «жить по философски, а на-до по министерски», необходимо устраивать «иллюминации и трактаменты делать»²⁷. Правда, следует учесть и очевидное отсутствие у Воронцова желания жить

²³ Дашкова Е. Р. Записки. 1743–1810. — Л., 1985. С. 4.

²⁴ Огарков В. В. Указ. соч. С. 16.

²⁵ Огарков В. В. // Там же. С. 20–21; Анисимов Е. В. Указ. соч. С. 339–341.

²⁶ Дашкова Е. Р. // Там же. С. 6, 14.

²⁷ Огарков В. В. // Там же. С. 14–15.

экономно. Его современник француз Ж. Л. Фавье отмечал: «Его обкрадывают, разоряют, между тем как он не удостоивает обращать ни малейшего внимания»²⁸. Тем не менее, граф пытался исправить состояние собственных финансов. В 1750-е гг. ему дважды предоставлялось исключительное право на поставки за границу: в первый раз — зерна, затем льняного семени, но оба предприятия оказались неудачными и ожидаемых прибылей не принесли²⁹.

О характере Воронцова и обстоятельствах личной жизни нам известно не так уж много. Очевидно, причинами этого являлись загруженность канцлера профессиональными обязанностями (Е. Р. Дашкова отмечала, что он был постоянно занят)³⁰ и отсутствие у него желания участвовать в придворных интригах. Тем не менее, приведем одну из наиболее подробных, но, на наш взгляд, отнюдь не лестных характеристик Воронцова, оставленную его современником: «хороших нравов, трезвый, воздержанный, ласковый, приветливый, вежливый, гуманный, холодной наружности, но простой и скромный... Его вообще мало расположены считать умным, но ему нельзя отказать в природном рассудке. Без малей-

шего или даже без всякого научения и чтения, он имеет весьма хорошее понятие о дворах, которые он видел, и также хорошо знает дела, которые он вел»³¹.

Очевидно, «трезвость» и «воздержанность» Воронцова помогли ему выстоять в условиях переменчивой придворной жизни в годы правления Елизаветы Петровны и ее преемника Петра III. Оба монарха благосклонно относились к Михаилу Илларионовичу и бывали на ужинах в его дворце³².

При следующей императрице — Екатерине II — положение графа серьезно осложнилось. Дворцовый переворот 1762 г., вознесший на престол жену Петра III, существенно изменил расстановку сил при дворе. Лица, способствовавшие смене власти, были щедро награждены орденами, деньгами, повышением по службе, крепостными крестьянами. Канцлер Воронцов, согласно многим свидетельствам, прежде всего Дашковой, участия в перевороте не принимал. Очевидно, на новую императрицу с негативной стороны воздействовал и тот факт, что фавориткой ее свергнутого супруга была племянница канцлера — Елизавета Романовна Воронцова.

В начальный период правления Екатерины Великой Воронцов не

²⁸ Цит по: Анисимов Е. В. Указ. соч. С. 177.

²⁹ Архив князя Воронцова. Т. 1–40. — М., 1870–1895. Т. 4. С. 432–433; Огарков В. В. Указ. соч. С. 26. Ср.: Анисимов Е. В. // Там же. С. 221.

³⁰ Дашкова Е. Р. Указ. соч. С. 4.

³¹ Цит. по: Анисимов Е. В. // Там же. С. 176.

³² Дашкова Е. Р. // Там же. С. 9, 23, 29.

побоялся обратиться к только что коронованной императрице с предостережением относительно возможного брака с фаворитом Орловым Г. Г., чем заслужил «всеобщее одобрение и уважение»³³. Но вскоре он был вынужден снова отправиться в длительный отпуск.

На протяжении всей жизни Воронцов живо интересовался искусством, литературой и наукой. Граф был библиофилом, владел хорошим книжным собранием, включавшим в себя как российские, так и европейские издания. Русский посланник в Париже А. Д. Кантемир составлял для библиотеки Воронцова «роспись» книг, рекомендовал издания и заботился об изготовлении приличных переплетов³⁴. В собрание канцлера также поступали периодические издания Петербургской Академии наук — «Комментарии» и «Новые комментарии»³⁵.

Воронцов знал и любил поэзию. Ему посылал свои стихи А. Д. Кантемир³⁶. Сам канцлер, в письмах Президенту АН К. Г. Разумовскому, жившему на Украине, не упускал

возможности отправить стихи, представлявшие ему любопытными, книжные новинки, отрывки из сочинений Вольтера³⁷. Весьма высоко Воронцов ценил стихи М. В. Ломоносова и отсылал их за границу своим корреспондентам³⁸. Русского ученого-энциклопедиста и канцлера связывали дружеские отношения. Последний оказывал покровительство Ломоносову в разных жизненных и служебных ситуациях, поэтому в известном стихотворении Ломоносова «Богиню вижу я в тебе или Венеру», датированном 1759 г., содержатся строки, непосредственно связанные с Воронцовым:

*«Когда Венера ты,
то признаю готову
Любителю наук
и знаний Воронцову
Златое яблоко отдать
за доброту,
Что присудил тебе Парис
за красоту».*

Подобно многим образованным людям своего круга, Воронцов интересовался наукой. В 1761 г., как и многие другие, он проявил

³³ Дашкова Е. Р. Указ. соч. С. 61–62.

³⁴ Ленёва М. Д. М. И. Воронцов и А. Д. Кантемир // Дворянство в истории Российского государства. Третьи Крымские Воронцовские чтения: Материалы. — Симферополь, 2001. С. 80–83.

³⁵ Билярский П. С. Материалы для биографии Ломоносова. — СПб., 1865. С. 173.

³⁶ Словарь русских писателей XVIII века [Электронный документ] // Электронные публикации Института русской литературы (Пушкинского Дома) РАН [Доступ: <http://www.pushkinskijdom.ru/Default.aspx?tabid=990>]

³⁷ Архив князя Воронцова. Т. 1–40. — М., 1870–1895. Т. 4. С. 428–449.

³⁸ Ломоносов М. В. Полное собрание сочинений. Т. 1–10. — М.; Л., 1950–1957. Т. 8. С. 667, 920, 946–947.

интерес к редкому астрономическому явлению — прохождению Венеры по солнечному диску. Воронцов просил привезти из-за границы телескоп, чтобы самостоятельно наблюдать это событие³⁹. В то же время он получал известия о результатах наблюдения за этим явлением из Академии наук и от французского астронома Ж. Шаппа Д'Отероша⁴⁰.

На протяжении долгих лет правления Елизаветы Петровны к покровительству Воронцова прибегали многие заинтересованные лица. В русском обществе слишком хорошо знали, как тяжело пробиться к самой императрице, поэтому обращались к тем, кто славился мягкостью характера, добросердечием, внимательностью, и чьи позиции в то же время были наиболее сильны. Воронцов оказывал покровительство русскому дипломату А. Кантемиру, заботился о том, чтобы ему не было уменьшено денежное содержание, возвращены принадлежавшие ему и его братьям деревни⁴¹.

Зная добрый нрав канцлера, а также учитывая его дружбу с К. Г. Разумовским, к Воронцову часто обращались с просьбами в тех случаях, когда было необходимо оказать дополнительное воздей-

ствие на Президента Академии наук. Именно Воронцов просил Разумовского выделить небольшое содержание от Академии наук вдове профессора С. П. Крашенинникова, оставшейся после кончины супруга с шестью маленькими детьми без средств к существованию⁴².

26 июля 1753 г. во время опытов с атмосферным электричеством в Петербурге трагически погиб профессор Академии наук Г. Рихман. Его кончина чрезвычайно потрясла современников и, прежде всего, Ломоносова. Академик обратился за помощью к И. И. Шувалову, прося обеспечить вдову и трех осиротевших детей денежным содержанием. Его ходатайство было удовлетворено лишь частично, причем только после обращения к Воронцову⁴³.

После соответствующего прошения Воронцов оказал помощь в получении денежной компенсации Л. Эйлеру, который наравне с прочими подданными Пруссии участвовал в выплате контрибуции России после поражения в Семилетней войне, а также понес известные убытки от «хозяйничанья» казаков в его имении⁴⁴.

Более десяти лет Михаил Илларионович поддерживал Ломоносо-

³⁹ Огарков В. В. Указ. соч. С. 29.

⁴⁰ Ломоносов М. В. Указ. соч. Т. 10. С. 556–557.

⁴¹ Ленькова М. Д. М. И. Воронцов и А. Д. Кантемир // *Дворянство в истории Российского государства. Третьи Крымские Воронцовские чтения: Материалы.* — Симферополь, 2001. С. 80–82.

⁴² Архив князя Воронцова. Т. 1–40. — М., 1870–1895. Т. 4. С. 438.

⁴³ Там же. С. 488–489.

ва в трудном деле возрождения мозаичного искусства в России. Как уже упоминалось выше, в 1746 г. Воронцов привез в Петербург итальянские мозаики, выполненные в папских мастерских в Риме. Увидев эти произведения искусства, Ломоносов решил возродить мозаичное дело в России. Сначала он приступил к изготовлению цветных стекол, а затем к составлению мозаичных картин. В посвящении Воронцову второго издания «Вольфианской экспериментальной физики» (СПб., 1760 г.) академик называл две причины, побудившие его взяться за этот труд: «...испытание физических причин, разные цвета производящих, столько же, или еще больше примеры римской мозаики и вашего сиятельства милостивое ободрение...»⁴⁵. Впоследствии ученый неоднократно подчеркивал, что мозаичное искусство приняло свое начало от «милостивого государя Михаила Ларионовича»⁴⁶.

В 1751 г. Воронцов взял пробы мозаичных составов Ломоносова для демонстрации императрице и тогда же выписал из Рима мозаичные образцы для сравнения их

с русским цветным стеклом⁴⁷. В 1752 г. в мастерской ученого была создана первая мозаичная картина — «Богоматерь» — копия живописного полотна итальянского мастера Фр. Солимены.

Осуществление замыслов Ломоносова по возрождению мозаичного искусства без активной поддержки при дворе было невозможно. Более десяти лет ему помогали Воронцов, а также И. И. Шувалов. Следует подчеркнуть, что сам академик никогда не упускал возможности воздать должное своим покровителям с тем, чтобы показать «коль много вспомоществовать могут к приращению наук и художеств высокие благодетели»⁴⁸.

Есть все основания предполагать, что именно Воронцов поддерживал просьбу Ломоносова об учреждении мозаичной фабрики. Указ императрицы о пожаловании академику земли и деревень с припиской к фабрике был подписан в марте 1753 г., а вскоре Ломоносов отправил вице-канцлеру письмо (от 5 апреля 1753 г.) с выражением благодарности за оказанную помощь⁴⁹.

⁴⁴ Пекарский П. П. История императорской Академии наук в Петербурге: В 2 т. — СПб., 1895–1900. Т. 2. С. 752.

⁴⁵ Ломоносов М. В. Указ. соч. Т. 3. С. 432.

⁴⁶ Там же. Т. 10. С. 565.

⁴⁷ Там же. Т. 9. С. 75–76; Т. 10. С. 470, 477.

⁴⁸ Пекарский П. П. Указ. соч. С. 707; Ломоносов М. В. Полное собрание сочинений // Там же. Т. 3. С. 432–433.

⁴⁹ Ломоносов М. В. // Там же. Т. 10. С. 477.

Весной 1754 г. фабрика стала выпускать первую продукцию, а в 1761 г. Ломоносов получил заказ на создание восьми больших мозаичных картин для украшения простенков Петропавловского собора. О ходе работ он постоянно извещал своего покровителя⁵⁰. Воронцов старался не оставлять обращений академика без внимания, но после воцарения Екатерины Великой положение самого канцлера, как уже упоминалось, стало слишком уязвимым.

В 1763 г. Воронцов получил отпуск на два года для поправки здоровья и в августе отправился за границу. Находясь в Италии, он выполнил роль посредника, представив Болонской Академии наук заслуги Ломоносова в области науки и развития мозаичного искусства. Как известно, в апреле 1764 г. ученый был избран почетным членом Болонской Академии наук по рекомендации и представлению Воронцова⁵¹.

Воронцов вернулся в Россию в феврале 1765 г. и после получения уклончивого ответа от императрицы на свои бумаги подал в отставку.

После отставки Михаил Илларионович большую часть времени проводил в своем имении в Тверской губернии⁵². Петербургский дворец Воронцова еще в 1763 г. был выкуплен Екатериной II в казну за 217 тыс. руб., но за графом сохранялось право проживания в нем. В 1810 г. во дворце разместился Пажеский корпус, ныне в его помещениях располагается Суворовское училище⁵³.

Тем не менее, даже после отставки Воронцов не перестал оказывать покровительство тем, кто в этом нуждался. По его инициативе на могиле Ломоносова, скончавшегося в апреле 1765 г., был установлен надгробный памятник из белого каррарского мрамора, заказанный в Ливорно на средства графа⁵⁴. Надпись, высеченная на надгробии, гласит: «Воздвиг сию гробницу граф Михаил Воронцов, славя Отечество с таковым гражданином, и горестно соболезуя о его кончине»⁵⁵. Вдова академика, Елизавета Андреевна Ломоносова, в благодарность и в память о том, что Воронцов способствовал рождению мозаичного искусства

⁵⁰ Ломоносов М. В. Указ. соч. Т. 10. С. 582.

⁵¹ Карпеев Э. П. К истории избрания М. В. Ломоносова почетным членом Болонской Академии наук // Ломоносов: Сб. ст. и материалов. — М.; Л., 1983. Т. 8. С. 120; Билярский П. С. Материалы для биографии Ломоносова. — СПб., 1865. С. 643.

⁵² Огарков В. В. Указ. соч. С. 32.

⁵³ Пыляев М. И. Старый Петербург. — Л., 1990. С. 252–253.

⁵⁴ Глинка М. Е. Памятники Ломоносову // Ломоносов: Сб. ст. и материалов. — М.; Л., 1960. Т. 4. С. 259.

⁵⁵ Цит. по: М. В. Ломоносов в воспоминаниях и характеристиках современников / Сост. Г. Е. Павлова. — М.-Л., 1962. С. 30.

в России приказала изготовить мозаичный портрет графа с оригинала Л. Токке⁵⁶. Современники признавали его одним из лучших портретов, созданных в мозаичной мастерской Ломоносова⁵⁷.

Таким образом, можно смело утверждать, что М. И. Воронцов на протяжении многих лет являлся не только знатоком и любителем изящных искусств, но в полной мере

может считаться одним из первых российских меценатов. Круг его интересов не ограничивался только профессиональной деятельностью, но включал в себя литературу, поэзию, живопись и науку, что позволяет причислить его к числу наиболее просвещенных государственных деятелей не только России, но и Европы XVIII столетия.

⁵⁶ Макаров В. К. Художественное наследие М. В. Ломоносова. Мозаики. — М.; Л., 1950. С. 171–172.

⁵⁷ Записки Якоба Штелина об изящных искусствах в России // Там же. С. 122.

184 РОЛЬ ЭЛЕКТОРАЛЬНЫХ РЕФОРМ В ПРЕОБРАЗОВАНИИ ВЕЛИКОБРИТАНИИ В ПАРЛАМЕНТСКУЮ МОНАРХИЮ В XIX В.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

ЭЛЕКТОРАЛЬНЫЕ РЕФОРМЫ, ВЕЛИКОБРИТАНИЯ, ПАРЛАМЕНТСКАЯ МОНАРХИЯ, КОНСТИТУЦИОННОЕ СОГЛАШЕНИЕ, ПАРЛАМЕНТСКАЯ РЕФОРМА, ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ РЕФОРМА

KEY WORDS

ELECTORAL REFORMS, GREAT BRITAIN, PARLIAMENT MONARCHY, CONSTITUTIONAL AGREEMENT, PARLIAMENT REFORM, ELECTORAL REFORM

На примере исторического развития систем власти и управления в Великобритании в статье представлены возможности создания эффективной государственной системы путем эволюционных изменений за счет проведения своевременных конструктивных реформ, а не путем революционных преобразований. В исторической перспективе рассматриваются особенности функционирования британского парламента и британского избирательного права. Излагается хронология проведения парламентских и избирательных реформ, их суть и результаты.

Англия является ярким примером эволюционного развития основ системы власти и управления, демонстрируя возможности создания эффективной государственной системы, корректируемой не революционным вмешательством, а конструктивными реформами, отвечающими современным исто-

In the article the possibilities of construction of the effective state system by means of evolutionary changes via the well-timed constructive reforms, and not by means of revolutionary changes are shown by the example of the historical development of the power and administration system in Great Britain. The specific features of functioning of the British parliament and of the British electoral franchise are considered in historical perspective. The chronology of the parliament and electoral reforms, their essence and results are developed.

рическим реалиям. Великобритания — первая из мировых монархий, которая вступила на путь демократических преобразований и смогла сохранить при этом старые институты власти, умело сочетая их с вновь создаваемыми государственными органами. Наличие определенных либеральных свобод и участие в выборах способствовали формированию правового, национального и гражданского самосознания; постепенному вовлечению широких слоев городского, а затем и сельского населения в обсуждение политических и государственных дел¹.

ПОТАПОВ

Игнат Валентинович — кандидат исторических наук, доцент кафедры теории и практики управления филиала Северо-Западной академии государственной службы в г. Великий Новгород (г. Великий Новгород).

E-mail: ignat@szags.nov.ru

¹ Айзенштадт М. П. Великобритания нового времени: политическая история. — М., 2002. С. 3.

К началу XIX в. в Великобритании сложилась довольно развитая политическая система. Самым значительным элементом данной политической системы был парламент. Своим возникновением он был обязан как установившимся к XIII–XIV вв. политическим формам взаимоотношений сословий Англии с королевской властью, так и особенностям ситуации в условиях кризиса власти второй половины XIII в. Немалое значение в этом длительном процессе сыграли и традиции привлечения короной высшей знати к решению государственных дел, восходящие к ленной монархии. В законодательном порядке верховная законодательная власть парламента была установлена Биллем о правах 1689 г. Он отменил право короля приостанавливать действие законов и делать из них изъятия, т. е. сделал незаконным изменение законов монархом без согласия парламента. Широта его полномочий и их действенность в вопросах контроля над исполнительной властью в значительной мере определяются тем, в какой степени его большинство в свою очередь отождествляется с людьми, над которыми он, как предполагается, осуществляет контроль². Длительный эволюционный путь обусловил характерную для высшего представительного органа страны преемственность. Британский парламент — удивительный пример сочетания старых и новых форм, их напластований, со-

существования. Эта особенность находит отражение во многих сторонах его организации и деятельности. Само понятие «парламент» употребляется в разных смыслах. Когда говорят о парламенте как верховном законодательном органе, имеют в виду не только обе палаты парламента — Палату общин и Палату лордов, — но и монарха, ибо только единство всех названных элементов образует в правовом смысле то, что называют парламентом. Иногда термин «парламент» употребляют для обозначения обеих палат парламента, но чаще всего под парламентом подразумевают его основную часть — Палату общин. Члены Палаты общин именуются «членами парламента». Правительство несет ответственность только перед Палатой общин, и эта ответственность именуется «парламентской».

Своеобразие британского парламента, весьма современного по самой своей сути учреждения, проявляется и в той роли, которую в организации его деятельности играют различного рода церемонии, сохранившиеся до сих пор.

Пышно и торжественно, с соблюдением старинных ритуалов проходит ежегодное открытие парламентских сессий. Специальное должностное лицо Палаты лордов, герольдмейстер, приглашает членов Палаты общин в Палату лордов, чтобы заслушать тронную речь королевы. Палата

² Бромхед П. Эволюция британской конституции. — М., 1998. С. 155.

лордов — верхняя и более древняя палата парламента. Конституционные историки находят ее зачатки еще в совете мудрых мужчин — «Witenagemot», который собирался для совещания с ранними англосаксонскими королями³. Должностные лица палат проводят заседания, облаченные в судейские парики и мантии. Обе палаты имеют свои символы — черный жезл и булаву. С глубокими историческими традициями связано и само место, где палаты проводят свои заседания. Вестминстерский дворец, возведенный еще до норманнского завоевания, в течение длительного времени служил главной резиденцией королей.

Особенностью британского парламента является то, что он функционирует в уникальных условиях отсутствия в стране писаной конституции. Некоторые правила, относящиеся к его организации и деятельности, содержатся в обычных законах страны (их очень мало), другие — в неписаных нормах конституции, конституционных соглашениях. Положение парламента в конституционной системе определяется двумя

фундаментальными принципами — парламентского верховенства и парламентарного (ответственного) правления.

Суть первого принципа, сформулированного английским правоведом А. Дайси в его доктрине парламентского верховенства, заключается в том, что парламент может издать или отменить любой закон, не существует лица или учреждения, которые могли бы преступить его акты⁴. Доктрина парламентского верховенства является одним из аргументов против составления формальной конституции. Конституция — это часть обычного права страны, следовательно, она может быть изменена так же легко и тем же путем, как и любой другой закон⁵. Дайси говорил о том, что единство правительства и равенство политических прав должны быть связаны с центральным правительством, в то время как разнообразие учреждений будет связано с экстрацентралиными учреждениями. Эти положения легли в основу формы конституционного укрепления и обычно упоминаются в рамках парламентского суверенитета⁶.

³ Joy J. R. Ten Englishmen of the Nineteenth Century. [Электронный документ] // The Online Books Page. Cop. 1902. [Доступ: <http://onlinebooks.library.upenn.edu>]

⁴ Пронкин С. В., Петрунина О. Е. Государственное управление зарубежных стран. — М., 2001. С. 9.

⁵ Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление. — М., 1984. С. 50.

⁶ Mitchell J. Unity of Government, Political Equality and Diverse Institutions: the UK Territorial Constitution in Historical Perspective [Электронный документ] // L. Cop. 2004. [Доступ: <http://www.ucl.ac.uk/constitutionunit/dp/02%20Mitchell%20history%20chapter%20v.1.doc>]

Реальное же функционирование всего парламентского механизма основано на существовании в стране двухпартийной системы. Под ее влиянием находится вся организация избирательного процесса, начиная от выдвижения кандидатов, деления страны на избирательные округа и заканчивая способом подсчета голосов избирателей. Она оказывает определяющее воздействие на внутреннюю организацию и деятельность парламента. Под ее влиянием сложились наиболее существенные конституционные соглашения, обуславливающие весь комплекс отношений между парламентом и правительством.

Но в прогрессивной на тот момент (для стран континентальной Европы) политической системе имелись и свои недостатки. Изменения, произошедшие к началу XIX в. в классовой структуре общества, отразились и на социальной базе основных политических партий — тори и виги. Тори были партией помещиков и финансовой буржуазии, носителями исторической традиции, консерватизма. Принимая новое, они стремились сохранить по возможности больше старого. Виги представляли интересы промышленной буржуазии. Борьба за власть между тори и вигами отражала борьбу за политическое господство между промышленной буржуазией, с одной стороны, и лендлордами, объеди-

нившимися с торгово-финансовой буржуазией, с другой.

Заслуга верхней палаты, по мнению современника Беджгота, в том, что «они — выше коррупции, потому что они — совратители. Они не имеют никакого избирательного округа, чтобы бояться или подлизываться; они имеют больше средств для формирования незаинтересованного и независимого суждения, чем любой другой класс в стране. Они имеют также время для этого, так как не имеют никаких занятий, способных отвлечь их»⁷.

Особую роль играла Палата общин: именно здесь осуществлялось сотрудничество буржуазии и аристократии. Между тем Палата общин была феодальным представительством. Старая, дореволюционная система выборов обеспечивала в парламенте господство аристократии и буржуазии. Палата общин была ограждена от основной массы населения высоким имущественным избирательным цензом. В сельской местности, как это было установлено еще в начале XV в., избирательными правами пользовались землевладельцы, получавшие доход не менее чем в 40 шиллингов в год. В городах критерии избирательного права были более разнообразны, часто уникальны для каждого из городов. В целом правом участвовать в парламентских выборах обладали только 245 тыс. человек из 7,5 млн жителей Великобритании. Правом избираться

⁷ Bagehot W. The English Constitution. Second Edition. — L., 1873. P. 107.

в парламент обладал еще более узкий круг лиц.

Несправедливость существовавшей системы дополнялась тем, что право посылать представителей в парламент было даровано в Средние века преимущественно сельской местности (графствам), а не городам. Среди последних же многие потеряли прежнее значение, превратились в деревни, но, тем не менее, продолжали пользоваться своей привилегией. Другие «бурги» никогда не являлись крупными центрами и получили свои привилегии от Тюдоров и Стюартов именно потому, что выборы здесь проще было контролировать. Подобные «гнилые местечки» посылали в парламент 140 представителей из 658, притом что в 50 из них проживало менее 50 избирателей. Практически легально существовала практика продажи этими «местечками» мест в парламенте. Объявления с подобными предложениями появлялись в газетах. К 1830 г. средняя цена места в парламент достигала 6000 фунтов стерлингов (ф. ст.)⁸. Напротив, многие крупные города, выросшие в ходе начавшегося в XVIII в. промышленного переворота, были лишены представительства в парламенте. Наряду с «гнилыми местечками» существовали «карманные», контроли-

ровавшиеся местными лендлордами. Их жители по традиции голосовали так, как «подсказывал» землевладелец. Контроль над избирателями облегчался тем, что голосование было открытым. Это стало причиной борьбы за реформу избирательного права, и весь XIX в. в Великобритании прошел под знаком этой борьбы.

Согласно Акту о реформе 1832 г., принятому по инициативе вигов, более 50 «гнилых местечек» с населением менее 2 тыс. жителей были лишены представительства в парламенте. Тридцати небольшим городам с населением менее 4 тыс. жителей разрешалось посылать одного депутата вместо двух, а некоторым городам — двух депутатов вместо четырех. В итоге высвободилось 143 депутатских места, распределенных между новыми городскими и сельскими округами. Были введены новые цензы для избирателей. В графствах активным избирательным правом наделялись все категории владельцев земли с годовым доходом не менее 10 ф. ст., а арендаторы — с годовой рентой не менее 50 ф. ст. В городах такое право получили все мужчины, владеющие на праве собственности или аренды недвижимым имуществом с годовым доходом в 10 ф. ст.⁹. Закон о реформе предоставил

⁸ Айзенштадт М. П. Британский парламент и общество в 30-е — 40-е годы XIX века. — М., 1997. С. 11.

⁹ История государства и права зарубежных стран: Ч. 2 / Под общ. ред. Н. А. Крашенинниковой, О. А. Жидкова. — М., 1998. С. 86.

избирательное право мужчинам, достигшим 21 года, которые уплачивают налог на бедных и имеют недвижимость (в графствах это была земля, в городах — строение), дающую не менее 10 ф. ст. годового дохода. В результате реформы право голоса получили земельные арендаторы (до того времени лишённые избирательного права), имеющие годовую ренту не менее 50 ф. ст. Установлен был и ценз оседлости — 6 месяцев.

В итоге реформы количество избирателей возросло в 1,5 раза, но все равно значительная часть предпринимателей, служащих, интеллигенции, а также рабочего класса (ставшего заметной социальной силой страны после промышленного переворота) были лишены парламентского представительства и влияния на политику. Сохранялась и крайняя неравномерность в распределении избирателей по округам, только частично исправленная реформой 1832 г.: 50% горожан, проживавших в 16 крупных городах, посылали в парламент 34 депутата, тогда как остальные 50% жителей менее крупных городов — 293 депутата¹⁰.

Реформа 1832 г. прекращала связь с феодальными традициями представительства и способствовала превращению Палаты общин в буржуазный парламент. Реформа обеспечивала доступ промышленной буржуазии в парламент, включив таким образом ее в компромисс с

аристократией. Изменения в составе Палаты общин позволили кабинету окончательно избавиться от королевской зависимости, так как стоящая за спиной короля аристократия не могла обеспечивать кабинету необходимое большинство в Палате общин. В это время корона лишилась последних остатков власти, и королевская прерогатива была передана в фактическое владение кабинета. Произошло укрепление принципа ответственности правительства, выработанного в XVIII в.: министерская власть механически переходит в руки той партии, которая располагает парламентским большинством. Важным следствием реформы 1832 г. стало преобразование политических партий. Прежние названия партий потеряли смысл, и тори переименовались в партию консерваторов, виги — в партию либералов. С течением времени либерализм и консерватизм превратились в мощные политические течения, ознаменовавшие целую полосу развития буржуазного общества и государства.

Изменились не только названия партий, изменилась и их структура. После принятия реформы появилась необходимость регистрировать избирателей, составлять избирательные списки. Эти функции взяли на себя постоянные члены партий, объединившиеся на местах в партийные организации.

После утверждения Билля реформ в 1832 г. прояснилось два

¹⁰ Пронкин С. В., Петрунина О. Е. Государственное управление зарубежных стран. — М., 2001. С. 25.

основных принципа кабинета правительства:

- 1) кабинет должен быть сформирован из членов партии или политической фракции, которая поддерживает большинство в Палате общин;
- 2) члены кабинета полностью ответственны перед Палатой общин за свои действия в правительстве¹¹.

С этих пор ни один кабинет не мог функционировать, не заручившись поддержкой большинства в Палате общин. Единство в политической партии являло собой наилучший путь организовать поддержку кабинета внутри Палаты общин. Таким образом, партийная система Великобритании развивалась наряду с правительственным кабинетом.

Следствием парламентской реформы 1832 г. явилось изменение форм и методов ведения кандидатами предвыборной кампании. У представителей парламентских группировок возникла необходимость бороться за голоса избирателей. Это привело к созданию политических клубов, игравших роль «партийных» организаций, которые осуществляли руководство избирательной кампанией. Появились «партийные» списки. Получили распространение предвыборные поездки депутатов и предвыборные митинги. Большую роль в проведе-

нии предвыборной кампании играла печать. Именно с этого времени начинается настоящая предвыборная «война памфлетов». Причем либеральная публицистика была гораздо активнее и острее консервативной. Однако консерваторы гораздо щедрее финансировали свои избирательные кампании, что способствовало лучшей организации выборов¹².

В 1830–1840-е гг. основными событиями внутренней политики после избирательной реформы 1832 г. стали:

- принятие в 1834 г. нового «Закона о бедных», который упразднил денежные пособия и учредил так называемые работные дома;
- борьба за отмену навигационных актов, направленных на защиту английской морской торговли, и хлебных законов;
- отношение к чартизму;
- решение вопроса о привилегиях англиканской церкви.

Отношение к этим проблемам консервативных и либеральных политиков во многом определило расстановку сил в парламенте. Важно отметить, что в этот период возросла роль местных органов власти и часто результаты выборов в муниципалитеты оказывали влияние на парламентские успехи партии. Например, результаты выборов

¹¹ Анкудинова Е. В. Особенности политического процесса в Великобритании: традиции и современность // Актуальные проблемы политологии / Отв. ред. В. Д. Зотов. — М., 2001. С. 119–120.

¹² Романова М. И. Парламентская реформа 1832 в Англии и ее последствия // Новая и новейшая история. 2005. № 4. С. 15.

в муниципалитеты Ливерпуля и Лидса хорошо отражают соотношение сил консерваторов и либералов в парламенте в 1830–1840-х гг. В 1835 г. во время господства либерального кабинета Мельбурна либералы имели 43 места против 5 консерваторов в Ливерпуле и 39 против 9 в Лидсе. Но уже в 1841 г., когда к власти пришел консервативный кабинет Пили, либералы имели лишь 15 мест против 33 консерваторов в Ливерпуле и 23 против 25 в Лидсе¹³.

К 1850–1860-м гг. утвердилось политическое господство промышленной буржуазии в форме классического буржуазного парламентаризма. Палата общин к середине XIX в. оттеснила на второй план Палату лордов и свела к минимуму политическое влияние королевской власти. Однако в результате реформы 1832 г. в парламент получила доступ лишь верхушка промышленной и торговой буржуазии, которая не была заинтересована в коренной ломке унаследованных еще от средневековья законов и обычаев. Ограниченность реформы вызвало чартистское движение. Сторонники «Народной хартии» требовали всеобщего, равного и тайного голосования для мужчин, ежегодного переизбрания парламента и введения вознаграждений для депутатов. Борьба за более демократическую реформу избирательной системы стала одной из важней-

ших черт политического развития Великобритании в 1830–1860-е гг.

Новая парламентская реформа (Акт о народном представительстве 1867 г.) предусматривала новое перераспределение депутатских мест: 11 «местечек» были вовсе лишены права выбора депутатов в Палату общин, а 35 «местечек» сохранили право выбора лишь одного депутата. Освободившиеся мандаты были переданы крупнейшим промышленным городам и графствам.

Новый закон значительно изменил избирательное право жителей городов: оно предоставлялось всем владельцам или съемщикам домов, уплачивающим налог в пользу бедных, и квартиронанимателям, уплачивающим в год не меньше 10 ф. ст. арендной платы (при цензе оседлости один год). В графствах право получили землевладельцы, имеющие не менее 5 ф. ст. годового дохода, а также наниматели или владельцы помещений с доходностью не ниже 12 ф. ст.

Наиболее важным новшеством реформы была оговорка о том, что непосредственным плательщиком налогов в пользу бедных считается и тот, кто этот налог, как все многочисленные наниматели небольших квартир, вносит не сам, а через своего домовладельца, который до сих пор рассматривался как единственный налогоплательщик. Благодаря этому в избирательные списки попадали не

¹³ Parry J. Ph. The Rise and Fall of Liberal Government in Victorian Britain. — L., 1993. P. 142.

только домовладельцы, но и все их жильцы. Таким образом, избирательные списки расширились за счет мелкой буржуазии, ремесленников и рабочих.

В результате реформы 1867 г. общее число избирателей увеличилось больше чем на миллион. Однако $\frac{2}{3}$ мужского населения Англии — основная масса рабочих, не говоря о женщинах, — по-прежнему были лишены избирательных прав. До 1870-х гг. сохранялось открытое голосование.

В 1872 г. либеральное правительство, стремясь покончить с весьма распространенной практикой подкупа избирателей, провело закон о тайном голосовании. Однако эта мера имела незначительный успех. Закон 1883 г. ограничивал избирательные издержки и обязывал избирательных агентов к публичной отчетности. Был установлен перечень избирательных преступлений и усилено наказание за них.

В 1884–1885 гг. была проведена третья избирательная реформа, призванная исправить недостатки первых двух реформ, в частности устранить пестроту избирательных цензов. Законом 1884 г. имущественный ценз в городах был отменен, а в графствах право голоса получили мелкие арендаторы на условиях, предъявляемых городским жителям реформой 1867 г. В результате этой реформы число избирателей было увеличено вдвое. Закон 1885 г. произвел новое перераспределение мест: 105 «местечек»,

имевших менее 16 тыс. жителей, лишились самостоятельного представительства; города с населением менее 57 тысяч жителей получили по одному месту; более значительным городам число мандатов было увеличено. Города и графства были разделены на округа (округ охватывал 50–54 тыс. жителей), выбиравшие по одному депутату.

Реформа 1884–1885 гг. не устранила многих существенных недостатков избирательной системы: сохранялась диспропорция между числом избирателей и числом мандатов; лица, занимавшие в нескольких округах помещения, дающие право голоса, получали несколько голосов, тогда как значительная часть населения не имела избирателей. Выборы происходили не в один день по всей стране. Депутаты не добивались вознаграждения. Сохранялась мажоритарная система выборов: если кандидаты не добивались абсолютного большинства, побеждал тот, кто получал относительное большинство. Мажоритарная система относительного большинства благоприятствует кандидатам крупных партий, способных завоевать большинство мест в Палате общин, и ставит кандидатов остальных партий в менее выгодное положение¹⁴.

Реформы привели к постепенному превращению Палаты общин из элитарного клуба джентльменов в действительный орган народного представительства, что заметно повысило его статус. Другим по-

¹⁴ Крылова Н. С. Английское государство. — М., 1981. С. 102.

следствием расширения избирательного права стал политический упадок Палаты лордов.

Середина XIX в. — время наибольшего политического влияния английского парламента. Именно в это время формулируется политико-юридическая доктрина его верховенства. Возвышение данного центра власти привело к изменению положения кабинета. Он перестал быть зависимым от монарха, но получил нового хозяина. Из доктрины парламентского верховенства логически вытекала идея ответственного правительства, которое должно было опираться на большинство Палаты общин.

Парламент легко свергал правительства: в середине XIX в. за 30 лет сменилось 10 кабинетов. Их недостаточной стабильности способствовало состояние политических партий. Либералы-виги и консерваторы-тори делились на достаточно автономные фракции, жесткая партийная дисциплина отсутствовала, поэтому парламентарии вели себя вполне самостоятельно и могли голосовать против «своего» правительства.

Несмотря на всю ограниченность имевших место в XIX в. элек-

торальных реформ, к политической жизни в Великобритании были приобщены миллионы избирателей. Уже после преобразований 1884–1885 гг. $\frac{5}{6}$ взрослого мужского населения страны получили право голоса¹⁵. Проведенные реформы наметили коренные сдвиги в жизни британского общества. Шаг за шагом общество избавлялось от феодальных пережитков, упрочивались капиталистические отношения. Анализ законодательной и политической деятельности парламента позволяет говорить о том, что постепенные преобразования, происходившие в течение XIX в. в политической системе Великобритании, позволили провести стабильное реформирование разных областей социальной и политической жизни, решение многих острых экономических и политических проблем в интересах населения. К началу XX в. Англия представляла наиболее свободную в политическом и правовом смысле страну, было создано мощное государство, центр огромной колониальной империи, существование которой также обеспечивало политическую стабильность в стране.

¹⁵ Лисневский Э. В. История государства и права в Великобритании. — Ростов, 1975. С. 10.

194 К ВОПРОСУ ОБ ЭВОЛЮЦИИ ПОЛОЖЕНИЯ И СТАТУСА РОССИЙСКОГО ЧИНОВНИКА В XV–XIX ВВ.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

РОССИЙСКИЙ ЧИНОВНИК, УСЛОВИЯ СЛУЖБЫ, ДЕНЕЖНОЕ СОДЕРЖАНИЕ, ВЗЯТОЧНИЧЕСТВО, ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЧИНОВНИКОВ, НАКАЗАНИЕ ЧИНОВНИКОВ

KEY WORDS

RUSSIAN CIVIL ADMINISTRATOR, TERMS OF SERVICE, FINANCIAL ALLOWANCE, BRIBERY, RESPONSIBILITY OF CIVIL ADMINISTRATORS, PUNISHMENT OF CIVIL ADMINISTRATORS

В статье в исторической перспективе рассматривается изменение условий службы, положения и статуса российского чиновничества в XV–XIX вв. Автор исследует такие вопросы, как изменение численности, денежное содержание, ответственность и наказания чиновников, особенности оснащения служебных помещений и рабочих мест, режим рабочего времени. Особое внимание в статье уделяется истокам возникновения взяточничества чиновников, которое автор связывает с разрешенными видами дополнительных доходов, практиковавшимися в XVI–XVII вв., а также с ухудшением государственного содержания чиновников в XVIII в.

In the article the changes of terms of service, position and status of Russian civil administrators in XV–XIX are considered in historical perspective. The author investigates such questions as changes of number, financial allowance, responsibility and punishment of civil administrators, the specific features of equipping the office premises and work places, and also changes in working pattern. In the article special attention is paid to the analysis of appearance of bribery among civil administrators, which the author explains by the permitted types of additional incomes, which used to be in practice in XVI–XVII and also with diminishing of financial allowance of civil administrators in XVIII.

ПЕРСОНАЛ И УСЛОВИЯ СЛУЖБЫ

Основными категориями государственных служащих в XVI–XVII вв. были дьяки и подьячие, составлявшие персонал московских приказов. Основное делопро-

изводство вели подьячие, которые по своему статусу подразделялись на «старых», «средних» и «молодых», причем эти разряды далеко не всегда зависели от стажа работы в ведомстве. Приказ возглавлялся судьей, который имел чин думного дьяка или дьяка, в некоторых приказах (Посольский, Разрядный) предусматривалась также должность второго дьяка, выполнявшего обязанности заместителя судьи. Средняя численность подьячих в приказе составляла 15–20 человек, не считая обеспечивающего персонала. Так, в Посольском приказе, к примеру, числились еще толмачи, переводчики, *золотописцы* (прописывали золотом грамоты к

ШТРЕЙС

Денис Станиславович — кандидат исторических наук, заместитель заведующего кафедрой теории и практики управления филиала Северо-Западной академии государственной службы в г. Великий Новгород (г. Великий Новгород).

E-mail: shtden@yandex.ru

иностранным монархам), сторожа¹. Приказы до конца XVII в. не имели отдельных строений и все размещались на территории Кремля в длинном здании, тянувшемся от Архангельского собора к Спасским воротам. Помещение приказа делилось на три палаты: «переднюю», «среднюю» (где работали дьяки) и «заднюю» (где, вероятно, работали подьячие). Палаты были украшены росписями, а печи — изразцами. Рабочее место состояло из скамьи и стола, «старые» подьячие имели также свои ящики с замками, где хранились документы. Помимо основных, были также и дополнительные хозяйственные помещения (*сторонние палатки*), где хранились архив, казна, бумага, свечи, дрова и т. п.².

В Соборном Уложении 1649 г. впервые регламентировался режим рабочего времени для должностных лиц. Судьи должны были работать постоянно, кроме воскресных и праздничных дней (Рождество, Страстная неделя, Пасхальная неделя, первая неделя Великого поста и т. п.). Суббота была присутственным днем (работали до обеда). За отсутствие на рабочем месте в течение нескольких дней без уважительной причины должностному лицу полагалось наказа-

ние (назначалось в каждом случае индивидуально). Уважительной причиной отсутствия признавались болезнь и дела домашнего хозяйства (*за своим каким нужным домашним недосугом*). Рабочий день в приказах продолжался 10 часов: с семи утра до полудня и с пяти вечера до десяти³.

В XVIII и начале XIX вв. служащим коллегий и пришедшим им на смену в 1802 г. министерств приходилось трудиться в худших условиях. Поскольку количество чиновников росло, а новые административные здания строились крайне медленно, чиновники, делопроизводители, секретари и посетители часто находились в одном помещении. Специальные помещения для чиновников на местах начали строиться лишь после губернской реформы 1775 г.

Генеральный регламент коллегий, принятый в феврале 1720 г., определял единую систему организационного устройства, службы и делопроизводства как для центральных коллегий, так и для их ведомств на местах⁴. На протяжении XVIII в. этим законом руководствовались все центральные и местные государственные учреждения. Все служащие обязаны были приносить присягу в письменной и

¹ Лисейцев Д. В. Посольский приказ в эпоху Смуты: В 2 кн. — М., 2003. Кн. 2. С. 130.

² Там же. С. 39–40.

³ См. Соборное Уложение 1649 г. // Российское законодательство X–XX веков: В 9 т. Т. 3. Акты Земских соборов. — М., 1985. С. 105–106.

⁴ См. Генеральный регламент коллегий 1720 г. // Памятники русского права. Вып. 8 / Под ред. К. А. Софроненко. — М., 1961. С. 73–75, 79, 87, 93–95, 101, 103.

устной форме. Основными требованиями к кандидатам на замещение должностей являлись верность, честность, порядочность и добросовестность. Социальное происхождение значения не имело. Генеральный регламент устанавливал порядок рабочего времени и отдыха. Рабочая неделя состояла из шести дней, исключая воскресенье и церковные праздники (в среднем в месяц получалось 18–20 рабочих дней). Продолжительность рабочего дня часто определялась начальником в зависимости от объема работы. В среднем она составляла 12 часов (с пяти утра до двух часов дня и с пяти вечера до десяти). За преждевременный уход с работы вычиталось недельное жалование. Отпуска полагались летом в количестве четырех недель. Должностные лица одной конторы уходили в отпуск по одной трети сотрудников в июне, июле и августе (поскольку всех одновременно отпускать было не положено). Отпуска также полагались зимой с 25 декабря по 7 января, в первую и Страстную недели Великого поста и Светлую неделю. В Регламенте коллегий прописывалась и организация рабочего места. Каждому служащему полагался отдельный стол, а секретарям — отдельный стол с замком. Допускалось размещение по несколько человек в одном кабинете. К середине XIX в. средняя продолжительность рабочего дня

в министерствах сократилась до 7–8 часов, к концу века рабочий день министерских служащих сократился до 6–7 часов.

Особо регламентировался порядок работы присутственных мест и комиссий в губерниях⁵. Так, канцелярия присутственных мест состояла из секретарей, делопроизводителей, *столоначальников*, протоколистов, регистраторов, а также из канцелярских служащих. Канцелярия делилась на отделения и *столы* (или *делопроизводства*), заседала в специально отведенном помещении с оборудованными для каждого служащего рабочими местами. Все бумаги надлежало хранить *под замком*. Канцелярия должна была иметь отдельно две комнаты для посетителей (*просителей*) с лавками по кругу, одна из которых (ближняя к двери) обивалась сукном для особо почетных посетителей. Особо регламентировался порядок работы присутственных мест. Канцелярские чины и служащие должны были находиться на работе каждый присутственный день, являться за час до прихода посетителей, а уходить только с разрешения председателя. Уважительными причинами отсутствия признавались только болезнь, другие занятия по службе и отпуск. Все должностные лица во всех присутственных местах обязаны были носить форму. Присутствие собиралось в специально оборудованном помещении (стулья, ковры,

⁵ См. Общее учреждение губернское 1892 г. // Свод Законов Российской империи: В 4 кн. / Сост. А. М. Нюрнберг. — М., 1910. Кн. 1. Т. 2. С. 5–8, 30, 54–56, 59–62.

обитый сукном стол с письменными принадлежностями), на столе должны были обязательно находиться экземпляры трех указов (о гражданских правах, судопроизводстве и важности государственных указов от 1722 и 1724 гг.). В случае их отсутствия ответственному за это объявлялся выговор. Непременным атрибутом присутственного помещения также являлись настенные часы⁶.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И НАКАЗАНИЯ

Уже в первой половине XVI в., когда стали появляться губные и земские избы, государство предусматривало ответственность выборных лиц⁷. Так, за должностные преступления губного целовальника предусматривалось битье кнутом и смещение с должности с конфискацией имущества. Если конфискованное имущество не покрывало убытка, то оставшаяся к взысканию сумма раскладывалась на тех людей, которые избирали данное должностное лицо⁸. Все местные должностные лица

выбирались под поручительство избравшего их населения и содержались за его счет. К ним предъявлялись следующие требования: дела рассматривать вовремя, взток не брать, выгоды не искать. За должностные преступления предусматривалось наказание — битье кнутом и арест. В ведении губных старост оставались и выборные от населения сотские, пятидесятские и десятские, в обязанности которых входило постоянно следить за порядком во вверенных им единицах. Так, десятский должен был смотреть, чтобы в его десятке не было незаконной торговли вином и табаком. В случае утайки фактов десятский и нарушитель платили штраф по 10 рублей, а остальные восемь человек — по 5 рублей с каждого⁹.

Избранные люди (губные головы) приводились к присяге (крестному целованию) в том, что они будут действовать добросовестно (*вправду без хитрости*), и получали право вести следствие по делам о разбоях, укрывательстве, воровстве, осуществлять дознание, определять меру наказания и применять ее без участия кормленщиков.

⁶ См. Генеральный регламент коллегий 1720 г. // Памятники русского права. Вып. 8 / Под ред. К. А. Софроненко. — М., 1961. С. 79, 87, 93–95.

⁷ См. Губная Белозерская грамота 1539 г. // Российское законодательство X–XX веков: В 9 т. Т. 2. Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. — М., 1985. С. 209, 214–215.

⁸ Памятники русского права. Вып. 5. — М., 1959. С. 199.

⁹ См. Соборное Уложение 1649 г. // Российское законодательство X–XX веков: В 9 т. Т. 2. Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. — М., 1985. С. 105–106, 202, 230–231, 244, 257; Маньков А. Г. Уложение 1649 года — кодекс феодального права России. — Л., 1980. С. 182.

Имена всех избранных в губные головы требовалось сообщать в письменной форме в Москву. Одной из основ успешной деятельности губных изб являлось активное сотрудничество и согласование действий местных органов различных территорий между собой. В Белозерской губной грамоте особо указывалось на то, чтобы служебная переписка между избами осуществлялась незамедлительно. При разбирательстве дела необходимо было вести протокол, заверенный подписью губных должностных лиц. При губной избе находился дьяк (*дьячок*), ведавший делопроизводством. В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения губными выборными лицами своих обязанностей устанавливались различные меры ответственности вплоть до конфискации имущества и смертной казни. При этом конфискованное имущество шло пострадавшему от их недобросовестности либо доносчику¹⁰.

Отдельное внимание государство уделяло деятельности земских изб. Избранные старосты и лучшие люди утверждались все поименно царской грамотой. Особо отмечалась необходимость письменного оформления всех земских вопросов. Для этой цели в штат земской

избы входил земский дьяк, который осуществлял делопроизводство. Дьяк приносил присягу при вступлении в должность, поскольку к делопроизводству предъявлялись очень серьезные требования. Все протоколы подлежали обязательному заверению земскими старостами и целовальниками. Без печатей записи являлись недействительными. Дьяк не мог вести дело один, в отсутствие старост и целовальников. За нарушение правил делопроизводства всем виноватым (дьяку, старостам, целовальникам) грозила смертная казнь с конфискацией имущества в пользу доносчика¹¹.

В XVIII в. власть начальников распространилась далеко за пределы рабочего места. Согласно Генеральному регламенту коллегий 1720 г. высшему начальству надлежало смотреть не только за деловыми качествами, но также за моральным и внешним обликом подчиненных (*безбожного жития не имели, пития и игры, лжи и обмана, опрятны в одежде, уважительны в обхождении*). В случае игнорирования советов начальства такого служащего, исходя из личности и характера проступка, можно было наказать лишением

¹⁰ См. Губная Белозерская грамота 1539 г. // Российское законодательство X–XX веков: В 9 т. Т. 2. Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. — М., 1985. С. 214–215.

¹¹ См. Уставная земская грамота волостей Малой Пенезжки, Выйской и Суры Двинского уезда 1552 г. // Российское законодательство X–XX веков: В 9 т. Т. 2. Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. — М., 1985. С. 228–233.

чина, временным отстранением либо увольнением со службы¹².

За леность, пьянство, упущения по службе и другие нарушения дисциплины канцелярских служащих, не имевших классных чинов, могли держать под арестом на хлебе и воде, сажать в колодки на цепь, бить розгами, палками и плетью, таскать за волосы и даже сдавать в солдаты. Должностные преступления наказывались достаточно строго. В зависимости от степени тяжести предусматривались следующие наказания: временная либо вечная ссылка на галеры, конфискация всего или части имущества, лишение чина, штраф (если впервые, в зависимости от тяжести проступка) и даже казнь. Законодатель устанавливал особую ответственность государственных должностных лиц за незнание законов. Согласно указу «О важности государственных уставов» от 22 января 1724 г. за первый подобный проступок служащий наказывался штрафом в размере годового жалованья и лишением чина на определенный срок. При повторном проступке — штрафом в размере трети всего движимого и недвижимого имущества, в третий раз — лишением всего имущества и чина. Этим же указом устанавливался и порядок ознакомления их с законодательными актами: «...иметь узаконении в заседательной горнице. Читать

и перечитывать узаконении ... на то употребить единый досужий час в сутках ...». Отдельно прописывались нормы, не позволявшие выражать резкое недовольство в адрес деятельности государственных ведомств и должностных лиц (*ругать бранными словами*).

ДЕНЕЖНОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Уровень оплаты труда в московских приказах был достаточно высоким. Дьяки и подьячие получали денежное жалованье из казны, которое часто дополнялось дополнительным содержанием и поместными окладами. Жалованье зависело от статуса служащего: так, «молодые» подьячие получали в среднем 12–14 рублей в год, «средние» — 25 рублей, а у «старых» подьячих жалование доходило до 50 рублей. Когда размер жалованья достигал 18 рублей, к нему добавлялся поместный оклад (200–500 четей)¹³. Самым высокооплачиваемым был думный дьяк, получавший до 350 рублей в год, жалованье приказного дьяка составляло около 100 рублей. Дополнительные денежные выплаты предусматривались на свадьбу, лечение, на постройку дома, транспортные расходы. В XVII в. на государственное управление, в том числе выплату жалованья, тратилась пятая часть доходов бюджета. В Со-

¹² См. Генеральный регламент коллегий 1720 г. // Памятники русского права. Вып. 5. — М., 1959. С. 73–75, 79, 87, 93–95, 101, 103.

¹³ Лисейцев Д. В. Посольский приказ в эпоху Смуты: В 2 кн. — М., 2003. Кн. 2. С. 130–140.

борном Уложении 1649 г. лицам, находившимся на государственной службе и получавшим жалованье из казны, запрещалось заниматься коммерческими делами. Исключение делалось лишь для некоторых категорий военной службы (*стрельцов, казаков, драгун, пушкарей, заминчиков, воротников, казенных плотников и кузнецов*), но при условии уплаты податей наравне с остальным населением (*черными людьми*). В противном случае совмещение коммерческой деятельности и службы запрещалось.

На местах кормленщики содержались не за счет государства, а за счет местного населения — получали от него *корм* в виде натуральных и денежных сборов. Система кормлений, таким образом, являлась одновременно и видом государственной службы, и формой вознаграждения за нее, т. е. своеобразной пенсией. В статьях Белозерской грамоты определялся порядок получения корма наместником с местного населения, виды корма, размеры и точное время его взимания. Корм причитался наместнику, а также его должностным лицам два раза в год — на Рождество и в Петров день с единицы обложения сохи. Корм предусматривался и для тиунов и доводчиков в те же самые

сроки, но размер корма для тиунов в два раза, а у доводчиков (*побор*) в десять раз меньше, чем у наместника. При этом кормленщик и, повсей видимости, остальные члены администрации могли заменить натуральный корм денежным вознаграждением. Наместникам и их помощникам запрещалось самим взимать корм. Это полномочие возлагалось на избираемого населением сотского, который передавал собранный в установленных размерах корм наместнику¹⁴. Сотские также получали пошлину с приходящих судов (*...пошлинка с лодьи по пузуржы у гостя*), и здесь возможно с некоторой долей уверенности говорить о форме постоянного содержания этой категории служащих¹⁵.

Важной сферой деятельности и источником доходов наместников было осуществление ими судебных функций. Поэтому уже на ранних этапах законодатель стремился ввести систему оплаты за выезды для рассмотрения уголовных и гражданских дел, а также за вызов в суд. Так, в Двинской уставной грамоте от 1397–1398 гг. определялись размеры этих денежных взысканий в зависимости от расстояния¹⁶. Также устанавливалось точное количество должностных лиц, составлявших аппарат наместника. (Помимо са-

¹⁴ См. Белозерская таможенная грамота 1497 г. // Российское законодательство X–XX веков: В 9 т. Т. 2. Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. — М., 1985. С. 200–203.

¹⁵ См. Двинская уставная грамота 1397–1398 гг. // Российское законодательство X–XX веков: В 9 т. Т. 2. Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. — М., 1985. С. 182; *Владимирский-Буданов М. Ф.* Хрестоматия по истории русского права. — Ярославль, 1871. С. 132–133.

мого наместника, в его аппарат входили два *тиуна* и десять *доводчиков*, осуществлявших управление и суд в городе, станах и деревнях.) Здесь же содержался перечень и размер пошлин (сборов), взимавшихся в пользу наместника и дьяков. Наместник получал пошлину за скрепление грамоты печатью и пошлину от судебного поединка, дьяк — за написание судебного документа. Это указание можно считать первым свидетельством распространения письменного судопроизводства на Руси. Кроме корма, наместники и тиуны имели право на вознаграждение за рассмотрение споров при судебном поединке. Потерпевшая поражение сторона выплачивала искомую сумму победителю и столько же — наместнику и тиуну. Доводчикам, по-видимому, причитались пошлины за вызов в суд участников судебного разбирательства (размер пошлины зависел от расстояния)¹⁷.

Следует отметить, что земские избы не получали пошлин за выполнение управленческих и следственно-судебных функций. Выборные местные должностные лица, в том числе старосты и целовальники, также вознаграждения за свою деятельность не получали. Должности сами по себе считались почетными и осуществлялись на общественных началах.

При Петре I в связи с девальвацией рубля уровень жизни чиновников резко упал. Канцелярский

служащий (бывший подьячий) получал от 15 до 60 рублей в год. В столице жалованье доходило до 100 рублей. Секретари в коллегиях получали до 120 рублей, в то время как прожиточный минимум составлял 18 рублей в год, а на содержание одного солдата государство тратило 28 рублей. К тому же выплата жалованья постоянно задерживалась. Государство финансировало эту статью по остаточному принципу, и реально выплачивало лишь треть от обозначенных сумм. В 1727 г. государство вообще отменило выплату жалованья, разрешив чиновникам кормиться от дел, тем самым фактически узаконив взяточничество. В 1763 г. с введением штатов выплата жалованья была восстановлена. В уездных учреждениях она составляла 30 рублей, в губернских — 60 рублей, а в центральных и высших учреждениях — от 100 до 150 рублей в год. Такого жалованья едва хватало на жизнь, если учесть, что жалованье швейцара составляло 200 рублей, кучера — 400, лакея — 460 рублей в год. Поэтому в свободное от основных обязанностей время чиновники вынуждены были подрабатывать кучерами, лакеями и сторожами. Только во второй половине XIX в. качество жизни российского чиновника улучшилось. Жалованье было значительно повышено и к концу века составляло уже в среднем 3500 рублей в год. В то время комната

¹⁶ См. Двинская уставная грамота 1397–1398 гг. // Там же. С. 182.

¹⁷ См. Белозерская таможенная грамота 1497 г. // Там же. С. 200–203.

с мебелью и прислугой в Санкт-Петербурге обходилась в 60 рублей в год. Высшие чиновники имели годовые оклады порядка 6000 рублей¹⁸.

ИСТОКИ ВЗЯТОЧНИЧЕСТВА

Уже на самых ранних этапах, начиная с XV в., государство стремилось закрепить и законодательно оформить некие этические нормы и правила поведения, связанные с исполнением ряда служебных обязанностей. Во многом они были направлены на предотвращения злоупотреблений на государственной службе. Так, уже в Двинской уставной грамоте регламентировались вопросы организации инспекционных поездок для наместника и его помощников (доводчиков) по вверенной им территории. Определялся порядок продовольственного и фуражного содержания в дороге, которое представитель великокняжеской администрации мог получить у населения через сотского. Доводчикам запрещалось объезжать территории других доводчиков, обедать в месте ночлега и ночевать в месте обеда. Доводчик мог ездить только на одной лошади и без сопровождения слуги. Всем должностным лицам, состоящим при наместнике, запрещалось являться на пиры местного населения без приглашения¹⁹.

В России XVI–XVII вв. выделялось три вида дополнительных доходов, связанных с исполнением служащими своих обязанностей — это так называемые «почести», «поминки» и «посулы». Под почестями и поминками понимались добровольные подношения просителей, причем «поминки» следовало подносить перед началом дела, а «почести» — по окончании. Все это рассматривалось как благодарность со стороны просителя за проявленное служащим усердие и хлопоты и выражалось в натуральном подношении (как правило, продуктами питания). Отказаться чиновнику от «поминок» и «почестей» значило обидеть посетителя и «*проявить излишний педантизм*». «Посул» уже носил иной характер — он выражался в денежном виде и должен был способствовать надлежащему для просителя исходу дела.

В Судебнике 1497 г. были отражены особенности *посулов* при исполнении административных функций, которые первоначально воспринимались не столько как взятка, сколько как плата за проявление должностным лицом надлежащего прилежания при исполнении своих функций. Но с начала XV в. слово *посульник* понималось уже как взяточник. Так, в послании Кирилла Белозерского (от 1413 г.) предлагалось, чтобы судьи «...посулов не имали, довольны бы были

¹⁸ Писарькова Л. Чиновник на службе в конце XVII — середине XIX века // Отечественные записки. 2004. № 2. С. 363–366.

¹⁹ См. Двинская уставная грамота 1397–1398 гг. // Там же. С. 182.

уроки своими». В таком же смысле посул понимается и в Двинской уставной грамоте. Судебник 1497 г. законодательно оформил запрещение посула как взятки, хотя еще не установил ответственности за подобное преступление²⁰.

В Медынском губном наказе 1555 г. уже четко была обозначена ответственность должностных лиц за получение взяток. В наказе определяются взаимоотношения местных органов с центральной властью — с находившейся в Москве Разбойной избой (*боярами, которым приказаны розбойные дела*), которая имела определенные контрольные функции по отношению к губным органам, привлекала к ответственности самих губных старост и целовальников за взяточничество и другие злоупотребления. Так, в ст. 14 за получение старостами и целовальниками взяток (посулов) предусматривалась смертная казнь с конфискацией имущества в пользу царя. При этом устанавливалось требование к губным старостам и целовальникам следить друг за другом, чтобы никто из них не брал взятки²¹. В земских грамотах также прописывалась ответственность

должностных лиц. Устанавливалось и наказание за злоупотребления, в том числе взяточничество, предусматривавшее смертную казнь с конфискацией имущества в пользу потерпевшего.

В статьях Соборного Уложения 1649 г. рассматривалась и ситуация конфликта интересов, возникающего в профессиональной деятельности должностных лиц. К примеру, если у губного старосты была личная заинтересованность в исходе того или иного дела, в этом случае он должен был решать его в присутствии губного старосты с другой территории²².

В XVIII в. ухудшение государственного содержания чиновников подстегнуло новую волну взяточничества. Так, один из современников писал: *«Средства для взяточничества неисчислимы, и их так же трудно исследовать, как исчерпать море»*²³. Злоупотребления охватили всю вертикаль российского чиновничества. Из собранных 100 рублей только 30 доходили до казны. По замечанию современника, *«писец, при вступлении в должность едва имевший чем прикрыть свое тело, получая 40–50 рублей в год жалованья, разорял*

²⁰ Памятники русского права. Вып. 2 / Под ред. С. В. Юшкова. — М., 1953. С. 286.

²¹ См. Медынский губной наказ 1555 г. // Российское законодательство X–XX веков: В 9 т. Т. 2. Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. — М., 1985. С. 218–219, 222.

²² См. Соборное Уложение 1649 г. // Российское законодательство X–XX веков: В 9 т. Т. 3. Акты Земских соборов. — М., 1985. С. 231.

²³ Ключевский В. О. Русская история // Ключевский В. О. Полный курс лекций в трех книгах. Кн. 2. — М., 1993. С. 577.

подведомственный ему округ, зато скорехонько выстраивал себе каменный домик. Свои и чужие наблюдатели поражались огромными пространствами необрабатываемой плодородной земли, множеством пустошей, обрабатываемых кое-как, ... по причине гнета чиновников, отбивавших у простолюдыня всякую охоту приложить к чему-нибудь руки». По меткому выражению Посошкова, «судьи и подьячие хуже воров и разбойников, которым они потакают»²⁴.

Взяточничество по существу оказалось узаконено, когда правительство отказалось выплачивать жалование чиновникам. Впоследствии, когда жалование было восстанов-

лено, низкий уровень жизни заставлял чиновника по старой памяти, что называется, *кормиться от дел*. В начале XIX в. подобная практика продолжала оставаться повсеместной. Во все судебные инстанции, от учреждений местного уровня до Сената, проситель никогда не приходил с пустыми руками. В конце 1830-х гг. благоприятное решение дела в Сенате обходилось до 50 тысяч рублей²⁵.

Ситуация не изменилась и к концу XIX в. Несмотря на то что оплата труда чиновника к тому времени существенно увеличилась, взятки продолжали оставаться существенной формой дополнительных доходов на государственной службе.

²⁴ Ключевский В. О. Русская история // Ключевский В. О. Полный курс лекций в трех книгах. Кн. 2. — М., 1993. С. 578.

²⁵ Писарькова Л. Указ. соч. С. 367.

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ
Федеральное государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«СЕВЕРО-ЗАПАДНАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ»

ПРИКАЗ

«10» ноября 2008 г.

№ 194-п

Санкт-Петербург

О помещении на Доску Почета
работников СЗАГС

За большой личный вклад в дело подготовки высококвалифицированных специалистов для государственной и муниципальной службы

ПРИКАЗЫВАЮ:

1. Поместить на Доску Почета работников СЗАГС:

- Баранову Дину Альгирдасовну — заведующую учебным отделом факультета социальных технологий;
- Белогуб Наталью Кузьминичну — начальника хозяйственного отдела хозяйственного управления;
- Варустина Льва Эдуардовича — профессора-консультанта кафедры связей с общественностью;
- Власову Елену Борисовну — ведущего специалиста отдела делопроизводства;
- Дунаеву Наталью Викторовну — заместителя директора ИДПО ГиМС;
- Зеленину Елену Петровну — начальника юридической службы — главного юриста;
- Иванчук Ирину Анатольевну — профессора кафедры культурологии и русского языка;
- Ильину Юлию Викторовну — специалиста отдела экстерната центра ускоренного обучения ИДПО ГиМС;
- Королеву Нину Александровну — тренера-преподавателя СК «Виктория» кафедры физической культуры;
- Королькову Наталью Дмитриевну — ведущего специалиста кафедры государственного и муниципального управления;
- Кудрявцеву Елену Игоревну — доцента кафедры управления персоналом;

- Курзенева Владимира Анатольевича — заведующего кафедрой математики и моделирования социально-экономических процессов;
 - Курову Светлану Борисовну — главного специалиста центра повышения квалификации ИДПО ГиМС;
 - Лепешкину Оксану Ивановну — доцента кафедры уголовного права;
 - Лыгину Ольгу Евгеньевну — ведущего специалиста факультета государственного и муниципального управления;
 - Машкову Валентину Петровну — начальника отдела по воспитательной и внеучебной работе управления по воспитательной и внеучебной работе;
 - Мосевкину Елену Борисовну — ведущего специалиста управления бухгалтерского учета и финансового контроля;
 - Питулько Галину Николаевну — доцента кафедры истории и мировой политики;
 - Полохало Юрия Николаевича — декана факультета международных отношений;
 - Разуваева Николая Викторовича — доцента кафедры гражданского и трудового права;
 - Салину Любовь Владимировну — заведующую отделом научной обработки литературы и каталогизации научной библиотеки;
 - Сикацкого Виктора Анатольевича — доцента кафедры экономической теории;
 - Таирову Нэлли Махядиновну — доцента кафедры политологии;
 - Трунина Виктора Ивановича — профессора кафедры мировой и национальной экономики.
2. Главному бухгалтеру И. В. Осадчей произвести выплату единовременной премии из внебюджетных средств в размере 1500 рублей каждому работнику, помещенному на Доску Почета согласно Положению о Доске Почета работников СЗАГС.
3. Контроль за исполнением данного приказа возложить на проректора по персоналу, международным и общим вопросам В. Н. Захарова.

Ректор



А. С. Горшков



БАРАНОВА
Дина
Альгирдасовна,
заведующая
учебным отделом
факультета
социальных
технологий



БЕЛОГУБ
Наталья
Кузьминична,
начальник
хозяйственного отдела
хозяйственного
управления



ВАРУСТИН
Лев
Эдуардович,
профессор-консультант
кафедры
связей
с общественностью



ВЛАСОВА
Елена
Борисовна,
ведущий специалист
отдела делопроизводства



ДУНАЕВА
Наталья
Викторовна,
заместитель директора
ИДПО ГИМС



ЗЕЛЕНИНА
Елена
Петровна,
начальник
юридической службы —
главный юрист



ИВАНЧУК
Ирина
Анатольевна,
профессор
кафедры
культурологии
и русского языка



ИЛЬИНА
Юлия
Викторовна,
специалист
отдела экстерната
центра
ускоренного обучения
ИДПО ГИМС



КОРОЛЕВА
Нина
Александровна,
тренер-преподаватель
СК «Виктория»
кафедры
физической культуры



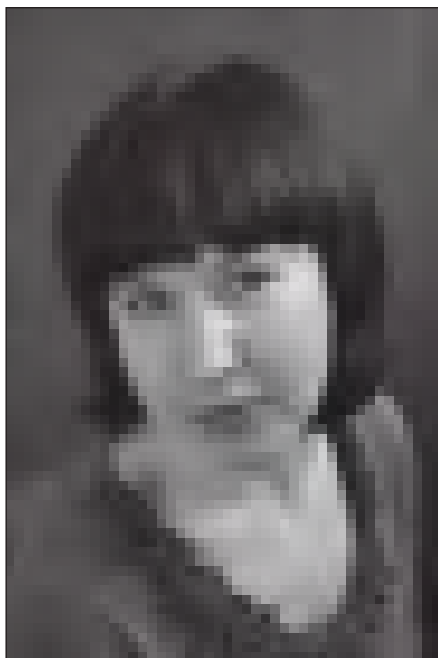
КОРОЛЬКОВА
Наталья
Дмитриевна,
ведущий специалист
кафедры
государственного
и муниципального
управления



КУДРЯВЦЕВА
Елена
Игоревна,
доцент
кафедры
управления
персоналом



КУРЗЕНЕВ
Владимир
Анатолевич,
заведующий
кафедрой
математики
и моделирования
социально-
экономических
процессов



КУРОВА
Светлана
Борисовна,
главный специалист
центра повышения
квалификации
ИДПО ГИМС



ЛЕПЕШКИНА
Оксана
Ивановна,
доцент
кафедры
уголовного права



ЛЫГИНА
Ольга
Евгеньевна,

ведущий специалист
факультета
государственного
и муниципального
управления



МАШКОВА
Валентина
Петровна,

начальник отдела
по воспитательной
и внеучебной работе
управления
по воспитательной
и внеучебной работе



МОСЕВКИНА
Елена
Борисовна,
ведущий специалист
управления
бухгалтерского учета
и финансового
контроля



ПИТУЛЬКО
Галина
Николаевна,
доцент
кафедры
истории и мировой
политики



ПОЛОХАЛО
Юрий
Николаевич,
декан
факультета
международных
отношений



РАЗУВАЕВ
Николай
Викторович,
доцент
кафедры
гражданского
и трудового права



САЛИНА
Любовь
Владимировна,
заведующая отделом
научной обработки
литературы
и каталогизации
научной библиотеки



СИКАЦКИЙ
Виктор
Анатолевич,

доцент
кафедры
экономической
теории



ТАИРОВА
Нэлли
Махядиновна,
доцент
кафедры
политологии



ТРУНИН
Виктор
Иванович,
профессор
кафедры
мировой
и национальной
экономики

ХОЧЕШЬ ИМЕТЬ ВЛАСТЬ — СОЗДАВАЙ ОРГАНИЗАЦИЮ!

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

РЕЦЕНЗИЯ, СОЦИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ,
ПОЛИТИЧЕСКАЯ ВЛАСТЬ, СОЦИОЛОГИЧЕСКАЯ
ТЕОРИЯ, ПРИНЦИП ИСТОРИЗМА

KEY WORDS

REVIEW, SOCIAL ORGANIZATION, POLITICAL POWER,
THEORY OF SOCIOLOGY, PRINCIPLE OF HISTORICISM

Статья представляет собой подробную рецензию на книгу Германа Григорьевича Филиппова, посвященную роли организации в механизме политической власти. Автор книги является заведующим кафедрой философии СЗАГС, профессором, доктором философских наук. Согласно рецензии книга представляет собой достаточно редкий в научной литературе пример сочетания высокой теории с анализом повседневной управленческой практики.

Книга заведующего кафедрой философии СЗАГС, профессора, доктора философских наук Германа Григорьевича Филиппова представляет собой достаточно редкий в научной литературе пример сочетания высокой теории с анализом повседневной (если не сказать рутинной) управленческой практики¹.

Роль организаций в нашей жизни — тема неисчерпаемая в силу бесконечности их вариаций, но автор книги ставит перед собой

The article is the detailed review to the book written by German Grigorievich Philippov, and is dedicated to the role of organization in the mechanism of political power. The author is the Head of the Chair of Philosophy of North-West Academy of Public Administration, Professor, Doctor of Philosophical Science. According to the review the book combines high theory with analysis of routine managerial practice that is a rather rare example in scientific literature.

методологическую задачу «рассмотрения социальной организации как общехисторического явления» (с. 8). Краткий обзор состояния проблемы позволяет ему прийти к выводу, что исследование социальных организаций ведется в современной науке либо на прикладном уровне, либо в рамках социологической теории среднего уровня. Пока, считает автор, в отечественной литературе нет исследований этого явления на уровне общесоциологической теории, в то время как уже накопленный в общественном знании материал позволяет рассматривать социальную организацию в качестве общехисторического явления, имеющего собственную природу и содержание и выполняющего необходимые для развития общества функции.

КАШИНА

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

E-mail: kashina_soc@inbox.ru

¹ Филиппов Г. Г. Роль организации в механизме политической власти. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2008. 136 с.

Социальная организация выступает атрибутом, процессом и тенденцией материального мира. Она проявляет свое содержание в трех ипостасях: как социальный институт, как процесс упорядочивания — регулирования и как деятельность одного из субъектов истории (с. 9). Сущностью всякой власти была и остается сила кооперационного эффекта, а ее исторические проявления зависят от уровня технического и технологического развития общества (с. 131).

В изложении своего материала автор следует принципу историзма. Сначала показывается, как происходило зарождение социальной организации в докапиталистическую эпоху (гл. 1), затем — как она развивалась в капиталистическом обществе (гл. 2), в заключительной главе обсуждается, какие новые черты появились у социальной организации в современную (постиндустриальную) эпоху (гл. 3).

Социальная организация, считает Г. Г. Филиппов, появляется в результате разрешения противоречия между биологическим и социальным в развитии первобытного стада. Естественное биологическое поведение в целом было антагонистом порядку хозяйственной жизни первобытных людей. Первые формы социальной регуляции и контроля появляются именно для ограничения биологических инстинктов человека. В ранних исторических общностях существовало доклассовое, неполитическое самоуправление, развивающееся в

рамках кровнородственных связей и зависимостей. С накоплением богатства появляется предтеча основного политического института — государства — военная демократия.

Первобытно-родовая демократия уже содержит в себе основы экономического и социального неравенства, поэтому до создания государственной машины, основанной на легитимном принуждении недобровольных, остается один шаг, который и был сделан в античности.

Многие факты, приводимые автором в первой главе, достаточно хорошо известны, но каждый — в своей научной области. Приведение их в единую систему доказательств позволяет Г. Г. Филиппову по-новому представить сущность рассматриваемого феномена и показать, что уже в рабовладельческом и феодальном обществе социальная организация выступает самостоятельным явлением, имеющим объективный характер и собственные внутренние закономерности (с. 25).

Самостоятельность социальной организации, ее рукотворность (искусственность) и в чем-то даже антиисторичность Г. Г. Филиппов демонстрирует на примере «коммунистического государства» иезуитов в Парагвае в XVII–XVIII вв. (с. 25–30).

Тема особенностей взаимодействия власть предержащих с рядовыми членами общества в иезуитском государстве, иезуитских способов управления становится в книге сквозной в силу их манипулятивного характера, когда «организация жизни основана не на соб-

ственных потребностях и интересах, а на косвенном духовном и физическом принуждении» (подробнее об этом — в § 2 гл. 3).

Тем не менее, социальная организация не могла достичь своих зрелых форм в докапиталистическую эпоху, потому что еще не существовало на нее социального заказа ни в экономической, ни в духовной, ни в политической сферах жизни общества. Организующее, систематизирующее, рационализирующее начало капитализма находит свое отражение в рациональной бюрократии (М. Вебер) как совершенной форме социальной организации, и здесь автор снова показывает нам привычные вещи в новом свете.

Организация удесятеряет силы своих членов, кооперационный эффект превышает простую сумму усилий отдельных индивидов, но почему? Эта тема пока не находит должного освещения в литературе по управлению, кооперационный эффект принимается в ней как некая аксиома, не требующая специальных доказательств, как необходимое (неизбежное) следствие организации. Но это не так, считает Г. Г. Филиппов. Создание, поддержание и развитие кооперационного эффекта в совместной целенаправленной деятельности — это сущность организаторской деятельности (с. 70), и без эффективной организаторской деятельности кооперационный эффект не может появиться. Одной из причин, позволивших марксистам в Европе, а затем их последователям

в России добиться столь впечатляющих политических успехов, является внимание, как теоретическое, так и практическое, создателей Первого Интернационала, а позже РСДРП, к этой самой организаторской деятельности.

Другая идея автора книги, которую тоже следует отнести к разряду нерелексированных предпосылок управления, это диалектика власти и ответственности. Действительно, структура любой организации — это устойчивый порядок властных взаимоотношений деперсонифицированных иерархических уровней и частей организации (с. 47), разделение труда и власти по вертикали. Этот факт описывается в теории управления как формальная организация, как распределение полномочий (в том числе их делегирование) по уровням управления. Но меняется ли соотношение власти и ответственности разных уровней на протяжении жизни организации, и если да, то как и почему?

Формально, если изменение оргструктур не происходило, это соотношение должно быть неизменным, однако на практике все оказывается сложнее. В эпоху восходящего развития общества, организации власть уравнивается ответственностью, на нисходящей фазе — власть отрывается от ответственности, и в обществе создаются структуры, где власть концентрируется на высших иерархических уровнях, а ответственность — на низших. За примерами далеко ходить не надо, новейшая история России ими изобилует.

Другими словами, дело не только в том, чтобы власть была оптимально распределена по уровням организации (в соответствии с теорией управления) — необходимо, чтобы она на всех уровнях уравнивалась ответственностью (в соответствии с мыслью Г. Г. Филиппова). Нельзя не согласиться с автором в том, что власть без ответственности слепа, разрушительна, опасна для самого существования организации. С другой стороны, без наличия реальной силы, определяющей и закрепляющей ответственность, последняя остается только чувством, выпранным и экзальтированным, и обнаруживается только в вербальной деятельности (с. 55).

В этом месте невольно возникают параллели с русской социологией конца XIX в. и ее спорами о правде-истине и правде-справедливости, о роли личности в истории и целым клубком философско-этических вопросов, обращенных как к ученым-социологам, так и к властям. Своими рассуждениями о диалектике власти и ответственности Г. Г. Филиппов продолжает эту традицию отечественной социологии.

Вторая глава книги, в которой рассматривается социальная организация в своей полной развернутой (ставшей) форме, включает 3 параграфа. В первом, «Социальная организация как институт», центральное место отводится анализу противоречия власти и ответственности, лежащего в основе имманентной эволюции организации, второй сюжет этого парагра-

фа — нормативная природа социальной организации. Социальные нормы — необходимый элемент любого социального института, и социальная организация не исключение. Практику использования норм в современных управленческих технологиях автор рассматривает подробнее в третьей главе.

Второй параграф «Социальная организация как процесс» — это анализ развертывания противоречия власть — ответственность в организациях разных типов и на разных этапах их развития. Здесь наибольший интерес представляет авторский анализ дезорганизационных процессов на стадии регрессивного развития организации. Хорошо известно, как возникает организация, и то, как она функционирует. Тема того, как она умирает, кто и почему становится ее могильщиком, гораздо реже анализируется в литературе по управлению. Г. Г. Филиппов в качестве примера регрессивного этапа развития рассматривает эрозию системы фашистской диктатуры в Испании. Испанский фашизм не был свергнут так радикально как немецкий, он умирал постепенно, но был обречен (подробнее см. с. 63–67).

Третий параграф второй главы «Организационная деятельность как аспект социальной организации» посвящен анализу еще одного источника развития социальной организации — противоречию между регламентированностью и самостоятельностью поведения членов организации. Организатор должен разрешить его так, чтобы это уве-

личивало кооперационный эффект совместной деятельности. Ему противостоит дезорганизатор, задача которого — разрушить кооперационный эффект, а значит, поставить под сомнение саму необходимость существования организации.

Автор книги — философ, и он строго придерживается принципов диалектической логики. Организация в качестве своей оборотной стороны, своей противоположности с необходимостью полагает дезорганизацию. Важно понимать, что дезорганизационные (разрушающие) тенденции имеют столь же объективную основу, как и организационные (упорядочивающие). Одной из таких основ выступает низкий профессионализм лиц, принимающих решения. Организация может деградировать без всякого злого умысла и постороннего вмешательства просто потому, что достигла регрессивного этапа своей жизни. Хотя, конечно, масштабнее, интереснее и напряженнее дезорганизационная деятельность развертывается, когда она осуществляется сознательно и целенаправленно, тогда организацию можно разрушить как на ранних этапах ее жизни, так и на этапе зрелости.

Г. Г. Филиппов, аккумулируя свой огромный административный и управленческий опыт, лаконично и просто описывает, как гибнут организации, постепенно утрачивая свой кооперационный эффект (с. 76–80). Это знание сути дезорганизации морально амбивалентно, так же, как амбивалентны сами организации, оно может быть ис-

пользовано как во благо, так и во зло организации. Право выбора остается за читателем.

Этот практически-технологический аспект рассматриваемой темы находит свое дальнейшее развитие в третьей главе книги «Специфика организационных технологий управления в современную эпоху». На мой взгляд, эта самая актуальная, интересная и практически востребованная часть книги. Автором рассматриваются как легитимные технологии государственного (политического) управления, так и разнообразные манипулятивные технологии, призванные легализовать и легитимировать растущее социальное и экономическое неравенство в современных обществах, сделать его приемлемым и социально одобряемым основной массой общества.

Я не буду раскрывать содержание этой главы, чтобы читатель мог сам окунуться в описание безбрежного моря манипулятивных управленческих технологий постиндустриального общества. Приведу лишь термины, которые использует Г. Г. Филиппов для их описания. Метод «слабого звена», метод решения «в рабочем порядке», метод регулирования посредством норм, в том числе применение (и неприменение) существующей нормы, введение новой нормы, изменение (или коррекция) действующей нормы по содержанию, изменение конструкции действующей нормы. Все эти методы позволяют эксплуатировать процессуальную сторону управленческой деятельности

в интересах власть имущих (элиты). К собственно манипуляционным технологиям управления относятся технологии подстановки (в том числе дискреции), редукции и реорганизации. Для решения политических задач применяются преимущественно такие манипулятивные технологии, как обман (в том числе клевета), подстановка и демагогия.

Важно понимать, что одной из причин широкой распространенности манипуляций является относительная самостоятельность процедур и ритуалов управленческой деятельности (вспомним иезуитов). Более того, в современном обществе основания манипуляций вышли за пределы узкой корысти (с. 99). В практике управления нередки случаи, когда просто нет времени соблюсти до тонкости все нормы законодательства, все требования морали, все экономические обязательства и политические приличия. Промедление в таких ситуациях влечет тяжелые последствия не только для управляющего субъекта, но и для всей управляемой системы, управленческая манипуляция становится средством выживания.

Анализ практики манипулятивного управления позволяет прийти автору к следующему выводу: «Панорама действий манипуляционных

технологий в сфере политического управления многообразна, имеет неуклонную тенденцию к расширению и носит двоякий характер, как позитивный, конструктивный, так и деструктивный» (с. 119).

Отдельный параграф третьей главы посвящен технологии управляемой дезорганизации, сущность которой заключается в направленном снижении степени организованности и уровня системности объекта управленческого воздействия за счет разрушения структурных связей, блокирования функций и инициирования дисфункций (с. 120). О дезорганизаторах речь уже шла во второй главе, здесь автором описывается сама технология разрушения. Самое печальное, что с этой технологией и ее последствиями каждому из нас не раз приходилось сталкиваться в жизни.

Не хочу, чтобы рецензируемая книга предстала как некий учебник для диверсанта-дезорганизатора, ее цель — в другом, в том, чтобы помочь укреплять организации, которые своим кооперационным эффектом способствовали бы дальнейшему общественному прогрессу. Но для того чтобы бороться с врагом — дезорганизацией, нужно хорошо знать его приемы и методы, и в этом книга Г. Г. Филиппова может оказать неоценимую помощь.

ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН: ПРАВО КАК ЭЛЕМЕНТ КУЛЬТУРЫ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

РЕЦЕНЗИЯ, ИСТОРИЯ, ГОСУДАРСТВО, ПРАВО, ЗАРУБЕЖНЫЕ СТРАНЫ, УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

KEY WORDS

REVIEW, HISTORY, STATE, LAW, FOREIGN COUNTRIES, TUTORIAL

Статья представляет собой подробную рецензию на учебное пособие Дени Саид Тэпса, посвященную истории государства и права зарубежных стран. Автор учебного пособия является профессором кафедры теории и истории права и государства Северо-Западной академии государственной службы, доктором юридических наук. По мнению рецензента, данное учебное пособие представляет собой не только пример высококачественной дидактической литературы, но и оригинальный научный труд.

Учебное пособие «История государства и права зарубежных стран» представляет собой заметное явление в современной российской юридической науке¹. Автор — признанный ученый, профессор кафедры теории и истории права и государства Северо-Западной академии государственной службы, доктор юридических наук, профессор Дени Саид Тэпс — вводит читателя в круг историко-правовых фактов,

The article is the detailed review to the tutorial written by Deni Said Teps and which is dedicated to the history of state and law of the foreign countries. The author is the Professor of the Chair of Theory and History of Law and State of North-West Academy of Public Administration, Doctor of Juridical Science. According to the reviewer's opinion the tutorial is not only an example of high quality didactic literature but is an original scientific paper.

знакомит его с юридической терминологией и традицией, основными правовыми институтами, кодификациями и актами, а также структурами власти и политической деятельности. Изложенный в нем материал относится к всемирному историческому и временному пространству.

Издание имеет целью содействовать приобретению упорядоченных знаний в области истории государства и права зарубежных стран как основополагающей дисциплины в системе современного юридического образования. Автор знакомит читателей с лучшими образцами законодательного искусства и деятельностью выдающихся политических реформаторов.

КИРИЛЛОВА

Татьяна Константиновна — доктор юридических наук, профессор кафедры государственного и административного права Санкт-Петербургского государственного инженерно-экономического университета (Санкт-Петербург).

E-mail: uk@szags.ru

¹ Тэпс Д. С. История государства и права зарубежных стран. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2008. 560 с.

Учебное пособие, включающее лекционный материал по дисциплине «История государства и права зарубежных стран», окажет помощь в решении общей задачи курса — выработать навык восприятия права как неотъемлемого в прошлом и настоящем элемента культуры высокой результативности и пользы.

Пособие состоит из двух частей, включающих 4 раздела, 35 глав. На основе конкретно-исторического, сравнительно-правового и системного методов автор дает характеристику государства и права Древнего мира, анализирует историю государства и права Средних веков, Нового и Новейшего времени.

Наряду с традиционным обзором истории права стран Европы и Америки значительное внимание уделено таким странам, как Япония, Китай, Саудовская Аравия, Иордания, Турция, а также африканским странам.

Новое учебное пособие по истории государства и права зарубежных стран представляет собой не только пример высококачественной дидактической литературы, но и оригинальный научный труд. Все темы рассмотрены сквозь призму коммуникативного подхода, и

поэтому работа получилась цельной и концептуальной.

Особого внимания заслуживает глоссарий (собрание глосс — непонятных слов или выражений с толкованием или переводом на другой язык), содержащий разъяснения таких ключевых терминов, как «Артхашастра», «Билль о правах», «восточная деспотия», «конвент», «пандекты», «феодализм», «Швабское зеркало», «якобинцы».

Список литературы состоит из 256 наименований (монографий, учебников, статей из периодических изданий), что свидетельствует о богатой эрудиции автора.

Несомненна ценность данного пособия в образовательном процессе. Издание предназначается для студентов, аспирантов, преподавателей юридических, исторических, географических вузов и факультетов и всех интересующихся историей государства и права. Представляется, что данная работа будет полезна и интересна и научному сообществу.

Выход в свет учебного пособия Д. С. Тэпса — большое достижение отечественной юридической науки, подтверждение востребованности ученых и научного знания в современной России.

ПУБЛИКАЦИИ ЖУРНАЛА

«УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ» в 2008 г.

Раздел

«ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА»

- *Ахметов А. С.* Административная реформа — основа модернизации системы государственного управления Республики Казахстан I 14
- *Баранова К. К.* Реформа федерализма в Германии — опыт для России II 15
- *Барч У.* Проблемы совершенствования квалификации в ходе модернизации государства и органов управления II 36
- *Васецкий А. А., Шубина Н. В.* Законодательство Санкт-Петербурга об организации местного самоуправления IV 5
- *Васецкий А. А., Шубина Н. В.* Компетенция и структура исполнительно-распорядительных органов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга II 68
- *Гольцов В. Б., Канюков С. К.* Об особенностях страхования в системе силовых структур государственной службы России III 26
- *Горшков А. С., Кириллов А. Л.* Принципы управления по результатам в деятельности органов власти I 5
- *Горшков А. С., Яновский В. В.* Приоритеты профессионального образования государственных и муниципальных служащих II 5
- *Демидов Д. Г.* К вопросу о формировании и организации деятельности избирательных комиссий муниципальных образований в Российской Федерации III 5

- *Древаль И. В.* Практика взаимоотношений регионального и муниципального уровней управления глазами муниципалов (по материалам экспертного исследования в рамках программы ТАСИС) III 14
- *Кирсанов С. А.* Муниципальные услуги как вид публичных услуг IV 30
- *Лихоманова Л. Ф., Мельник Е. Ю.* Направления развития системы государственного управления в США (мнение американских экспертов) I 48
- *Овчаренко Я. Э.* Основные подходы к системе подготовки государственных служащих в США и Западной Европе III 21
- *Пылин В. В.* Проблемы противодействия коррупции среди лиц, замещающих государственные и муниципальные должности I 33
- *Романов В. Л.* Коррупция как предельная аномалия государственной службы и государственно-общественных отношений I 20
- *Фиш Р.* Менеджмент изменений — организационные и научные выводы II 55

Раздел

«ПОЛИТИКА И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО»

- *Васецкий А. А.* Лоббизм в политическом процессе современной России I 79
- *Герасимов В. М.* О системе конституционно-правовых принципов установления полномочий органов государственной власти III 39
- *Журавлев В. П.* Молодежь и выборы — взаимный интерес I 108
- *Ивахнюк И. В.* Миграционная политика России: на пути к общему рынку труда на постсоветском пространстве II 88

- *Кнофф А.* Экономизация государственного управления II 124
- *Косов Ю. В.* Роль Римского договора в европейской интеграции III 46
- *Кучерявый М. М.* Геополитические противоречия между Россией и Западом в воздушно-космической сфере IV 43
- *Лихоманова Л. Ф., Мельник Е. Ю.* Мультикультурализм как государственная политика на федеральном уровне (канадский опыт) IV 50
- *Межуев В. М.* Государство и культура: теоретические предпосылки культурной политики I 63
- *Миронов С. М.* Социальной политике — справедливые решения I 54
- *Овчинников В. А., Соколов Е. П.* Насколько нужен сегодня России региональный референдум? III 72
- *Овчинников В. А., Таровик С. С.* Современное регулирование принципа равенства в российском избирательном праве I 114
- *Разуваев Н. В.* Понятие и признаки традиционного государства III 51
- *Соловьева А. К., Сиволобова А. А.* Проблемы формирования законодательства Российской Федерации о нормотворчестве органов исполнительной власти в условиях административной реформы II 104
- *Старовойтов А. А.* Взаимодействие административной реформы и науки административного права: теоретико-правовые аспекты I 98
- *Хилл Х.* Модернизация государства в Германии II 117

Раздел «ВЛАСТЬ И ЭКОНОМИКА»

- *Боков М. А.* Управленческие и организационные проблемы процесса подготовки зимней Олимпиады-2014 в г. Сочи III 88
- *Грегова Е. Я.* Роль третьего сектора в современной экономике I 127
- *Запорожан А. Я.* Управление пакетами акций, входящими в состав государственной собственности I 136
- *Курзнев В. А., Лычагина Е. Б.* Задача управления региональной экономикой с оценкой состояния IV 62
- *Сикацкий В. А., Журавлева Н. Ю.* Критерии и статус малого инновационного предпринимательства в России III 81
- *Ходяченко В. Б., Слободина О. А.* Маркетинг в инновационной экономике IV 81
- *Цацулин А. Н.* О некоторых специальностях экономического направления при уровневой подготовке кадров I 145
- *Яйли Е. А.* Экологические риски, порождаемые исполнением ФЦП Сочи-2014. Идентификация и скриннинговая оценка для целей предварительного прогноза III 95
- *Яновский В. В.* Туннельный эффект для барьеров в инновационной экономике IV

Раздел «ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ»

- *Акопов С. В.* Социальный капитал как основание скандинавской социальной общности (на примере Швеции и Дании) IV 117

- *Елфимов Г. М.* Предпринимательство через призму общественного сознания IV 91
- *Ершов С. Б.* Культурное сотрудничество на севере Европы III 162
- *Иванова В. И.* Развитие кадровых аут-технологий II 162
- *Кашина М. А., Емельянова Ю. Н.* Совет муниципальных образований субъекта РФ как механизм горизонтальной и вертикальной координации деятельности органов местного самоуправления (на примере Ленинградской области) III 129
- *Кашина М. А., Осипова Д. В.* Гендер и пространство жизненных возможностей: исторические параллели I 182
- *Клюев А. В., Урсу И. С.* Ценностные и профессиональные ориентации современной студенческой молодежи: социологический аспект I 165
- *Кузнецов А. В., Санин В. Л.* Новые религиозные движения в системе государственно-конфессиональных отношений (на примере религиозных организаций Ленинградской области) IV 105
- *Пастернакова О. А.* Проектный подход в организации приграничного сотрудничества на местном уровне I 203
- *Попов В. Р.* Высшее учебное заведение как социальная система IV 126
- *Резник Ю. М.* Личность и Система в современном обществе: на пути к гражданскому диалогу I 175
- *Рубинштейн А. Я.* О социальных стандартах и нормативах бюджетного финансирования культуры III 104
- *Ушаков Б. Г.* Качество образования и /или образование качества (проблемы методологии, практики и оценки) III 149
- *Шарабаева Л. Ю.* Теоретические основы и ключевые технологии построения системы управления знаниями вуза II 147

- *Александров В. Б.* О «Декларации прав культуры» I 235
- *Антонова Л. И.* Революционная кодификация законодательства РСФСР (1920–1930-е гг.) IV 136
- *Елфимов Г. М.* Содержание категории нового: от элеатов до начала XX в. III 203
- *Журавлев А. Ю.* Формирование личности будущего офицера в юнкерских училищах (вторая половина XIX — начало XX вв.) I 226
- *Исаев А. П., Абрамов Д. А.* Социальный портрет калужского чиновника последней четверти XVIII в. II 177
- *Морозов В. И.* Сперанский М. М. и реформы образования в начале XIX в. IV 156
- *Потанов И. В.* Роль электоральных реформ в преобразовании Великобритании в парламентскую монархию в XIX в. IV 184
- *Стецкевич Е. С.* Канцлер Российской империи М. И. Воронцов (материалы к биографии) IV 171
- *Федорова И. М.* Социально-психологический облик местной партийно-советской бюрократии первой половины 1920-х гг. (на материалах Калужской, Смоленской и Тульской губерний) I 216
- *Филиппов Г. Г.* Социальная организация в докапиталистическую эпоху III 173
- *Штрейс Д. С.* К вопросу об эволюции положения и статуса российского чиновника в XV–XIX вв. IV 194

Раздел
«ОТКЛИКИ НА КНИГИ»

- | | | |
|---|----|-----|
| ▪ <i>Акопов С. В.</i> Первый сборник студенческих научных работ СЗАГС | II | 236 |
| ▪ <i>Морозов В. И.</i> Пять мифов в военной истории Финляндии 1940–1944 гг. | I | 238 |
| ▪ <i>Кашина М. А.</i> Хочешь иметь власть — создавай организацию! | IV | 219 |
| ▪ <i>Кириллова Т. К.</i> История государства и права зарубежных стран: право как элемент культуры | IV | 225 |

Раздел
«НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ СЗАГС»

- | | | |
|--|-----|-----|
| ▪ <i>Волков В. А.</i> О результатах научно-издательской деятельности СЗАГС в 2007 г. | II | 212 |
| ▪ <i>Измайлов А. Ф.</i> Пособие по муниципальному управлению в учебном процессе | III | 230 |

ПОРЯДОК ОФОРМЛЕНИЯ СТАТЕЙ

для публикации в журнале Северо-Западной академии государственной службы «Управленческое консультирование»

УВАЖАЕМЫЕ АВТОРЫ!

С 1 января 2009 г. вводятся новые требования к оформлению ссылок и сносок. Просим вас внимательно ознакомиться с нашими требованиями и обязательно учитывать их при направлении своих статей в редакцию журнала.

ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ МАТЕРИАЛОВ

1. КАЖДАЯ СТАТЬЯ ДОЛЖНА БЫТЬ СОПРОВОЖДЕНА:

- сведениями об авторе, которые указываются в первой подстрочной ссылке — сноске (для нее следует использовать символ «*») и включают в себя фамилию, имя, отчество полностью; ученую степень; ученое звание; место работы; должность; адрес электронной почты. После указания места работы в скобках указывается город;
- аннотациями на русском и английском языках, раскрывающими основное содержание статьи (не более 400 знаков с пробелами каждая);
- ключевыми словами (от 5 до 10) на русском и английском языках.

2. ТЕХНИЧЕСКИЕ ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛУ:

- поля — 2,5 см везде;
- номера страниц — внизу страницы, выравнивание — справа, номер на первой странице не указывается;
- шрифт — «Times New Roman»;
- аннотации, ключевые слова — 12 кегль, междустрочный интервал — 1;
- основной текст — 14 кегль, междустрочный интервал — 1,5;
- ссылки — затекстовые (вынесенные за текст документа и оформленные как список использованной литературы не в алфавитном порядке, а в порядке следования), 12 кегль, междустрочный интервал — 1.

3. ПОРЯДОК РАСПОЛОЖЕНИЯ МАТЕРИАЛОВ:

- инициалы и фамилия автора(ов). Расположение — по центру, кегль — 12. Ссылка на сведения об авторе(ах);
- название статьи. Расположение — по центру, кегль — 14, полужирный шрифт;
- аннотация на русском языке;
- аннотация на английском языке (идентична аннотации на русском языке);

- ключевые слова на русском языке;
- ключевые слова на английском языке;
- основной текст статьи.

4. ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ:

- абзацный отступ — 1,25 (меню «Формат» ⇒ «Абзац». Табулятор «Tab» не используется);
- расстановка переносов — автоматическая (меню «Сервис» ⇒ «Язык» ⇒ «Расстановка переносов». Принудительную расстановку переносов не применять);
- все примечания (в том числе сведения об авторе) оформляются как подстрочные ссылки, или сноски, вынесенные из текста вниз полосы документа;
- все лишние пробелы убираются, между словами должен быть только один пробел; знаки препинания (за исключением тире) ставятся сразу же за предвещающим его словом без пробела;
- выделения внутри текста набираются только курсивом (подчеркивания, слова, набранные прописными буквами, полужирным кеглем, не допускаются);
- нумерованный список пунктов дается в обычном порядке (1, 2, 3 и т. д.), причем каждый пункт начинается с нового абзаца;
- маркированный список пунктов начинается только в виде тире;

5. ОФОРМЛЕНИЕ ССЫЛОК:

- ссылки оформляются в соответствии с ГОСТ Р 7.0.5-2008 (требования к кратким затекстовым ссылкам);
- краткая затекстовая ссылка содержит следующие элементы: фамилия и инициалы автора (курсив), основное заглавие документа, сведения, относящиеся к заглавию, сведения об ответственности, сведения об издании, место издания, издательство (если название издательства отсутствует хотя бы в одной публикации, то необходимо опустить названия издательств в других публикациях, либо указать название издательства во всех ссылках, т. е. привести к единообразию), год издания, сведения о местоположении объекта ссылки (если ссылка на часть документа), обозначение и порядковый номер тома или выпуска, физическая характеристика (количество страниц либо конкретная страница)*. Области библиографического описания разделяются точкой;

* Примечание: ссылки на электронные ресурсы содержат следующие элементы: Ф. И. О автора (если указано); основное заглавие документа; сведения, относящиеся к заглавию; название сайта, портала; сведения об ответственности (указание принадлежности, назначения сайта); год размещения материала в сети (если указано); режим доступа (URL); дата обращения.

- для связи с текстом порядковый номер библиографической записи в затекстовой ссылке указывают в отсылке, которую приводят в квадратных скобках в строку с текстом. Если ссылку приводят на конкретный фрагмент текста, в отсылке указывают порядковый номер и страницы, на которых помещен объект ссылки. Сведения разделяют запятой. Если отсылка содержит сведения о нескольких затекстовых ссылках, группы сведений разделяют знаком точка с запятой.
- 6. МАТЕРИАЛЫ МОГУТ СОДЕРЖАТЬ ТАБЛИЦЫ И ЧЕРНО-БЕЛЫЕ СХЕМЫ, выполненные в редакторе Word (for Windows). Применение объектов WordArt в схемах не рекомендуется. Все рисунки, диаграммы и схемы, включенные в текст статьи в электронной версии, должны быть представлены также отдельными файлами в форматах TIFF или JPG.

ПРИМЕРЫ ОФОРМЛЕНИЯ МАТЕРИАЛОВ

1. СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ:

САВЕЛЬЕВ Виктор Васильевич — доктор философских наук, профессор. РАГС при Президенте Российской Федерации (Москва).
Профессор кафедры национальных, федеративных и международных отношений.
E-mail:
Телефон:

2. КРАТКИЕ ЗАТЕКСТОВЫЕ ССЫЛКИ:

В тексте:

А. В. Виленский называет его «своего рода “золотым легионом” постиндустриального общества» [7, с. 625].

В затекстовой ссылке:

7. Россия в глобализирующемся мире: Политико-экономические очерки / Отв. ред. Д. С. Львов. М.: Наука, 2004. 740 с.

3. КРАТКОЕ БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ В ЗАТЕКСТОВЫХ ССЫЛКАХ:

– *монографии:*

| Бердяев Н. А. Судьба России. М.: Советский писатель, 1990. 238 с. |

– *статьи в научных сборниках:*

| Липсет С. Политическая социология // Американская социология: перспективы, проблемы, методы. М.: Прогресс, 1972. 324 с. |

– публикации в многотомных изданиях:

Ирвинг В. Собр. соч.: в 5 т.: пер. с англ. М.: ТЕРРА, 2002–2003. Т. 1.
Карамзин Н. М. История государства Российского: в 12 т. М.: Мир книги, 2003. Т. 7.

– статьи в научных журналах:

Муази Д. Эмоциональное измерение глобализации // Свободная мысль. 2007. № 4. С. 68–75.

– статьи в газетах:

Федорова Е. Бюджет развития // Литературная газета. 2003. 2–8 апреля. 22 с.

– правовые акты:

О науке и государственной научно-технической политике: федер. закон Рос. Федерации от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 45. Ст. 3274.

О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. № 6 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2000. № 4. С. 5–9.

– архивные документы (при первой ссылке указывается полное наименование архива, далее допускается его сокращенное название):

Записки князя Голицына // Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 735. Оп. 10. Ед. хр. 293 а. Л. 73.

Извлечение из донесений генерал-майора Желтухина об осмотре Казанского университета // РГИА. Ф. 735. Оп. 10. Ед. хр. 33. Л. 5.

– электронные ресурсы:

Образ врага. Все об «Аль-Каеде» [Электронный ресурс] // VIP. Lenta.Ru: издание Rambler Media Group. 2004. 23 июня. URL: <http://vip.lenta.ru/doc/2004/06/23/alqaeda/> (дата обращения 20.09.2008).

4. ССЫЛКИ НА ТАБЛИЦЫ И РИСУНКИ (приводятся внутри текста):

| (табл. 2). |

CIVIL AND MUNICIPAL SERVICE

- 5** A. A. VASETSKY, N. V. SHUBINA
Legislation of Saint-Petersburg about Organization of Local Self-Government

- 30** S. A. KIRSANOV
Municipal Services as a Kind of Public Services

POLICY AND A LAWFUL STATE

- 43** M. M. KUCHERYAVYI
Geopolitical Contradictions between Russia and the West in Aerospace

- 50** L. F. LIKHOMANOVA, E. Yu. MELNIK
Multiculturalism as the State Policy on Federal Level (Canadian Experience)

POWER AND ECONOMY

- 62** V. A. KURZENEV, E. B. LYCHAGINA
Problem of Management of Regional Economy with Estimation of its State

- 71** V. V. YANOVSKY
Tunnel effect for the barriers of innovation economy

- 81** V. B. KHODYACHENKO, O. A. SLOBODINA
Marketing in innovative economy

SOCIETY AND REFORMS

- 91** G. M. ELFIMOV
Entrepreneurship via the prism of public conscience

- 105** A.V. KUZNETSOV, V. L. SANIN
New Religious Movements in the System of State to Confessional Relations (in Leningrad Region as an Example)

- 117** S. V. AKOPOV
Social Capital as a Basement of Scandinavian Social Community (Considering Sweden and Denmark as an Example)

- 126** V. R. POPOV
Higher Educational Institution as a Social System

HISTORY AND CULTURE

- 136** L. I. ANTONOVA
Revolutionary Codification of the Legislation of RSFSR
(20-s — 30-s of XX century)
- 156** V. I. MOROZOV
M. M. Speransky and educational reforms at the beginning
of XIX century
- 171** E. S. STETSKEVICH
Chancellor of the Russian Empire M. I. Vorontsov
(Information for the Biography)
- 184** I. V. POTAPOV
The Role of the Electoral Reforms in the Transformation
of Great Britain to the Parliament Monarchy in XIX Century
- 194** D. S. SHTREIS
On the Evolution of the Position and Status of Russian
Civil Administrators in XV–XIX

THE BOARD OF HONOURS OF THE NWAPA

205

FREEDBACK FROM READERS

- 219** M. A. KASHINA
If you want to be in power — found an organization!
- 225** T. K. KIRILLOVA
History of State and Law of the Foreign Countries:
law as an element of culture
- 227** PUBLICATIONS IN THE JOURNAL
«Management consulting» in 2008

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

Актуальные проблемы государственного и муниципального управления

№ 4/32

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 СТАНКОВОЙ Е. Н.

Корректор ПОГОРЕЛЬЦЕВА Д. В.

Дизайн и верстка ОСТРОВОЙ Е. И.

Дизайн обложки ШЕМШУРЕНКО Е. Г.

Сдано в набор 22.01.2009 г.

Подписано к печати 25.02.2009 г.

Формат 70×100_{1/16}.

Офсетная печать. Усл. печ. л. 15.

Тираж 700 экз. Заказ № 48

Цена свободная

Издание зарегистрировано Северо-Западным региональным управлением
Комитета Российской Федерации по печати.

Свидетельство о регистрации СМ 4 № П-2046 от 10 июля 1996 г.

Объединенный каталог «Пресса России». Индекс 12971

Комплекс издательских и полиграфических работ выполнен ООО «Веленара»
195027, Санкт-Петербург, а/я № 7. E-mail: velenara@mail.ru