
**РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ СЕРИИ
«ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ»**

Семенов С.А. – кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН – главный редактор серии

Федоров В.А. – доктор философских наук, профессор, академик Академии социальных наук, эксперт Европейского клуба экспертов местного самоуправления, профессор кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН – заместитель главного редактора

Льлова Е.В. – кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН – ответственный секретарь редколлегии

Члены редколлегии

Барабашев А.Г. – доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой государственной службы, декан факультета государственного и муниципального управления НИУ «Высшая школа экономики»

Вергински И. – профессор, директор Центра международных исследований корпоративного и общественного управления, Университет Британской Колумбии, Ванкувер (Канада)

Вольманн Х. – PhD, профессор публичного администрирования и общественной политики Берлинского университета имени Гумбольдта (Германия)

Ворончук Инесса – доктор экономических наук, профессор, глава Департамента публичного администрирования Факультета экономики и менеджмента Латвийского университета (Латвия)

Корнилов М.Я. – доктор экономических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

Кочегура А.П. – доктор философии (PhD), член Европейской ассоциации специалистов в области государственного управления (EGPA), эксперт Европейской комиссии и Всемирного банка, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

Марголин А.М. – доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист Российской Федерации, проректор РАНХиГС при Президенте Российской Федерации

Прокофьев С.Е. – доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, заместитель руководителя Федерального казначейства Российской Федерации

Сорокин Д.Е. – доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент РАН, заведующий кафедрой макроэкономики и макроэкономического регулирования Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, первый заместитель директора Института экономики РАН

Столяров Н.С. – доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист Российской Федерации, профессор кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

Хоппе Р. – PhD, профессор политики и знаний Школы менеджмента и государственного управления Университета Твенте, сотрудник Института науки о государственном управлении, сотрудник Нидерландского института управления (Нидерланды)

Цвык В.А. – доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой этики, декан факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

Шедлер К. – профессор, директор Института менеджмента и государственного управления, Университет Санкт-Галлена (Швейцария)

Шульц Д. – профессор кафедры политических наук Университета Хэмлин (США), главный редактор журнала Public Affairs Education (JPAE)

EDITORIAL BOARD OF THE RUDN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

Semenov S.A. – PhD, Associate Professor, Head of Public Administration Department of Faculty of Humanities and Social Sciences, Peoples' Friendship University of Russia – Chief Editor of Series

Fedorov V.A. – D.Sc (Philosophy), Professor, Academician of the Academy of Social Sciences, Expert of the European Club of Local Government Experts, Professor of Public Administration Department of Faculty of Humanities and Social Sciences Peoples' Friendship University of Russia – Deputy Chief Editor

Lylova E.V. – PhD, Senior Lecturer of Public Administration Department of Faculty of Humanities and Social Sciences Peoples' Friendship University of Russia – Executive Secretary

Members of the Editorial Board

Barabashev A.G. – D.Sc (Economics), Professor, Head of the Civil Service Department, Dean of the Public Administration Department, National Research University Higher School of Economics

Vertinsky I. – Professor, Director of Center for International Studies, Corporate and Public Administration, University of British Columbia, Vancouver (Canada)

Wollmann H. – PhD, Professor of Public Administration and Public Policy of the Berlin Humboldt University (Germany)

Voronchuk I. – D.Sc (Economics), Professor, Head of Public Administration Department of Economics and Management Faculty, Latvian University (Latvia)

Kornilov M.Ya. – D.Sc (Economics), Professor of Public Administration Department of Faculty of Humanities and Social Sciences

Kotchegura A.P. – PhD, a member of the European Association of Professionals in Public Administration (EGPA), Expert of the European Commission and the World Bank, Senior Lecturer of Public Administration Department of Faculty of Humanities and Social Sciences Peoples' Friendship University of Russia

Margolin A.M. – D.Sc (Economics), Professor, Honored Economist of Russia, Pro-Rector of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Prokofiev S.E. – D.Sc (Economics), Professor, Head of State Public Administration Department, Financial University under the Government of the Russian Federation, Deputy Head of the Federal Treasury of the Russian Federation

Sorokin D.E. – D.Sc (Economics), Professor, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Head of Macroeconomics and Macroeconomic Regulation of the Financial University under the Government of the Russian Federation, First Deputy Director of the Institute of Economics

Stolyarov N.S. – D.Sc (Economics), Professor, Honored Economist of the Russian Federation, Professor of Public Administration Department of Faculty of Humanities and Social Sciences Peoples' Friendship University of Russia

Hoppe R. – PhD, Professor of Politics and Knowledge of the School of Management and Governance, Department of Science, Technology and Police Studies of University of Twente (Netherlands)

Tsvyk V.A. – D.Sc (Philosophy), Professor, Head of Ethics Department, Dean of Faculty of Humanities and Social Sciences Peoples' Friendship University of Russia

Schedler K. – Professor, Director of the Institute of Management and Public Administration, University of St. Gallen (Switzerland)

Schultz D. – Professor of Political Science, University of Hamlin (USA), Editor in Chief of Public Affairs Education (JPAAE)

ВЕСТНИК Российского университета дружбы народов

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

Основан в 1993 г.

Серия
ГОСУДАРСТВЕННОЕ
И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

2016, № 3

Серия издается с 2014 г.

Российский университет дружбы народов

СОДЕРЖАНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

- Батурова Г.В., Коновалов А.М.** Пространственное развитие малоосвоенных территорий России в системе государственного и муниципального управления: проблемы и перспективы, институциональная среда 7
- Заполева Е.О., Захарченко А.А., Пить В.В., Мудрик Е.С.** Развитие системы многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг населению (на примере Приморского края) 24

УПРАВЛЕНИЕ РЕФОРМИРОВАНИЕМ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ

- Игнацкая М.А.** Развитие системы дополнительного профессионального образования в сфере управления (public & business administration) в России и за рубежом – опыт, проблемы, перспективы 32
- Рогач О.В.** Особенности государственного регулирования сферы образовательных услуг в России 48
- Семенов С.А., Филатова О.В.** Организационно-структурный механизм адаптации академических программ к задачам практико-ориентированной подготовки кадров в сфере государственного и муниципального управления 58

СЛОВО СТУДЕНТАМ И АСПИРАНТАМ УНИВЕРСИТЕТА

Мясникова В.С., Быкова Г.И. Основы местного самоуправления в европейских странах на примере Финляндии и Швеции (Grundlagen der kommunalverwaltung in den europäischen ländern am beispiel von Finnland und Schweden) 69

АНТОЛОГИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Эрхард Л. Рождение рыночного хозяйства (отрывок из книги «Благосостояние для всех») 75

НАШИ АВТОРЫ 100

RUDN Journal of Public Administration

SCIENTIFIC JOURNAL

2016, № 3

Founded in 2014

Peoples' Friendship University of Russia
(RUDN University)

CONTENTS

PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

- Baturova G.V., Kononov A.M.** Spatial development for underdeveloped areas of the Russian Federation in frame of public administration: problems, perspectives and institutional environment 7
- Zapoleva E.O., Zakharchenko, Pit V.V., Mudrik E.S.** Development of system of the multipurpose centers of providing the state and municipal services to the population (on the example of Primorsky krai) 24

MANAGEMENT OF HIGHER EDUCATION IN RUSSIA

- Ignatskaya M.A.** Adult continuing managerial (PA & BA) education sector's development in Russia and abroad – experience, problems, prospects 32
- Rogach O.V.** Features of state regulation of the sphere of educational services in Russia 48
- Semenov S.A., Filatova O.V.** Organizational and structural mechanism of adaptation of academic programs to the objectives of the practice-oriented education in public administration 58

ARTICLES OF POSTGRADUATE AND YOUNG SCIENTISTS

- Myasnikova V.S., Bykova G.I.** Grundlagen der kommunalverwaltung in den europäischen ländern am beispiel von Finnland und Schweden 69

ANTHOLOGY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Erhard L. Well-being for all 75

OUR AUTHORS 100

© Peoples' Friendship University of Russia
(RUDN University), 2016

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

ПРОСТРАНСТВЕННОЕ РАЗВИТИЕ МАЛООСВОЕННЫХ ТЕРРИТОРИЙ РОССИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ, ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СРЕДА

Г.В. Батурова

Совет по изучению производительных сил
Минэкономразвития России и Российской академии наук (СОПС)
Москва, Россия

А.М. Коновалов

Совет по изучению производительных сил
Минэкономразвития России и Российской академии наук (СОПС)
Москва, Россия

Социально-экономическое развитие малоосвоенных территорий, в первую очередь Арктической зоны Российской Федерации, сопряжено с объективно высокими рисками практически в любом виде экономической деятельности, а также с дискомфортом условий проживания, что обусловлено экстремальным сочетанием природных факторов и неразвитостью всех видов инфраструктуры. Сложившаяся в этой области система мер экономического стимулирования нуждается в совершенствовании законодательной и нормативной правовой базы, причем как на федеральном, так и на региональном уровнях. Правительством Российской Федерации уже принят ряд точечных мер, однако пока они не позволяют в полном объеме обеспечить благоприятные условия для привлечения

инвесторов в макрорегион. В статье убедительно показано, что важнейшим условием устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации становится создание институциональной основы реализации арктической политики с участием государства, бизнеса, науки, структур гражданского общества на основе взаимной ответственности. В основе проектов нового хозяйственного освоения макрорегиона должны лежать институциональные преобразования, которые позитивно изменят инвестиционный климат и обеспечат приток капитала. Работа обосновывает необходимость выделения и законодательного закрепления макрорегиона в качестве самостоятельного объекта государственной политики в рамках системы государственного стратегического планирования.

Ключевые слова: государственное управление, малоосвоенные территории, пространственное развитие, институциональные условия, институциональная среда, Арктическая зона Российской Федерации

Глобальное измерение арктической политики и стратегическое планирование социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации

Значение арктических пространств и ресурсов в жизнедеятельности человечества и формировании общемирового валового продукта резко возросло. Прогнозируется, что в результате глобальных климатических изменений в перспективе на главенствующие позиции в структуре всемирной торговли могут выйти товаропотоки, проходящие через высокоширотные транспортно-коммуникационные магистрали Арктики. Начинается полномасштабное освоение минеральных и энергетических ресурсов богатейшего арктического континентального шельфа, что обусловлено истощением запасов полезных ископаемых континентальной части Земли и прямо влияет на структуру мирового энергообеспечения. Вовлечение в промышленный оборот возобновляемых энергоисточников Арктики с использованием ветрогенерации, геотермальной, циркуляционной океанической, волновой, планетарной гравитационной (приливы и отливы) энергии в совокупности с освоением глубоководных районов дна Северного Ледовитого океана генерирует широчайший спектр технологических инноваций, используемых в различных сферах жизнедеятельности. В ближайшее время, согласно сценарным прогнозам Всемирной продовольственной организации ООН, последует резкий скачок спроса на продукцию морского промышленного рыболовства, в производстве которого Арктический регион играет заметную роль. Глобальная климатоформирующая функция Северного Ледовитого океана и его значение в экосистемной динамике побуждают человечество к интенсификации фундаментальных исследований его природы. Приарктическими государствами активно развивается высокодоходный (в некоторых регионах – бюджетоформирующий) туристско-рекреационный бизнес.

Исторически Россия – ведущая арктическая держава, исходя из пространственных особенностей Российской Федерации, ее места и роли в глобальных и региональных международных отношениях в циркумполярном поясе Земли. Она заслужила этот статус благодаря географическому положению с выходом в Северный Ледовитый океан и протяженности арктических границ, огромному вкладу в изучение Арктики, в поиск новых судоходных путей в высокоширотных районах, многим великим открытиям, сделанным бесспорно талантливыми, предприимчивыми и смелыми россиянами: мореплавателями, путешественниками, миссионерами.

И сегодня Россия не имеет исторического права оставаться в стороне от активной деятельности в Арктике. Специфика Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ), ее место и роль в социально-экономическом развитии России и обеспечении национальной безопасности предопределили необходимость выделения макрорегиона в самостоятельный объект государственного управления. Принципиально важным моментом в этой связи выступает тот факт, что устойчивое социально-экономическое развитие и жизнедеятельность в Арктической зоне Российской Федерации (в отличие, например, от районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей) теснейшим образом связаны с изучением, освоением и эксплуатацией пространств и ресурсов Северного Ледовитого океана, предопределяя интенсификацию широкомасштабного международного и межрегионального сотрудничества в этих процессах. Ориентированная на море модель экономики макрорегиона, во многом опирающейся на системообразующую роль Северного морского пути, отличает ее природно-хозяйственные циклы от внутриконтинентальный районов Севера России и обуславливает специализацию формируемых здесь в прогнозный период акваторриальных морехозяйственных комплексов (кластеров) [2].

При этом необходимо учитывать и ряд других характерных черт, разительно отличающих АЗРФ от других регионов Российской Федерации и определяющих условия, направления и масштабы социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности во всех сферах жизнедеятельности. Среди них особо выделяются низкая плотность населения и высокая дисперсность системы расселения, удаленность от основных промышленных центров нашей страны и очаговое освоение территории, обуславливающие переход от площадного к узловому (кластерному) развитию АЗРФ.

Таким образом, в пространственном развитии макрорегиона, с одной стороны, четко выделяется группа старопромышленных регионов – Мурманская и Архангельская области, Красноярский край (точнее, Норильский промышленный и Таймырский муниципальный районы), где особо востребован кластерный подход на основе реиндустриализации и становления элементов инновационной экономики. А с другой – регионы нового масштабного промышленного освоения – Ненецкий, Ямало-Ненецкий, Чукотский автономные окру-

га, арктические и приарктические районы (улусы) Республики Саха (Якутия), где предполагается создание территорий опережающего развития, реализация крупных межведомственных, межрегиональных и международных инвестиционных проектов: инфраструктурных, социальных и социокультурных, природоохранных, инновационных, научных и т.д. (рис.). Развитие и тех и других в подавляющем большинстве случаев привязано к крупным ресурсным площадкам [3].



Рис. 1. Пространственное развитие Арктической зоны Российской Федерации

Арктические территории играют стратегическую роль в социально-экономическом развитии России и обеспечении национальной безопасности. При приблизительно однопроцентной доле в численности населения Арктическая зона Российской Федерации создает 12–15% ВВП страны и обеспечивает около четверти национального экспорта. В сравнении с другими приарктическими государствами именно в АЗРФ создан самый мощный индустриальный слой. Здесь беспрецедентно высока доля добавленной стоимости добывающих предприятий, которая составляет 60%, в то время как на Аляске и в арктической Канаде этот показатель не превышает 30%, а в странах Фенно-Скандии (включая северные районы Норвегии, Швеции, Финляндии, а также Гренландию и Исландию) доходит лишь до 15% [1].

Высокая значимость Арктической зоны для экономики Российской Федерации обусловила необходимость разработки отдельной системы документов стратегического планирования, направленных на реализацию государственной политики России в Арктике. 18 сентября 2008 г. Президентом Российской Федерации были утверждены Основы государственной политики Россий-

ской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу. 8 февраля 2013 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин утвердил Стратегию развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г. В Стратегии определены приоритетные направления развития макрорегиона и основные мероприятия во всех сферах жизнедеятельности.

В целом в основу разработки Стратегии положены три базовых принципа. Первый из них связан с ее нацеленностью на возрастание роли и эффективности национальной арктической политики России в укреплении основ российской государственности, включая реализацию суверенитета, суверенных прав и стратегических интересов нашей страны в Арктике. Второй – состоит в обеспечении социальной ориентированности и признании общественной значимости стратегических решений как следствие инновационной модели развития экономики в целом. Такой подход в первую очередь предусматривает раскрепощение человеческого капитала и перехода к экономике знаний – основополагающего ресурса устойчивого социально-экономического роста – и улучшение стандартов качества жизни (не только не ниже среднероссийских показателей, но сопоставимого с уровнем развитых арктических держав). Наконец, третий принцип заключается в комплексном характере разработок, их ориентации на гармонизацию интересов всех субъектов национальной арктической политики – государства, институтов гражданского общества, деловых кругов, науки и коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих на территории АЗРФ.

Федеральными органами государственной власти, а также органами государственной власти субъектов Российской Федерации, полностью или частично входящих в состав Арктической зоны Российской Федерации, последовательно реализуются планы мероприятий по реализации Основ и Стратегии. В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2013 г. № 1181-р в Перечень государственных программ Российской Федерации включена государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года». Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2014 г. № 366 была утверждена названная государственная программа Российской Федерации. Однако она носит рамочный, аналитический характер и не обеспечена финансированием.

Таким образом, Арктическая зона Российской Федерации стала полноценным объектом государственного управления и регулирования социально-экономического развития. Указом Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» определен сам объект государственного управления и стратегического планирования – Арктическая зона. После определения состава Ар-

ктическая зона Российской Федерации стала также полноценным объектом государственного статистического наблюдения. Утверждены изменения к Общероссийскому классификатору экономических регионов, в соответствии с которыми в нем появился самостоятельный раздел «Сухопутные территории Арктической зоны». Распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2014 г. № 2437-р Федеральный план статистических работ дополнен подразделом 2.5 «Показатели социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности».

В 2015–2016 гг. произошли существенные изменения в системе государственного управления, координации и регулирования социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в Арктике. Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 3 февраля 2015 г. № 50 образована Государственная комиссия по вопросам развития Арктики. Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 утверждена Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, в которой особое внимание уделяется обеспечению национальной безопасности России в Арктике. В утвержденной Президентом Российской Федерации (от 17 июня 2015 г. № Пр-1210) обновленной Морской доктрине Российской Федерации один из основных акцентов сделан на арктическом направлении национальной морской политики.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2016 г. № 638-р расширен состав показателей, характеризующих социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации. Разрабатывается проект Федерального закона «О развитии Арктической зоны Российской Федерации». Утвержден и реализуется Комплексный проект развития Северного морского пути. Во исполнение поручения Президента Российской Федерации по итогам Восточного экономического форума 4 сентября 2015 г. осуществляется разработка финансово-экономической модели по развитию Северного морского пути в качестве конкурентного транспортного коридора глобального значения, в том числе для контейнерных перевозок. Продолжается формирование системы стратегического планирования социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации, в том числе в рамках реализации норм Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Так, на уровне планирования и программирования (программно-целевого планирования) осуществляется актуализация государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года».

Проблема определения критериев отнесения территорий к Арктической зоне Российской Федерации

В настоящее время ведется активная работа по анализу предложений субъектов Российской Федерации, связанных с включением дополнительных муниципальных образований в состав Арктической зоны Российской Федерации, определенный Указом Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 г. № 683 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации». Для решения этой задачи может быть использован инструментарий районирования. К числу результатов последних работ в этой области можно отнести ландшафтно-климатические критерии, в числе которых выделяются:

- граница между тундрой и лесотундрой в пределах крупных материковых равнин, где иные природные границы четко не выделены в рельефе и геологическом строении (Восточно-Европейская и Западно-Сибирская равнины);
- бровка прибрежных низменностей (Восточно-Сибирская, Яно-Инди-гирская, Колымская низменности), граничащих с прилегающими возвышенностями и горными образованиями;
- граница водоразделов, разделяющих водосборные площади морских и океанских бассейнов (возвышенность Кейвы на Кольском полуострове, Анадырское плоскогорье и Чукотское нагорье на Дальнем Востоке);
- признак отнесения морских водных объектов к Арктическому бассейну и интенсивности водообмена между ними).

При этом выделение АЗРФ должно в первую очередь отвечать главным целям и стратегическим приоритетам государственной политики Российской Федерации в Арктике. При использовании исключительно физико-географических принципов происходит разделение административно-территориальных единиц субъектов Российской Федерации, что, в свою очередь, приводит к нарушению административной целостности и затруднению реализации функций государственного управления, регулирования и мониторинга. К тому же выделение АЗРФ в соответствии с природно-географическими показателями (такими, например, как южная граница арктических тундр), отличающимися нестабильностью, вызывает дополнительные вопросы, особенно в свете ожидаемых изменений этих параметров в XXI столетии, из-за возможных последствий глобального изменения климата. В этом случае потребуется регулярный переучет границ арктических территорий.

В этой связи представляется целесообразным при определении состава АЗРФ руководствоваться не столько физико-географическими критериями, уместными для решения некоторых научных задач, сколько приоритетами ее государственного регулирования и управления, а также комплексного социально-экономического развития, обеспечения национальной безопасности, суверенитета, суверенных прав и национальных интересов России в Ар-

ктике. При этом имеет немаловажное значение и выполнение международных обязательств Российской Федерации, зафиксированных в международных актах (конвенциях, соглашениях, договорах), а также решениях международных организаций с участием России.

Необходимо принимать во внимание также рекомендации Арктического Совета, связанные с использованием в качестве границы Арктики линии, которая была предложена разработчиками проекта «Conservation of Arctic Flora and Fauna» (так называемая САFF-граница). Поскольку научная и природоохранная деятельность превалят в деятельности Арктического Совета, в основу были положены природные критерии, включая астрономический – САFF-граница на территории России (как и в других странах) местами соприкасается с линией Полярного круга, но не пересекает ее к северу.

В этой связи предлагается ввести критерий неделимости административно-территориального деления субъектов Российской Федерации. Таким образом, состав АЗРФ целесообразно определять на основе учета линии Полярного круга и сложившейся практики государственного управления, то есть в полном соответствии с Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу. Аналогичный подход, связанный с определением территории Арктики через перечень административно-территориальных образований, используют и другие приарктические страны (Канада, государства Фенно-Скандии).

Кроме того, в соответствии с определенными Президентом Российской Федерации основными направлениями и задачами государственной политики Российской Федерации в Арктике приоритетное значение для обеспечения национальных интересов, государственного регулирования и стратегического планирования имеет развитие морских и прибрежных районов Арктики. Именно они призваны стать опорными районами освоения Арктической зоны Российской Федерации в качестве стратегической ресурсной базы России, обеспечивающей решение задач социально-экономического развития страны. В этой связи актуализируется проблема обеспечения пространственного единства морехозяйственных территориально-производственных комплексов, особенно тяготеющих к трассам Северного морского пути. Таким образом, предлагается ввести в перечень критериев определения состава сухопутных территорий АЗРФ следующие позиции:

- выход к акваториям Северного Ледовитого океана;
- единство и целостность ресурсно-производственных комплексов, преимущественно ориентированных на транспортную систему Северного морского пути.

Кроме того, в подтверждение необходимости учета представленных критериев при определении состава АЗРФ необходимо отдельно отметить нижеследующие моменты.

1. Арктика не имеет четко обозначенных природных границ. Имеются более или менее плавные переходы, достигающие в ряде регионов многих сотен километров, а среди географов и экологов существует широкий спектр мнений по поводу включения или невключения в Арктику тех или иных участков земной поверхности. Исходя из принципов географического континуализма, Арктика – не объективно существующая природная сущность, а территории, свойства которых в той или иной мере приближаются к неким формализованным представлениям. Из этого следует, что Арктику нужно не искать, а вычленять в соответствии со стоящими задачами. Поскольку объективные природные границы отсутствуют, целесообразно использовать удобные для организации человеческой деятельности границы административные.

2. Решение о составе Арктической зоны Российской Федерации – не результат научного исследования, а политический акт, учитывающий природные, социальные, демографические и политические реалии, соображения преемственности и удобства государственного управления.

3. Наиболее приемлемым представляется правовое закрепление состава АЗРФ на основе решения Государственной комиссии при Совете Министров СССР по делам Арктики от 22 апреля 1989 г. с возможными добавлениями, отвечающими приоритетам реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике. Такой подход отвечает соображениям преемственности (в течение последних 20 лет в отсутствие иных правоустанавливающих документов в своей практической деятельности органы государственной власти определяли состав Арктической зоны Российской Федерации в соответствии с этим документом, что представляется достаточным сроком для признания сложившейся практики значимым аргументом прецедентного характера при выработке правовых установлений) и удобства государственного управления (целостность административных и муниципальных образований, с минимальным их дроблением, учтена в этом Решении близким к оптимальному образом). При этом необходимо учесть произошедшие с 1989 г. изменения в административно-территориальном делении территории страны с тем, чтобы полностью включить в состав АЗРФ относимые к ней ранее территории.

Анализ более чем двадцатилетнего опыта районирования Севера и Арктики показал, что создание универсальной схемы районирования, одинаково пригодной для решения всех возникающих задач, технически неосуществимо и практически нецелесообразно, а проблемы государственных обязательств и социальных гарантий не имеют прямого отношения к выделению зон и Севера, и Арктики. Основные «северные» гарантии и компенсации (районные коэффициенты и северные надбавки) проецируются на районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности. Более того, районные коэффициенты распространяются еще на 14 регионов страны, не входящих ни в районы Крайнего Севера, ни в приравненные к ним местности.

Решение вопроса о гарантиях и компенсациях жителям Севера и Арктики в соответствии со ст. 26 Федерального закона от 5 августа 2004 г. № 122 «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» должно решаться на основе районирования всей территории Российской Федерации по критериям природной комфортности/дискомфортности жизнедеятельности населения. Оно основано исключительно на физико-географической оценке факторов дискомфорта и их медико-биологической интерпретации с учетом асимметричного распределения факторов дискомфорта на Евразийском континенте.

Вместе с тем необходимо отметить, что, по сравнению с 2013 г., когда готовился проект Указа Президента Российской Федерации «О составе сухопутных территорий Арктической зоны Российской Федерации», ситуация изменилась. К настоящему времени АЗРФ выделена в самостоятельный объект государственного управления и регулирования социально-экономического развития, а также стала полноценным объектом стратегического планирования и статистического наблюдения. Кроме того, во исполнение поручения Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака (Протокол совещания от 26 февраля 2014 г. № ДК-П16-33пр) для рассмотрения предложений по увеличению состава АЗРФ необходимо наличие перечня мероприятий, планируемых к реализации на предлагаемых к включению территориях, с источниками их финансирования. Актуальность такого перечня существенно возрастает с учетом решения Государственной комиссии по вопросам развития Арктики, связанного с разработкой новой редакции государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации до 2020 года», обеспечивающей безусловное достижение приоритетов государственной политики Российской Федерации в Арктике.

В этой связи представляется целесообразным также ввести критерий соответствия реализуемых и/или планируемых к реализации инвестиционных проектов и/или мероприятий на территориях муниципальных районов, включаемых в состав сухопутных территорий АЗРФ, основным целям и задачам документов стратегического планирования развития АЗРФ на уровне целеполагания. При этом в качестве обоснований целесообразно отражать также оценку их стратегической значимости для обеспечения национальной безопасности России в Арктике и значения проекта для экономики АЗРФ и возникающих социально-экономических эффектов от реализации, включая

мультипликативные эффекты, а также его комплексный межведомственный (межотраслевой и межведомственный) и/или межрегиональный характер.

Необходимо также отметить, что в соответствии с Перечнем поручений Президента Российской Федерации по реализации Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г., утвержденным Президентом Российской Федерации 8 февраля 2013 г. № 231-Пр, полномочным представителям Президента Российской Федерации в Северо-Западном, Уральском, Сибирском и Дальневосточном федеральных округах разработать было поручено разработать комплекс мер по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при реализации стратегии социально-экономического развития соответствующего федерального округа и приоритетных направлений развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности, включая корректировку документов стратегического планирования на региональном уровне. Реализация указанной корректировки особо актуальна для субъектов Российской Федерации, территории которых могут быть отнесены к АЗРФ частично, поскольку именно в них должна быть отражена специфика арктических территорий и основные цели и задачи их развития исходя из приоритетов государственной политики России в Арктике. На этом основании представляется обоснованным введение следующего критерия отнесения территорий к АЗРФ: отражение арктической специфики муниципальных образований и увязка перспективных планов их развития с федеральными документами стратегического планирования развития АЗРФ на уровне целеполагания в документах стратегического планирования на региональном уровне.

Таким образом, для отнесения территорий к Арктической зоне Российской Федерации может быть предложена взаимозависимая система, включающая в себя ряд критериев.

1. Начальный критерий: учет линии Полярного круга и/или выход к акваториям Северного Ледовитого океана.

2. Состав Арктической зоны Российской Федерации, определенный Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу.

3. Неделимость административно-территориальных единиц субъектов Российской Федерации, неучет которого ведет к нарушению административной целостности и затруднению реализации функций государственного управления.

4. Единство и целостность ресурсно-производственных комплексов, преимущественно ориентированных на транспортную систему Северного морского пути.

5. Соответствие реализуемых и/или планируемых к реализации инвестиционных проектов и/или мероприятий на территориях муниципальных районов, включаемых в состав сухопутных территорий АЗРФ, основным целям

и задачам государственной политики Российской Федерации в Арктике (в качестве обоснований целесообразно отражать также оценку их стратегической значимости для обеспечения национальной безопасности России в Арктике и значения проекта для экономики АЗРФ и возникающих социально-экономических эффектов от реализации, включая мультипликативные эффекты, а также его комплексный межведомственный (межотраслевой и межведомственный) и/или межрегиональный характер).

6. Отражение арктической специфики муниципальных образований и увязка перспективных планов их развития с федеральными документами стратегического планирования развития АЗРФ на уровне целеполагания в документах стратегического планирования на региональном уровне (для регионов, входящих в АЗРФ частично – выделение Арктической зоны субъекта Российской Федерации в документах стратегического планирования регионального уровня).

7. Ландшафтно-климатические критерии, представленные выше.

При этом целесообразно включать в состав сухопутных территорий АЗРФ только те административные единицы, которые полностью удовлетворяют всем вышеперечисленным критериям.

Институциональные условия пространственного развития Арктической зоны Российской Федерации

На федеральном уровне созданы необходимые институциональные условия активизации инвестиционных процессов в АЗРФ, сформирована соответствующая законодательная и нормативная правовая база, способствующая эффективному использованию всего комплекса мер прямого и косвенного экономического стимулирования социально-экономического развития макрорегиона, что подтверждается повышением позиции России в рейтинге *Doing Business 2016* Всемирного банка. Вступил в силу Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации». Принят Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Активно функционирует Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства и другие государственные институты развития. Формируется сеть территориальных инновационных кластеров. Активно развиваются другие инструменты пространственного развития экономики и привлечения инвестиций. Однако они недостаточно используются в АЗРФ.

Так, например, сложившаяся практика развития особых территорий свидетельствует:

– из 22 проектов создания особых экономических зон лишь один был запланирован к реализации на территории Арктической зоны Российской Федерации и до сих пор не получил развития (Портовая особая экономическая зона на территории муниципальных образований Кольский район и город Мурманск Мурманской области);

– из 9 территорий опережающего развития в Арктической зоне Российской Федерации планируется создание лишь одной из них (Территория опережающего социально-экономического развития «Беринговский» на территориях муниципальных образований Анадырский муниципальный район и городской округ Анадырь Чукотского автономного округа, Постановление Правительства Российской Федерации от 21 августа 2015 г. № 876);

– из 25 пилотных программ развития территориальных кластеров только один реализуется в Арктической зоне Российской Федерации (Судостроительный инновационный территориальный кластер Архангельской области).

С использованием институтов экономической политики в области поддержки реализации инвестиционных проектов, наиболее перспективных для применения в Арктике, ситуация аналогичная:

– в рамках Программы поддержки инвестиционных проектов, реализуемых на территории Российской Федерации на основе проектного финансирования, из 42, по которым принято положительное решение, только 2 направлены на социально-экономическое развитие макрорегиона (строительство ледокольных судов обеспечения класса icebreaker-8; строительство и реконструкция участка автомобильной дороги «Сыктывкар–Ухта–Печора–Усинск–Нарьян-Мар»);

– по направлению Фонда национального благосостояния – из 11 реализуемых проектов только 1 относится к арктическим (Строительство комплекса по добыче и подготовке газа, завода сжиженного природного газа и мощностей по отгрузке сжиженного природного газа и газового конденсата Южно-Тамбейского газоконденсатного месторождения на полуострове Ямал);

– из заключенных Фондом развития моногородов 17 генеральных соглашений с 11 регионами о сотрудничестве по развитию моногородов нет ни одного в Арктике.

Таким образом, задача текущего этапа заключается в консолидации всего комплекса действующих мер прямого и косвенного экономического стимулирования социально-экономического развития АЗРФ, их адаптация к условиям Арктики и организация работы с администрациями (правительствами) субъектов Российской Федерации, полностью или частично входящих в состав макрорегиона, по более активному использованию всего комплекса инструментов и механизмов повышения инвестиционной привлекательности на региональном уровне.

В этой связи для своевременной и адекватной реакции на имеющиеся вызовы, в первую очередь международные, Российской Федерации необходимо

осуществить ряд следующих первоочередных мер, направленных на консолидацию усилий и средств органов государственной власти, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, научного сообщества и деловых кругов в интересах комплексного социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации и реализации основных направлений государственной политики России в Арктике:

1. В области стратегического планирования Российской Федерации в рамках исполнения Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и реализации Стратегии национальной безопасности:

на уровне целеполагания:

– обеспечение эффективного пространственного развития АЗРФ с учетом взаимной согласованности отраслевого и территориального развития, совершенствования системы расселения и размещения производительных сил на территории макрорегиона, а также формирования новой географии экономического роста;

– увязка с документами стратегического планирования развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности отраслевых документов стратегического планирования на федеральном уровне и документов стратегического планирования социально-экономического развития макрорегионов и субъектов Российской Федерации, полностью или частично входящих в состав Арктической зоны Российской Федерации;

– на уровне планирования и программирования – повышение эффективности расходования бюджетных средств и привлечение внебюджетных источников финансирования к реализации мероприятий государственных программ Российской Федерации и федеральных целевых программ;

– на уровне прогнозирования – разработка долгосрочного прогноза и плана развития инфраструктуры в Арктической зоне Российской Федерации, в том числе на принципах государственно-частного партнерства.

2. В области стимулирования комплексного социально-экономического развития АЗРФ:

– консолидация мер экономического стимулирования и их адаптация к специфике АЗРФ, в том числе активизация инструментов проектного финансирования, предпринимательской инициативы и развития малого и среднего предпринимательства путем разработки и внедрения упрощенных критериев предоставления поддержки на реализацию деятельности индивидуальных предпринимателей, микро-, малых и средних предприятий в области приоритетных направлений развития экономики макрорегиона в рамках деятельности Федеральной корпорации по развитию малого и среднего предпринимательства;

– в рамках реализации норм Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные за-

конодательные акты Российской Федерации» расширение использования механизмов государственно-частного партнерства для реализации приоритетных направлений государственной политики России в Арктике и формирования опорной транспортной, энергетической, информационной и социальной инфраструктур, а также комплексного развития Северного морского пути как интегратора социально-экономического развития АЗРФ;

– стимулирование проектной инициативы и реализации кластерной политики в области диверсификации экономики АЗРФ и развития перспективных и новых видов экономической деятельности, в первую очередь: туристско-рекреационного комплекса и обеспечивающей инфраструктуры; рыбохозяйственного комплекса и марикультуры; лесохозяйственного комплекса; перерабатывающей нефтехимической промышленности; промышленности редкоземельных металлов; судостроения и смежных отраслей промышленности; элементов сервисной экономики и сферы услуг;

– расширение количества центров экономического роста в АЗРФ за счет стимулирования развития особых территорий, в первую очередь территорий опережающего социально-экономического развития;

– разработка и внедрение механизма поддержки реализации комплексных межведомственных пилотных проектов, направленных на диверсификацию экономики и социально-экономическое развитие АЗРФ, внедрение моделей развития особых территорий, а также комплексное управление прибрежными зонами в арктических регионах, на принципах субсидирования части затрат на их реализацию из федерального бюджета.

3. В области снятия инфраструктурных и технологических ограничений комплексному социально-экономическому развитию АЗРФ:

– формирование механизма приоритизации инфраструктурных инвестиционных проектов, предполагаемых к реализации в АЗРФ, на принципах их стратегической и общегосударственной значимости, оценки мультипликативных эффектов в экономической, социальной, бюджетной и прочих сферах, их комплексного (межотраслевого и межведомственного) и/или межрегионального характера, вклада от их реализации в достижение основных направлений государственной политики России в Арктике и обеспечение опережающего социально-экономического развития АЗРФ;

– стимулирование развития инновационной инфраструктуры, снижение зависимости от зарубежных технологий и продукции, адаптированных к применению в условиях Арктики, осуществление рационального импортозамещения в ключевых секторах арктической экономики;

– разработка, актуализация и реализация программ и проектов развития военной инфраструктуры с учетом возможностей ее использования в мирное время и сопряжения с объектами гражданской инфраструктуры АЗРФ;

– разработка и совершенствование технологий в области национальной безопасности Российской Федерации в Арктике с учетом возможностей их

применения в целях социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации.

4. В области развития равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества в Арктике:

– повышение эффективности координации российского участия в арктическом международном сотрудничестве с безусловным соблюдением национальных интересов Российской Федерации в Арктике и их отстаиванием на международной арене;

– активизация участия российской стороны в работе Арктического Совета, его рабочих и целевых групп, а также повышение эффективности использования Инструмента поддержки проектов Арктического совета, с учетом необходимости безусловного соблюдения принципа консенсуса принятия решений и учета позиции всех государств – членов Арктического совета в период председательства в нем США;

– активное развитие международных деловых, научных и культурных контактов, реализация совместных инвестиционных проектов с государствами – партнерами Российской Федерации в АЗРФ, стимулирование притока иностранных инвестиций и технологий в некритические секторы арктической экономики;

– стимулирование развития конгрессного движения в Арктике.

Перечисленные меры целесообразно законодательно закрепить в проекте Федерального закона «О развитии Арктической зоны Российской Федерации» и включить в состав новой редакции государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года».

© Батурова Г.В., Коновалов А.М., 2016

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Батурова Г.В., Коновалов А.М.* Стратегическое планирование социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации // *Регион: экономика и социология*. 2015. № 4 (88).
- [2] *Коновалов А.М.* Система государственного стратегического планирования и управления развитием Арктической зоны Российской Федерации // *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. 2012. № 34.
- [3] *Kononov A.* Transport Infrastructure of the Russian Arctic Zone: Problems and Solutions // *The Arctic: A Space of Cooperation and Common Security*. М.: IMEMO RAN. 2011.

REFERENCES

- [1] *Baturova G.V., Kononov A.M.* Strategicheskoe planirovanie sotsialno-economiceskogo razvitija Arkticheskoy Zony Rossijskoj Federatsii // *Region: ekonomika i sotsiologija*. 2015. N 4 (88).

- [2] *Kononov A.M. Sistema gosudarstvennogo strategicheskogo planirovanija i upravlenija razvitiem Arkticheskoj Zony Rossijskoj Federatsii // Natsionalnie interesy: priority I bezopasnost. 2012. N 34.*
- [3] *Kononov A. Transport Infrastructure of the Russian Arctic Zone: Problems and Solutions // The Arctic: A Space of Cooperation and Common Security. M.: IMEMO RAN. 2011.*

**SPATIAL DEVELOPMENT
FOR UNDERDEVELOPED AREAS
OF THE RUSSIAN FEDERATION
IN FRAME OF PUBLIC ADMINISTRATION:
PROBLEMS, PERSPECTIVES
AND INSTITUTIONAL ENVIRONMENT**

Galina V. Baturova

The studying of productive forces council
Ministry of Economic Development of the Russian Federation
and Russian Academy of Sciences
Moscow, Russia

A.M. Kononov

The studying of productive forces council
Ministry of Economic Development of the Russian Federation
and Russian Academy of Sciences
Moscow, Russia

Social and economic development of underdeveloped areas, mostly the Arctic zone of the Russian Federation is faced to objectively high risks in any kind of economic activities and also uncomfortable living conditions caused by an extreme combination of natural factors and shortage of infrastructure. The existing system for priming of economy in this field needs improvement of legislative and normative legal base on both federal and regional levels. The Government of the Russian Federation already accepts a number of separate measures, however while they don't allow to provide in full favorable conditions for attraction of investors in the High North of the Russian Federation. In the article is convincingly shown that creation of an institutional basis of realization of the Arctic policy with participation of the state, business, science, and civil institutions on the basis of mutual responsibility becomes the major condition of a sustainable development of the Arctic zone of the Russian Federation. At the heart of projects for new economic development of macroregion institutional transformations which will positively change an investment climate should lie and will provide capital inflow. The article proves necessity of determination and legislative recognition of macroregion as independent object of a public administration and policy in the frame of system of the state strategic planning.

Key words: public administration, underdeveloped area, spatial development, institutional terms, institutional environment, Arctic zone of the Russian Federation

**РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ
МНОГОФУНКЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕНТРОВ
ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ НАСЕЛЕНИЮ
(НА ПРИМЕРЕ ПРИМОРСКОГО КРАЯ)**

Е.О. Заполева

Научно-технический центр «Перспектива»
Тюмень, Россия

А.А. Захарченко

Научно-технический центр «Перспектива»
Тюмень, Россия

В.В. Пить

Научно-технический центр «Перспектива»
Тюмень, Россия

Е.С. Мудрик

Приморский научно-исследовательский центр социологии
Владивосток, Россия

В статье рассматриваются вопросы повышения качества оказания и доступности государственных и муниципальных услуг. С активным развитием телекоммуникационных технологий процедуры получения услуг и информации позволяют значительно расширить, модернизировать систему предоставления государственных услуг населению и сократить время, которое тратится на их получение. Сегодня с данной целью начинают повсеместно внедряться многофункциональные центры (МФЦ), позволяющие в сжатые сроки с помощью системы «одного окна» получить необходимые государственные и муниципальные услуги. В статье приводится пример мониторинга оценки удовлетворенности населением существующими формами взаимодействия с госорганами, такими как МФЦ на территории Приморского края. В исследовании оценивались такие показатели работы службы, как график работы МФЦ; территориальная доступность МФЦ; размер, оснащенность, интерьер помещения МФЦ; организация очереди; уровень обслуживания со стороны специалистов и др. Мониторинг в целом показал высокую степень удовлетворенности посетителей предоставлением государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна», хотя несмотря на это участниками опроса все же был высказан

ряд замечаний к работе многофункциональных центров, которые на сегодняшний день нуждаются в устранении.

Ключевые слова: государственные услуги; муниципальные услуги; многофункциональные центры; качество; информация; обслуживание; органы власти; эффективность

Повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг на сегодняшний день становится одной из важнейших задач в контексте реализации концепции социального государства, на чем неоднократно делали акцент в качестве приоритета официальные лица страны. Так, статья В.В. Путина «Строительство справедливости. Социальная политика для России» начинается со слов: «Россия – социальное государство. Мы имеем гораздо более высокий уровень социальных гарантий, чем страны с сопоставимым уровнем производительности труда и доходами на душу населения» [5].

Взаимоотношения государственных институтов и населения, построенные по принципу простоты и беспрепятственности процедур получения услуг и информации, позволяют гражданам расширить и облегчить возможности реализации своих прав, а следовательно, и формируют позитивные, лояльные представления об органах государственной власти и местного самоуправления как открытых для нужд населения инстанциях, призванных содействовать в решении проблем и исполнении законных интересов людей. На реализацию данной задачи нацелено административное реформирование, в рамках которого принят Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

На сегодняшний день в науке не сложилось единого системного представления об услугах, предоставляемых государством. Вплоть до XX в. термин «услуги» рассматривался в контексте рыночной экономики, описываясь в рамках производительного труда (К. Маркс, Ф. Энгельс), либо исключался из сферы производства (А. Смит, Д. Рикардо).

Понятие «услуги» по отношению к сфере государственного управления стало активно применяться в научных дискуссиях в странах Запада в первой половине XX в. в рамках становления концепции «сервисного государства», где практически любая деятельность государства по взаимодействию с индивидами определяется как государственная услуга [2. С. 45]. В 1930-е гг. в труде «Публичная администрация как субъект, предоставляющий услуги» (*Die Verwaltung als Leistungsträger*, 1938) Эрнст Форстхофф научно обосновал концепцию государственного управления, предоставляющего услуги населению, в противовес преобладающего в научной среде представления о подавляющем, принудительном воздействии власти на общество [6].

Позже, в 1980–1990-е гг. в ряде стран Западной Европы и США широкое распространение получила концепция сервисного публичного управления, осуществляемого органами государственной власти и местного самоуправ-

ления, где функциональным назначением государства становилось служение индивиду [2. С. 45].

В России научный подход к определению государственной услуги находится на стадии формирования. На текущий момент понятие «государственная услуга» и «муниципальная услуга» официально закреплены в Федеральном законе № 210 и описаны как деятельность, осуществляемая по запросам заявителей [8]. И.А. Шмерина конкретизирует эти термины как действия, которые оказывает государственный/муниципальный орган в ответ на обращение гражданина или юридического лица [9. С. 113], указывая при этом на семантический диссонанс, при котором услуга воспринимается как нечто, оказываемое по доброй воле, на свое усмотрение, в то время как речь идет о регламентированных функциях государственных и муниципальных органов. Д.А. Повный, в свою очередь, при анализе Указа Президента «О системе и структуре органов исполнительной власти» справедливо замечает, что, следуя логике Указа, государственную услугу следовало бы определить как одну из государственных функций [4. С. 67].

Л.К. Терещенко анализирует понятие «государственных услуг» путем функционального соизмерения их с публичными и муниципальными услугами и описывает как одну из основных форм отношений гражданина, юридического лица и власти, где государство рассматривается как «поставщик услуг» [7. С. 17], акцентируя внимание на проблеме качества и полноты оказания услуг. Появление и актуализация такой формы социального взаимодействия, по мнению автора, вызвано изменением роли и задач государства в обществе, утверждением новых ценностей и приоритетов [7. С. 18].

Ряд исследователей рассматривают показатель полноты и своевременности оказания госуслуг как один из наиболее значимых индикаторов административно-политического и социально-экономического развития страны [10. С. 44], а также эффективности государственного и муниципального управления [3. С. 87].

На сегодняшний день для обеспечения удобной системы взаимодействия между населением и государственными институтами и эффективной реализации государственной программы «Информационное общество (2011–2020 годы)» активно применяются инновационные методы, такие как предоставление государственных и муниципальных услуг посредством многофункциональных центров (далее – МФЦ) и системы «одного окна». Исходя из предположения, что удобность и доступность способов предоставления государственных/муниципальных услуг и результаты процесса обращения в госорганы формируют у граждан общее впечатление об эффективности функционирования государственного аппарата как такового, уместными и необходимыми представляются мониторинги общественного мнения на предмет оценки удовлетворенности населением существующими формами взаимодействия с госорганами, такими как МФЦ.

Один из таких мониторингов был проведен в 2015 г. в 8-ми муниципалитетах Приморского края¹. Данный субъект Федерации представляет особый интерес как интенсивно развивающийся регион, включенный Правительством в перечень особых экономических зон и территорий опережающего развития. В социологическом исследовании приняли участие 1000 респондентов – пользователей услуг МФЦ, которым было предложено оценить следующие параметры работы службы:

- график работы МФЦ;
- размещение, территориальная доступность МФЦ;
- возможные способы подъезда к МФЦ, организация входа в МФЦ;
- размер, оснащенность, интерьер помещения МФЦ;
- организация очереди;
- уровень обслуживания со стороны специалистов;
- возможность предварительного консультирования по телефону;
- детальность и доступность информации о порядке предоставления услуги, размещенной на информационных стендах МФЦ;
- сроки предоставления государственной услуги;
- результат предоставления государственной услуги.

На рисунке 1 представлено распределение положительных оценок по изучаемым критериям деятельности МФЦ.

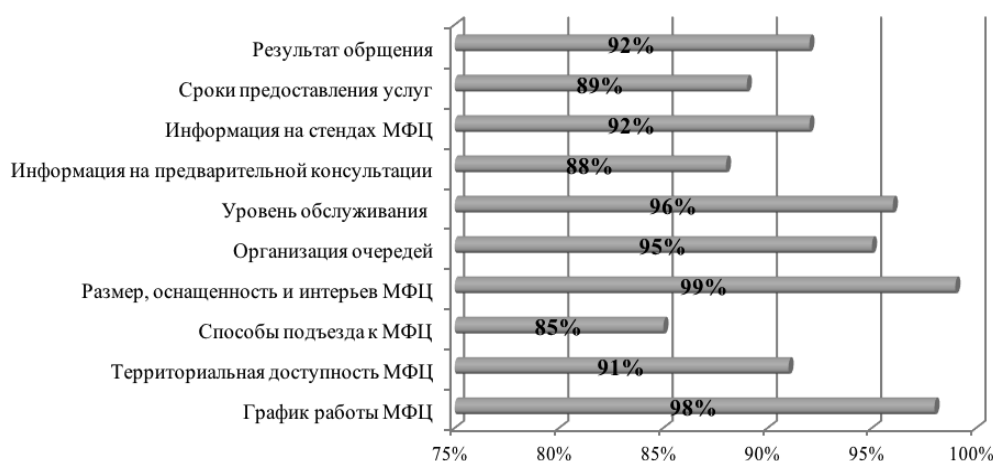


Рис. 1. Доли положительных оценок респондентов

Так, модальное распределение ответов респондентов на вопросы, предполагающие оценку различных характеристик функционирования МФЦ, ука-

¹ Исследование проведено по инициативе и при поддержке Департамента внутренней политики Приморского края.

зывает на высокую степень удовлетворенности посетителей предоставлением государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна». Тем не менее респондентами был высказан ряд замечаний, которые на сегодняшний день нуждаются в устранении (корректировки до минимальных значений). Рассмотрим более подробно результаты опроса:

Наиболее популярные каналы получения информации об услугах, оказываемых по принципу «одного окна» – друзья, родственники, коллеги и непосредственное обращение в государственные органы.

Подавляющее большинство опрошенных жителей пользовались или знают о существовании МФЦ и услуг, предоставляемых по принципу «одного окна». Доля респондентов, неинформированных об услугах МФЦ, не превышает 17%.

Весьма разрозненными оказались ответы опрошенных о частоте посещения государственных органов до момента получения услуги. Примерно в равных долях указывались одно посещение, два посещения, три и более посещений.

Однозначно положительно оценивается опрошенными жителями скорость работы специалиста МФЦ с заявителем. Так, более половины респондентов указывают на время от 1 до 15 минут, четверть опрошенных отмечают время от 16 до 30 минут. Это является достаточно высоким показателем скорости работы специалистов центра.

На основе данных опроса можно сделать вывод, что ожидание получения услуги в очереди в МФЦ Приморского края весьма невелико и, как правило, не превышает 15 минут. При этом достаточно большая группа респондентов указывала на отсутствие очередей.

Обобщая ответы опрошенных жителей, можно сказать, что преобладающее большинство респондентов довольны имеющимися способами оплаты государственной пошлины. Недовольными оказываются лишь 6% опрошенных. Это является положительной характеристикой сервиса предоставляемых услуг.

Средние траты на получение государственной (муниципальной) услуги среди жителей края составили от 40 до 500 рублей и от 500 до 1500 рублей, что является скорее приемлемой суммой при получении услуги.

Крайне низкую коррупционную составляющую демонстрируют МФЦ Приморского края. Практически 100% опрошенных жителей утверждают, что им никогда не приходилось лично сталкиваться с предложениями ускорить получение услуги за дополнительную, неофициальную плату.

По большей части с какими-либо трудностями при получении услуги по принципу «одного окна» респонденты не сталкивались. Незначительная доля респондентов среди трудностей отметили следующие: пришлось обращаться еще в дополнительные инстанции для сбора необходимых документов и нужно было изыскивать технические возможности для подготовки документов (распечатка, ксерокопирование, сканирование).

В большинстве своем опрошенные жители не пользуются возможностью предварительного консультирования по телефону и возможностью получения дополнительной информации через Интернет. Тем не менее, большинство тех, кто воспользовался данными возможностями, указывают, что остались удовлетворены полученной информацией.

В большинстве (90% и более) респонденты удовлетворены детальностью и доступностью информации о порядке предоставления услуги, размещенной на информационных стендах МФЦ; сроками предоставления государственной услуги и результатом предоставления государственной услуги.

Лишь четверть опрошенных приходили в МФЦ с целью получения консультации. При этом они практически всегда оказывались удовлетворены полученной там информацией.

Таким образом, основываясь на мнениях респондентов, можно сделать вывод, что в целом система оказания государственных и муниципальных услуг, предоставляемых по принципу «одного окна», в Приморском крае функционирует достаточно эффективно. Рассматривая степень удовлетворенности населения предоставлением услуг посредством МФЦ в качестве индикатора эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, мы можем судить о эффективном функционировании госорганов Приморского края.

© Заполева Е.О., Захарченко А.А., Пить В.В., Мудрик Е.С., 2016

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Акулич М.М., Заполева Е.О., Захарченко А.А., Пить В.В. Специфика исследования правовой культуры населения в эмпирической социологии // Гуманитарные и социально-экономические науки, Ростов-на-Дону. 2015. № 1. С. 114–118.
- [2] Коженко Я., Мамычев А. Сервисное государство: проблемы теории и практики реализации // Власть. 2010. № 3. С. 44–46.
- [3] Лыков В.И. Качество муниципальных услуг как показатель эффективности муниципальной управленческой деятельности // Теория и практика общественного развития. 2011. № 4. С. 87–91.
- [4] Повный Д.А. Понятие «государственная услуга» в контексте административной реформы, проводимой в российской федерации // Вестник Челябинского государственного университета. 2009. № 7. С. 66–68.
- [5] Путин В.В. Строительство справедливости. Социальная политика для России. URL: <http://rg.ru/2012/02/13/putin-statya.html>.
- [6] Сравнительно-аналитический отчет о становлении и развитии института публичных услуг за рубежом (Проект «Продвижение электронного правительства для улучшения качества предоставления государственных услуг»). URL: <http://www.uz.undp.org>.
- [7] Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. 2004. № 10. С. 15–23.

- [8] Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023.
- [9] Шмерлина И.А. «Услуга». Семантика концепта и логика российских реформ // Социологический журнал. 2013. № 2. С. 111–124.
- [10] Ястребов О.А., Амбарцумян К.А. О концептуальных признаках категории «государственные услуги» // Теория и практика общественного развития. 2015. № 2. С. 44–46.

REFERENCES

- [1] Akulich M.M., Zapoleva E.O., Zaharchenko A.A., Pit' V.V. Specifica issledovaniya pravovoy kul'tury naseleniya v ehmpiricheskoj sociologii // Gumanitarnye i social'no-ehkonomicheskie nauki, Rostov-na-Donu. 2015. № 1. S. 114–118 [Specificity studies of legal culture of the population in empirical sociology // Humanitarian and socio-economic sciences].
- [2] Kozhenko YA., Mamyshev A. Servisnoe gosudarstvo: problemy teorii i praktiki realizacii // Vlast'. 2010. № 3. S. 44–46 [Service state: theory and practice problems implementing // The Power].
- [3] Lykov V.I. Kachestvo municipal'nyh uslug kak pokazatel' ehffektivnosti municipal'noj upravlencheskoj deyatel'nosti // Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya – 2011. № 4. S. 87–91 [The quality of municipal services as an indicator of the efficiency of municipal management activity // Theory and practice of social development].
- [4] Povnyj D.A. Ponyatie «gosudarstvennaya uslug» v kontekste administrativnoj reformy, provodimoy v rossijskoj federacii // Vestnik CHelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. 2009. № 7. S. 66–68 [The notion of “public service” in the context of administrative reform in the Russian Federation // Bulletin of the Chelyabinsk State University].
- [5] Putin V.V. Stroitel'stvo spravedlivosti. Social'naya politika dlya Rossii. URL: <http://rg.ru/2012/02/13/putin-statya.html> [Construction justice. Social policy for Russia].
- [6] Sravnitel'no-analiticheskij otchet o stanovlenii i razvitii instituta publicnyh uslug za rubezhom (Proekt «Prodvizhenie ehlektronnogo pravitel'stva dlya uluchsheniya kachestva predostavleniya gosudarstvennyh uslug»). URL: <http://www.uz.undp.org> [The comparative analytical report on the formation and development of the institute of public services abroad (project “e-Government Promotion to improve the quality of public services”)].
- [7] Tereshchenko L.K. Uslugi: gosudarstvennye, publichnye, social'nye // «Zhurnal rossijskogo prava». 2004. № 10. S. 15–23 [Services: government, public, social // Journal of Russian law].
- [8] Federal'nyj zakon Rossijskoj Federacii ot 27 iyulya 2010 g. N 210-FZ «Ob organizacii predostavleniya gosudarstvennyh i municipal'nyh uslug»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023 [Federal Law of 27 July 2010 N 210-FZ “On the organization of public and municipal services”].
- [9] Shmerlina I.A. «Usluga». Semantika koncepta i logika rossijskih reform // Sociologicheskij zhurnal. 2013. № 2. S. 111–124 [Semantics of the concept and logic of Russian reforms // Sociological Journal].
- [10] Yastrebov O.A., Ambarcumyan K.A. O konceptual'nyh priznakah kategorii «gosudarstvennye uslugi» // Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya. 2015. № 2. S. 44–46 [On the conceptual signs of ‘public services’ category // Theory and practice of social development].

**DEVELOPMENT OF SYSTEM
OF THE MULTIPURPOSE CENTERS OF PROVIDING
THE STATE AND MUNICIPAL SERVICES
TO THE POPULATION
(ON THE EXAMPLE OF PRIMORSKY KRAI)**

Eugeniya O. Zapoleva

Scientific-Technical Center “Perspective”
Tyumen, Russia

Anna A. Zakharchenko

Scientific-Technical Center “Perspective”
Tyumen, Russia

Victor V. Pit

Scientific-Technical Center «Perspective»
Tyumen, Russia

Elena S. Mudrik

Seaside Research Sociological Center
Vladivostok, Russia

The article deals with improving the quality of the provision and accessibility of public and municipal services. With the rapid development of telecommunications technology procedures for obtaining services and information to significantly expand and modernize the system of provision of public services to the population and reduce the time spent on their production. Today, multi-function centers (MFC) are beginning to take root everywhere for this purpose, allowing in a short time with the help of «one window» system to obtain the necessary state and municipal services. The article is an example of monitoring satisfaction scores a population of existing forms of cooperation with government agencies, such as the MFC in the Primorsky krai. The study evaluated the performance of services such as schedule the MFC; territorial availability of the MFC; size, equipment, interior space MFC; queuing; the level of service on the part of specialists and others. Monitoring in general showed a high degree of satisfaction of users of public and municipal services on the principle of «one window». Although, despite that the participants of the survey is still a number of comments to the work of the multipurpose centers, which are currently in need of elimination.

Key words: public services; municipal services; multipurpose centers; quality; information; service; authorities; efficiency

УПРАВЛЕНИЕ РЕФОРМИРОВАНИЕМ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ

РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ (PUBLIC & BUSINESS ADMINISTRATION) В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ – ОПЫТ, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ

М.А. Игнацкая

Статья представляет собой первую часть исследования, в котором рассматриваются общее состояние, тенденции и проблемы дальнейшего развития системы дополнительного профессионального образования (ДПО) взрослых в области социального управления в России и за рубежом. Исследуется передовые образцы опыта подготовки кадров специалистов в системе ДПО в развитых странах Запада и Востока с точки зрения возможностей их адаптации к российским социокультурным реалиям. Особое внимание уделено обеспечению надлежащего качества специальной профессиональной подготовки педагогов (профессорско-преподавательского состава) для работы в системе ДПО взрослых в современной России через призму накопленного за рубежом позитивного опыта.

Ключевые слова: дополнительное профессиональное образование взрослых (ДПО (в)), преподаватель системы ДПО (в), система непрерывного профессионального образования, зарубежные системы и модели ДПО (в)

Сущность, общая характеристика и текущее состояние системы ДПО (в) в сфере социального управления в России

История становления отечественной системы дополнительного образования свидетельствует, что она берет свое начало в первой половине двадцатого века; до конца 1990-х гг. развитие шло в основном в рамках межотраслевых институтов повышения квалификации специалистов народного хозяйства; с середины 1990-х гг. началось активное развитие и рост численности учреждений и организаций дополнительного профессионального образования в рамках систем СПО, ДПО и ВПО. Для справки напомним, что в настоящее время в РФ насчитывается порядка 1000 подразделений ДПО с ежегодно обучаемыми в них 400 тыс. специалистов. При этом характерной особенностью данной системы на современном этапе является ключевая роль в ней высших учебных заведений (университетов), на базе которых создается и развивается внутривузовская система ДПО.

Главной задачей современного этапа развития российской системы дополнительного профессионального образования взрослых официально признается непрерывное повышение квалификации кадров специалистов на основе постоянного совершенствования Федеральных государственных образовательных стандартов третьего поколения (ФГОС 3+) РФ. Эта задача с конца 1990-х гг. реализуется преимущественно в формах:

- переподготовки, то есть освоения ЗУНов, необходимых для выполнения нового вида профессиональной деятельности и получения новой квалификации;

- повышения квалификации, то есть обновления теоретических и практических знаний в соответствии с новыми требованиями к уровню профессиональной квалификации и необходимостью решения новых профессиональных (производственных) задач;

- стажировки, нацеленной на закрепление на практике ЗУНов, полученных в ходе подготовки и ознакомления с инновационным опытом;

- актуализации знаний посредством участия в конференциях, семинарах, круглых столах и т.п., а также в процессе сфокусированного самообразования.

Отечественные программы ДПО (в) четко подразделяются по объему предоставляемых знаний: если повышение квалификации представляет собой краткосрочные программы в целях расширения профессиональных ЗУНов (знаний, умений и навыков) в одной области, то профессиональная переподготовка ориентируется на программы средней продолжительности, нацеленные на комплексное углубление ЗУНов в рамках уже освоенной профессии или даже на межпрофессиональном уровне и овладении дополнительной профессиональной квалификацией.

Имея в виду общую характеристику и текущее состояние системы ДПО (в) в РФ, укажем на явный перекоп в структуре реализуемых программ: здесь превалирует повышение квалификации, которое становится обязательным требованием со стороны растущего числа крупных российских работодателей. В цифрах характер программ ДПО можно описать через его структуру: 90,1% приходится на повышение квалификации, 8,2% на профессиональную переподготовку и только 1,7% на стажировки [6. С. 25, 26]. Во внутренней же структуре повышения квалификации доминируют самые короткие по своей продолжительности программы (от 72 до 300 часов, причем максимально используются именно 72-часовые программы).

Безусловно значимым в обеспечении нового качества системы ДПО (в) в РФ является мнение современного агрегированного (особенно крупного) российского работодателя, который в подавляющем большинстве случаев (до 85%) явно предпочитает ориентироваться на повышение квалификации уже работающих сотрудников, а не принимать новых. Главная причина связана с достаточно затратной необходимостью «доводить» новых работников до требований современного рабочего места не менее двух–трех лет (иными словами, речь идет о крайне низком уровне владения важнейшей компетенцией информационной эпохи «cognitive mobility» или познавательной мобильностью усредненным российским наемным работником). При этом 25% российских работодателей отмечают, что их персоналу не хватает именно управленческих компетенций, а еще 20% указывают на дефицит компетенций по использованию современных ИКТ. Если же посмотреть на общую картину состояния мотивации российского персонала к прохождению программ ДПО (в), то в качестве основного результата 31,9% указывают на карьерный рост, 22,2% – на возможность перейти на лучшую работу, 15,3% – на сохранение текущего рабочего места, 13,9% – на рост заработной платы (согласно мониторингу Центра экономики непрерывного образования РАНХиГС от 2013 г.). Причем до 80% респондентов согласны с утверждением, что программы расширения квалификации действительно способствуют получению новых полезных ЗУНов и профессиональных компетенций, а 70% подтвердили наличие прямой связи между прохождением программ ДПО (в) и развитием трудовой карьеры. Еще 56% согласились с утверждением, что работодатель всегда заинтересован в профессиональном обучении своих сотрудников, а 49% указали, что работающий должен быть готов сам оплатить свое ДПО.

Итак, большинство российских работодателей и работников считают повышение квалификации необходимым элементом современных трудовых отношений и обязательным атрибутом профессиональной деятельности. При этом исследования показали существование огромной нехватки у усредненного российского наемного работника управленческих, экономических, информационных и технических компетенций (речь идет о персонале всех типов предприятий – и крупных, и средних, и малых). Эта нехватка отражает

серьезные реальные проблемы, говорящие о том, что в целом отечественные системы ВПО и ДПО (в) пока не отвечают ни текущим, ни тем более перспективным социально-экономическим потребностям. В целом, российские работодатели все меньше рассчитывают на отечественные вузы при организации повышения квалификации своего персонала, делая это либо непосредственно на своих предприятиях либо в специализированных учебных центрах (на вузы ориентированы не более 25% успешных предприятий и 20% всех остальных), что объективно обеспечивает крупнейшую нишу для ДПО (в) в российских вузах.

Таким образом, если в западном и восточном зарубежном опыте развития систем ДПО (в), который насчитывает многие десятилетия и имеет крупные достижения (поэтому он будет рассмотрен отдельным подразделом данной статьи), отражен уже осуществленный и институционализированный переход от авторитарно-технократической к гуманистической, личностно-ориентированной парадигме, то в условиях современной российской действительности подобный переход еще только предстоит реализовать в масштабах всей страны.

Кроме того, в отечественной системе развития дополнительного образования стоит ключевая задача совершенствования содержательного контента специальной профподготовки профессорско-преподавательского состава для работы в секторе непрерывного образования взрослых (ППС для ДПО (в)). Подобная задача находится еще только в самом начале своей реализации и требует, в первую очередь, разработки полной учебно-программной документации нового поколения, основанной на новых концептуальных подходах. Последние нуждаются в обеспечении полной (и формальной, и содержательной) реализации всех установок и требований к подготовке кадров специалистов в соответствии с ФГОС 3+, а также безусловного учета требований к специалисту со стороны практики, то есть со стороны потенциального агрегированного работодателя [см. подробно 4], и, кроме того, обязательной реализации компетентностного и междисциплинарного/межпрофессионального подходов. Таким образом, содержательный контент максимально ориентируется на опережающую подготовку к реализации реформирования в сфере образования в целом и осуществляется в соответствии с инновационными процессами, направлениями и трендами развития мировой образовательной среды [12].

Новые условия функционирования обусловлены повсеместным ключевым трендом постиндустриального перехода в образовании, который в отечественных условиях начался только с 1990-х гг. и происходит слишком медленно; отсюда и отставание по ряду важнейших показателей такого перехода от развитых стран (например, по развитию исследований в вузах, переходу к «гибким» специальностям, развитию новых форм образования, внедрению современных интерактивных образовательных технологий (СИОТ), рыночным позициям в мире и интернационализации высшей школы) [3. С. 116]. Необхо-

димось ускорения постиндустриального перехода в образовании выдвигает новые возросшие требования к ППС в системе ДПО (в), то есть нуждается в новом уровне профессиональной подготовки и объемах интеллектуального багажа педагогов-андрагогов, способных обеспечить высшую конкурентоспособность как отечественной системы дополнительного образования в целом, так и индивидуальную – педагогических кадров в частности. Это особенно важно еще и потому, что согласно многим социологическим исследованиям [см. 5; 2] можно однозначно заключить, что, по массовому мнению российских респондентов, качество обучения в отечественной системе ДПО (в) до сих пор определяется индивидуально-личностными характеристиками и особенностями задействованного в системе профессорско-преподавательского состава (чего на самом деле объективно быть не должно, согласно лучшим западным и восточным одинаково высоким стандартам преподавания и системе в целом, которая изначально отбраковывает профнепригодных). Поэтому при разработке концептуальных основ подготовки ППС для системы ДПО (в) в России нужно учитывать и социальный заказ общества в целом, и государства, а также всю совокупность внешних связей, способных оказать определяющее влияние на организацию такой системы.

При этом традиционная модель профподготовки и профобразования управленцев сфер РА и ВА, в том числе в системе ДПО, по своей логике не исчерпала себя, но в современных условиях нуждается в инновационном переосмыслении как в формальном (на институциональном уровне), так и в содержательном (технологическом) плане [5]. Это переосмысление лежит в плоскости инновационного понимания непрерывности профподготовки и профразвития российских управленцев всех рангов, ДПО для которых пока все еще не направлено на решение всего спектра текущих проблем органов сферы публичного и бизнес-управления (на уровне кого, чему и как учить с учетом передовых и лучших образцов мирового образовательного опыта) [14; 11; 9]. Так, большинство российских респондентов в сфере социального управления подчеркивают, что важны не только и не столько практические специализированные знания, обеспечивающие владение *technical skills & competencies*, которыми они и так владеют на уровне профессионального освоения основ управленческой деятельности, сколько *human relations skills & competencies*, которые обеспечивают все прочие уровни владения профессиональными ЗУНами и компетенциями (1). Главным же в системе ДПО (в) в сфере социального управления в широком смысле понимания этой категории становится формирование личности с высокоразвитыми профессиональными качествами, уровнем обобщения, умением быстро принимать ситуативно адекватные и стратегически оптимальные решения, а также нести ответственность за их выполнение. Такие качества гарантируют более легкую профессиональную адаптацию к должности, достижение максимальных результатов, влияя на окружающую среду и преобразовывая ее.

Кроме того, по состоянию на текущий момент на основе многих социологических исследований следует четко формулировать и определять объективные потребности в повышении квалификации и/или переподготовке на основе совершенствования программ ДПО в зависимости от общего профессионального уровня слушателей, а также уровня их состоявшейся профессиональной самореализации (см. подробно прим. (2)).

Как справедливо предлагает в выводах к проведенным ею социологическим исследованиям по определению ведущих потребностей государственных гражданских служащих (civil servants) И. Газиева [2], максимальное внимание в развитии и совершенствовании системы ДПО для структур государственного и муниципального управления следует уделять анализу сложившихся особенностей типологических групп, а также кропотливой работе по разъяснению возможностей ДПО лично для каждого участника системы, его персональных карьерных перспектив применения на практике полученных новых ЗУНов. Кроме того, российские структуры ГМУ объективно нуждаются, чтобы в систему ДПО в рамках повышения квалификации государственных гражданских служащих были включены на обязательной основе коммуникативно-ориентированные курсы социально-психологической направленности. Также весьма полезно в целях повышения и общего роста профессиональной эффективности государственных гражданских служащих работать над повышением эффективности ДПО посредством разработки и внедрения в систему профобразования специальных курсов для руководителей сферы ГМУ всех рангов по навыкам работы с их подчиненными (особенно по третьей и четвертой типологическим группам – см. прим. (2) [2]).

Тенденции, прогрессивный опыт и вектор направленности развития зарубежных моделей ДПО (в)

В современном постиндустриальном обществе первооснову экономики систем ВПО и ДПО в мире составляет усиление процессов глобализации, интеграции и унификации в масштабах мирового сообщества в целом на основе международного разделения труда и все более массовых миграций специалистов, особое место среди которых в информационную эпоху занимают так наз. «золотые воротнички». Отсюда вытекает острая объективная необходимость в подготовке кадров принципиально нового поколения и качества владения профессией с высоким уровнем “cognitive mobility” в качестве доминирующей профессиональной компетенции, в том числе и управленческой. В рамках систем ВПО и ДПО эту необходимость реализует в качестве базовой первоосновы иной контент образования, которое становится все более массовым, гибким и интернациональным [3; 10].

В этой связи основным стратегически долгосрочным трендом развития современных систем образования за рубежом становится реализация идеи непрерывного профессионального образования на протяжении всей жизни, а в самой системе непрерывного образования особое место уже заняло профессиональное образование взрослых как наиболее значимое образовательное направление (*continuing adult education*) (3).

Основной тренд обуславливает следующие базовые тенденции развития ДПО (в) за рубежом:

- признание ведущей роли ДПО в наиболее развитых странах Запада и Востока;

- изменение приоритетов, в рамках которых лидерство в развитии систем дополнительного образования захватило ДПО взрослых;

- рост роли государства в процессах обеспечения профессионального обучения, который выражается в их приоритетном финансировании при постоянном централизованном контроле;

- интенсивное развитие всех форм дополнительного образования для взрослых с приоритетом ДПО, проявляющееся в расширении числа провайдеров, особенно среди вузов; растущее многообразие предлагаемых программ; доступность программ для населения;

- признание всех форм предшествующего обучения на уровне высшего образования (независимо от путей приобретения ЗУНов и компетенций), то есть включение ДПО в образовательное пространство ВПО и дальнейшая унификация программ обучения в рамках этой системы.

Реализацию вышеуказанных тенденций на практике обеспечивают национальные образовательные системы ВПО и ДПО послевузовского образования, а также системы повышения профессиональной квалификации и переподготовки специалистов.

Действие общих тенденций проявляется в накопленном развитыми странами прогрессивном опыте развития зарубежных моделей ДПО. Так, на них объективно работает Болонская конвенция (1999 г.), продвигающая европейскую систему образования в течение всей жизни с целью создания единого образовательного пространства на основе распространения системы кредитных (зачетных) единиц для обеспечения мобильности граждан и возможности их трудоустройства благодаря прозрачности дипломов об образовании.

Болонская конвенция во главу угла ставит непрерывность образовательного процесса, его преемственность, а также признание внеинституциональных форм дополнительного образования взрослых с приоритетом ДПО.

Болонский процесс декларирует и реализует реформирование всей системы ВПО со стратегическим прицелом на формирование профессиональных компетенций и познавательной (когнитивной) мобильности. В его рамках полноценные программы ДПО (в) имеют модульную структуру; каждый модуль охватывает несколько курсов, объединенных общей образовательной целью и

принципом междисциплинарности (а нередко – и межпрофессиональности), завершение изучения которых происходит в форме междисциплинарного общего экзамена. При этом все программы в обязательном порядке должны быть аккредитованы в специальных агентствах на предмет соответствия динамично меняющимся и развивающимся мировым образовательным стандартам.

Таким образом, в основе развития передовых европейских систем ВПО и ДПО лежат квалификационные рамки и зачетные единицы, обеспечивающие гибкость образовательных траекторий и возможности горизонтальной мобильности, то есть смены траектории при обеспечении зачета всех ранее полученных компетенций, необходимых для получения новой специальности. Подобный подход в рамках ЕС уже позволил решить на перспективу вопрос сравнимости, прозрачности и взаимного признания квалификаций. Важно также подчеркнуть, что в ЕС проблемы развития систем ВПО и ДПО решаются на высшем политическом уровне в контексте общеевропейской и национальных стратегий занятости и социально-экономического роста. Сам процесс совершенствования национальных систем осуществляется при активном участии социальных партнеров, что обеспечивает связь ВПО и ДПО с рынком труда и реальными меняющимися потребностями современного работодателя [7. С. 160–162; 8].

С точки зрения накопленного прогрессивного опыта, а также возможностей его учета и адаптации к российским потребностям и реалиям американская и японская системы ВПО и ДПО могут рассматриваться совместно, поскольку они имеют ряд серьезных аналогий. Так, в обеих системах предусмотрен, как и в европейской, процесс учета зачетных единиц (кредитов); переподготовка специалистов осуществляется ежегодно; образовательные программы разрабатываются компаниями самостоятельно. При этом процесс обучения осуществляется без отрыва от производства (прежде это была отличительная черта только одной японской системы управления персоналом). Кроме того, и в американской, и в японской системах переподготовке и повышению квалификации придается первостепенное значение – все крупные компании имеют собственную систему переподготовки персонала, а новые сотрудники обязываются проходить профессиональную переподготовку ежегодно, и таким образом профессиональное обучение осуществляется непрерывно.

Внутри американской системы подготовку и повышение квалификации персонала, а также развитие собственных обучающих технологий осуществляют четыре типа организаций – школы управления (бизнеса), факультеты и подразделения вузов, профессиональные сообщества и консультационные компании. В традиционном американском духе сверхзадачей ДПО в США признается обеспечение максимальной прикладной отдачи полученных ЗУНов и профессиональных компетенций. Американская система ДПО взрослых является приоритетной в развитии всей образовательной системы в целом и

регламентируется законом «Life-Long Learning Act» от 1976-го г. на основе государственной поддержки и финансирования. Американская система жестко придерживается принципа непрерывности образования, без соблюдения которого нет и не может быть продвижения по служебной лестнице; для подтверждения непрерывности образования служат систематические и обязательные аттестации сотрудников, в рамках которых показателем непрерывности образования выступает профессиональное развитие (professional development). Реализация ДПО (в) осуществляется через так называемые «свободные университеты» на основе учебных курсов различной направленности в прямой зависимости от потребностей взрослой аудитории. Обстановка занятий – типично американская, то есть максимально неформальная, а сам общий принцип неформальности является доминирующим.

«Свободными университетами» руководят традиционные университеты, ведущим среди которых выступает Национальный университет США. Таким образом, ДПО (в) в США характеризуется высокой гибкостью и разнообразием в целях обеспечения максимального удовлетворения профессиональных запросов клиентов.

В японской же системе общую основу профессионального обучения в фирмах составляет концепция формирования «гибкого работника» в целях подготовки по нескольким специальностям (двум–трем как минимум) при обязательном повышении квалификации на протяжении всей жизни. На реализацию данной концепции в расчете на одного занятого среднестатистический японский работодатель тратит в среднем в 3–4 раза больше американского. Непрерывное образование в Японии выступает как часть процесса труда, и в среднем каждый занятый тратит на него 8 часов в неделю. Кроме того, в японской системе огромное внимание уделяется развитию всех направлений профессиональной подготовки и переподготовки кадров специалистов, что обеспечивает японское лидерство в современном мире по категории «cognitive mobility».

В качестве наиболее передовых и состоявшихся образовательных систем ДПО надо выделить и британскую (чей ценнейший опыт подготовки педагогов-андрагогов будет нами специально рассматриваться в следующем подразделе данной статьи), в рамках которой огромную роль сыграло создание Открытого Университета как полностью независимого и ориентированного на взрослую аудиторию, стремящуюся получить новое образование и/или повысить имеющуюся квалификацию.

В Открытом Университете максимально задействовано дистанционное обучение с использованием полного спектра традиционных и инновационных методов и форм обучения, в основе которых лежат компьютерные и телекоммуникационные технологии. Огромную роль для поступательного перспективного развития всей британской системы высшего образования сыграло введение с 2000-го г. новой программы высшего профессионального образо-

вания с целью получения выпускниками профессионально-ориентированной квалификации (vocationally focused higher education qualification); эта квалификация получила название базовой степени, поскольку готовит специалистов среднего звена, и выпускники с foundation degree могут продолжить университетское образование в зависимости от выбранной профессии.

Таким образом, базовая степень имеет четкую профессиональную направленность и большая часть будущих студентов с ней составят работающие взрослые, желающие расширить границы своих карьерных горизонтов посредством ДПО и приобретения новых профессиональных компетенций [1. С. 55–59].

Добавим далее некоторые существенные, на наш взгляд, характеристики других состоявшихся на практике и подтвердивших свою высокую эффективность национальных моделей ДПО (в), действующих на основе принципа непрерывности образования на протяжении всей жизни и максимально вписанных в долгосрочные общемировые социально-экономические тенденции развития. Так, среди европейских моделей отметим скандинавскую, а в ее рамках – датскую, как отличающуюся максимальной демократичностью на основе гарантированного помимо граждан Дании и иностранцам, и беженцам доступа к системе ДПО (в).

Датскую модель отличают массовость образовательного охвата целевой взрослой аудитории, многообразие форм, доступность, а также индивидуализированный подход к образовательным потребностям заинтересованной аудитории.

Другие организационно-административные характеристики скандинавской (датской) модели связаны с высочайшим уровнем жизни в этих государствах (по данному параметру Дания принадлежит к самым развитым в мире странам, а право на образование было законодательно закреплено Конституцией 1849-го г.). Здесь существуют окружные центры образования для взрослых, обеспечивающие всех желающих формальным образованием в соответствии с утвержденными учебными планами, разрабатываемыми адресно, и их деятельность сфокусирована именно на взрослой аудитории.

Важное место в окружных образовательных центрах занимает так называемый консультационный пункт, где оказывается квалифицированная помощь в выборе образовательной траектории (программы обучения) в соответствии с уровнем первоначального образования, на основе чего в дальнейшем составляется индивидуальный учебный план.

Также в Дании распространены так называемые специальные учреждения открытого образования для взрослых и работающих людей, функционирующие в целях повышения квалификации и/или приобретения дополнительной квалификации на платной основе. ДПО (в) строится в них на изучении профильных профессиональных дисциплин. При этом экзаменационные результаты сферы «открытого образования» приравниваются к результатам про-

грамм университетов. Кроме того, есть специальные центры образования для рабочих (как опытных, так и малоопытных и совершенно неопытных), как правило в виде кратких курсов, причем курсы проводятся на основе тесного сотрудничества с профильными предприятиями. Есть также специальные программы для безработных до 30 лет через так называемые производственные школы, совмещающие образовательные и производственные программы. Образовательные нужды безработных, кроме того, обслуживают так называемые дневные народные высшие школы, в которых преподаются общие и специальные предметы и деятельность которых финансируется правительством, как и школы домашней экономики, школы ДПО и т.п., но при этом правительство не вмешивается ни в содержание (контент) образовательных программ, ни в применяемые формы обучения. Все это служит делу обеспечения возможностей получения высшего и специального профессионального образования взрослой аудиторией.

Еще одним примером четко отработанной системы ДПО (в) европейского типа является немецкая модель, обладающая всеми чертами, какие есть и в скандинавской, но при этом более разветвленная, углубленная, жестко структурированная и гарантирующая гражданам конституционные права на приобретение ЗУНов, необходимых индивидууму для полноценного участия в профессиональной жизни [15. С. 191–194].

Дополнительное образование в Германии в наиболее общем виде делится на ДПО и дополнительное непрофессиональное образование (ДПО в основном реализуется через повышение квалификации и переквалификацию, а дополнительное непрофессиональное – через обеспечение общего продолжающегося образования). Здесь выделяются разные уровни организации ДПО (в):

- 1) уровень федерации, земель, коммун, который обслуживается профессиональными школами и вузами;
- 2) уровень местной власти и/или определенных общественных групп (народные университеты, религиозные образовательные учреждения, образовательные учреждения при профсоюзах и политических организациях);
- 3) уровень образования взрослых, гарантируемый частными организациями, учреждениями и предприятиями, организуемый, как правило, работодателем.

Все уровни объединяются на основе автономности инициаторов и свободы в разработке собственных планов обучения при растущем количестве международных соглашений на обучение взрослых.

Наиболее распространенной формой ДПО в Германии является профильное обучение на предприятиях, что обеспечивает сохранение рабочего места, а также повышение профессиональной познавательной (когнитивной) мобильности.

Важнейшее место в системе ДПО Германии принадлежит учебно-имитационным фирмам, занимающимся повышением квалификации и переквали-

фикацией специалистов в самых разных отраслях знаний, причем все обучение в обязательном порядке строится на основе СИОТ, среди которых особенной популярностью пользуются деловые и ролевые игры, кейс-технологии и т.п. При этом особое значение придается индивидуализации обучения и приобретению навыков работы в команде. Методологически программы обучения завязаны на отработке механизмов принятия оптимальных решений и на разрешении конфликтов (по Р. Кацу и его международной классификации навыков современного эффективного менеджера, это второй и четвертый уровни профессиональных навыков и компетенций) (1). Над такими учебными программами шефствуют конкретные предприятия и организации, обеспечивающие их всей необходимой информацией, данными и даже наглядной продукцией; фирмы-шефы также выступают как основные места производственной практики. Кроме того, отмечается выраженная тенденция роста международной составляющей подобных обучающих программ – так, программа EUROPEAN (European Practice Enterprises Network) объединяет центральные органы 5500 учебных фирм в 42-х странах, в том числе в Германии, Дании, США и др., с целью обеспечения профессионального сотрудничества и открытия новых учебных фирм.

В ДПО (в) в Германии огромную роль играют учебные центры, создаваемые при совместном участии частных фирм и государства в целях роста ЗУНов и профессиональных компетенций специалиста на основе принципа междисциплинарности и межпрофессиональности. Они обеспечивают максимальную интенсивность образовательного процесса при уплотнении учебных планов (по сравнению, например, с университетскими РУПами) за счет упразднения общеобразовательных и непрофильных учебных дисциплин.

Таким образом, в Германии современная система ДПО рассматривается как приоритетная в своем развитии, она отлично структурирована и имеет большие перспективы. Главным в концептуальном плане признается выделение так называемой ключевой квалификации, то есть независимой от изменений в обществе и необходимой на любом этапе его развития; немецкие андрагоги и другие исследователи относят к ней умение обрабатывать информацию (лежащее в основе когнитивной или познавательной мобильности), а также логическое (аналитическое) мышление. Для развития ключевой квалификации главным признается обучение умению решать проблемы (четвертый уровень профессиональных компетенций и навыков эффективного менеджера) (1). Всю же систему ДПО немецкие исследователи считают необходимым направить в общее русло развития способностей принимать решения и осуществлять их на практике, а также брать на себя добровольную ответственность. На такой основе ДПО (в) в Германии сегодня и на перспективу идет путем формирования индивидуальной, творческой и социальной компетенций кадров специалистов информационной эпохи [15].

Еще одним современным примером отлаженной национальной системы ДПО выступает израильская модель организации, в которой оптимально проявляются черты и характеристики ближневосточной модели в целом. Здесь имеет место система максимально широкого охвата, причем кроме граждан системой ДПО (в) могут воспользоваться и новые репатрианты, и иностранцы. Чисто израильским нюансом системы ДПО (в) выступает привлечение в систему для преподавательской деятельности кадров педагогов-андрагогов с большим профессиональным опытом пенсионного возраста. Кроме того, израильская модель отличается огромным многообразием форм, массовостью и широчайшим охватом всех слоев населения при соблюдении основополагающего принципа *Life-Long Learning*. Применяются различные формы – от программ под эгидой министерства образования и до народных университетов, причем все они нацелены на повышение образовательного уровня. При этом народные университеты не выдают специального документа об окончании обучения, но организуют огромное количество курсов самой разной направленности.

Итак, в наиболее обобщенном виде можно сделать следующие выводы по развитию национальных систем ДПО (в) за рубежом и главному вектору направленности этого развития. Первоосновой всех рассматриваемых систем и моделей выступает принцип непрерывного профессионального образования на протяжении всей жизни; главная идея заключается в максимальном обеспечении владения новыми ЗУНами и профессиональными компетенциями на самой широкой основе при постоянном росте инвестиций в человеческий капитал как со стороны работодателя, так и государства; материальную основу образовательных процессов составляют СИОТ (современные интерактивные образовательные технологии) при широком внедрении ИКТ.

Кроме того, повсеместно укрепляет свои позиции система профессионального консультирования и сопровождения (наставничества).

Устойчивую долгосрочную тенденцию мировых образовательных стратегий представляет сотрудничество корпоративного бизнеса с вузами в реализации программ ДПО (в). Кроме того, огромное значение имеет и новый социальный контент ДПО (в) – оно все больше становится по-настоящему массовым и непрерывным при росте общих социальных требований к масштабам и качеству образования [13. С. 254–259].

Во второй части данной статьи, подготовленной для Вестника РУДН серии ГМУ, будет освещена зарубежная система профессиональной подготовки педагогов-андрагогов для работы в сфере ДПО взрослых и накопленный прогрессивный опыт, а также проанализированы проблемы и показаны перспективы развития российского ДПО (в) в сфере управления с учетом опыта передовых зарубежных стран.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) Первый уровень, согласно международной классификации ЗУНов и профессиональных компетенций современного менеджера, – это *technical skills & competencies*; второй – *human relations skills & competencies*; третий – *conceptual skills & competencies*; и четвертый – *decision-making skills & competencies*.
- (2) Согласно социологическим исследованиям, заслуживающим на наш взгляд, самого пристального внимания [2. С. 101–104], следует, что четырем базовыми типологическими группами в зависимости от уровня владения профессией, а также от уровня профессиональной самореализации, выступают:
 - Первая группа, или так называемые «состоявшиеся», то есть признанные профессионалы, находящиеся в процессе постоянного самосовершенствования; представители данной группы весьма четко и конкретно представляют свое профессиональное и карьерное развитие, поэтому в предлагаемых им программах ДПО следует максимально учитывать их рекомендации и сложившиеся профессиональные потребности;
 - Вторая группа, или «специалисты-средняки» со средним уровнем владения профессией и самореализации, собственные перспективы профессионального развития и должностного роста оценивают в среднем в два раза хуже, чем первая типологическая группа; для обеспечения максимального эффекта программ ДПО для второй группы следует опираться на принятые стандарты государственного образца, а также на рекомендации непосредственных руководителей участников программ;
 - Третья группа – это специалисты с низким уровнем профессиональной самореализации;
 - Четвертая группа – профессионально не реализовавшиеся.Таким образом, в рамках третьей и четвертой типологических групп наблюдается наличие специалистов с серьезными проблемами в области профессиональной самореализации, которые во многом являются следствием коммуникативных проблем во взаимодействии и с коллегами, и с руководством; кроме того, представителям данных групп в целом не нравится их работа, они не достигают высоких профессиональных результатов и даже не стремятся к ним, поэтому и находятся на младших и средних должностях государственной гражданской службы.
- (3) Основы теории образования на протяжении всей жизни (*Life-Long Learning*) были заложены еще в середине 1940-х гг. американским исследователем Джоном Дьюи и, как справедливо указывают специалисты из Института образования ЮНЕСКО, они получили максимально широкое распространение в информационную эпоху как объективно максимально соответствующие условиям и потребностям новой экономики, поскольку отражают высокую степень владения кадрами специалистов познавательной (когнитивной) мобильностью человеческого капитала как главного, не возобновляемого и ограниченного ресурса информационной эпохи.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Векслер В.А.* Современное состояние и тенденции развития дополнительного образования взрослых за рубежом // Вестник КГУ им. Н.А. Некрасова. 2008. № 3.
- [2] *Газиева И.* Дополнительное образование как направление повышения профессиональной эффективности государственных гражданских служащих // Власть. 2010. № 9.

- [3] *Галушкина М., Княгинин В.* Массовое, гибкое и интернациональное. «Эксперт». № 43. 14–20 ноября 2005.
- [4] *Игнацкая М.А.* Реформирование российского ВПО в сфере государственного управления. Вестник РУДН: Серия ГМУ. 2014. № 1.
- [5] *Клочкова Т.Н.* Дополнительное профессиональное образование государственных и муниципальных служащих: проблемы и пути совершенствования // Вестник ПАГС. 2011.
- [6] *Клячко Т.Л.* Вызовы профессионального образования. М.: Изд. дом «Дело», РАНХиГС, 2014.
- [7] *Кравченко В.В.* Основные тенденции развития дополнительного профессионального образования за рубежом // Мир науки, культуры, образования. 2010. № 5 (24).
- [8] *Кравченко В.В.* Сопоставительный анализ отечественного и западноевропейского дополнительного профессионального образования: дис. ... канд. пед. наук. М., 2012.
- [9] *Мальковская И.А.* От глобализации к суверенизации: тренд к «менеджменту компетенций» // Вестник РУДН: Серия Социология. 2008. № 2.
- [10] *Митина А.М.* Дополнительное образование взрослых за рубежом: концептуальное становление и развитие. М.: Наука, 2004.
- [11] *Нарбут Н.П., Фёдоров В.А.* Субъект-объектные отношения в социальном управлении: вопросы методологии и обучения // Вестник РУДН: Серия Социология. 2008. № 2.
- [12] *Невдах С.И.* Концептуальные основания подготовки педагога в системе дополнительного профессионального образования взрослых // СПО. 2011. № 7.
- [13] *Пудовкина Н.Г.* Современные системы дополнительного профессионального образования // Вектор науки ТГУ. 2012. № 1 (19).
- [14] *Сурин А.В.* Подготовка управленцев нового поколения: кого, чему и как учить? // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. № 1.
- [15] *Тихаева В.В.* Состояние и перспективы развития дополнительного образования взрослых в современной Германии // Вестник ТГПУ. 2012. № 4 (119).

REFERENCES

- [1] *Veksler V.A.* Sovremennoe sostojanie i tendencii razvitija dopolnitel'nogo obrazovanija vzroslyh za rubezhom // Vestnik KGU im. N.A. Nekrasova. 2008. № 3.
- [2] *Gazieva I.* Dopolnitel'noe obrazovanie kak napravlenie povyshenija professional'noj jeffektivnosti gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashhih // Vlast'. 2010. № 9.
- [3] *Galushkina M., Knjagin V.* Massovoe, gibkoe i internacional'noe. «Jekspert». № 43. 14–20 nojabrja 2005.
- [4] *Ignackaja M.A.* Reformirovanie rossijskogo VPO v sfere gosudarstvennogo upravlenija. Vestnik RUDN: Serija GMU. 2014. № 1.
- [5] *Klochkova T.N.* Dopolnitel'noe professional'noe obrazovanie gosudarstvennyh i municipal'nyh sluzhashhih: problemy i puti sovershenstvovanija // Vestnik PAGS. 2011.
- [6] *Kljachko T.L.* Vyzovy professional'nogo obrazovanija. M.: Izd. dom «Delo», RANHiGS, 2014.
- [7] *Kravchenko V.V.* Osnovnye tendencii razvitija dopolnitel'nogo professional'nogo obrazovanija za rubezhom // Mir nauki, kul'tury, obrazovanija. 2010. № 5 (24).
- [8] *Kravchenko V.V.* Sopostavitel'nyj analiz otechestvennogo i zapadnoevropejskogo dopolnitel'nogo professional'nogo obrazovanija: dis. ... kand. ped. nauk. M., 2012.
- [9] *Mal'kovskaja I.A.* Ot globalizacii k suverenizacii: trend k «menedzhmentu kompetencij» // Vestnik RUDN: Serija Sociologija. 2008. № 2.

- [10] *Mitina A.M.* *Dopolnitel'noe obrazovanie vzroslyh za rubezhom: konceptual'noe stanovlenie i razvitie.* M.: Nauka, 2004.
- [11] *Narbut N.P., Fjodorov V.A.* Sub'ekt – ob'ektnye otnoshenija v social'nom upravlenii: voprosy metodologii i obuchenija // *Vestnik RUDN. Serija Sociologija.* 2008. № 2.
- [12] *Nevdah S.I.* Konceptual'nye osnovanija podgotovki pedagoga v sisteme dopolnitel'nogo professional'nogo obrazovanija vzroslyh // *SPO.* 2011. № 7.
- [13] *Pudovkina N.G.* Sovremennye sistemy dopolnitel'nogo professional'nogo obrazovanija // *Vektor nauki TGU.* 2012. №1 (19).
- [14] *Surin A.V.* Podgotovka upravlencev novogo pokolenija: kogo, chemu i kak učit'? // *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija.* 2007. № 1.
- [15] *Tihaeva V.V.* Sostojanie i perspektivy razvitija dopolnitel'nogo obrazovanija vzroslyh v sovremennoj Germanii // *Vestnik TGPU.* 2012. № 4 (119).

**ADULT CONTINUING MANAGERIAL (PA & BA)
EDUCATION SECTOR'S DEVELOPMENT
IN RUSSIA AND ABROAD –
EXPERIENCE, PROBLEMS, PROSPECTS**

Marina A. Ignatskaya

Doctor of Economics

The article under consideration presents the first part of the research which gives an outline of general situation, trends and further development problems in adult supplementary socially-oriented managerial education sector in Russia and abroad. Positive experience in modern staff continuing education of the developed Western and Eastern countries is being analyzed in the context of opportunities to adapt it to Russian social and cultural realities. Due quality of special professional educators' training for adult continuing education sector in modern Russia according to the accumulated abroad positive experience is strongly highlighted.

Key words: adult supplementary (continuing) education, adult educator, continuing professional education sector, systems and models of adult supplementary education abroad

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СФЕРЫ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ В РОССИИ

О.В. Рогач

Российский государственный социальный университет
Москва, Россия

Актуализация исследовательского внимания социологов и управленцев к проблемам функционирования сферы образовательных услуг в контексте изучения вопросов ее государственного регулирования имеет под собой объективную основу возрастания роли образования в воспроизводстве социокультурных реалий общественной жизни, социально-экономическом, интеллектуальном и ином развитии нашей страны. Цель работы: на основе изучения организационных, правовых и иных положений, а также теоретических заключений, обосновывающих специфику сферы образовательных услуг, как объекта государственного управления определить особенности государственного регулирования сферы образовательных услуг средней школы как перспективного направления государственной образовательной политики. В качестве методологических основ проведения работы выступали теоретические положения Атаманчука Г.В., Абалкиной Л.И., Васильева В.Н. и Рясной У.В. Для достижения поставленной цели автор использовал следующие методы исследования: теоретический анализ, индуктивный и дедуктивный методы, анализ документов. Результатами работы стали: определение базовых управленческих моделей, раскрывающих характер государственного направляющего воздействия в процессе регулирования сферы образовательных услуг; определение приоритетных направлений работы государственных органов в области регулирования сферы образовательных услуг; определение специфических черт, присущих процессам государственного регулирования сферы образовательных услуг в России.

Ключевые слова: государство; управление; государственное регулирование; сфера образовательных услуг

Современная образовательная политика государства, выраженная в различных инновационных проектах и программах развития сферы образовательных услуг средней школы, преследует главную цель – повышение качества услуг, предоставляемых современной школой.

Особенности реализации образовательных услуг средней школы в условиях становления российского рынка образования предполагают отход от административного государственного регламентирования взаимоотношений социальных субъектов к применению методов экономического и нормативно-правового регулирования их взаимодействия на разных уровнях. С этой точки

зрения государственное регулирование сферы образовательных услуг видится предпочтительнее государственного управления, так как в большей степени соответствует тому социально-экономическому значению, которое придается образовательной отрасли в современном обществе [4. С. 261].

Для раскрытия поставленных в данной статье задач определим содержание базовых дефиниций «государственное регулирование» и «образование».

Государственное регулирование в образовательной отрасли являет собой комплекс социально-экономических, нормативно-правовых, организационных и иных методов направляющего воздействия на агентов образовательного пространства, с целью обеспечения благоприятных условий для удовлетворения образовательных потребностей и достижения стратегических целей общественного развития. Данная трактовка государственного регулирования в контексте рассмотрения вопросов образования весьма распространена и не вызывает у научной общественности сколько-нибудь серьезной дискуссии.

Понятие «образование», будучи весьма сложным и многоаспектным, в Федеральном законе «Об образовании» трактуется как единый целенаправленный процесс обучения и воспитания в интересах человека, общества, государства; совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, опыта деятельности, ценностных установок и компетенции определенной сложности и объема [5. ст. 2].

Данное определение, на наш взгляд, носит скорее педагогический характер, не учитывающий ни социологического, ни тем более управленческого аспектов, т.к. с этой точки зрения, термин «образование» должен включать в себя и сферу распределения властных полномочий между различными субъектами и уровнями власти. Поэтому в рамках данной работы термин «образование» используется автором со значением социального института по обеспечению функций обучения и воспитания подрастающего поколения, с учетом распределения властных полномочий между уровнями власти и налаживанию сложной системы взаимодействия органов управления и субъектов образовательного пространства. Примечательно, что направляющее воздействие государства должно осуществляться как со стороны спроса на образовательные услуги средней школы, так и со стороны их предложения потребителям продукции образовательных учреждений, что по мере развития рынка образовательных услуг приобретает характер координации деятельности стейкхолдеров образовательного пространства.

Исходя из представленной формулировки функционал сотрудников государственных органов управления образованием должен складываться из шести блоков последовательно осуществляемых задач, а именно:

- диагностика, анализ и оценка сложившейся образовательной практики;
- моделирование ее оптимального состояния и разработка совокупности мероприятий, процедур и механизмов по практическому воплощению страте-

гических ориентаций образовательной политики, что находит отражение в государственном планировании и программировании;

- документационное и нормативно-правовое сопровождение управленческих решений;

- координация действий агентов образовательного пространства, направленных на обеспечение социального партнерства;

- ресурсное обеспечение и иное содействие агентам образовательного пространства по решению вопросов качества, предоставляемых учреждениями среднего образования услуг;

- контроль сферы образовательных услуг средней школы на условиях обратной связи с целью оптимизации социального образовательного заказа [3. С. 216].

Однако, как показывает практика, подавляющая часть указанного выше функционала работниками государственных органов управления образованием не реализуется. Особенно тяжело ситуация обстоит в области «оптимизации социального образовательного заказа» и управления качеством образовательных услуг. Согласно исследованиям деятельности государственных органов власти существует значительная трудность, связанная с отсутствием однозначного понимания категории «качество» в ее образовательном контексте. Для одних качество образования – комплексная характеристика набора и качества образовательных услуг, предоставляемых населению образовательными учреждениями, согласно образовательным потребностям государства, общества и личности. Для других качество образования определяется через степень успешности школьника в раскрытии своего интеллектуального и личностного потенциала, а также через то, насколько эффективно он проходит социализацию и адаптируется в постоянно меняющихся условиях внешней среды. Для третьих качество образования видится в достижении школьником определенного уровня когнитивного развития. Кроме того, наличествует еще и такая группа специалистов в области образования, которая рассматривают «качество» через динамичные, непрерывно трансформирующиеся характеристики, отрицающие саму возможность однозначного толкования данной категории.

Мы полагаем, что качество образования (образовательных услуг) не равно образовательному стандарту и не может рассматриваться через иные «качественные» характеристики. Скорее качество образования выступает отражением свойств системы (в данном случае образовательной), обеспечивающих достижение такого образовательного результата, который необходим потребителю образовательных услуг. Исходя из данного толкования можно предположить, что качество образовательных услуг не должно меняться вместе с изменением потребностей клиента – потребителя продукции образовательного учреждения.

Возвращаясь к рассмотрению специфики государственного регулирования сферы образовательных услуг, стоит отметить, что значимые изменения мо-

дернизации отечественной системы образования касаются распорядительных полномочий между иерархическими уровнями управления: федеральным, региональным, муниципальным и уровнем образовательных учреждений, на каждом из которых в новых рыночных условиях речь идет об управлении образовательным производством как сферой образовательных услуг в целом, а не об отдельных элементах нематериального вида производства [1. С. 40]. Вместе с тем право по определению правил, норм и перспектив формирования ресурсного обеспечения сферы образовательных услуг и использования полученных результатов в полном объеме относится к полномочиям государственных органов управления, тогда как другие уровни управления, согласно представленной иерархии, выступая субъектом управленческой деятельности, «обеспечивают» только отдельную часть образовательного производства, а именно сам образовательный процесс.

Следует отметить, что управленческий функционал сотрудников на указанных уровнях ограничивается общим руководством образовательным процессом в рамках административных регламентов общеобразовательного учреждения по каждому из составляющих элементов процесса предоставления образовательных услуг учебными заведениями.

Специфика распределения полномочий и ответственности между различными властными уровнями в России предполагает, что в отличие от центрального государственного аппарата, деятельность которого нацелена на определение законодательных основ и выработку политики в области образования, органы муниципального управления образованием обеспечивают на своей территории ее практическую реализацию, осуществляя непосредственное воздействие на деятельность субъектов образовательного пространства. При этом принципиально меняется сам характер управления в сфере образования. Так, если на нижнем уровне государственной власти – уровне субъекта Российской Федерации – управление носит преимущественно административный характер, то в рамках муниципального управления оно становится более демократическим.

Исходя из выше обозначенной позиции, автор делает вывод, что органы государственной власти по отношению к сфере образовательных услуг как объекту управления призваны:

- создавать инфраструктуру образовательного комплекса как отрасли социальной сферы экономики, способной в полной мере удовлетворять образовательные потребности агентов образовательного пространства;
- разрабатывать мероприятия в области социальной политики, направленные на поддержку инновационного развития отечественного образования;
- регулировать отношения между стейкхолдерами образовательного пространства и пр.

Данные положения подкрепляются определенными в Федеральном законе «Об образовании» и воплощенными в образовательную практику принципами

демократизации образования, что предполагает ликвидацию «монополии» государства на управление и автономность учебных заведений, а также вариативность системы образования и регионализацию образования, дающую регионам право выбора собственной образовательной стратегии [5. Ст. 3]. Помимо этого государственное регулирование отношений в сфере образовательных услуг предполагает недопустимость ограничения или устранения конкуренции в сфере образования, а также сочетание государственного и договорного регулирования отношений в сфере образования, в том числе обеспечение прав педагогических работников, обучающихся и их законных представителей на участие в управлении образовательными организациями.

Вместе с тем, рассматривая сферу образовательных услуг как непосредственный объект управления, автором посредством изучения современной практики деятельности государственных органов власти делается вывод о недостаточной проработке данного направления как в правовом, так и в научно-теоретическом плане, что, несомненно, отражается на содержательном характере государственного регулирования сферы образовательных услуг.

Коснемся более детально позиции государства в регулировании сферы образовательных услуг средней школы.

Современными исследователями выделяются несколько базовых управленческих моделей, раскрывающих характер взаимодействия государства и общества в процессе регулирования сферы образовательных услуг.

1. Первая *«патерналистская»* модель предполагает передачу центральному государственному аппарату всех функций по управлению сферой образовательных услуг, в особенности имеющих характер контроля. Данная модель, несомненно, затрудняет развитие рыночных механизмов регулирования сферы образовательных услуг и исключает вмешательство в процесс управления со стороны различных групп общественности, в том числе и потребителей продукции образовательных учреждений. В качестве положительной тенденции от использования данной модели взаимодействия государства и общества в процессе регулирования сферы образовательных услуг предполагается поддержание высокого уровня среднего образования с опорой на разработанные государством единые образовательные стандарты.

2. В противопоставление первой модели вторая может носить условное название *«индивидуалистской»*, так как заключается в росте уровня индивидуализации образовательных услуг за счет предоставления их на платной основе, а также разработке дополнительных образовательных услуг, чья структура и содержание удовлетворяет запросам узкой категории населения. Как правило, превалирование данной модели в сфере образовательных услуг ведет к разрыву единого образовательного пространства, в том числе за счет неравномерного увеличения различных форм и методов ведения образовательного процесса [2. С. 184].

3. Третья модель взаимодействия государства и общества в процессе регулирования сферы образовательных услуг – «инновационная» – опирается на кардинально новые технологии согласования государственных и общественных интересов, а также инновационные подходы к развитию школьного образования в целом. Использование данной модели ориентировано на повышение качества образовательных услуг и удовлетворение спроса на них со стороны потребителей. Поэтому в качестве основных направлений инновирования, с позиции «инновационной» модели взаимодействия государства и общества в процессе регулирования сферы образовательных услуг, мы предлагаем рассматривать:

- разработку и апробацию новых механизмов управления сферой образовательных услуг, в том числе механизмов государственно-общественного управления;

- разработку и апробацию новых форм и средств обеспечения государственной и общественной поддержки программ развития сферы образовательных услуг;

- апробацию новых технологий разработки и научного сопровождения современных образовательных услуг средней школы.

Несомненно, третья модель взаимодействия государства и общества в процессе регулирования сферы образовательных услуг выглядит более предпочтительной, однако и здесь есть ряд трудностей.

Основная методологическая проблема перехода на инновационный путь развития школьного образования заключается в отсутствии единого понимания того, что есть «инновация». В практике управления было несколько попыток разработать закон об инновационной деятельности, и дело даже не в том, что эти попытки можно считать провалившимися, а в том, что до сих пор ведутся споры, какой из терминов является базовым: «инновация» или «инновационная деятельность». На наш взгляд, решать этот вопрос следует с позиции государства: что оно собирается поощрять – деятельность или результат.

Другой проблемой использования «инновационной» модели видится отсутствие единой меры инновационности, не позволяющей осуществить оценку – является ли существующая динамика именно инновационной или нет.

В связи с тем, что каждая из моделей взаимодействия государства и общества имеет свои недостатки, ни одна из них не является жизнеспособной в отдельности. Поэтому при разработке стратегии развития сферы образовательных услуг используются их консолидированные характеристики, ориентированные на устранение разрыва между существующей образовательной практикой и процессом развития сферы образовательных услуг в России.

На сегодняшний день можно констатировать тот факт, что в сложившейся системе государственного управления образованием между ее компонентами возникают серьезные противоречия и рассогласования, что, прежде всего,

свидетельствует о двух моментах. Во-первых, это кризис всей государственной системы управления образованием, симптомами которого и становятся различные рассогласования. Во-вторых, возникающее системное противоречие при попытках повысить качество образовательных услуг средней школы, пользуясь сложившейся, объективно консервативной системой управления сферой образовательных услуг.

Это позволяет сделать вывод, что современные тенденции и перспективы общественного развития предъявляют принципиально новые требования к управлению данной сферой. В контексте данной постановки вопроса государственного регулирования сферы образовательных услуг особое внимание должно уделяться стратегии развития образования, которая выступает общим основанием для реализации государственной образовательной политики.

Особое место в разработке стратегии нами отведено прогнозированию перспектив развития сферы образовательных услуг, прогнозированию образовательных потребностей и интересов потребителей продукции образовательного учреждения. Однако здесь имеется значительная трудность, а именно сложность разработки образовательного прогноза, так как он не может разрабатываться в рамках одного образовательного учреждения, муниципального образования или региона.

Государственное регулирование сферы образовательных услуг в современных условиях должно осуществляться с учетом общих принципов управления. Социология управления обозначает их как: демократизация, сочетание государственных и общественных начал, оптимальное сочетание централизации и децентрализации, принцип системности и пр.

Важно сделать правильный выбор инструментария государственного воздействия на сферу образовательных услуг с тем, чтобы, отказавшись от жесткой централизации, не прийти к бессистемности в образовании. Кроме того, необходимо опираться на принцип включенности сферы образовательных услуг в единую социально-экономическую систему страны. Данный принцип предполагает консолидированность целевых установок формирования гармонично развитой личности, обладающей определенным набором компетенций с достижимостью стратегических целей общественного развития.

Одним из самых сложных и часто противоречивым моментом в государственном регулировании сферы образовательных услуг является соблюдение основного принципа – ориентация на потребителя. Другими словами, образовательные услуги должны соответствовать потребностям потребителей (социальному заказу), каковыми являются, прежде всего, сами учащиеся, затем работодатели, которым необходимы сотрудники с определенным комплексом качеств и умений, вузы, которым нужны студенты, способные эффективно продолжать свое образование на его высшей ступени, родители, которые ориентируются на условия пребывания их детей в образовательных учреждениях,

а также общество в целом, которому нужны граждане, отвечающие идеалам гражданина данного общества.

Резюмируя вышесказанное, отметим, что государственное регулирование сферы образовательных услуг является определяющим фактором гармонизации социального взаимодействия в образовательном пространстве современной школы, где сфера образовательных услуг, лишь недавно попавшая в исследовательский ракурс социологов и управленцев, выступает объектом направляющего воздействия государства, от качества которого зависит способность средней школы удовлетворить образовательные потребности населения.

Следует сразу определиться со смысловым содержанием самой категории «качества», которая в зависимости от научной области приложения, объекта оценки и субъективных предпочтений исследователей несет в себе разное значение. Не вдаваясь в научную дискуссию смыслового наполнения дефиниции «качества», мы обращаем внимание на ее размытое определение, где константой применения может стать «удовлетворительный результат». Следует отметить, что прилагательное «удовлетворительный» характеризует не «минимальную степень», а способность удовлетворить образовательные запросы потребителей услуг средней школы. Другими словами, качество государственного регулирования сферы образовательных услуг можно определять согласно степени удовлетворения социального образовательного заказа.

В контексте актуализации социального партнерства в образовательном пространстве, необходимости разработки механизмов формирования консолидированного образовательного заказа, трансформационных тенденций в государственном регулировании данной сферой, мы весьма скептически относимся к уровню качественной реализации государственного воздействия на сферу образования. Во многом данная позиция аргументируется консервативностью государственной власти, ее неспособностью адаптировать рыночные механизмы управления в сфере образовательных услуг к современной образовательной практике и неэффективностью используемых социальных механизмов согласования интересов государства и общественности в области образования.

Мы полагаем, что оптимизация используемых социальных механизмов как метода решения социальных проблем, направленных на формирование условий жизни и развития социального взаимодействия с целью обеспечения образовательных потребностей социальных субъектов, позволит активизировать отношения между агентами образовательного пространства, напрямую затрагивая государственные органы управления, общеобразовательные учреждения и потребителей образовательных услуг.

Данное положение предоставляет возможность реализовать образовательные потребности населения при условии:

– перехода от понимания образования как сферы потребления (т.е. передачи и получения знаний), к сфере конструктивного взаимодействия в рамках социального партнерства между всеми субъектами образовательной политики;

– изменения доминирующего отношения к образованию как затратной отрасли экономики в сторону понимания, того, что образование является стратегическим ресурсом развития.

Таким образом, приведенные выше положения, рассматривающие особенности государственного регулирования сферы образовательных услуг в России, позволяют выделить такие характерные черты, как: демократизацию и децентрализацию государственного воздействия на сферу образования, сочетание общественных и государственных начал в регулировании рынка образовательных услуг, а также использование «рыночных» рычагов воздействия на субъекты образовательного пространства.

© Рогач О.В., 2016

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Лукашенко М.А.* Рыночные отношения в системе образования России. Монография. М.: ИНИОН РАН, 2001. 271 с.
- [2] *Медведева Н.В.* Система государственно-общественного управления образованием в Российской Федерации: тенденции и проблемы развития // *Социальная политика и социология*. 2015. Т. 14. № 2 (108). С. 47–55.
- [3] *Рогач О.В.* Экспертная оценка качества государственного управления сферой образовательных услуг в современной России. Материалы Афанасьевских чтений. 2013. Т. 1. № 11. С. 215–218.
- [4] *Ряснова У.В.* Необходимость и механизм государственного регулирования сферы образования // *Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд*. 2012. № 17. С. 259–265.
- [5] Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании».

REFERENCES

- [1] *Lukashenko M.A.* The runochnue otnosheniya v systeme obrazovaniya Rossii. Monografia. M.: INION RAN, 2001. 271 s.
- [2] *Medvedeva N.V.* Sistema gosydarstvenno-obshchestvennogo upravleniya obrazovaniem v Rossiiskoi Federacii: tendencii i problemu razvitiya // *Socialnaya politika i sociologiya*. 2015. T. 14. No. 2 (108). S. 47–55.
- [3] *Rogach O.V.* Expertnaya ochenka kachestva gosydarstvennogo upravleniya sferoi obrazovatelnyh uslyg v sovremennoi Rossii // *Materiau XI Afanasyevskiyh chtenii "Chelovek v upravlenii obshchestvom"*. 2013. T. 1. No. 11. S. 215–218.
- [4] *Ryasnova U.V.* Neobhodimot i mehanizm gosydarstvennogo regulirovaniya sferu obrazovaniya // *Sovremennue tendencii v ekonomike i upravlenii: novui vzglyad*. 2012. No. 17. S. 259–265.
- [5] Federalnui zakon ot 12.29.2012 № 273-FZ «Ob obrazovanii».

FEATURES OF STATE REGULATION OF THE SPHERE OF EDUCATIONAL SERVICES IN RUSSIA

Olga V. Rogach

Russian State Social University
Moscow, Russia

Updating of research attention of sociologists and managers to problems of development of the sphere of educational services in the context of studying of questions of state regulation of this sphere has under itself an objective basis of increase of a role of education in reproduction of sociocultural realities of public life and social and economic, intellectual and other development of our country. Work purpose: on the basis of studying of organizational, economic, legal and other situations, and also the theoretical conclusions proving specifics of the sphere of educational services as object of public administration to determine features of implementation of state regulation by the sphere of educational services of high school as perspective direction of the state educational policy. Atamanchuk G.V., Abalkinoy L.I., Vasilyev V. N. and Ryasnova U.V. theoretical provisions acted as methodological bases of carrying out work. For achievement of an effective objective the author used the following methods of research: theoretical analysis, inductive and deductive methods, analysis of documents. Results of work became: determination of the basic managerial models disclosing nature of the state directing impact in the course of regulation of the sphere of educational services; determination of the priority areas of work of state bodies in the field of regulation of the sphere of educational services; determination of the peculiar features inherent in processes of state regulation of the sphere of educational services in Russia.

Key words: state; management; state regulation; sphere of educational services

**ОРГАНИЗАЦИОННО-СТРУКТУРНЫЙ МЕХАНИЗМ
АДАПТАЦИИ АКАДЕМИЧЕСКИХ ПРОГРАММ
К ЗАДАЧАМ ПРАКТИКО-ОРИЕНТИРОВАННОЙ
ПОДГОТОВКИ КАДРОВ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

С.А. Семенов

Российский университет дружбы народов
Москва, Россия

О.В. Филатова

Российский университет дружбы народов
Москва, Россия

Статья посвящена одному из способов решения широко обсуждаемой в профессиональном сообществе проблемы сопряжения академических программ магистратуры с практико-ориентированным подходом к образованию в области государственного и муниципального управления. В данной работе предложен организационно-структурный механизм адаптации академических программ к задачам практико-ориентированной подготовки кадров в сфере ГМУ с учетом специфики объекта деятельности специалистов, предполагающей междисциплинарный подход к решению управленческих задач. Приводится опыт такой адаптации в рамках магистерской программы на кафедре государственного и муниципального управления РУДН. Авторами раскрываются структурные особенности, обосновывается целесообразность представленного организационно-методического подхода, а также перспективы развития магистерской программы, реализуемой с использованием приведенного организационно-структурного решения.

Ключевые слова: практико-ориентированное обучение, подготовка кадров в сфере ГМУ, научно-исследовательский семинар, проектное обучение, междисциплинарность, магистратура

Исследователями и практиками в области образования, а также работодателями давно и широко обсуждается противоречие между традиционным академическим дисциплинарным подходом к обучению и необходимостью практико-ориентированной подготовки, подразумевающей приобретение навыков работы с реальными объектами. Данное противоречие характерно для многих направлений подготовки, однако наиболее ярко оно проявляется в го-

сударственном и муниципальном управлении по причине высокой сложности объекта деятельности.

Это противоречие осознано профессиональным сообществом – в последние годы достаточно активно обсуждаются идеи совершенствования образовательных технологий в сфере государственного и муниципального управления [1, 2, 5, 6]. Так, обсуждаются идеи сочетания когнитивного и практико-ориентированного подходов, способы развития исследовательского и критического мышления, внедрение рефлексивных техник в образовательные программы [1. С. 130]. При этом обсуждение современных образовательных проблем в профессиональном сообществе приводит к тому, что существующие академические программы являются устаревшими и не формируют компетенций по решению будущих проблем [1. С. 134].

Речь не идет о полном отказе от академических дисциплин и методик преподавания [см., например, 2], но есть понимание, что результаты образовательных программ, т.е. полученные компетенции, не соответствуют потребностям публичного сектора. Причин этому множество, но главной полагаем следующую: получив классическую подготовку, выпускник магистерской программы попадает в среду, где требуется умение решать задачи по управлению реальным объектом во всем многообразии направлений, каждое из которых подразумевает собственную узкопрофильную подготовку (социология, экономика, экология, градостроительство, инженерная инфраструктура, политика, право и многое другое).

Объект и предмет деятельности специалистов обозначенных профилей является внутрисистемными элементами для объекта деятельности специалиста в сфере государственного и муниципального управления. При равенстве сроков обучения специалист в области государственного и муниципального управления не должен получить все компетенции внутрисистемных элементов, однако его компетенции должны с ними коррелировать.

Очевидно, что специалисты в сфере государственного и муниципального управления придут на работу наименее практически подготовленными.

Представляется, что решение этой проблемы нужно искать в реорганизации образовательных программ. При этом речь идет не об отказе от изучения академических дисциплин, а об их адаптации к специфике объекта деятельности будущего специалиста.

Традиционный дисциплинарный подход к обучению малопродуктивен, даже если добавлять в него отдельные практикоориентирующие элементы (кейсы, тренинги, «лабораторные работы» и т.п.). Одним из способов смысловой «актуализации» академических дисциплин может являться их «поворот» к задачам практико-ориентированной подготовки кадров. Под задачами практико-ориентированной подготовки кадров в магистратуре понимается,

прежде всего, умение по окончании программы работать с реальными объектами – владение подходами к их анализу, идентификации проблем и поиску решений, с учетом правовой среды, актуальных социально-экономических, политических и прочих условий.

Таким образом, возможность «актуализации» академических дисциплин и их «поворот» к задачам практико-ориентированной подготовки будет определяться наличием работоспособного механизма такого «поворота». Нужны такие формы организации обучения, в которых усвоение знаний может быть совмещено не только с практико-ориентированностью их предоставления и объекто-ориентированностью всего учебного процесса, но и с необходимостью адаптировать получаемые знания к потребностям практической деятельности, превращая их в компетенции в работе над проектом в течение всего процесса обучения [5. С. 69].

Одним из возможных способов адаптации классических университетских программ является использование интеграционного механизма, объединяющего академические дисциплины, научно-исследовательскую работу, проектный подход, используемый при организации научно-исследовательской работы, и работу с данными по реальным объектам. Целесообразность объединения именно этих компонентов обусловлена следующими причинами:

- академические дисциплины позволяют объяснить закономерности функционирования и механизмы развития объекта,
- научно-исследовательская работа позволяет выработать навыки, необходимые для информационно-аналитической деятельности,
- проектный подход позволяет на практике выработать компетенции, связанные с проектной работой,
- работа с данными по реальным объектам позволяет приобщиться к конкретным проблемам управления конкретной территорией.

Механизмом адаптации академических программ обучения к задачам практикоориентированной подготовки, с помощью которого представляется возможным организовать работу с учетом названных компонентов, является научно-исследовательский семинар (НИС). Научно-исследовательский семинар – это форма организации научно-исследовательской работы, которая является обязательным элементом основной образовательной программы магистратуры [4]. В рамках НИС в процессе магистерской подготовки осуществляется основная научно-исследовательская работа студентов, формируются навыки проектной деятельности и обеспечивается практикоориентированность обучения. Использование такого механизма возможно и целесообразно не только в рамках практико-ориентированных магистратур, где обучение в целом построено на работе с реальным объектом, но и при реализации программ классической академической магистратуры в сфере ГМУ. В таком слу-

чае научно-исследовательский семинар становится смысловым интегратором дисциплин, преподаваемых в рамках магистерской программы.

В данной статье предложен подход к такой адаптации академических программ обучения к практико-ориентированной подготовке кадров в сфере ГМУ. Эмпирической основой для статьи послужил опыт реализации научно-исследовательского семинара «Управление развитием территорий» в рамках академической магистерской программы в РУДН (специализация «Государственное и муниципальное управление»). Аналогичный механизм был ранее применен в МГУУ Правительства Москвы [5, 6]. И хотя практика реализации в упомянутых вузах имела некоторые отличия, обусловленные спецификой магистерских программ, однако с точки зрения роли в образовательном процессе, целей, а также способа организации механизмы можно назвать идентичными. Опыт РУДН можно в полной мере назвать адаптацией академической программы к задачам практико-ориентированной подготовки, в то время как магистерская программа МГУУ Правительства Москвы была изначально задумана как практико-ориентированная. В этом плане, несмотря на родственные подходы, использованные в указанных вузах, пример РУДН является более показательным с точки зрения адаптации академических программ к задачам практико-ориентированного обучения.

Основной целью научно-исследовательского семинара «Управление развитием территорий» как формы НИР студентов магистратуры в сфере ГМУ является практическое освоение проектно-исследовательского подхода к управлению и стратегическому развитию территорий. Достижению указанной цели способствует реализация следующих задач:

- 1) формирование представления о наиболее актуальных исследовательских проблемах в сфере государственного и муниципального управления;
- 2) включение магистрантов в научно-исследовательскую и проектную работу (ПК-16);
- 3) развитие навыков использования методов и теорий гуманитарных и социальных наук при осуществлении экспертных и аналитических работ (ПК-17);
- 4) развитие навыков систематизирования и обобщения информации, использования методов и специализированных средств для аналитической работы и научных исследований (ПК-14 и ПК-18);
- 5) развитие навыков подготовки аналитических обзоров, научных статей и докладов;
- 6) развитие навыков презентации и обсуждения результатов исследования;
- 7) развитие навыков ведения научной дискуссии, оппонирования и моделирования дискуссий.

Структурно научно-исследовательский семинар состоит из вводной части и четырех последовательных этапов работы над проектом развития территории.

Вводный курс содержит методологические и методические основы проектной деятельности. Этот этап является подготовительным и во многом определяющим для дальнейшей работы над проектами. Контрольная форма для данного этапа – кейс, решение которого демонстрирует освоение материалов вводного курса. Кейс может быть нацелен на работу с хозяйствующим субъектом либо с территорией. Цель такого кейса – диагностировать проблемы хозяйствующего субъекта/территории и представить рекомендации по их решению. Теоретической и методической основой для анализа ситуации является материал вводного курса.

Для выполнения задания студенты распределяются на группы по 5–6 человек. В каждой группе выбирается руководитель, координирующий ее работу. Руководитель группы распределяет между членами группы работу таким образом, чтобы в работе поучаствовал каждый.

После освоения вводного курса начинается работа над проектом развития территории. Объектом проектной работы является, как правило, один из регионов/субъектов РФ, либо муниципальное образование (город). Поскольку объект рассмотрения является сложной динамической системой и имеет несколько аспектов функционирования, семинар носит междисциплинарный характер: на каждом из его этапов возникает необходимость осмысления объекта проекта с точки зрения разных областей знания (экономики, права, социологии, этнологии, истории, географии, статистики, экологии, демографии и др.). При этом рассматриваемые объекты, являясь элементами публичного сектора, не могут быть охарактеризованы как сумма указанных элементов – необходимо принимать во внимание публичные ценности [7. С. 28], а также цели социального развития. Т.е. проект развития каждого объекта должен учитывать не только разнообразные стороны его функционирования, но и цели развития. Работа над проектом включает четыре этапа.

1 этап. *Видение*. Цель данного этапа – на основании исследования социально-экономического положения региона сформировать представление о проекте его развития.

2 этап. *Анализ*. Цель – выявить возможности и ограничения для реализации видения развития территории.

3 этап. *Концептуализация*. Цель – идентифицировать, объекты изменений для реализации возможностей, выявить пути преодоления ограничений.

4 этап. *Реализация*. Цель – разработать план осуществления изменений.

Работа по каждому из этапов предполагает анализ данных из открытых информационных источников. Можно выделить три группы источников информации для работы над проектами: статистические данные из открытых источников, документы (в том числе нормативно-правовые акты по тематике проекта, а также программы стратегического развития регионов), монографии и научные статьи. При работе с информацией активно используются та-

кие аналитические методики, как SWOT-анализ, PEST-анализ, многофакторные аналитические матрицы, а также специальное программное обеспечение (например, the Brain или Mind map).

Указанные этапы предполагают реализацию НИС на регулярной основе в течение двух лет обучения в магистратуре (в соответствии с основной образовательной программой магистратуры общая трудоемкость составляет 18 зачетных единиц). Последовательность этапов важна, поскольку работа на каждом последующем этапе основывается на результатах предыдущего. Последовательность и цели этапов определяют структуру и общую логику проведения семинара. Каждый этап работы заканчивается представлением и защитой результатов в виде научно-исследовательской работы. На основании исследования, проведенного в рамках каждого из этапов проекта, может быть написана научная статья, поскольку каждый из этапов проекта по сути носит исследовательский характер. Финальный этап заканчивается защитой итогового проекта развития территории.

Каждый этап проекта предусматривает командную работу в группе по 4–6 человек и деление на смысловые части таким образом, чтобы каждый студент разрабатывал свою часть проекта. Целесообразность такого подхода заключается не только в возможности более глубокого изучения, а следовательно – специализации магистранта на определенной тематике, но и в отработке навыков командной работы и организации проектных работ. Работа команды над проектом в рамках НИС предполагает самостоятельное распределение задач, взаимодействие в проектной команде (в том числе предотвращение и разрешение конфликтных ситуаций), координацию работы команды по сведению индивидуальных результатов в промежуточный или итоговый проект, организацию презентации результатов.

Однако формы работы на НИС включают не только представление результатов по каждому из этапов проекта, но и иные формы коллективной и индивидуальной работы, например:

- проведение аудиторных занятий (выступления преподавателей, гостевые лекции, мастер-классы, дискуссии).
- подготовка научных статей, обзоров, докладов, эссе (как правило, проводится занятие, посвященное методике выполнения данных видов работ, однако существуют и изданные методические рекомендации [3]);
- представление результатов работы на конференциях и научных семинарах кафедры;
- промежуточная отчетность по этапам проекта;
- проектное решение кейса;
- изучение рекомендуемой литературы и источников.

Научно-исследовательская работа в рамках НИС предусматривает как самостоятельную работу на каждом этапе проекта, так и аудиторные занятия.

В ходе аудиторных занятий студенты получают представление о наиболее актуальных исследовательских проблемах по тематике развития территорий, а также о методиках научно-исследовательской работы, однако фокусируется учебный процесс на объекте исследования и применении полученных знаний к исследованию его особенностей и решению его проблем. Аудиторные занятия в рамках НИС дают теоретико-методологическую основу для работы над проектом. Таким образом, НИС является не только формой научно-исследовательской деятельности, в которую вовлечены все студенты магистратуры, но и смысловым интегратором для дисциплин, читаемых в магистратуре.

С методической точки зрения аудиторные занятия в рамках НИС отличаются от классических лекций и семинарских занятий тем, что проходят в виде консультаций с преподавателями, специализирующимися на тематике, актуальной для текущего этапа работы над проектом. Консультации предполагают, что студенты готовят вопросы к приглашенному преподавателю по тематике своего проекта.

Структура научно-исследовательского семинара предполагает постоянное чередование этапов, на которых главными выступающими/докладчиками являются преподаватели и приглашенные специалисты (аудиторные занятия в виде консультаций, лекции, мастер-классы), и этапов, когда главными выступающими являются студенты магистратуры (презентация и обсуждение результатов работы по каждому из этапов).

Из вышеизложенного следует, что в результате работы на НИС по окончании обучения магистр должен быть подготовлен к следующим видам деятельности в сфере стратегического управления и развития территорий.

1. Участие в научно-исследовательских работах по проблемам государственного и муниципального управления. По итогам освоения программы НИС выпускник магистратуры готов в рамках организационно-управленческой деятельности решать задачи по анализу состояния экономики отраслей бюджетного сектора, отдельных организаций, стратегическому управлению в интересах общества и государства.

2. Подготовка обзоров и аналитических исследований по отдельным темам специализации. По окончании обучения выпускник должен обладать основными навыками представления результатов исследования в виде обзора, научной статьи, либо аналитического документа.

3. Участие в работе над междисциплинарными проектами (как в качестве участника-исполнителя, так и в качестве руководителя проекта). В рамках проектной деятельности освоение программы НИС готовит к решению задач по составлению прогнозов развития организаций, отдельных отраслей и регионов, а в итоге – по разработке программ социально-экономического развития федерального, регионального и муниципального уровня. НИС также

предполагает овладение методами проектного анализа и определения вероятной эффективности проектов, в том числе в социальной сфере.

4. Представление результатов исследований для других специалистов. В результате многократных выступлений с презентацией итогов каждого этапа проекта студенты получают навык публичного представления и защиты результатов собственных исследований.

Перечисленные виды деятельности соответствуют требованиям ФГОС ВПО по направлению подготовки 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление» в части видов деятельности, к которым готовится магистр: организационно-управленческой, административно-технологической, консультационной и информационно-аналитической, проектной и научно-исследовательской.

Таким образом, предложенный подход является одним из вариантов адаптации академической программы к задачам практико-ориентированной подготовки кадров в сфере ГМУ. НИС является системообразующим элементом обучения в магистратуре, придавая ей практико-ориентированный характер. Использование предложенного механизма предполагает практико-ориентированное обучение в двух аспектах. Во-первых, студенты учатся работать с реальным объектом, учитывая специфику его хозяйственной специализации, демографической и кадровой ситуации, транспортно-инфраструктурные, экологические особенности, а также общую нацеленность на социальное развитие территории. Во-вторых, студенты попадают в ситуацию командной проектной работы и взаимодействия в рамках работы над проектом. Второй аспект тренирует не только коммуникационные навыки, но и навыки организации групповой работы. Такой подход позволяет использовать полученный опыт исследовательской, организаторской и проектной работы в последующей профессиональной деятельности.

Реализация приведенного механизма имеет и свои проблемы и трудности. Одной из трудностей является разница в базовой подготовке магистрантов – многие из них не имеют бакалаврской подготовки в сфере государственного и муниципального управления, что может вызвать затруднения в работе над проектами. Проблемы возникают при организации групповой работы студентов – редки случаи бесконфликтного взаимодействия.

Названные проблемы можно считать базовыми. Безусловно, могут возникнуть и другие – частные, специфические проблемы при реализации подобного проекта в другой организации, при иных условиях. В описываемом случае они тоже были, однако они не являются присущими НИС как форме организации научно-исследовательской работы в магистратуре.

Как было отмечено ранее, НИС является смысловым интегратором для дисциплин, читаемых в магистратуре. Однако такая форма организации образовательной программы имеет, как представляется, большой потенциал

гармонизации учебного процесса, который пока еще использован не полностью. Так, возможна интеграция практики магистрантов и их работы в рамках НИС. Еще одной перспективой является привлечение к участию в научно-исследовательском семинаре студентов младших курсов для того, чтобы обеспечить преемственность бакалавриата и магистратуры.

В целом можно сделать вывод, что вышеописанная форма организации научно-исследовательской и проектной работы способствует организационно-структурной адаптации академических программ к задачам практико-ориентированного обучения в магистратуре в сфере ГМУ. Дальнейшие исследования в данной сфере могут осуществляться в направлении сравнительного анализа российских и зарубежных практик и эффективности механизмов адаптации академических программ и внедрения практико-ориентированных элементов.

Стоит отметить, что практическая направленность обучения, как правило, вызывает интерес у студентов – изучаемая проблема перестает быть абсолютно абстрактной, она как бы материализуется, возникает мотивация изучить ее как часть реальной жизни современного общества, что не просто повышает качество подготовки, но меняет отношение к образованию в целом. Образование перестает быть искусственным и оторванным от реальности, оно становится способом изменить жизнь вокруг к лучшему.

© Семенов С.А., Филатова О.В., 2016

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Барабашев А.Г.* Образование и тренинг: подготовка для будущего публичного сектора Европы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 1. С. 127–136.
- [2] *Вещугина Т.С., Попова Е.П.* Базовые управленческие науки на факультетах государственного и муниципального управления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 3. С. 75–87.
- [3] Подготовка квалификационных работ, курсовых проектов, научных статей и эссе: учебно-методическое пособие / С.А. Семенов, Е.В. Лылова, В.В. Парамонов, О.М. Степанова, В.А. Федоров, О.В. Филатова, Д.В. Юрков. Москва: РУДН, 2015. 91 с.: ил.
- [4] Приказ Министерства образования и науки РФ от 26 ноября 2014 г. № 1518 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 38.04.04 Государственное и муниципальное управление (уровень магистратуры)».
- [5] *Семенов С.А.* Практико-ориентированное обучение в сфере государственного и муниципального управления // Вестник РУДН: Серия «Государственное и муниципальное управление». 2015. № 1. С. 68–81.

- [6] Семенов С. А., Любина О.Н. Инновационные подходы МГУУ Правительства Москвы к организации обучения в магистратуре по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление»: программа «Стратегическое управление мегаполисом» / Сборник трудов Международного Конгресса Инновационного Образования EDUIMPORTANCE 2012: инновационные модели и технологии современного образования как средство формирования единого информационного, экономического и культурного пространства: вопросы теории и практики / Международная Организация Сотрудничества (Expo-Mos); Академия инновационного образования и развития. Москва, 2012. 225 с. (С. 167–173).
- [7] Ringeling, Arthur Reflections on the Distinctiveness of Public Administration as a Discipline // The NISPACEE Journal of Public Administration and Policy. Vol. VI. No. 2. Winter 2013/2014. P. 21–31.

REFERENCES

- [1] Barabashev A.G. Obrazovanie i trening: podgotovka dlja budushhego publichnogo sektora Evropy // Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija. 2013. № 1. S. 127–136.
- [2] Veshhugina T.S., Popova E.P. Bazovye upravlencheskie nauki na fakul'tetah gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija // Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija. 2012. № 3. S. 75–87.
- [3] Podgotovka kvalifikacionnyh rabot, kursovyh proektov, nauchnyh statej i jesse: uchebno-metodicheskoe posobie / S.A. Semenov, E.V. Lylova, V.V. Paramonov, O.M. Stepanova, V.A. Fedorov, O.V. Filatova, D.V. Jurkov. Moskva: RUDN, 2015. 91 s.: il.
- [4] Prikaz Ministerstva obrazovanija i nauki RF ot 26 nojabrja 2014 №1518 «Ob utverzhdenii federal'nogo gosudarstvennogo obrazovatel'nogo standarta vysshego obrazovanija po napravleniju podgotovki 38.04.04 Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie (uroven' magistratury)».
- [5] Semenov S.A. Praktiko-orientirovannoe obuchenie v sfere gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija // Vestnik RUDN, Serija «Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie». 2015. № 1. S. 68–81.
- [6] Semenov S.A., Ljubina O.N. Innovacionnye podhody MGUU Pravitel'stva Moskvy k organizacii obuchenija v magistrature po napravleniju podgotovki «Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie»: programma «Strategicheskoe upravlenie megapoli-som» / Sbornik trudov Mezhdunarodnogo Kongressa Innovacionnogo Obrazovanija EDUIMPORTANCE 2012: innovacionnye modeli i tehnologii sovremennogo obrazovanija kak sredstvo formirovanija edinogo informacionnogo, jekonomicheskogo i kul'turnogo prostranstva: voprosy teorii i praktiki / Mezhdunarodnaja Organizacija Sotrudnichestva (Expo-Mos); Akademija innovacionnogo obrazovanija i razvitija. Moskva, 2012. 225 s. (S. 167–173).
- [7] Ringeling, Arthur Reflections on the Distinctiveness of Public Administration as a Discipline // The NISPACEE Journal of Public Administration and Policy. Vol. VI. No. 2. Winter 2013/2014. P. 21–31.

**ORGANIZATIONAL AND STRUCTURAL
MECHANISM OF ADAPTATION
OF ACADEMIC PROGRAMS TO THE OBJECTIVES
OF THE PRACTICE-ORIENTED EDUCATION
IN PUBLIC ADMINISTRATION**

Sergei A. Semenov

Peoples' Friendship University of Russia
Moscow, Russia

Olga V. Filatova

Peoples' Friendship University of Russia
Moscow, Russia

The article is devoted the solution of the problem of the convergence of academic master programs with the practice-oriented approach to the education in public administration broadly discussed in the professional community. In this work we propose organizational and structural mechanism of adaptation of academic programs to the objectives of the practice-oriented education in Public Administration considering the specific of the object of the specialist, demanding interdisciplinary approach to the solution of the governance problems. The article presents the practice of such adaptation of the master's program in the Public Administration department in RUDN university. The authors describe the structure, validate the necessity of the presented organizational and methodic approach and the perspectives of the development of the master's program realized with the use of such organizational and structural mechanism.

Key words: practice-oriented education, Public Administration education, research seminar, project-based education, interdisciplinarity, master course

СЛОВО СТУДЕНТАМ И АСПИРАНТАМ УНИВЕРСИТЕТА

GRUNDLAGEN DER KOMMUNALVERWALTUNG IN DEN EUROPÄISCHEN LÄNDERN AM BEISPIEL VON FINNLAND UND SCHWEDEN

Valeria S. Myasnikova

Peoples' Friendship University of Russia
Moscow, Russia

Galina I. Bykova

Peoples' Friendship University of Russia
Moscow, Russia

Die Hauptfrage des vorliegenden Artikels: infolge welcher Faktoren sich „das skandinavische“ System der Gemeinde in Schweden und Finnland gebildet hat? Im Artikel wird der Typ der Form der Gemeinde, ausgeprägt im Laufe der Zeit in Schweden und Finnland betrachtet, für das die Kombination der breiten Autonomie der öffentlichen Machtorgane charakteristisch ist. Die Analyse der Erfahrung der Organisation der Kommunalinstitutionen, berücksichtigend die historischen, demographischen und geographischen Besonderheiten der Länder, lässt zu, die Schlussfolgerung zu ziehen, dass der einheitliche Typ der Form der Gemeinde für Schweden und Finnland im Laufe der Zeit entwickelt ist.

Die Stichwörter: die Gemeinde; die staatliche Verwaltung; der Demokratismus; die absolute Macht; das politische Regime; das rechtliche System

Ausgehend von den Prinzipien des Rechtsstaates beinhaltet die Europäische Charta über die kommunale Selbstverwaltung das Recht der kommunalen Organe auf Gerichtsschutz für die freie Ausübung ihrer Befugnisse unter Einhaltung der durch die Verfassung verankerten Grundsätze und der Gesetze des Landes.

Zentrale Frage soll hier sein: Infolge welcher Faktoren bildete sich in den Ländern Schweden und Finnland das prägende „skandinavische“ Kommunalverwaltungssystem heraus?

Das Konzept der kommunalen Selbstverwaltung in europäischen Ländern kommt in erster Linie aus der Tatsache, dass die lokalen Gesellschaften der Bevölkerung ein der wichtigsten Elemente jedes demokratischen Regimes sind. Das Recht der Bürger sich am öffentlichen Leben zu beteiligen, ist ein integraler Bestandteil der demokratischen Prinzipien der Konstruktion der meisten modernen Staaten.

Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, die vom Europäischen Rat am 15. Oktober 1985 angenommen wurde, gibt eine allgemeine Definition der kommunalen Selbstverwaltung. Tatsächlich von allen demokratischen Staaten akzeptiert wurde sie im Mai 1990 in Straßburg im Rahmen des Europarats. Sie wurde dort von den Vertretern aus 23 Staaten – einschließlich der Finnischen Republik und dem Königreich Schweden unterschrieben. Die Charta verpflichtet die Vertragsstaaten zur Anwendung von Grundregeln, die die politische, verfassungsmäßige und finanzielle Selbständigkeit der Gemeinden gewährleisten. Sie sieht vor, dass der Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung gesetzlich anerkannt sein muss und nach Möglichkeit in der Verfassung verankert sein sollte. Die Vertreter der Gemeinden sollen aus allgemeinen Wahlen hervorgehen [3].

Die Macht und der Einfluss der Organe der kommunalen Selbstverwaltung in den verschiedenen Ländern spiegeln den Grad des Demokratismus des bestehenden politischen Regimes wider. Diese Organe entstanden und entwickelten sich als direkter Gegensatz zu absoluten Machtzentren. Aus diesem Grund erwiesen sie sich sehr oft in der Opposition zur zentralen Regierung. Und ihre Beziehung wird oft durch eine offene Konfrontation zu den Fragen der Verteilung der Zuständigkeiten, der Finanz- und Wirtschaftsfangelegenheiten etc. gekennzeichnet. Ursprünglich entwickelten sich diese Organe auf der Grundlage des auf wohlhabende Bürger begrenzten Wahlrechts beim Vorhandensein von Zensusbarrieren (Alphabetisierung, Bildung, Sesshaftigkeitszensus, Vermögenszensus). Anschließend wurde das System der Bildung der Organe der kommunalen Selbstverwaltung demokratisiert.

Die Struktur der kommunalen Selbstverwaltung in Europa schließt zwei Typen von Organen der Staatsmacht ein:

– erstens, das Repräsentativorgan (Rat, Versammlung, Assemblée), das von der Bevölkerung der entsprechenden administrativ-territorialen Einheiten gewählt wird und sich mit der Lösung der wichtigsten lokalen Fragen befasst;

– zweitens, die Exekutive (der einzelne Bürgermeister, der Gemeindevorsteher und andere, oder kollektive – Ausschuss, Magistrat, etc.), die die Lösungen der im Rate (Versammlung, Assemblée) sitzenden Abgeordneten ausführt.

Zur Zeit sind die wesentlichsten Merkmale des Systems der kommunalen Selbstverwaltung in den europäischen Ländern ihre universelle Wahlbarkeit und eine bedeutende Selbstständigkeit in lokalen Angelegenheiten. Diese Selbstständigkeit stützt sich auf das Kommunaleigentum, auf das Recht der Beitreibung und der Verfügung von lokalen Steuern, auf der Fähigkeit zur Verabschiedung einer breiten Spanne von Rechtsvorschriften zu Fragen der kommunalen Selbstverwaltung und Ordnung der örtlichen Polizei. In Europa gibt es mehrere Arten von Organisationen und von Funktionsabläufen in öffentlichen Einrichtungen.

Die kommunale Selbstverwaltung in Finnland ist im Zeitraum von 1865 bis 1873 in mehreren Städten entstanden, noch als Finnland zu Russland gehörte. Die kommunale Selbstverwaltung in Finnland bildete sich in der Krise der Wirtschaft und des Staates, die aus der Niederlage im Krimkrieg resultierte. Am Anfang des 20. Jahrhunderts wurden ziemlich weitreichende Befugnisse in vieler Hinsicht vor allem aufgrund der Krise in dem Land, verursacht durch den gerade abgeschlossenen Bürgerkrieg zur kommunalen Selbstverwaltung in Finnland zur Verfügung gestellt. Seit jener Periode entwickelten sich diese Aufgaben, die einschlägigen Bestimmungen für die Schaffung von so genannten Gemeinderäten und die Schaffung der örtlichen Organe der kommunalen Selbstverwaltung, denen das Recht gestattet war, sich mit der Besteuerung zu beschäftigen.

Heute existierten in Finnland ausgeprägte, vorhersehbare, gesteuerte wirtschaftliche und soziale Bedingungen, unter denen lokale Behörden wirken, als beispielsweise in Russland. Noch am Anfang und auch in der Mitte des 20. Jahrhunderts, nach dem zweiten Weltkrieg, war sowohl in Finnland, als auch in Schweden, und in anderen Nordländern die Umgebung nicht so günstig. Der Fortschritt von den lokalen Behörden ist beeindruckend und verdient professionelle Analyse.

In Finnland entwickelte sich während der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts derselbe Typ Staat, der sich momentan in Russland bildet: ein demokratischer, sozial ausgerichteter Staat [4. P. 47].

In Schweden gibt es eine reiche Erfahrung im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung, welche noch aus der Zeit des 8-9. Jahrhunderts stammt. Schwedens lokale Selbstverwaltung kann historisch bis in das frühe Mittelalter zurückverfolgt werden, als – in einer überwiegend bäuerlichen Gesellschaft – die freien Bauern zu Gemeindeversammlungen zusammentraten, um die anstehenden Probleme zu beraten und zu gemeinsamen Lösungen zu kommen [5, P. 34, P. 219–239].

Bereits im Mittelalter bildete sich in den Städten und Dörfern des Staates Finnland ein ganzheitlich selbststeuerndes System heraus. Dann garantierte die erste Verfassung Schwedens die persönliche und wirtschaftliche Freiheit der Bauern, sowie deren Recht, Einfluss auf die Lösung von Problemen von gesamtstaatlicher Bedeutung zu nehmen. Allmählich durchdrang die kommunale Selbstverwaltung nicht nur die weltliche, sondern auch die kirchlich-religiöse Sphäre der schwedischen Gesellschaft.

Durch eine Gesetzgebung von 1862 wurde die territoriale und institutionelle Struktur der modernen zweistufigen kommunalen Selbstverwaltung in Schweden geschaffen.

Derzeit ist Schweden ein relativ dezentralisierter Staat, das heißt: die lokalen Exekutivbehörden sind mit den Organen der kommunalen Selbstverwaltung gleichgestellt.

Es ist offensichtlich, dass die Erfahrung des schwedischen Modells der kommunalen Selbstverwaltung von großem theoretischem und praktischem Interesse ist, da dieses Modell der kommunalen Selbstverwaltung sozial ausgerichtet und effektiv in Bezug auf die Umsetzung der Demokratie auf lokaler Ebene ist. Das Erlernen der Elemente der Rechtsregelung der kommunalen Selbstverwaltung in Schweden ermöglicht es über Möglichkeiten der Entwicklung und Verbesserung der kommunalen Selbstverwaltung auch in anderen europäischen Ländern nachzudenken.

Schweden ist eine parlamentarisch-demokratische Monarchie. Die reale exekutive Gewalt im Staat gehört dem Ministerkabinett, das vom Parlament gebildet wird (Schwedischer Reichstag). Schweden ist formell ein Einheitsstaat. Administrativ-territorial ist Schweden in drei Regionen (Landsdelar) aufgeteilt: Götaland, Svealand und Norrland. Diese sind in 24 Verwaltungseinheiten (Lan) unterteilt, welche wiederum aus 288 Gemeinden (Kommun) bestehen [1. P. 86]. Auf der Ebene der 24 Kreise (Lan) verfügt der Staat, wie erwähnt, von alters her über Kreisbehörden (länsstyrelse), die unter Leitung des von der Zentralregierung ernannten Gouverneurs (landshövding) agieren. Neben einigen (wenigen) unmittelbaren Vollzugsaufgaben sind sie für die Aufsicht und Beratung der kommunalen Selbstverwaltungsorgane (auf dem Kreis- und der Kommunalebene) zuständig [5. P. 34, P. 219–239].

Die kommunale Selbstverwaltung in den skandinavischen Ländern hat eine lange Tradition. In Schweden erschienen die ersten Gesetze über Kommunalverwaltung im Jahr 1862, in Finnland in der Zeit von 1865 bis 1873.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass sich im Laufe der Zeit eine für Schweden bzw. Finnland typische Form der kommunalen Selbstverwaltung entwickelt hat. Für dieses System ist charakteristisch die Kombination einer großen Autonomie der kommunalen Behörden bei der Losung von operativen Fragen und die äußerst geringe Rechtssicherheit, was die betrachteten Länder in gewissem Maße mit Großbritannien verbindet. Aber im Gegensatz zum britischen Modell ist die Kommunalverwaltung in den Skandinavischen Ländern viel mehr in staatliche Mechanismen integriert.

Zu den Organen der kommunalen Selbstverwaltung gehören unter anderem die gewählten Gemeinderate oder die Kommission und die von diesen gebildeten Exekutivorgane. Die Allgemeine Vorgehensweise bei der Einrichtung von kommunalen Räten und exekutiven Organen wird von den speziellen Wahlgesetzen und den Gesetzen über die Stadtverwaltungen reguliert. In den föderalen Staaten liegt die Ausgabe der Gesetze über die Wahlen der Organe der örtlichen Selbstverwaltung in

der Kompetenz der Subjekte der Föderation. In den meisten demokratischen Ländern erfolgen Wahlen der Organe der örtlichen Selbstverwaltung auf der Grundlage des allgemeinen, gleichen und direkten Wahlrechts unter Gewährleistung des Wahlgeheimnisses. In der Regel genießt man das passive Wahlrecht ab einem Alter von 18-25 Jahren. Gleichzeitig werden auch eine ganze Reihe von Zensusanforderungen gestellt: Inkompatibilität von anderen Klassen von Stellen im öffentlichen Dienst oder in den wahlbaren Organen oder im Gericht usw [2. P. 50].

Die Erfahrungen der betrachteten Länder mit der Organisation der kommunalen Einrichtungen sprechen dafür, dass sich dort die kommunale Selbstverwaltung und staatliche Verwaltung gut verbinden. Es werden historische, demographische und geographische Besonderheiten eines Landes, Regierungsform eines Staatssystems, das politische Regime, das Rechtssystem und andere Faktoren berücksichtigt.

Die kommunale Selbstverwaltung ist in der Regel in Übereinstimmung mit der administrativ-territorialen Teilung des Landes aufgebaut. Als Primärzellen dienen städtische und ländliche Einheiten (Kommunen, Gemeinden, usw.).

© Мясникова В.С., Быкова Г.И., 2016

REFERENZ

- [1] *Grishin V.V.* Konstitucionno-pravovaja model' mestnogo samoupravlenija v Shvecii: Avtoreferat dissertacii na soiskanie uchenoj stepeni kandidata juridicheskikh nauk. Nauch. ruk. V.A. Vinogradov. M., 2008.
- [2] *Lanko D.A.* Decentralizacija v politicheskom processe (na primere Finljandii): Avtoreferat dissertacii na soiskanie uchenoj stepeni kandidata politicheskikh nauk. Sankt-Peterburg, 2001.
- [3] Europäische Charta der Kommunalen Selbstverwaltung. Details zum Vertrag-Nr.122. Straßburg, 15/10/1985 – Vertrag aufgelegt zur Unterzeichnung durch die Mitgliedstaaten des Europarates. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?docume ntId=090000168007a0f6>.
- [4] *Sammlung Forschungsberichte*, Staat und Recht. Moderne Wissenschaft. Neuen Blick. Wrocław. 30.01.2015 -31.01.2015. URL: http://konferencija.com.ua/files/file/scientific_conference_37/zbornik_%2037%20-4.pdf.
- [5] *Wollmann, H.*, 2008: Reformen in Kommunalpolitik und Verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich, VS Verlag.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Гришин В.В.* Конституционно-правовая модель местного самоуправления в Швеции: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Науч. рук. В.А. Виноградов. М., 2008.
- [2] *Ланко Д.А.* Децентрализация в политическом процессе (на примере Финляндии) // Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук. Санкт-Петербург, 2001.

- [3] Europäische Charta der Kommunalen Selbstverwaltung. Details zum Vertrag-Nr.122. Straßburg, 15/10/1985 – Vertrag aufgelegt zur Unterzeichnung durch die Mitgliedstaaten des Europarates. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007a0f6>.
- [4] *Sammlung Forschungsberichte*, Staat und Recht. Moderne Wissenschaft. Neuen Blick. Wrocław. 30.01.2015 -31.01.2015. URL: http://конференция.com.ua/files/file/scientific_conference_37/zbornik_%2037%20-4.pdf.
- [5] *Wollmann H.*, 2008: Reformen in Kommunalpolitik und –Verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich, VS Verlag.

ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАНАХ НА ПРИМЕРЕ ФИНЛЯНДИИ И ШВЕЦИИ

В.С. Мясникова

Российский университет дружбы народов
Москва, Россия

Г.И. Быкова

Российский университет дружбы народов
Москва, Россия

Главный вопрос данной статьи: вследствие каких факторов сформировалась „скандинавская“ система местного самоуправления в Швеции и Финляндии? В статье рассматривается тип формы местного самоуправления, сложившийся с течением времени в Швеции и Финляндии, для которого характерна комбинация широкой автономии общественных органов власти. Анализ опыта организации муниципальных учреждений, учитывающий исторические, демографические и географические особенности стран, позволяет сделать вывод, что с течением времени разработан единый тип формы местного самоуправления для Швеции и Финляндии.

Ключевые слова: местное самоуправление; государственное управление; демократизм; абсолютная власть; политический режим; правовая система

АНТОЛОГИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

РОЖДЕНИЕ РЫНОЧНОГО ХОЗЯЙСТВА (отрывок из книги «Благосостояние для всех»)

Л. Эрхард¹

Каково же было исходное положение, когда 2 марта 1948 года я был избран директором Хозяйственного управления в Экономическом совете Объединенной экономической зоны во Франкфурте? Этот период перед денежной реформой я охарактеризовал, много лет спустя, в моем выступлении в Антверпене 31 мая 1954 г.:

«Это было время, когда большинство людей не хотело верить, что опыт валютной и экономической реформы может удался. Это было то время, когда мы в Германии занимались вычислениями, согласно которым на душу населения приходилось раз в пять лет по одной тарелке, раз в двенадцать лет – пара ботинок, раз в пятьдесят лет – по одному костюму. Мы вычисляли, что только каждый пятый младенец может быть завернут в собственные пеленки, и что лишь каждый третий немец мог надеяться на то, что он будет похоронен в собственном гробу. Последнее казалось действительно тем единственным, на что мы еще могли надеяться. Мысль о том, что на основании подсчетов сырья и при помощи других статистических данных можно определять судьбу народа на многие годы вперед, свидетельствовала лишь о бесконечной наивности и ослепленности тех, кто был рабом экономического планирования. Эти сторонники механистичности и дирижизма не имели ни малейшего пред-

¹ Людвиг Эрхард (1897-1977) – западногерманский экономист и государственный деятель. Федеральный канцлер ФРГ в 1963–1966 гг.

ставления о том прорыве динамической силы, который должен был проявиться у народа, как только он смог заново осознать свое собственное достоинство и высокую ценность свободы».

Я неизбежно испортил бы читателю настроение, если стал бы дотошно воссоздавать картину положения до валютной реформы. Поэтому я ограничусь лишь несколькими указаниями для уяснения нашего исходного положения. Первый индустриальный план, который был выработан на основании Потсдамских решений от 2 августа 1945 г., стремился свести объем немецкой промышленности к уровню, который составил бы всего 50–55% уровня 1938 г., или примерно 65% уровня 1936 г., притом для оценки этого плана следует еще учесть, что количество населения тем временем значительно возросло за счет потока беженцев. Но этот план не смог быть осуществлен уже потому, что оказалось невозможным создать экономическое единство Германии.

Второй промышленный план, который был введен английским и американским военными управлениями для их зон оккупации 29 августа 1947 г., давал так называемой двойной зоне право восстанавливать свою промышленность в полном объеме 1936 г., но и этот план был связан с различными, касающимися частностей, ограничениями. Но тем временем производственная мощность промышленности, которой мы могли еще располагать, упала настолько, что составляла лишь 60% ее мощности 1936 г.

Инфляция при замороженных ценах парализует экономику

И действительно, общая промышленная продукция Объединенной экономической области достигла в 1947 г. лишь 36% ее объема в 1936 г. Эту мрачную картину можно было наблюдать также и по отдельным секторам хозяйства. Достаточно себе представить, к примеру, что в свое время текстильное производство составляло лишь одну седьмую сегодняшней продукции.

Несостоятельность попытки остановить в послевоенные годы инфляцию путем замораживания цен и направляемого хозяйства становилась все более очевидной. Инфляция была вызвана теми в высшей степени сомнительными методами, при помощи которых проводилось финансирование военной промышленности с 1933 до 1939 г., а также военными расходами, которые обошлись примерно в 560 миллиардов рейхсмарок. Мы переживали явление инфляции при замороженных ценах. Всякое административное управление хозяйственной жизнью становилось невозможным ввиду переизбытка денежных знаков. Товарообмен осуществлялся, минуя обычно нормальный путь регулярной оптовой и розничной торговли. Все увеличивающиеся запасы товаров задерживались заводами для хранения на складах, поскольку они не могли служить – путем обмена («компенсации») – дальнейшему поддержанию сокращенного в своем объеме производства. Мы вернулись к состоянию

примитивного натурального обмена. Общий индекс производства (не считая строительства) достигал в первом полугодии 1948 г. лишь примерно 50% производства 1936 г. Это дало повод проф. Репке заявить в начале 1948 г., что Германия уничтожена и приведена в хаотическое состояние в такой степени, что никто, не будучи очевидцем происходящего, не может себе этого представить.

**Промышленное производство
Объединенной экономической области (1936 г. = 100)**

	1946 г.	1947 г.
Вся промышленность	33	39
Уголь	51	65
Железо и сталь	21	25
Цветные металлы	18	24
Химические продукты	43	43
Нерудные ископаемые	31	33
Транспортные средства	17	19
Электротехника	36	65
Точная механика и оптика	30	30
Текстильные изделия	20	28
Кожа и обувь	26	27
Каучуковые изделия	34	40
Целлюлоза и бумага	20	21

И с т о ч н и к : «Экономическое управление», издание Экономического управления Объединенной экономической области, июнь 1948 г.

Естественно, что подобный разгром вызвал оживленный спор о методах, при помощи которых следовало преодолеть возникший хаос. В этом споре проявилось все, что угодно, кроме пресловутого единения, о котором принято говорить, что в нем заключается сила. В Западной Германии шла ожесточенная борьба между сторонниками планового и свободного рыночного хозяйства, приковывавшая внимание не только немцев, но и западных союзников. Одна из следующих глав этой книги «Рыночное хозяйство побеждает плановое хозяйство» дает представление о ходе этой борьбы. Немецкие сторонники планового хозяйства склонялись в данных условиях к тесному сотрудничеству с оккупационными властями британской оккупационной зоны, которые должны были следовать указаниям тогдашнего лейбористского правительства, переживавшего в то время расцвет своих экспериментов в области планового

хозяйства. Либеральные же политики Западной Германии скорее тяготели к «американцам». Поэтому отнюдь не случайно, что Виктор Агартц руководил в Миндене Центральным управлением хозяйства, в то время как я принял, по специальному желанию американских оккупационных властей, должность министра хозяйства в созданном в октябре 1945 г. баварском правительстве.

Исключительно благоприятная возможность

В середине 1948 г. немцам представилась, наконец, исключительно благоприятная возможность – увязать валютную реформу с решительной реформой всего хозяйства, прекратить бессмысленное перенапряжение человеческих сил, которое было вызвано хозяйственным администрированием, чуждым пониманию реальной действительности. Эта система, одинаково вредная как для промышленности, так и для каждого потребителя, заслуживала лишь того, что быть бесславно похороненной. Лишь немногие еще сознают сегодня, сколько потребовалось мужества и готовности принять на себя ответственность, чтобы сделать этот шаг. Некоторое время спустя двумя французами – Жаком Рюефф и Андрэ Пьетр – об этом единстве хозяйственной и валютной реформы было высказано следующее суждение:

«С совершенной неожиданностью исчез черный рынок. Витрины были забиты товарами, дымились фабричные трубы и улицы были заполнены грузовиками. Вместо мертвой тишины развалин повсюду раздавался шум стройки. Уже размер восстановления вызывал удивление, но еще большее удивление вызывала его неожиданность. Это восстановление началось во всех отраслях хозяйственной жизни точно в день валютной реформы. Только очевидцы могут рассказать о том мгновенном действии, которое оказала валютная реформа на заполнение складов и богатство витрин. Со дня на день стали наполняться товарами магазины и возобновлять работу заводы. Еще накануне немцы бегали бесцельно по городу, чтобы разыскать дополнительно какие-нибудь жалкие продукты питания. А на следующий день мысли их уже концентрировались лишь на том, чтобы заняться производством этих продуктов питания. Накануне на лицах немцев была написана безнадежность, на следующий день целая нация с надеждой смотрела в будущее». (*Из книги «Хозяйство без чудес» – «Wirtschaft ohne Wonder», 1953, Eugen-Rentsch-Verlag, Erlenbach/Zurich*).

В самом деле, введение рыночного хозяйства в Германии, это почти единственное в своем роде историческое событие, было осуществлено при помощи нескольких немногих законов и ценой бескомпромиссной решимости. Воля к созданию чего-то совершенно нового нашла свое выражение в «Вестнике законов и распоряжений Экономического совета Объединенной хозяйственной зоны» от 7 июля 1948 г. На плохой, ныне уже пожелтевшей бумаге «до-реформенного» качества был отпечатан «Закон о принципах хозяйственной структуры и политике цен после валютной реформы» от 24 июля 1948 г. Этот

закон давал директору Хозяйственного управления право одним махом выбросить в мусорный ящик сотни всяких предписаний, которые регулировали экономическую жизнь и цены. Мне было поручено, в рамках указанных принципов, «провести необходимые мероприятия в области экономической жизни» и «определить в отдельности те товары и те виды труда, которые следует освободить от действия предписаний по регламентации цен». Для меня это означало: как можно скорее устранить возможно большее количество предписаний по регламентации народного хозяйства и цен.

Уже на следующий день было опубликовано «Распоряжение, касающееся образования цен и контроля цен после валютной реформы», в связи с чем десятки предписаний, регулировавших цены, потеряли свою силу. При этом мы прибегли к единственно возможному методу – мы отказались от перечисления всего того, что теряло силу, и точно обозначили лишь все то, что еще должно было оставаться в силе. Таким образом, был сделан огромный шаг в направлении к цели, которой является освобождение хозяйства от непосредственного воздействия бюрократии. Выступая на партийном съезде Христианско-демократического союза британской зоны в Реклингхаузене 28 августа 1948 г., я пояснил эти мероприятия следующими словами:

«Дело совсем не обстояло так, что поступая разумно, мы располагали возможностью свободного решения. То, что мы должны были сделать при тогдашних условиях, это – снять оковы. Мы должны были быть готовы к этому, чтобы наконец снова возродить нравственные принципы в нашем народе и положить начало оздоровлению нашего общественного хозяйства.

Тот поворот в экономической политике, который был совершен переходом от принудительно-направляемого хозяйства к рыночному, означает много больше, чем экономическое мероприятие в узком смысле этого слова. Нет, мы поставили нашу общественно-экономическую и социальную жизнь на новые основания и указали ей путь вперед. Мы должны были отречься от нетерпимости, которая через духовную несвободу ведет к тирании и тоталитаризму. Мы должны были прийти к такому порядку, при котором устремленность к целому была бы осмысленной, органической, основывалась бы на добровольном подчинении и руководилась сознанием ответственности».

Широкая общественность так никогда полностью и не осознала, что разыгрывалось за кулисами этого перехода к свободному рыночному хозяйству. Приведу лишь один пример: строгие предписания американских и английских контрольных инстанций предусматривали необходимость предварительного разрешения для каждого изменения предписаний, касающихся цен. Союзники, правда, не учли того, что кому-нибудь может придти в голову не изменить, а отменить распоряжения, регулирующие цены. Союзники не ожидали, что немец сможет проявить столько смелости через столь короткий срок после окончания войны, – это не укладывалось в категории мышления оккупационного управления вскоре после одержанной полной победы. Мне помогло то,

что генерал Клей, пожалуй, самая сильная личность среди членов Верховной комиссии, поддерживал меня и прикрывал своим авторитетом мои распоряжения. Ценообразование немецких потребительских товаров и важнейших продуктов питания было таким образом изъято из-под контроля союзников. Правда, этот первый успех еще не означал, что в дальнейшем союзники откажутся от попытки оказать влияние на восстановление немецкой экономики согласно их представлениям. Именно в последующее время один конфликт сменял другой. Расхождения касались демонтажей, сокращения налогов, свободы промыслов, ценообразования при перепродаже, устройства профессиональных центров, реорганизации по-новому нашей внешнеторговой политики и т.п.

Эти критические замечания, однако, не могут и не должны умалить то чувство благодарности, которое испытывает федеральное правительство и весь немецкий народ к США и его гражданам за помощь по плану Маршалла. Эта широкая и даже великодушная помощь, оказанная в рамках плана Маршалла и смежных с ним программ, превысила за время с апреля 1948 г. по конец 1954 г. сумму в полтора миллиарда долларов. К этому следует прибавить те существенные поставки, которые мы получали еще до начала плана Маршалла из средств GARIOA и размер которых с 1946 по 1950 г. выражается в сумме в 1, 2 миллиарда долларов.

Всеобщая забастовка против рыночного хозяйства

В истории немецкой экономики одной из самых драматических эпох было в особенности второе полугодие 1948 г. Происходила борьба между идеей освобождения рыночного хозяйства и упорствующими силами принудительно-направляемого хозяйства. Правда, некоторые обстоятельства экономического положения и не способствовали тому, чтобы вызвать решительное и безусловное доверие к правильности такого прорыва к экономической свободе. В первые месяцы после реформы индекс цен повсеместно значительно возрос. Почти бесполезно было повторно напоминать, что несмотря на то, что 18 июня 1948 г. и существовали официально установленные сравнительно низкие цены, но товаров по этим ценам тогда не было, и что ныне уплачиваемые цены в немецких марках представляли собой лишь незначительную долю размера соответственных цен в рейхсмарках, которые уплачивались на черном рынке в месяцы перед валютной реформой.

Самой важной задачей было не дать себя смутить этой бурной неразберихой и остаться твердым даже тогда, когда профсоюзы призвали – 12 ноября 1948 г. – ко всеобщей забастовке, чтобы при помощи такой решительной меры покончить со свободным рыночным хозяйством. В Экономическом совете царило смятение. Почти во всех письменных столах Хозяйственного управления – руководитель которого так решительно боролся против направляемого

го хозяйства и предписанных цен – тайком лежали наготове новые варианты только что отмененных распоряжений. Само Хозяйственное управление усомнилось в правильности положений, которые защищал его руководитель.

В конце августа 1948 г. я заявил следующее:

«Я остаюсь при своем мнении, и будущее покажет, что я был прав. Маятник цен сейчас повсюду нарушил границы нравственного и допустимого. Это произошло под давлением факторов, которые увеличивают себестоимость продукции, и под влиянием опьянения, вызванного теми деньгами, которые были выданы на каждого человека при валютной реформе в обмен на старые деньги. Но скоро наступит время, когда конкуренция заставит цены вернуться в нормальное состояние, – а именно, к тому, которое обеспечивает наилучшее взаимоотношение между заработками и ценами, между номинальным доходом и уровнем цен».

Казалось, что мое тогдашнее заявление совершенно не соответствовало положению вещей, и я получил репутацию неисправимого оптимиста. Когда же несколько месяцев спустя факты доказали, что я был прав, – меня «произвели» в современного экономического пророка.

Оправдало ли развитие жизни то, что я предвидел?

После реформы казалось, что наша экономика столкнулась с такой готовностью покупателя к потреблению, которая, казалось, никогда не кончится, – царило поистине безграничное желание восстановить утраченное. Столь же сильной была потребность восстановить и восполнить утраченное и недостающее и во всех отраслях хозяйства. В жилищном строительстве накопились требования, которые, казалось, невозможно будет удовлетворить, принимая во внимание военные разрушения, а также необходимость разместить восемь миллионов беженцев. Если в первые дни после валютной реформы казалось, что спрос и предложение взаимно выравнены, то очень скоро эта картина изменилась. Припрятывание товаров, нравственно предосудительное, о котором так много говорилось, в кратчайший срок отошло в прошлое. Как для предпринимателя, так и для потребителя деньги снова приобрели свое прежнее значение. В этом отношении оказалось правильным, что снабжение предприятий деньгами было подвержено сознательному ограничению. Торгово-промышленные предприятия были вынуждены спешно предлагать покупателю текущую продукцию и ликвидировать имевшиеся на складах товары.

Борьба за крепкие нервы

Все больше разрасталось тогда возмущение против припрятывания товаров, которое уже стало для всех очевидным, хотя вдумчивые люди давно уже знали об этом. И нужно было иметь некоторое мужество для того, чтобы высказать то, что экономически было разумно:

«Вы знаете, что меня упрекают в том, будто я – “ангел–хранитель” тех, кто припрятывает товары. Подобная клевета меня не затрагивает. Припрятывание, как индивидуальное мероприятие, вызывает мое презрение. Но я считаю себя обязанным указать на то, что радикальное опустошение складов нашей экономики с необходимостью привело бы к тому, что освобожденная валютной реформой покупательная способность натолкнулась бы на пустоту. В таком случае валютная реформа с первого же дня оказалась бы обреченной на провал или нам пришлось бы снова закабалить народ под проклятие экономической бюрократии с помощью государственного направляемого хозяйства и устанавливаемых государством цен. Ведь необходимо учесть, что «припрятывание» как таковое, то есть как явление народного хозяйства, было неизбежным феноменом в проведении самой валютной реформы, с которым надо было считаться, когда мы ее задумывали. Нечестно возмущаться, когда нам доподлинно известно, что если бы у нас не было этих запасов в результате “припрятывания”, то всей валютной реформе, быть может, суждено бы было провалиться».

Трудности имели ясно различимую причину. Текущие заработки, как и те деньги, которые были выданы при реформе на каждого человека, так и сбережения, которые были переведены из рейхсмарок в немецкие марки (последние две суммы вместе достигали 3,5 миллиардов нем. марок) – все это хлынуло немедленно и исключительно в потребление. Безвременно умерший в 1950 г. близкий мой сотрудник Леонхард Микш отмечал в октябре 1948 г., что для наступившего после валютной реформы развития характерно значительное увеличение количества денег, на которое немецкие инстанции не имели никакого влияния. Вот что он писал:

«Пора обратить внимание общественности на этот факт, который находится в резком противоречии с ожиданием решительного оздоровления, купленного исключительно тяжелыми жертвами тех, кто делал сбережения. Если после стабилизации 1923 г. в течение ближайших месяцев общее денежное обращение возросло примерно на 90% – с 1488 миллионов на 30 ноября до 2824 миллиона на 31 марта 1924 года – то в 1948 г. оно возросло за три с половиной месяца – 30 июня по 15 октября – на 156%: с 2174 миллиона на 5560 миллионов» [2].

Количество денежных знаков, бывших в обращении, возросло к 31 декабря 1948 г. даже до 6,641 млрд марок (включая Берлин). Естественным последствием такой текучести денег было то, что спрос должен был расти быстрее предложения – тем более, что ввиду недостатка импортного сырья предложение не было еще достаточно гибким. К тому же с возрастающей текучестью средств побуждение ликвидировать запасы складов уже не было столь велико. Даже то обстоятельство, что освобождения хозяйства было достаточно для того, чтобы производство возросло с середины до конца 1948 г. в среднем на

50% – это само по себе уже удивительный успех рыночного хозяйства – не могло помешать тому, что цены осенью 1948 г. поднялись довольно сильно.

Многие поэтому склонялись к тому, чтобы отречься от тех свобод, которые мы себе незадолго перед тем снова завоевали. На такой соблазн можно было ответить лишь следующим образом:

«Или мы потеряем нервы и поддадимся злобной, демагогической критике и тогда мы снова окажемся в состоянии рабства. Тогда немцы снова потеряют свободу, которую мы им столь счастливым образом вернули, тогда мы снова вернемся к централизованному экономическому планированию, которое постепенно, но неотвратимо приведет нас к принудительной хозяйственной системе, к хозяйству бюрократических учреждений и, наконец, к тоталитаризму» [1].

Развитие цен, действительно, внушало беспокойство. К концу года все цены, сравнительно с июнем 1948 г., значительно возросли.

Общий индекс цен промышленных товаров
Стоимость жизни (1938 = 100)

1948	(1949 = 100)	Питание	Одежда	Хоз. принадлежности	Отопление и освещение
Июнь	91	142	201	189	105
Сентябрь	101	147	244	202	115
Декабрь	104	168	271	211	119

И с т о ч н и к : Федеральное статистическое бюро.

Но, как часто бывает в экономике, то, что было непопулярно, а в данном случае даже то, что было отрицательным в социальном отношении, имело, с точки зрения экономической, свою положительную сторону. Весьма возможно, что эти исправления цен частично превысили меру необходимого в смысле приспособления к изменившейся себестоимости – в результате чего производители, естественно, получили значительный доход. Это вызвало раздражение и привело к искажению в оценке социальной перспективы. Но эти доходы были лишь в самой незначительной доле использованы на личные нужды производителей – они заменили капитал, который должны были бы дать новые сбережения и который в то время еще не мог быть полностью реализован. Капитал же из старых сбережений был в весьма значительной степени уничтожен валютной реформой. Можно, конечно, критиковать такой способ капиталообразования, но в свое время он послужил фундаментом для воссоздания потерянных или уничтоженных капитальных ценностей.

Ложный курс в налоговой политике

Вынужденность такого развития все же привела к тому, что в этот первый период после реформы продукция смогла значительно возрасти и что население могло поместить свой возрастающий доход в товары. Эта необходимость инвестировать средства, которая проводилась через соответствующее установление цен, нашло свое отражение и в налоговой политике. Вместо действительного снижения налогов закон военного управления за № 64 от 20 июня 1948 г. предусматривал относительно широкие возможности списывать налоги и пользоваться целым рядом других послаблений.

Когда налоговая политика снова была передана в немецкие руки, это общее направление налогового законодательства было сохранено. Постоянно выдвигались новые мероприятия, которые должны были побудить людей к участию в капиталовложениях. Законодательство стремилось также побудить людей к сверхурочной работе – заработок за сверхурочную работу оставался свободным от налогового обложения. Эти мероприятия представляли собой прекрасное добавление к тому радостному чувству, которое люди, наконец, снова стали испытывать при мысли о работе, так как вознаграждение, которое они получали за свой труд, давало им возможность приобрести что-то реальное и устраивать жизнь свободно, по своему желанию.

Достаточно просмотреть статистику, показывающую, по категории рабочих в промышленности, количество рабочих часов за неделю, чтобы убедиться в последствиях происшедших перемен. Появившаяся вновь радость труда очень скоро привела к удлинению рабочего времени – лишь совсем недавно мы отметили некоторую тенденцию к его сокращению. За период с 1949 г. производительность экономики выросла более чем на 60%, что позволило приступить к сокращению рабочего времени, которое, несомненно, желательно с социальной точки зрения. Но такое сокращение должно происходить спокойно и постепенно, чтобы с этой стороны не возникло угрозы для общего показателя продуктивности народного хозяйства и для стабильности валюты.

Казалось бы, что здесь налоговая политика является правильным восполнением всей системы экономики. Но в действительности развитие налогового законодательства пошло по пути, который в дальнейшем нередко приводил и к конфликтам с экономической политикой: иными словами, налоговая система подчас становилась средством, при помощи которого государство часто предоставляло преимущества и льготы или же которым оно пользовалось нежелательным образом, чтобы оказать влияние на экономику.

Возвращаясь еще к вопросу о повышении цен, нужно отметить, что значительную опасность для того времени представляло собой сокрытие денег. Количество денег, находившихся в обращении, все время пополнялось из непрерывающегося потока государственных денежных выпусков. После 8 августа 1948 г. был отменен, ощущавшийся как очень тягостный, запрет предо-

ставления кредитов из текущих банковских счетов, благодаря чему краткосрочный банковский кредит снова получил возрастающее значение.

**Недельное рабочее время
(выражено в часах, работа в шахтах не принята в расчет)**

Год	Мужчины	Женщины	Все рабочие промышленности
1947	39,8	36,1	39,1
1948	43,0	40,0	42,4
1949	47,3	43,8	46,5
1950	49,1	45,5	48,2
1950	49,0	45,2	48,0
1952	48,5	44,7	47,5
1954	49,5	45,9	48,6
1956	49,0	45,5	48,0

И с т о ч н и к : Федеральное статистическое бюро. Цифры, включая первые данные за 1950 г., относятся к Объединенной экономической зоне, начиная со вторых показателей за 1950 г. – ко всей территории Германской Федеративной Республики.

Это указание не носит характера критики, ибо необходимость этих мероприятий для народного хозяйства стала несомненной. Таким путем объем кредитов тем временем возрос с 1,4 миллиарда в конце июля 1948 г. до 3,8 миллиарда в конце октября и до 4,7 миллиарда немецких марок к концу года. В течение последующего года краткосрочные ссуды возросли еще на 5,1 миллиарда. Открывшаяся возможность получения кредитов способствовала, естественно, тому, что появилось желание придерживать товары на складах, так как частным предприятиям это казалось выгодным в связи с намечавшимся повышением цен. Такой была ситуация осенью 1948 г., и она была далеко неблагоприятной.

Цены понижаются

Оптимизм, над которым сначала смеялись, оказался, однако, вполне оправданным реализмом: в первом полугодии 1950 г. уровень цен в розничной торговле был на 10,6% ниже, чем в первом полугодии 1949 г. В силу этого Западная Германия перестала принадлежать к числу тех государств, которые, казалось бы, примирились с политикой беспрерывно растущих цен. Сравнение международных данных о дальнейших изменениях в стоимости жизни показывает, что эту «твердую» политику можно было продолжать и в после-

дующие годы (1954–1956 гг.), несмотря на вызванный корейской войной кризис и высокую конъюнктуру:

Индекс стоимости жизни (1950 = 100)

	ГФР	Норв.	Швец.	Великобр.	Франц.	Итал.	США	Швейц.	Нидерл.
Средняя за 1952 г.	110	126	125	119	131	114	110	108	101
Средняя за 1956 г.	113	141	138	137	133	129	113	110	108
Июнь 1957 г.	115	145	144	142	134	131	117	112	120

И с т о ч н и к : Федеральное статистическое бюро.

Совершенно очевидно, что экономическая политика взяла тогда курс, влияние которого явно ощущается по сей день. Наряду с преимущественно положительными последствиями, он оказал также влияние на изредка появлявшиеся переизбытки платежных балансов. Но каким образом осуществился этот поворот, многим казавшийся сенсационным, основы и начала которого были заложены той политикой, которая была принята на стыке 1948–1949 гг.?

Существенным элементом стабилизации была, несомненно, политика в области зарплаты; эта политика первоначально – несмотря на значительную еще безработицу – не следовала по пути, по которому шло повышение цен. Ограничение зарплаты оставалось еще в силе, хотя этот принцип и несовместим со свободным рыночным хозяйством. Вполне последовательно было поэтому издание закона об отмене ограничений зарплаты от 3 ноября 1948 г. Лишь благодаря этому закону профсоюзы снова получили свободу действия. Между прочим, и это было бы немислимо, если последовательная отмена направляемого хозяйства не имела бы места.

Политика в области заработной платы, которую проводили профсоюзы, была относительно сдержанной, несомненно, также в силу того, что попытка сорвать и ликвидировать новую экономическую политику путем всеобщей забастовки 12 ноября 1948 г. полностью провалилась. В этот день общественное мнение дало понять руководству профсоюзов, что последнее находится на ложном пути, пытаясь вести непримиримую борьбу со свободным рыночным хозяйством.

Трудящиеся уже поняли, разобравшись в сложности происходившего, в сколь сильной степени начавшееся тогда развитие, несмотря на некоторые тягостные затруднения, все же в конечном итоге идет им на пользу.

Все обвиняют друг друга

Нужно признать, однако, что не одни только профсоюзы в то время выступали с резкой критикой. Достаточно заглянуть в газеты того времени, чтобы убедиться в этом. Страну как бы захлестывал пессимизм. Вот всего несколько газетных заголовков в качестве примера: «Цены невозможно догнать». «Эрхард исчерпал свою мудрость». «Хаотическая картина цен». «Специалисты-экономисты – за возврат к направляемому хозяйству» и т.п.

Быть может, еще более опасным было то положение, что даже в среде самих участников хозяйственной жизни начались взаимные обвинения. Каждый пытался приписать вину своему партнеру – промышленность обвиняла торговлю, торговля – промышленность, городские жители обвиняли сельское население и наоборот. Тут могла быть только одна линия поведения – во что бы то ни стало оставаться стойким! Эту исключительную историческую ситуацию стоит запечатлеть, ибо на основании всего опыта можно по справедливости утверждать, что ни одно правительство и ни один парламент позже не смогли бы проявить необходимую выдержку, чтобы ввести и сохранить систему свободного рыночного хозяйства.

Тем временем заработная плата всех рабочих за один рабочий час поднялась с 0,99 нем. марок в июне 1948 г. до 1,13 нем. марок в декабре 1948 г. Это было, конечно, значительное повышение, но оно не выходило за рамки общего повышения производительности. Ни на каких других соотношениях нельзя более убедительно показать все благотворное действие реформы, как на росте продукции за один рабочий час. Показатели производства поднялись с 62,8% (базис 1936 г.) в июне 1948 г. до 72,8% в декабре и до 80,6% в июне 1949 г. – то есть примерно на 30% в течение одного года с момента начала валютной реформы (см. таблицу).

Валютная и экономическая реформы повышают продуктивность

Поздней осенью 1948 г. Банк немецких земель посчитал возможным применить впервые традиционные мероприятия эмиссионных банков. Банк одновременно повысил минимальный резерв с 10 до 15% и ограничил переучет теми случаями, когда банковский акцепт служил финансированию внешней торговли или закупке сырья, или же когда это было необходимо в порядке следования установленной правительством продовольственной политике. В ходе этих мероприятий, начавшихся 1 декабря 1948 г., кредитным учреждениям было предложено сократить объем кредитов по возможности до того размера, который они имели в конце октября 1948 г.

**Показатель продукции за рабочий час
1936 = 100**

1948*	
Июнь	= 62,8
Сентябрь	= 72,4
Декабрь	= 72,8
1949	
Март	= 78,5
Июнь	= 80,6
Сентябрь	= 82,1
Декабрь	= 82,7
1950	
Март	= 87,7
Июнь	= 90,0
Сентябрь	= 98,0
Декабрь	= 93,6
1951	
Март	= 100,2
1950 = 100	ежегодный прирост
1949 = 90,3	
1950 = 100,0	+ 10,7%
1951 = 108,2	+ 8,2%
1952 = 112,3	+ 3,8%
1953 = 119,2	+ 6,1%
1954 = 126,0	+ 5,7%
1955 = 133,8	+ 6,2%
1956 = 139,1	+ 4,0%

* Только британская и американская зоны.

И с т о ч н и к и : Федеральное правительство и Федеральное статистическое бюро.

Кроме этих мероприятий Банка немецких земель, сдерживающее влияние стали проявлять также еще и другие факторы: в связи с выплатой в конце сентября 1948 г. причитающейся на душу населения второй квоты новых денег (немецких марок) кончился приток денег, выпускаемых в порядке финансового суверенитета государства. Переключение старых вкладов в рейхсмарках за-

кончилось к концу года. Новое обстоятельство в то время оказало нам помощь (оно и до сих пор занимает наше внимание): официальные государственные бюджеты впервые могли показать в последнем квартале 1948 г. некоторые излишки, что имело положительные последствия в смысле противодействия инфляционным тенденциям.

Из того духа свободы, который нашел свое наиболее ясное выражение в отказе от принудительно-направляемого хозяйства, родилось также и стремление привести в порядок государственный бюджет путем систематического сокращения расходов. 28 июня было издано постановление об обеспечении валюты, упрочении государственных и общественных финансов. Согласно этому постановлению администрации было запрещено набирать новых служащих и повышать оклады, служебные поездки были сведены до минимума. Это распоряжение, несомненно, отражало благие намерения, но нужно сказать, что его предписания были осуществлены только в Хозяйственном управлении, которое в то время обслуживалось весьма многочисленным персоналом. Когда я принял руководство Хозяйственным управлением, расположенным в городе Хёхст, в этом учреждении, вместе с его специальными отделами, было две с половиной тысячи служащих. К 1949 г. удалось сократить количество служащих до 1647 человек.

Каталог уместных цен и программа широкого потребления

Попытки Хозяйственного управления стабилизировать цены нашли свое отражение в периодической публикации каталога уместных цен. Этот каталог, выработанный совместно с торгово-промышленными кругами и профсоюзами, должен был определять, какие цены, при правильной калькуляции, должны были почитаться уместными для отдельных предметов потребления. Первый каталог цен, опубликованный 11 сентября 1948 г., указывает, в частности, цену мужских полуботинок в размере от 24.50 до 30.00 нем. марок. В это же время вступила в действие и «программа широкого потребления», в процессе которой, к примеру, в августе 1948 г. было произведено 700.000 пар обуви по особо точно исчисленным ценам.

Наконец, нужно упомянуть «закон против произвольного завышения цен», который вошел в силу 7 октября 1948 г. и до сих пор является объектом оживленных споров в парламенте. Но если утверждать, что этот закон был одной из подлинных причин, приведших к наступившему впоследствии изменению цен, то это едва ли соответствует действительности, а скорее даже прямо противоречит ей.

Этот счастливый поворот наступил благодаря достигнутому экономическому равновесию. Ему способствовало и то, что с конца 1948 г. на мировом рынке наметилась тенденция к падению цен. Значение имело также то,

что благодаря помощи по плану Маршалла значительно улучшилось снабжение сырьем. И, действительно, с начала 1949 г. сырье и машины стали усиленно поступать на предприятия. В то время, как, например, за первое полугодие 1948 г. стоимость коммерческих и некоммерческих импортных товаров достигла уровня 1,2 млрд нем. марок, в те же месяцы 1949 г. стоимость этих товаров повысилась уже до 3 миллиардов немецких марок. Все эти факторы значительно способствовали успеху всего начинания. Таким образом, первый период восстановления немецкого хозяйства прошел под знаком уже упомянутой бурной неразберихи в области цен и одновременно значительного повышения ставок реальной заработной платы и огромного роста производства.

Быстрый рост производства после денежной реформы

(1936 = 100)	2-й квартал 1948 г.	4-й квартал 1948 г.
Вся промышленность (без строительства)	52,1	75,4
Промышленные товары	46,4	68,3
Средства производства	46,6	75,7
Товары ширпотреба	43,4	66,6
Пищевая и пищевкусовая промышленность	55,0	78,8

И с т о ч н и к : Федеральное статистическое бюро.

Такое корректирование цен в сторону достижения равновесия на изменившемся номинальном уровне оказалось нужным и было даже неизбежно. Расхождение же («ножницы») между ценами и покупательной способностью потребителей стало, наоборот, все сильнее сокращаться в пользу потребителей. В течение нескольких недель картина резко изменилась. Потребитель уже не соглашался платить любую цену; увеличивалось количество заказов, отмененных из-за недостатка денег. В газетах появлялись заголовки вроде «Тревожные сигналы в секторе товаров ширпотреба» и т.п.; при этом было характерно, что пессимистические прогнозы склонны были теперь обернуться в противоположном направлении.

Второй период

В первый период после денежной реформы многие думали, что рост цен будет продолжаться. Затем с такой же страстностью высказывались опасения, что наступит падение цен, которое лишит экономику возможности покрывать свои расходы. Падение цен, которое наблюдалось до начала корейского кризиса, во всяком случае ясно показало потребителю несомненное преимуще-

ство рыночного хозяйства по сравнению со всеми формами государственного вмешательства в хозяйственную жизнь. Это сознание было бы, конечно, еще более сильным, если бы «средний человек» имел возможность провести сравнение цен в Германии с ценами в других странах. В то время, когда в Западной Германии цены понижались, в других странах наблюдалось значительное повышение цен:

Стоимость жизни (1950 = 100)

	1949	1950
ГДР	107	100
Франция	90	100
Австралия	91	100
Нидерланды	92	100
Великобритания	97	100
Канада	97	100
США	99	100
Италия	101	100
Швеция	101	100

И с т о ч н и к : Федеральное статистическое бюро.

Примечательно для этого периода общей стабилизации цен то, что к середине 1950 г. большинство наиважнейших показателей вернулись к исходному уровню середины 1948 г. Индекс стоимости жизни для рабочей семьи, состоящей из четырех человек, в последнем квартале 1948 г. был равен 166, средний годовой индекс за 1949 г. снизился до 160, а в июле 1950 г. упал до 149. Показательное впечатление, вызванное снижением цен, было тем более убедительным, что за тот же отрезок времени зарплата повысилась.

Правда, этот процесс начался уже во втором полугодии 1948 г., но именно 1949 г. представляется в особо сильной мере периодом решительного повышения реальной заработной платы. Но, в отличие от последующих периодов, когда заработная плата начала усиленно расти, для 1949 г. характерно сочетание повышения номинальной заработной платы с понижением цен, что влекло за собой решительное улучшение реальной заработной платы. Именно в этом проявляется особенность этого второго периода после валютной реформы середины 1948 г.

Часовая заработная плата промышленных рабочих-мужчин возросла с 1,22 нем. марки в декабре 1948 г. до 1,33 нем. марки в декабре последующего года. В июне 1950 г. она была равна 1,36 марки. За тот же период индекс стоимости жизни (при индексе 100 за 1938 г. для территории Федеративной республики по потребительской схеме 1949 г.) упал со 168 в январе 1949 г.

до 151 в июне 1950 г. Таким образом, реальная зарплата промышленных рабочих (то есть соотношение между недельным заработком – брутто и индексом стоимости жизни) возросла в 1949 г. на 20,5%.

Эти противоположные тенденции зарплаты и цен подчеркивали самую сущность социального рыночного хозяйства. В то время я постоянно указывал общественности на это развитие, желая разъяснить здесь на конкретных жизненных примерах внутренние законы рыночного хозяйства, оптимальным или идеальным выражением которого является увеличение заработка при понижающихся ценах.

Но и этот период не был вполне свободен от трудностей. Кратко были уже отмечены факторы, определявшие собой это развитие: приспособление уровня цен к наличной покупательной способности потребителей при одновременном увеличении производства товаров, однако одновременное сдерживание конъюнктуры при помощи излишков казначейства; затем – тормозящее влияние распространявшегося в США спада, а также необходимость приспособиться в связи с тем, что с осени 1948 г. началась либерализация и усиление ввоза.

Эти силы, которые, правда, были пущены в ход сознательно, привели к тому, что впервые за полтора десятилетия на внутригерманском рынке стало снова заметно ощущаться давление международной конкуренции. В этот столь значительный послереформенный период развития промышленность впервые была вынуждена пересмотреть свои производственные планы. Эти планы возникли в изоляции от других стран и носили на себе еще слишком явные следы идеологии автаркии – промышленность должна была снова обратить свое внимание также и на возможности сбыта.

«Король–покупатель»

Давление понижающихся цен привело к явлению, знакомому немецким потребителям лишь из воспоминаний далекого прошлого. Покупатель снова стал «королем», у нас появился рынок, лицо которого определял покупатель. Но насколько неумелыми, неловкими были первые попытки покупателя в этой новой обстановке, которую внезапно создала немецкая экономическая политика! Потребитель стал сдержанным, ибо он, естественно, ожидал, что, быть может, завтра или послезавтра он сможет закупить еще дешевле. Покупатель снова научился старательно взвешивать любую покупку. Эта новая установка потребителя была совершенно необходима для нашего дальнейшего хозяйственного развития. Без этой суровой школы нам было бы трудно изгнать из сознания людей столь крепко укоренившуюся психологию «рынка продавцов», для которой стали совершенно чуждыми понятия, характерные для свободного рыночного хозяйства.

Этот заново возникший «рынок покупателей» вызвал, естественно, определенные последствия. Заметна была несомненная сдержанность в готовности к капиталовложениям, целью которых было лишь расширение производственной мощности предприятий. Мышление предпринимателей проделало эволюцию в том смысле, что оно определялось уже не только соображениями производственной экономики: на первое место стали выдвигаться соображения, связанные с требованиями рынка. Главную роль начали играть капиталовложения, направленные на рационализацию производства. Многие представления, которые почитались нерушимыми в эпоху «рынка продавцов», оказались теперь неверными и необоснованными.

Статистика роста производительности ясно отражает этот период. С декабря 1948 г. по июнь 1950 г. в Западной Германии производительность рабочего часа возросла с 70,3 до 89,0 процентов (по отношению к 1936 г.). Особенно основательная рационализация проводилась, главным образом, в тех отраслях хозяйства, где давление конкуренции становилось особенно ощутимым. Если сравнить, к примеру, результаты роста производительности труда в первом и втором полугодии 1949 г., то за этот короткий промежуток времени можно отметить повышение в текстильной промышленности с 82,2 до 95,7, в обувной промышленности с 69,0 до 75,8 и в строительстве транспортных средств с 49,1 до 65,7 процентов. Показательно, что угольная промышленность, которая в то время еще целиком оставалась вне рыночного хозяйства, могла показать улучшение производительности лишь с 61,5 до 62,5% (100 – показатель производительности одного рабочего часа в 1936 г. Источник: Федеральное статистическое бюро).

Едва ли нужно еще указать на то, что только благодаря этим большим успехам в деле рационализации оказалось возможным провести упомянутое повышение заработной платы, не подвергая опасности устойчивость цен.

Наследие обманчивой всеобщей занятости

В связи с этим необходимым развитием безработица неизбежно вылилась в очень серьезную проблему. Это последствие, конечно, очень малоотрадное, зачастую стало служить поводом для того, чтобы проклясть новую экономическую политику.

Однако такая реакция в то же время весьма показательна для недостатка терпения, проявляемого многими людьми по отношению к развитию, которое по необходимости должно быть длительным. Я постоянно подчеркивал, что обеспечением простой фактической занятости немецкому рабочему и всему немецкому народу в целом еще не будет оказано настоящей услуги. Для обеспечения существования народа нужно было создать верные, постоянные, то есть рациональные места работы.

Безработица того времени выросла из призрачной всеобщей занятости, наблюдавшейся перед денежной реформой, и к концу 1948 г. достигла цифры в 760.000 человек. Безработица продолжала расти в течение всего 1949 г. и увеличивалась даже в летние месяцы. Число безработных росло из месяца в месяц – с 960.000 в январе до 1,56 миллионов к концу года. Какое это было трудное время для деятеля экономической политики, обремененного ответственностью! И, как всегда, снова стали предсказывать крушение моей экономической политики.

Рост количества безработных не был бы так велик, если бы не появлялись все новые рабочие руки, особенно из потока беженцев, которые требовали работы. В пылу полемики мои критики забывали, – скорее всего по соображениям партийной политики, – что сами они перед валютной реформой уверенно предсказывали возникновение армии безработных в размере от 4 до 5 миллионов человек. А после денежной реформы они нападали на меня за количество безработных – несравненно меньшее их собственных прогнозов.

Безработица была почти исключительно результатом притока новых рабочих рук. Лучше всего это видно из статистики работающих, которая с конца 1948 г. по конец 1949 г. отметила сокращение лишь в размере 150.000. В то же время высшая «точка» безработицы, обусловленная «мертвым» сезоном, в феврале 1950 г. показала на 1,2 миллиона больше безработных, чем в конце 1948 г. В глазах специалистов этот огромный приток рабочих рук был свидетельством, несомненно, скорее в пользу свободной экономической системы, чем против нее. А именно этот приток доказывал, какому множеству жителей в Западной Германии работа снова казалась стоящей, хотя, конечно, и необходимой.

К тому же времени относится и другое чреватое последствиями мероприятие, которое по своему значению, пожалуй, не уступает реформам середины 1948 г. Это был переход к совершенно иной политики во внешней торговле; эта политика сознательно вела немецкую экономику к соприкосновению с международной конкуренцией. Для того, чтобы картина была полной, нужно напомнить в этой связи и о проведенном снижении стоимости немецкой марки. 19 сентября 1949 г. была проведена девальвация на 20%, и одновременно был установлен новый паритет по отношению к доллару – 4,20 НМ (вместо 3,33). Это снижение ценности марки нашло свое отражение в развитии внешней торговли.

В заключение необходимо подчеркнуть то особенно значительное обстоятельство, что Федеративная Республика проявила мужество – в процессе начавшегося вслед за Великобританией снижения ценности почти всех европейских валют – провести меньшее снижение, чем Великобритания и Франция, и принять на себя, таким образом, отрицательные последствия в предстоящей экономической конкуренции.

Как решительно изменилось положение за те пятнадцать месяцев, которые прошли с момента, когда первое федеральное правительство приняло бразды правления! С октября 1949 г. до декабря 1950 г. нам удалось утроить экспорт.

Внешняя торговля и девальвация НМ

Средние и месяц	Вывоз		Ввоз	
	НМ	доллары	НМ	доллары
1949 1–3 квартал	326,4	93,2	579,8	177,9
1949 4 квартал	399,3	94,6	875,8	211,7
1950 1 квартал	502,3	118,8	832,3	197,9
2 квартал	596,3	140,6	737,8	175,5
3 квартал	727,3	171,3	939,7	223,3
4 квартал	963,5	229,4	1280,5	304,4

И с т о ч н и к : Отчет федерального правительства по плану Маршалла за 1949–1951 гг.

Однако, как и следовало ожидать, либерализация внешней торговли привела к столь сильному росту импорта, что, несмотря на увеличение экспорта, баланс внешней торговли оказался пассивным. При этом ввозимые товары предназначались не только для удовлетворения растущего потребления, – они были также необходимы в качестве сырья для изготовления продуктов, которые впоследствии можно было бы снова экспортировать. Этот процесс требовал времени и – крепких нервов. К затруднениям, связанным с безработицей, присоединились, таким образом, заботы, вызванные пассивным балансом нашей внешней торговли. Чисто коммерческая (в узком смысле слова) внешняя торговля в 1949 г. закончилась пассивным сальдо в размере 158 миллионов долларов, а в 1950 г. в размере 243 миллионов долларов; общий же внешне-торговый баланс показал пассив: в 1949 г. – 1,114 миллиардов долларов, а в 1950 году – 0,723 миллиарда долларов.

Усиленное предоставление кредитов – универсальное средство от всех бед?

При таком положении вещей министр хозяйства не мог дольше оставаться бездеятельным наблюдателем. Мой диагноз был – внутреннее хозяйство стеснено и испытывает затруднения, наличные средства производства не использованы оптимальным образом. Правда, индекс промышленной продукции возрос с 75,2 в декабре 1948 г. до 96,1 в декабре 1949 г. (1936 = 100). Принимая во внимание безработицу, можно было думать, что положение внутреннего

хозяйства требовало широкого размаха кредитной политики, которой должны были сопутствовать другие мероприятия, направленные на расширение производства. Действительно, повсюду раздавалась критика моей экономической политики, якобы направленной на борьбу с обесценением денег, все требовали расширения кредитов. Но при этом обнаружилось с предельной ясностью, что эти критики все меньше думали о сохранении стабильности валюты.

Скоро, таким образом, возник единый хор критиков, который охватывал круги начиная от политической оппозиции и кончая западными союзниками, которые в бесчисленных меморандумах также пытались показать преимущество полной занятости перед сохранением стабильности нашей валюты. Этот спор возник в середине декабря 1949 г. и продолжался несколько недель. Поводом для этого спора послужил меморандум федерального правительства, в котором намечались основы дальнейшего развития плана Маршалла.

Сторонники английского тезиса о полной занятости, основанного на идеологии национализированного хозяйства, и приверженцы «дешевых денег» и «политики лишений» заключили неожиданный союз с американскими чиновниками Верховной Комиссии, которые, будучи встревожены тем, что импорт значительно превышал экспорт, озабоченно задумывались о приближавшемся конце помощи по плану Маршалла. Таким образом, почти все силы пошли в атаку на немецкое рыночное хозяйство. При этом они забывали, что мы можем достаточным образом укрепить наше положение на мировом рынке только при условии повышения производительности и путем свободной конкуренции при одновременном обеспечении стабильности валюты. Только при таких условиях могли быть созданы основы для обеспечения снабжения значительно возросшего населения Западной Германии.

Я решительно выступил против принудительного и искусственного расширения объема производства. При этом я должен был примириться с тем, что меня будут обвинять в бездействии – это было тем более забавно, что до сих пор меня постоянно упрекали в чрезмерной активности. Однако для меня не могло быть сомнения в том, что легкомысленная политика роста производства в дальнейшем поставила бы под угрозу не только завоеванную нами устойчивость валюты, но и возможность выравнить наш платежный баланс. Мы, таким образом, поступили бы нечестно уже в самом начале того пути, который должен был привести нас к цели – стать честным партнером в мировой торговле. Учитывая всю жизненную важность нашей внешней торговли, нужно было во что бы то ни стало предотвратить такую беду.

Из моих речей того времени явствует, в какой сильной мере я сознательно стремился ориентировать нашу экономику на экспорт. Это было время перед корейским конфликтом. Как один из многочисленных примеров я приведу то, что мною было сказано на годовичном собрании Союза немецких судовых верфей 20 сентября 1950 г.:

«Политика внешней торговли, которой мы следуем примерно уже три четверти года, невзирая на частую критику и различные опасения, руководствуется убеждением, что мы не можем выполнить стоящую перед нами народнохозяйственную задачу – иными словами, не можем обеспечить работой и снабжением население, которое по сравнению с довоенным временем возросло на 12 миллионов, но задохнемся в нашем узком пространстве, если мы не обеспечим себя воздухом за счет внешней торговли...»

Мы особенно не имеем права добиваться мнимых успехов таким способом, чтобы через растущее обесценение нашей валюты, которую тем временем нам удалось снова укрепить, выйти на путь инфляционных тенденций: это означало бы еще раз незаметным образом опорожнить карманы вкладчиков и лишить их честно ими заработанных денег. Это был бы, действительно, наиболее омерзительный метод, который можно себе представить».

Оставляя без внимания все несерьезные советы, мы старательно дозировали активность западногерманской экономической политики, чтобы ограничить вред массовой безработицы, не подвергая опасности достигнутые успехи, в особенности обеспечение внутренней ценности нашей валюты и ставшее благодаря ему возможным возвращение Германии на мировой рынок. В эти трудные дни необходимо было сохранять мужество и не делать всего того, что рекомендовали мне подлинные и мнимые друзья. Мне приходилось даже прибегать к «военным хитростям», чтобы противостоять слишком сильному политическому давлению, требовавшему применения опасных и бьющих далеко мимо цели мероприятий.

Средства против спада

Я стремился не уклоняться, таким образом, от того узкого пути, который ведет между дефляцией и инфляцией. Перечень тех случаев, когда министерство народного хозяйства и эмиссионный банк оказывали действенную поддержку предприятиям, показывает, что современное рыночное хозяйство вполне способно действенно противостоять тенденциям спада, не подвергая опасности стабильность валюты.

Мероприятия, которые мы тогда проводили и которые были вызваны политико-экономическим положением страны, были, таким образом, старательно продуманы. В конце марта 1949 г. Банк немецких земель (государственный банк) отказался от суровой кредитной политики, согласно которой кредиты могли предоставляться только в том же размере, что и в конце октября 1948 г. С 11 июня 1949 г. обязательный минимум финансовых резервов был снижен с 15 до 12%, или соответственно с 10 до 9%. 27 мая 1949 г. последовало снижение ставки учетного процента на 1/2% и затем 14 июля того же года еще на 1/2%, то есть всего с 5 на 4%. В конце лета 1949 г. банкам была предоставлена специальная дотация в размере 300 миллионов немецких

марок; эта сумма должна была быть использована для предоставления долгосрочных кредитов промышленным предприятиям.

1 сентября было повторно проведено снижение обязательного минимума финансовых резервов, а также снижение ставок по срочным и бессрочным вкладам. Зимой, под влиянием массовой безработицы, мы принуждены были пойти еще дальше в направлении политики расширения производства. Была обещана помощь для финансирования программы по изысканию новых возможностей для применения рабочей силы, а также финансовое вспомоществование жилищному строительству. В итоге на эту особую акцию было предоставлено все же 3,4 миллиарда немецких марок. Краткосрочные кредиты, которые в конце 1948 г. достигли 4,7 миллиарда марок, возросли в 1949 г. до 5,1 миллиарда марок и увеличились в первом полугодии 1950 г. еще на 2,3 миллиарда. Размер сумм, которые банки могли предоставить в качестве средне- и долгосрочных кредитов, включая и ссуды Кредитного установления содействия восстановлению, достиг к концу 1949 г., 2,6 миллиарда; за первое полугодие 1950 г. эта сумма увеличилась еще на 2 миллиарда.

В апреле 1950 г. федеральное правительство приняло решение провести снижение налогов и допустить возвратную выплату уже уплаченных по завышенным налоговым ставкам сумм. Это была одна из мер, которые должны были способствовать усилению потребления и облегчению экономических затруднений.

Отметим одно противоречие: в «войне меморандумов» западные союзники критиковали немецкую бездейственность, однако на проведение реформы налоговой системы они первоначально отказались дать свое разрешение. В этой связи уместно вспомнить, сколько энергии было потрачено на споры с союзниками – независимо от того, шла ли речь о размере производства стали, или о разумной политике демонтажа и разукрупнения предприятий, или об использовании так называемых компенсационных средств, или о наиболее целесообразных методах по ликвидации нехватки долларов, или, наконец, о том, как проводить дальнейшую ликвидацию направляемого хозяйства. Едва ли нужно еще указывать на то, что эта фаза в развитии «рынка покупателей» пришлась мне весьма кстати, – я смог ликвидировать ставшие нереальными остатки мероприятий и предписаний, касающихся направляемого хозяйства и регулирования цен.

Оценивая положение за истекший год, я заявил в выступлении по Баварскому радио 27 декабря 1949 г.:

«Отходящий в прошлое 1949 г. прошел под знаком укреплявшегося хозяйства, которое, однако, одновременно еще набирало силы и расширялось. Я поручился, и именно в истекшем году, что таким путем нам удастся успешно справиться также и с социальной проблемой. И никто не сможет сейчас отрицать, что реальная покупательная способность, а следовательно, и жизненный уровень немецкого народа не переставали улучшаться, и что это было

достигнуто частично благодаря увеличению номинальных доходов, но главным образом путем постоянного улучшения качества предлагаемых товаров при одновременном снижении цен».

В корейском конфликте не было нужды...

Ликвидацию тех трудностей, которые мы преодолевали путем осторожного взвешивания применяемых мер, нельзя приписать исключительно вызванному событиями в Корее бурному оживлению. Утверждать противное означало бы извращать исторические факты. Неуступчивость по отношению ко всем требованиям отказаться от борьбы за устойчивость валюты уже до этого дала положительные результаты. Индекс производства поднялся с 90,9 в январе 1950 г. до 107,6 в июне того же года, причем это почти двадцати-процентное увеличение было гораздо более значительным, чем соответственное повышение в те же месяцы предыдущего года.

В самой Германии продолжалось снижение цен и соответственно этому расширялся рынок покупателей, что делало экспорт вдвойне привлекательным. Экспорт в соответствии с этим вырос с 485,5 миллионов немецких марок в декабре 1949 г. до 651,9 миллионов в июне 1950 г. За эти шесть месяцев превышение импорта над экспортом сократилось с 532,7 миллионов в январе 1950 г. до всего лишь 138,6 миллионов марок в июне того же года. За это полугодие число безработных сократилось на 360.000 человек; число работающих увеличилось еще сильнее.

Сегодня мы располагаем всеми статистическими данными и знаем: для дальнейшего подъема германской экономики или для того, чтобы темпы этого подъема были ускорены – для этого в корейском конфликте не было нужды. Правильнее будет противоположная оценка – «бум» корейского конфликта принес германской экономической политике больше трудностей, чем полезных стимулов.

Достаточно представить себе, сколь благоприятный для потребителя период оказался прерванным: в сентябре 1950 г., т.е. к тому времени, когда стало сказываться связанное с корейскими событиями повышение цен, индекс цен на жизненно необходимые товары значительно снизился – с 168 в январе 1949 г. до 148, в то время как ставки зарплаты сохраняли тенденцию к повышению (1938 г. равен 100). К тому моменту, когда в связи с началом корейского конфликта мир был охвачен чувством страха, самым сильным за весь период после 1939 г., германская экономика как раз успела создать предпосылки для своего дальнейшего развития. Здоровое и естественное развитие было, таким образом, самым чувствительным образом нарушено.

НАШИ АВТОРЫ

Батурова Галина Викторовна – кандидат экономических наук, директор Центра «Мировой океан» Федерального государственного бюджетного учреждения «Совет по изучению производительных сил» Минэкономразвития России и Российской академии наук (СОПС), доцент кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН.

E-mail: bagalina@bk.ru

Быкова Галина Ивановна – кандидат исторических наук, доцент кафедры иностранных языков факультета гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов.

E-mail: bykova.gi@pfur.ru

Заполева Евгения Олеговна – социолог научно-технического центра «Перспектива», социолог.

E-mail: cfi-soc@yandex.ru

Захарченко Анна Александровна – начальник отдела социологических исследований научно-технического центра «Перспектива».

E-mail: cfi-soc@yandex.ru

Игнацкая Марина Анатольевна – доктор экономических наук, профессор.

E-mail: ignatskayam@yandex.ru

Коновалов Алексей Михайлович – кандидат технических наук, руководитель Отделения «Мировой океан и Арктика» Федерального государственного бюджетного учреждения «Совет по изучению производительных сил» Минэкономразвития России и Российской академии наук (СОПС), доцент кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН.

E-mail: a.m.konovалov@mail.ru

Мудрик Елена Сергеевна – начальник исследовательского отдела КГАУ «Приморский научно-исследовательский центр социологии».

E-mail: primnic@mail.ru

Мясникова Валерия Сергеевна – студентка магистратуры группы ГПМ-2 кафедры сравнительной политологии факультета гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов.

E-mail: valeriya1512m@gmail.ru

Пить Виктор Викторович – директор научно-технического центра «Перспектива», начальник отдела социологических исследований.

E-mail: pit-v@yandex.ru

Рогач Ольга Владимировна – кандидат социологических наук, старший преподаватель кафедры менеджмента и административного управления Российского государственного социального университета.

E-mail: rogach16@mail.ru

Семенов Сергей Александрович – кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов.

E-mail: semenov_sa@pfur.ru

Филатова Ольга Викторовна – кандидат социологических наук, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов.

E-mail: filatova_ov@pfur.ru

Научный журнал

ВЕСТНИК
Российского университета
дружбы народов

Серия:
ГОСУДАРСТВЕННОЕ
И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

2016, № 3

Издание зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи,
информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)

Свидетельство о регистрации ПИ № ФС 77-61271 от 03.04.2015 г.

Учредитель: Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования «Российский университет дружбы народов»
(117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6)

Редактор *К.В. Зенкин*
Компьютерная верстка *Ю.А. Заикина*

Адрес редакции:
Российский университет дружбы народов
ул. Орджоникидзе, 3, Москва, Россия, 115419
Тел.: +7 (495) 955-07-16; e-mail: ipk@pfur.ru

Адрес редакционной коллегии
серии «Государственное и муниципальное управление»:
ул. Миклухо-Маклая, 10-2, Москва, Россия, 117198
Тел.: +7 (495) 434-21-12; e-mail: pubadmjournalrudn@pfur.ru

Подписано в печать 01.12.2016. Выход в свет 10.12.2016. Формат 70×100/16.

Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура «Times New Roman».

Усл. печ. л. 13,0. Тираж 500 экз. Заказ № 842

Цена свободная

Типография ИПК РУДН
ул. Орджоникидзе, 3, Москва, Россия, 115419; тел.: +7 (495) 952-04-41

Scientific journal

**RUDN Journal
of Public Administration**

2016, № 3

Editor *K.V. Zenkin*
Computer design *Yu.A. Zaikina*

Address of the editorial board:
Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)
Ordzhonikidze st., 3, Moscow, Russia, 115419
Ph.: +7 (495) 955-07-16; e-mail: ipk@pfur.ru

Address of the editorial board
Series «Public Administration»:
Miklukho-Maklaya st., 10–2, Moscow, Russia, 117198
Ph.: +7 (495) 434-21-12; e-mail: pubadmjournalrudn@pfur.ru

Printing run 500 copies

Open price

Address of PFUR publishing house
Ordzhonikidze st., 3, Moscow, Russia, 115419
Ph.: +7 (495) 952-04-42

ДЛЯ ЗАМЕТОК
