

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СЕВЕРО-ЗАПАДНЫЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

ISSN 1726-1139

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

2013. № 3 (51)

Научно-практический журнал

Выходит ежемесячно

С 2005 года статьи включаются в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ), доступный по адресу <http://elibrary.ru> (Научная электронная библиотека)

Сведения, касающиеся изданий и публикаций, включены в базу данных ИНИОН РАН

АДРЕС РЕДАКЦИИ: 199178,
Санкт-Петербург,
В. О., 8-я линия, д. 61
Тел.: (812) 335-94-72, 335-42-10
Факс.: (812) 335-42-16
E-mail: antonova-ev@szipa.ru, uk@szags.ru

Точка зрения редакции может не совпадать
с мнением авторов статей

При перепечатке ссылка на журнал
«Управленческое консультирование» обязательна

- © Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2013
- © Северо-Западный институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2013
- © Редколлегия журнала «Управленческое консультирование» (составитель), 2013
- © Все права защищены

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ ЖУРНАЛА:

- Шамахов В. А.** — директор Северо-Западного института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор экономических наук, действительный государственный советник Российской Федерации 1-го класса (Санкт-Петербург) — председатель совета;
- Артамонов В. С.** — доктор военных наук, доктор технических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, лауреат премии Правительства Российской Федерации в области науки и техники (Санкт-Петербург);
- Васецкий А. А.** — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Волков В. А.** — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Гуторов В. А.** — доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Двас Г. В.** — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Елисеева И. И.** — доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент Российской академии наук, заслуженный деятель науки Российской Федерации (Санкт-Петербург);
- Журавлев В. П.** — председатель избирательной комиссии Ленинградской области, кандидат юридических наук (Санкт-Петербург);
- Квint В. Л.** — доктор экономических наук, профессор, иностранный член Российской академии наук, почетный доктор Северо-Западного института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва);
- Киричук С. М.** — доктор социологических наук (Москва);
- Крастиньш А. В.** — доктор экономических наук, профессор, директор Института международных экономических связей и таможи Рижского технического университета, почетный доктор СЗИУ РАНХиГС;
- Михеев Ю. А.** — доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист Российской Федерации (Москва);
- Понеделков А. В.** — доктор политических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации (Ростов-на-Дону);
- Сморгунов Л. В.** — доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Суслов В. И.** — доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент Российской академии наук (Новосибирск);
- Филиппов Г. Г.** — доктор философских наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации (Санкт-Петербург);
- Шевченко В. Я.** — доктор химических наук, профессор, действительный член Российской академии наук, лауреат премии Совета министров СССР, Государственных премий Российской Федерации (Санкт-Петербург)

РЕДКОЛЛЕГИЯ:

- Шамахов В. А.** — директор Северо-Западного института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор экономических наук, действительный государственный советник Российской Федерации 1-го класса (Санкт-Петербург) — *главный редактор*;
- Васецкий А. А.** — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Волков В. А.** — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Елфимов Г. М.** — доктор философских наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации (Санкт-Петербург);
- Исаев А. П.** — доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Кириллов А. Л.** — доктор технических наук, профессор (Санкт-Петербург) — *заместитель главного редактора*;
- Клюев А. В.** — доктор философских наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации (Санкт-Петербург);
- Курзев В. А.** — доктор технических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации (Санкт-Петербург);
- Старовойтов А. А.** — доктор юридических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Ходачек В. М.** — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Чимаров С. Ю.** — доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Яновский В. В.** — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург)

ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

- 5 М. М. КУЧЕРЯВЫЙ**
Роль России в международно-правовом обеспечении международной информационной безопасности

ПОЛИТИКА И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

- 12 В. А. ВОЛКОВ, Д. Ю. ИВАНОВ**
Независимая политическая аналитика и экспертиза в современной России: идеологическое измерение
- 18 Н. В. БАХАРЕВА, В. А. ПЛОТНИКОВ**
Перспективы политической интеграции в Евразийском регионе в контексте региональных международных процессов
- 25 В. А. ОВЧИННИКОВ, Д. Г. ДЕМИДОВ**
Актуальные проблемы законодательного регулирования содержания автомобильных дорог общего пользования регионального значения

ВЛАСТЬ И ЭКОНОМИКА

- 36 В. А. ВОЛКОГОН, Н. А. КОСТРИКОВА, А. Я. ЯФАСОВ**
Возвращение России в Мировой океан и проблемы рыболовства
- 43 А. О. БЛИНОВ, В. В. ЯНОВСКИЙ**
Российский экономический кризис: нравственный аспект
- 51 В. А. ПЛОТНИКОВ, А. А. МЕДВЕДЬ**
Привлечение иностранного капитала в Россию: институциональные проблемы и экономическая безопасность
- 59 А. И. ВАХМИСТРОВ, А. П. РОДИОНОВ**
Системный подход к развитию малого и среднего предпринимательства
- 64 А. А. ВОЛКОВА**
Организационно-экономические особенности предприятий сферы сервиса
- 72 А. С. ЯХНЮК**
Экономическая безопасность регионов России в контексте присоединения к Всемирной торговой организации

ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ

- 77 В. Б. АЛЕКСАНДРОВ**
Катастрофизация общественного сознания: современная ситуация и отечественная культурная традиция
- 87 И. В. ГРИШИНА**
Обзор международного и российского опыта разработки критериев и показателей эффективности деятельности образовательных учреждений
- 95 О. А. ВИНОГРАДОВА**
Из истории становления института разрешения индивидуальных трудовых споров в России

ИСТОРИЯ И КУЛЬТУРА

- 106 С. Ю. ЧИМАРОВ**
Попечительская деятельность обер-священника армии и флота И. С. Державина (1807–1826) по совершенствованию системы подготовки военного и морского духовенства Российской империи

CIVIL AND MUNICIPAL SERVICE

- 5 M. M. KUCHERYAVYY**
Role of Russia in International Legal Ensuring the International Information Security

POLICY AND LAWFUL STATE

- 12 V. A. VOLKOV, D. YU. IVANOV**
Ideological Dimension of Independent Political Analytics and Expertise in Modern Russia
- 18 N. V. BAKHAREVA, V. A. PLOTNIKOV**
Prospects of Political Integration in the Eurasian Region in a Context of Regional International Processes
- 25 V. A. OVCHINNIKOV, D. G. DEMIDOV**
Actual Problems of Legislative Regulation of The Maintenance of Public Highways of Regional Value

POWER AND ECONOMY

- 36 V. A. VOLKOGON, N. A. KOSTRIKOVA, A. YA. YAFASOV**
Return of Russia to the World Ocean and Fishery Problem
- 43 A. O. BLINOV, V. V. YANOVSKY**
Russian Economic Crisis: Moral Aspect
- 51 V. A. PLOTNIKOV, A. A. MEDVED**
Procurement of Foreign Capital to Russia: Institutional Problems and Economic Safety
- 59 A. I. VAKHMISTROV, A. P. RODIONOV**
System Approach to the Small and Average Business Development
- 64 A. A. VOLKOVA**
Organizational and Economic Features of the Enterprises of the Service Sphere
- 72 A. S. YAHNYUK**
Economic Safety of Regions of Russia in a Context of Accession to the World Trade Organization

SOCIETY AND REFORMS

- 77 V. B. ALEKSANDROV**
Catastrophization of Public Consciousness: Modern Situation and Domestic Cultural Tradition
- 87 I. V. GRISHINA**
A Review of the Works on the Problems of Working out Criteria and Indices of Educational Establishment's Efficiency in Russia and Other Countries
- 95 O. A. VINOGRADOVA**
From History of Formation of Institute of Permission of Individual Labour Disputes in Russia

HISTORY AND CULTURE

- 106 S. YU. CHIMAROV**
Trustee Activity of the Auber-Priest of Army and Fleet I. S. Derzhavin (1807–1826) on Improvement of System of Training of Military and Sea Clergy of the Russian Empire

М. М. Кучерявий

M. M. Kucheryavyy

Роль России в международно-правовом обеспечении международной информационной безопасности

Role of Russia in International Legal Ensuring the International Information Security

Кучерявий Михаил Михайлович

Руководитель Управления Федеральной службы по техническому и экспортному контролю по Северо-Западному федеральному округу (Санкт-Петербург)
Государственный советник Российской Федерации 1-го класса
Кандидат политических наук

Kucheryavyy Mikhail Mikhailovich

The Chief of Headquarters in the North-West Federal District of the Federal Service for Technical and Export Control (Saint-Petersburg)
State Counsellor 1st Class of the Russian Federation
PhD in political sciences

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

национальная безопасность России, международная информационная безопасность

KEY WORDS

russian national security, international information security

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются процессы развития информационно-коммуникационных технологий и сетевых ресурсов, что ведет к усилению угрозы дестабилизации социально-политической обстановки ввиду появления множества центров, генерирующих идейно-психологический фон. Ведение целенаправленной информационной политики в СНГ не может мыслиться без коллективного участия государств, в первую очередь входящих в группу лидеров интеграции — России, Белоруссии и Казахстана. В настоящее время только вырабатываются комплексные подходы к обеспечению безопасности в информационной сфере в Евразийском регионе, однако события, происходящие в мире, во многом благодаря современным технологиям, заставляют искать стратегию выхода с гораздо более высокой скоростью.

ABSTRACT

The article deals with the processes of the development of information and communication technologies, and network resources leads to increased threats of destabilization of the socio-political situation in view of the emergence of multiple centers that generate the ideological and psychological background. Keeping focused information policy can not be conceived without the collective participation of States in the first place, members of the group leaders of integration — Russia, Belarus and Kazakhstan. Currently, only produced a comprehensive approach to security in the information field in the Eurasian region, but the events in the world, largely thanks to modern technology, make the search for an exit strategy with a much higher speed.

Среди концептуальных вопросов обеспечения национальной безопасности Российской Федерации приоритетная роль отводится необходимости достижения равновесия между существующими угрозами и уровнем защищенности

страны [7, с. 202–205]. В современной системе международных отношений наряду с сохранением старых конфликтов возникает все больше новых очагов напряженности в различных регионах. Однако своеобразной особенностью со-

временных конфликтов и войн стала их информационная составляющая, которая проявляется в виде противоборства в информационной сфере [1, с. 91–97]. В данной связи все большее значение приобретает обеспечение информационной безопасности России.

В настоящее время США развернули глобальную борьбу за общественное сознание мирового сообщества. Эта борьба ведется на основе координации деятельности государственных и коммерческих структур с применением во всемирном масштабе самых современных информационных технологий. В то же время глобальному расширению и качественному преобразованию информационного противоборства способствует формирование единого мирового информационного пространства.

В наши дни мировые державы развернули информационное противоборство, которое приобрело геостратегический характер. Получаемое в результате превосходство планируется использовать в борьбе за изменение глобального баланса сил и сложившегося мирового порядка. Наиболее развитые страны располагают мощными информационными ресурсами, которые при их успешном применении могут сыграть важную роль в достижении глобальных политических целей и повлиять на развитие международных процессов в различных регионах мира. Отметим, что информационные войны представляют собой «игру без правил», так как сегодня не существует общепризнанных международно-правовых норм и правил их ведения.

В США были проведены аналитические исследования и эксперименты под руководством Агентства информационной безопасности Министерства обороны, которые показали, что степень уязвимости компьютерных систем и баз данных военного ведомства США достаточно высока. Проникнуть в мозговой центр Пентагона оказывается несложно, так как он имеет множество различных выходов в другие информационные системы как внутри государства, так и за его пределами. В настоящее время можно достаточно легко нарушить работу

информационных сетей индустриально развитого государства через каналы Интернета. Здесь в качестве примера могут служить мощные запланированные атаки компьютерных хакеров на сайты ряда крупных американских компаний или правительственные сайты Эстонии сразу после демонтажа памятника Воину-освободителю. Было продемонстрировано хакерское превосходство над профессионалами, обеспечивающими электронную безопасность авторитетных сайтов.

Следует обратить внимание, что никакого взлома серверов не было, система безопасности нигде не нарушалась, однако в США это впервые оценили как «кибертерроризм». Значение сетей Интернета в развитых странах уже сейчас настолько велико, что малейшее посягательство на их неприкосновенность расценивается как жизненная угроза безопасности страны [6, с. 112–116]. В составе военно-воздушных сил США даже было образовано новое киберкомандование, где будут создаваться, тренироваться и снаряжаться силы для проведения длительных глобальных операций в киберпространстве и посредством киберпространства, полностью интегрированных с воздушными и космическими операциями.

Доступность глобальной компьютерной сети позволяет передавать необходимую информацию в любой регион мира и выполнять многие задачи, связанные с информационным противоборством. Не исключено, что в рамках информационного противоборства самостоятельное развитие может получить кибернетическая борьба, в ходе которой будут наноситься информационные удары по интегрированным компьютерным системам противника. Может осуществляться информационное вторжение с целью нарушить его системы жизнеобеспечения, электро-, газо-, водоснабжения, системы связи, движения транспорта, осуществить срыв финансовых операций и т. п.

В качестве одного из ключевых аспектов противостояния в рассматриваемой сфере выступает информационная война. Под информационной войной понимает-

ся противоборство между государствами в информационном пространстве с целью нанести ущерб информационным системам, процессам и ресурсам, критически важным структурам (информационно-техническая война), подрыва политической и социальной систем, а также массивной психологической обработки личного состава войск и населения с целью дестабилизировать общество и государство (информационно-психологическая война).

При этом информационная война рассматривается не как обособленные действия, а как интеграция всех форм и способов вооруженной борьбы, при которой происходит значительное сокращение привлекаемых сил и средств за счет повышения информационных возможностей. Ее суть заключается в том, что войска достигают информационного превосходства, под которым понимается как поступление информации в большем количестве, так и более высокая степень доступа к ней более мелких звеньев системы и, как следствие, более глубокое понимание ситуации на поле боя. Это становится возможным в результате доступа географически разбросанных войск к единой информационной системе. При этом синхронизация их действий достигается уже не за счет централизованного управления, а за счет своевременной реакции этих войск на изменения обстановки. Для лишения возможного противника заблаговременно накопленной информации, а также для минимизации наносимого в результате ведения разведки ущерба уже в мирное время должно осуществляться противодействие видовой и радиоэлектронной разведкам иностранных государств, которая ведется космическими и воздушными разведывательными системами и системами двойного назначения.

Сегодня в стадии быстрых перемен находятся подходы социума к пониманию, управлению и взаимодействию с информацией. Во-первых, виртуальные пространства стали неотъемлемой частью жизни не только человека, но и организаций и государств. Во-вторых, пол-

ностью трансформирована среда масс-медиа в пользу автономных независимых или формально независимых источников. В-третьих, наступила стадия острого несоответствия социальных ожиданий, доносимых информацией о возможностях личности, реальности (в основном это относится к среднему классу).

В числе подтверждающих фактов в отношении данных тезисов можно обозначить то, что 90% российских студентов имеют постоянный доступ в Интернет, а всего 2% не пользовались глобальной сетью ни разу [8, р. 8–9]. Общее число пользователей Интернета в России больше чем в любой другой стране Европы (52,4 млн), в Белоруссии — 4 млн, Казахстане — 6,5 млн человек. Кроме того, использование возможностей взаиморасчетов увеличивает объем использования сделок через Интернет и электронных платежей до 20–70% в зависимости от специфики организации экономической жизни государства.

Представляется необходимым использование возможностей такого широкого распространения сетевых технологий. Идея формирования демократии новой формы с использованием современных информационно-коммуникационных технологий реализуется в рамках создания электронного правительства. Передовыми в этом отношении странами выступают Эстония и Сингапур. США действуют в этом направлении начиная с 2002 г., запустив возможно самый претенциозный проект, когда провели через конгресс Акт об электронном правительстве, что поспособствовало переходу на электронный документооборот в государственных структурах. Россия в этом плане пытается не отстать от ведущих инновационных тенденций. Идея электронного правительства предполагает пересмотр огромного количества сфер взаимодействия власти с обществом и реализуется по целому спектру направлений, в числе которых в первую очередь оптимизация предоставления государственных услуг в рамках принципа одного окна.

Российская Федерация уделяет огромное внимание вопросам обеспечения

информационной безопасности в международном пространстве, что нашло отражение в целом ряде законов, концептуальных и стратегических документов. В 1992 г. принимается Закон Российской Федерации «О безопасности». В соответствии с ним безопасность обозначалась как состояние защищенности от внутренних и внешних угроз жизненно важных интересов личности, общества и государства. Затем информационные аспекты начинают играть одну из ключевых ролей в вопросе обеспечения безопасности страны. В качестве угроз в информационной сфере в рамках Концепции национальной безопасности России 2000 г. рассматривается следующее: «Серьезную опасность представляют собой стремление ряда стран к доминированию в мировом информационном пространстве, вытеснению России с внешнего и внутреннего информационного рынка; разработка рядом государств концепции информационных войн, предусматривающей создание средств опасного воздействия на информационные сферы других стран мира; нарушение нормального функционирования информационных и телекоммуникационных систем, а также сохранности информационных ресурсов, получение несанкционированного доступа к ним».

На смену этому документу пришел новый, отражающий перемены, происходящие в международной системе и внутри страны. В 2009 г. была принята Стратегия национальной безопасности России до 2020 г., которая отразила ключевые взгляды, в том числе на основные проблемы в информационной сфере: «Угрозы информационной безопасности в ходе реализации настоящей Стратегии предотвращаются за счет совершенствования безопасности функционирования информационных и телекоммуникационных систем критически важных объектов инфраструктуры и объектов повышенной опасности в Российской Федерации, повышения уровня защищенности корпоративных и индивидуальных информационных систем, создания единой системы информационно-телекоммуникационной поддержки

нужд системы обеспечения национальной безопасности».

Довольно важным фактором было признано «развитие общей гуманитарной и информационно-телекоммуникационной среды на пространстве государств — участников Содружества Независимых Государств и в сопредельных регионах». Информационные аспекты отмечены уже в каждой из сфер безопасности в качестве одних из ключевых. В то же время на данный момент все еще действует Доктрина информационной безопасности 2000 г., оформленная в качестве надстройки вслед за принятием базовой Концепции национальной безопасности, однако не получившая достаточной юридической силы. Дело в том, что Доктрина информационной безопасности, несмотря на достаточно развернутую программу действий по обеспечению безопасности страны в этой области, не получила возможности проведения ее в жизнь.

Наконец, в 2010 г. вышел новый федеральный закон «О безопасности», который вновь если не расширил, то четко очертил, вместе с другими сферами, информационную область безопасности. Безусловно, эта законодательная инициатива была вызвана к жизни быстроменяющимися условиями, особенно внешнеполитического характера. Для нашей страны очевидным направлением действий по обеспечению информационной безопасности выступает выведение этого вопроса на международный уровень, где основу составляют наиболее востребованные в отечественной внешней политике международные структуры — Содружество Независимых Государств, Шанхайская организация сотрудничества и Организация Объединенных Наций.

В 1998 г. Россия предложила идею нормативного закрепления межгосударственного сотрудничества по укреплению международной информационной безопасности. Эта работа осуществлялась по ряду направлений. Так, в конце 1990-х гг. — начале 2000-х гг. осуществлялось большое количество совместных межведомственных консультаций экспертов с США, со странами БРИК и другими государствами. В ходе такого рода

встреч обнаружилась близость позиций сторон по значительной части вопросов в сфере информационной безопасности. Были подписаны такие важные документы, как российско-китайское, российско-бразильское и российско-американское заявления.

Международная информационная безопасность становится основной тематикой для аналитических семинаров, проводимых под эгидой таких структур, как Институт ООН по проблемам разоружения, Международный комитет Красного Креста. Российская Федерация стала инициатором рассмотрения вопросов международной информационной безопасности (МИБ) на уровне «Группы восьми», Шанхайской организации сотрудничества, Содружества Независимых Государств, а также способствовала вынесению этих вопросов на повестку дня Полномочной конференции Международного союза электросвязи, на Всемирной встрече на высшем уровне по вопросам информационного общества. Вопросам МИБ были посвящены аналитические семинары, проведенные под эгидой Института ООН по проблемам разоружения и Международного комитета Красного Креста.

Проблемы обеспечения информационной безопасности в 2000-е гг. начали увязываться с построением информационного общества на страновом, региональном и глобальном уровнях, а также тесным образом связаны с формированием глобального единого информационного пространства и информационной инфраструктуры. Так, в представлении Организации Объединенных Наций информационное общество представлено довольно слабо очерченными контурами, к которым необходимо стремиться. Закреплены эти подходы были в ходе двух встреч на высшем уровне по вопросам информационного общества в Женеве (2003 г.) и в Тунисе (2005 г.), Россия весьма активно поддерживала эти инициативы. В ходе этих встреч были закреплены две декларации и план действий. В результате чего у человечества появился возможный ориентир для развития в этой сфере.

Однако проблемой является то, что основным инициатором этого процесса выступил Международный союз электросвязи, и, как следствие, сетевой технократический подход возобладал в представлении ООН о будущем человечества. Первоочередной задачей эта организация начала рассматривать устойчивость функционирования информационно-коммуникативных технологий. Конечно, без морально-этического и демократического фундамента на таком уровне обойтись было невозможно, поэтому был выработан и подход к общему доступу любого представителя человечества к имеющейся информации.

Претерпев эволюцию от создателей теории информационного общества Й. Масуды, Д. Белла, М. Макклюена, Э. Тоффлера, это понятие получило сегодня в межгосударственных отношениях совершенно новое развитие, как раз не связанное с предполагаемой американскими исследователями 1970-х гг. ориентацией на знания. Напротив, основную роль стали играть информационно-коммуникационные технологии без учета тех последствий, которые может повлечь за собой их развитие. Важно отметить, что сложности контроля над сетевым распространением информации присутствуют даже в США — стране, в которой расположены 10 из 13 серверов, обеспечивающих управление доменными именами.

Не получив быстрых результатов на глобальном уровне, Российская Федерация сконцентрировала усилия на работе с ближайшими соседями на той территории, где уровень доверия максимально высок, ведь современная Россия достигла репутации весьма надежного исполнителя своих международных обязательств. Поэтому первые инициативы в области МИБ отрабатывались в странах СНГ, еще в 2006 г. была принята Концепция формирования информационного пространства Содружества Независимых Государств, в которой недостаточно развернуто, но четко прописана необходимость коллективного обеспечения информационной безопасности [3, с. 100–107]. Сам документ по-

служил лишь поводом к интенсификации работы в этом направлении на многостороннем уровне и подтолкнул к запуску следующего этапа.

Дальнейшие события привели к тому, что именно Евразийский регион и Российская Федерация выступили в качестве инициаторов перехода на новый уровень международного взаимодействия в области информационной безопасности. Через десять лет после запуска процесса по объединению усилий в области информационной политики в СНГ страны, увязывавшие свое участие в многосторонних межгосударственных институтах с повышением доверия в области границ, смогли подключить дополнительные ресурсы [2, с. 223–226]. Все это выразилось в формировании в 2006 г. группы экспертов Шанхайской организации сотрудничества по МИБ.

Как и в случае с определением ключевых аспектов терроризма, ШОС в плане информационной безопасности задала тон глобальному сообществу [4, с. 138–143]. С первых дней своей работы Группа экспертов привлекла внимание Генеральной Ассамблеи ООН. Этот шаг сблизил позиции по ключевым вопросам не только среди стран — членов ШОС, но и среди экспертов, представляющих отдаленные регионы. «Реализуя сотрудничество в соответствии с... Соглашением стороны исходят из наличия следующих основных угроз в области обеспечения международной информационной безопасности: (1) разработка и применение информационного оружия, подготовка и ведение информационной войны; (2) информационный терроризм; (3) информационная преступность; (4) использование доминирующего положения в информационном пространстве в ущерб интересам и безопасности других государств; (5) распространение информации, наносящей вред общественно-политической и социально-экономической системам, духовной, нравственной и культурной среде других государств; (6) угроза безопасному, стабильному функционированию глобальных и национальных информационных инфраструктур, имеющие

природный и (или) техногенный характер» [5, с. 264].

В приложении 2 к рассматриваемому соглашению содержание перечисленных угроз уточняется. В частности, в отношении угрозы использования доминирующего положения в информационном пространстве в ущерб интересам и безопасности других государств отмечается, что «источником этой угрозы является неравномерность в развитии информационных технологий в различных государствах и существующая тенденция к увеличению цифрового разрыва между развитыми и развивающимися странами. Некоторые государства, имеющие преимущества в развитии информационных технологий, умышленно ограничивают развитие прочих стран и получение доступа к информационным технологиям, что приводит к возникновению серьезной опасности для государств с недостаточными информационными возможностями. Признаками этой угрозы являются монополизация производства программного обеспечения и оборудования информационных инфраструктур, ограничение участия государств в международном информационно-технологическом сотрудничестве, препятствующее их развитию и увеличивающее зависимость этих стран от более развитых государств; встраивание скрытых возможностей и функций в программное обеспечение и оборудование, поставляемое в другие страны, для контроля и влияния на информационные ресурсы и (или) критически важные структуры этих стран; контроль и монополизация рынка информационных технологий и продуктов в ущерб интересам и безопасности государств» [Там же].

Следующим этапом стало представление в 2010 г. контактной группой из пятнадцати стран Генеральному секретарю ООН доклада, в котором впервые на столь высоком уровне говорилось о необходимости выработки общих подходов в борьбе с киберугрозами, и признавалось, что угрозы эти могут исходить не только от преступников и террористов, но и от государств. В сентябре 2011 г. этот этап дополнился новым шагом, выразившимся в обнаружении двух программных

документов — «Правил поведения в области обеспечения международной безопасности» и проекта конвенции ООН «Об обеспечении международной информационной безопасности».

Последнее заседание контактной группы прошло 8 июня 2012 г. в Санкт-Петербурге, а текущий год может стать завершающим для принятия нового международного документа, способного очертить основные категории (информационная

война, информационная инфраструктура, информационное оружие, информационное пространство), принципы и методы обеспечения информационной безопасности и другие важнейшие аспекты, выработанные при непосредственном участии нашей страны и способные соизмерить и внести вклад в стабилизирующую роль в информационные аспекты современной системы международных отношений.

Литература

1. *Косов Ю. В.* Особенности геополитических процессов в Центральной Европе // Управленческое консультирование. 2009. № 3. С. 91–97.
2. *Косов Ю. В., Плотников В. А.* На пути к новому партнерству в Евразии // Управленческое консультирование. 2012. № 1. С. 223–226.
3. *Косов Ю. В., Торопыгин А. В.* Проблема безопасности государств — членов евразийского экономического сообщества // Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления. 2005. № 2. С. 100–107.
4. *Кучерявый М. М., Плотников В. А.* Региональная модель формирования информационного общества (на примере Содружества Независимых Государств) // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2012. № 11. С. 138–143.
5. *Международная информационная безопасность: дипломатия мира* / Под ред. С. А. Комова. М., 2009. 264 с.
6. *Ноговицын А. А., Барвиненко В. В., Мушков Ю. И.* Методика оценки и пути обеспечения военной безопасности государства // Вестник Академии военных наук. 2004. № 1 (6). С. 112–116.
7. *Плотников В. А.* Теоретико-концептуальные основы исследования международной безопасности в Азиатско-Тихоокеанском регионе // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. 2008. № 27 (61). С. 202–205.
8. *Lebedeva E. V.* Young People in the Information Society [Intertet] // Russian Social Science Review. Vol. 52. N 4. July–August 2011. P. 8–9.

References

1. *Kosov Yu. V.* Features of geopolitical processes in the Central Europe // Administrative consultation. 2009. N 3. P. 91–97.
2. *Kosov Yu. V., Plotnikov V. A.* On a way to new partnership in Eurasia // Administrative consultation. 2012. N 1. P. 223–226.
3. *Kosov Yu. V., Toropygin A. V.* Problem of safety of member states of the Euroasian economic community // Administrative consultation. 2005. N 2. P. 100–107.
4. *Kucheryavyi M. M., Plotnikov V. A.* Regional model of formation of information society (on the example of the Commonwealth of Independent States) // Euroasian integration: economy, right, policy. 2012. N 11. P. 138–143.
5. *International information security: world diplomacy* / Under the edition of S. A. Komov. M., 2009. 264 p.
6. *Nogovitsyn A. A., Barvinenko V. V., Mushkov Yu. I.* Technique of an assessment and way of ensuring military safety of the state // Messenger of Academy of military sciences. 2004. N 1 (6). P. 112–116.
7. *Plotnikov V. A.* Teoretical conceptual basis of research of the international security in the Asian-Pacific Region // News of the Russian State Pedagogical University of A. I. Herzen. 2008. N 27 (61). P. 202–205.
8. *Lebedeva E. V.* Young People in the Information Society [Intertet] // Russian Social Science Review. Vol. 52. N 4. July–August 2011. P. 8–9.

**В. А. Волков
Д. Ю. Иванов**

**V. A. Volkov
D. Yu. Ivanov**

Независимая политическая аналитика и экспертиза в современной России: идеологическое измерение

Ideological Dimension of Independent Political Analytics and Expertise in Modern Russia

Волков Виталий Александрович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Заведующий кафедрой политологии
Доктор политических наук, профессор
polit@szags.ru

Volkov Vitaly Aleksandrovich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg)
Head of the Chair of Political Science
Doctor of Science (Political science), Professor
polit@szags.ru

Иванов Денис Юрьевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Отдел координации научно-исследовательской работы
Научный сотрудник
ivanov-du@szipa.ru

Ivanov Denis Yuryevich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg)
Department of coordination of research work, research scientists
ivanov-du@szipa.ru

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

идеологическая и партийная ориентация, аналитические центры, политическая аналитика и экспертиза, внутренняя политика

KEY WORDS

ideological and political orientation, think tanks, political analytics and expertise, domestic policy

РЕФЕРАТ

В статье исследуются вопросы политического и идеологического размежевания общества независимых аналитических центров России, занятых в сфере политического анализа. Авторы акцентируют внимание на задаче определения политической и идеологической палитры аналитических центров России, поскольку подобная поляризация влияет на практическую направленность и качество их интеллектуальной продукции.

ABSTRACT

The article deals with the issues of Russian independent think tanks society ideological division in a sphere of policy analysis. The authors place an emphasis on the issue of think tanks ideological pattern identification since that polarization has a profound impact on practical orientation and quality of organization's researches.

С падением СССР и вовлечением новой России в глобальные интеграционные процессы политическое поле страны приобрело конкурентный характер. В изменившихся условиях политическая экспер-

тиза и аналитика вынуждены были соответствовать вызовам нового времени, начали образовываться негосударственные центры политической экспертизы. На данный момент в России действует

более сотни де-юре независимых аналитических центров, занимающихся интеллектуальным обеспечением бизнеса и лиц, принимающих решения в сфере политики и экономики.

Одной из основных характеристик современного этапа развития аналитических центров является их увеличившаяся идеологическая и партийная поляризация¹. Такая же тенденция прослеживается и среди экспертных организаций в западных странах (традиционно в Германии), в том числе и в США [7, с. 12].

Природа политики такова, что политический «успех» или «провал», «плохое» или «хорошее» сложно определить. В частности, не существует количественных методов и критериев, которые могли бы адекватно оценить политическую ситуацию в стране, в отличие, например, от экономической или социальной обстановки (уровень безработицы, уровень преступности, продолжительность жизни и т. д.). Государственная политика преследует множественные цели и их порядок, и приоритеты являются неясными или предметом диспута. Субъектами диспута выступают политические партии, СМИ, интернет-сообщество и другие политические и неполитические институты. Аналитическим центрам также свойственно не рассматривать государственную политику и политическую ситуацию в стране односторонне. У аналитиков и экспертов имеются различные политические взгляды на происходящие в стране события, разнятся и оценки политической ситуации. Семантика политических размежеваний транслируется с помощью особых категорий, которые принято считать идеологическими. Как следствие, функционирует множество центров, различающихся по идеологи-

ческой направленности трактовки и анализа политических событий, у которых разные взгляды как на место России в современном мире, так и на вектор внутреннего и внешнего развития страны². Что же стоит за этими различиями и как можно объяснить принадлежность аналитических центров к самым разным политическим и идеологическим категориям? Именно расхождения во взглядах и оценках политической ситуации актуализируют задачу определения идеологических и партийных предпочтений сообщества аналитических центров в России.

Многие аналитические центры в стране можно аффилировать с той или иной политической партией или группой интересов. Но немаловажен и тот аспект, что основатели различных экспертных структур, создавая свои организации, имеют свое видение внешне- и внутриполитического курса страны [6, с. 122–123]. Это, естественно, влияет на выбор предметного поля исследований и находит отражение в интеллектуальной продукции центров и их политических рекомендациях.

Для того чтобы разграничить аналитические центры по партийным/идеологическим предпочтениям, необходимо установить методологические рамки (задать систему координат) и определить существующую палитру политических идеологем. В современной России идеологию политических предпочтений принято делить на «правую» и «левую» [2, с. 117]. «Правые» традиционно придерживаются идей рыночной экономики, т. е. за экономику с минимальным государственным участием, за большее вовлечение России в глобальное экономическое пространство. «Левые» являются сторонниками государственного, планового регулирования экономики страны, избирательных

¹ Иванов Д. Ю., Волков В. А. Специфика функционирования и перспективы развития аналитических центров в России и СНГ // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2011. № 10. С. 179–185 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ipaeurasesc.org/magazine/?data=102011> (дата обращения: 25.07.2012).

² Иванов Д. Ю. Современная практика анализа политической ситуации на постсоветском пространстве // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2012. № 11. С. 154–158 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ipaeurasesc.org/magazine/?data=112012dl> (дата обращения: 25.07.2012).

партнерских отношений экономического сотрудничества.

Очевидно, что между этими категориями необязательно должна существовать прямая корреляция. Чистые «правые» и «левые» являются по сути лишь идеальными исследовательскими конструкциями. Разделить экспертное сообщество России только на «правых» и «левых» — исключительно неоднозначная задача, поскольку большинство аналитических центров не имеет ярко выраженной идейной позиции и старается избегать идеологически обусловленной политической поляризации.

Тем не менее многие аналитические центры и эксперты, особенно в контексте исследования ситуации вокруг российских выборов разного уровня периода 2011–2012 гг., исследовали политическую ситуацию в стране с точки зрения противостояния групп «силовиков» и «юристов» [4, с. 23–25], или «государственников» и «либералов» [5, с. 18–19]. Фактически аналитики разделяли политическое поле на группировки «консерваторов» и «либералов». Если оценивать интеллектуальную продукцию центров, взвешенного и независимого анализа не происходило. Каждый центр отдавал предпочтение какой-либо одной из властных группировок и принижал статус и позиции другой.

По сути, аналитические центры в России являются носителями имплицитной идеологии, т.е. скрытой в особых смысловых структурах текстов, обзоров и рекомендаций. Иногда идеологическая/партийная ориентация экспертных организаций может находиться даже в противоречии с декларируемыми принципами.

Таким образом, целесообразно задать систему координат, по оси абсцисс которой будет разграничение на «левых» и «правых», а по оси ординат — разграничение на «консерваторов» и «либералов». «Консерваторы» придерживаются авторитарных идей сильного и суверенного государства. В свою очередь, «либералы» исповедуют идеи свободного государства, выступают за интеграцию России в европейское и мировое по-

литическое пространство и ставят наивысший приоритет свободе индивида. Несомненно, указанные разграничения носят условный и субъективный характер.

Для проведения анализа партийной/идеологической ориентации общества экспертных организаций России было отобрано 94 аналитических центра. Главными критериями отбора являлись: наличие у центров политологических исследований в открытом доступе и наличие интернет-сайта. Содержательный анализ аналитических материалов, публикаций и информации, которую центры предоставляют сами о себе, дал возможность справиться с поставленной задачей и провести масштабное исследование (рисунок).

Получив результат, необходимо подвергнуть его тщательному анализу и выяснить его причинно-следственные связи.

Как видно из рисунка, наименьшее количество центров разместилось в секторе 1 и 4. К сектору 1 относятся: Институт национальной стратегии, Русский информационный центр, Центр исследования политической культуры России (ЦИПКР) при КПРФ, общественный фонд «Экспериментальный творческий центр» и другие. Это, по всей вероятности, объясняется сложностями с финансированием у этих центров. Заказы со стороны государства отсутствуют из-за оппозиционного отношения к правящей партийной номенклатуре, а коммерческие структуры не нуждаются в слишком идеологизированной политической аналитике. В секторе 4 находятся «левые» экспертные структуры, но не выступающие активно за «закрытость» России от внешнего (западного) мира, а напротив, пропагандирующие активизацию сотрудничества с мировыми левыми движениями и организациями США и Европы. К таким организациям относятся: Лаборатория политических и социальных технологий, Институт глобализации и социальных движений и Институт современного социализма.

Наибольшее количество аналитических центров находится в секторе 3, и от-



Идеологическая поляризация аналитических центров России

носятся они к праволиберальным. Самые авторитетные из них: Институт современного развития (ИНСОР), Московский центр Карнеги, фонд «ИНДЕМ», Информационно-аналитический центр «Сова», Центр «ЕС-Россия», Экспертный институт Российского союза промышленников и предпринимателей и многие другие. Анализ историй становления подавляющего большинства праволиберальных экспертных структур показывает, что они созданы при поддержке зарубежных, преимущественно из США, неправительственных организаций и функционируют за счет грантов и пожертвований этих институтов [1, с. 24]. Эти аналитические центры вынуждены «выживать» на иностранные средства, поскольку изначально находятся в оппозиции к действующей власти и ввиду крайне небольшого и нестабильного спроса на их аналитическую продукцию в России.

Среди праволиберальных аналитических центров существуют центры «старой закалки», так называемые независимые экспертные организации периода либерализации 1990-х гг., которые в конкурентной борьбе с партийными и государственными аналитическими структурами смогли выстоять, сохранить и усилить кадровый потенциал и диверсифицировать источники финансирования¹. В настоя-

щее время они воздерживаются от резкой критики современного политического курса, чтобы время от времени получать заказы на политические исследования от государства, а либеральные идеи необходимы для выигрышного позиционирования перед зарубежными (западными) заказчиками. Самыми авторитетными из них являются: Центр политических технологий, Центр политической информации (ЦПИ), Центр стратегических оценок и прогнозов, фонд «Петербургская политика», Центр политической конъюнктуры России (ЦПКР), Фонд перспективных исследований «Бастион», Международный фонд социальных и политических исследований (Горбачев-фонд) и Исследовательская группа «Циркон».

Палитра аналитических центров, отнесенных к правым консерваторам, представлена в основном квазигосударственными (Совет по внешней и оборонной политике, Фонд эффективной политики, Фонд «Политика» и др.), партийными и академическими экспертными структурами (Академия геополитических проблем, ИМЕМО РАН, Институт востоковедения РАН, Институт США и Канады РАН). Основной пул центров в секторе 2 со-

системе России // Власть. 2011. № 11. С. 81–83 [Электронный ресурс]. URL: http://www.isras.ru/vlast_2011_11.html (дата обращения: 25.07.2012).

¹ Иванов Д. Ю. Роль и функции аналитических центров в современной политической

ставляют экспертные организации партии «Единая Россия»: Институт посткризисного мира, фонд «Единство во имя России», Центр социально-консервативной политики, Национальный институт развития современной идеологии (НИРСИ), Фонд перспективных исследований и инициатив и Институт социально-экономических и политических исследований при Общероссийском народном фронте и ряд других. Этот факт легко объясним, поскольку «Единая Россия», партия, доминирующая на отечественном политическом пространстве как «партия власти», провозгласила своей идеологией российский консерватизм. В наиболее концентрированном виде она была выражена в предвыборной программе партии: «План Путина — достойное будущее великой страны»¹.

Таким образом, идеологическая палитра российских аналитических центров состоит в основном из прогосударственных (правоконсервативных) экспертных организаций и праволиберальных (прозападных) центров. Причем последние представляют собой слабоизученный, крайне закрытый и мощный пласт неправительственных структур, имеющий колоссальную финансовую поддержку американских НПО и НКО в основном, Национальный фонд США за демократию (the National Endowment for Democracy, NED), фонд МакАртуров и Агентство США по международному развитию (USAID). Деятельность последнего в России в настоящее время приостановлена. Годовой оборот финансирования ими российских экспертных структур исчисляется десятками миллионов долларов США².

¹ Предвыборная программа Всероссийской политической партии «Единая Россия» «План Путина — достойное будущее великой страны» / Принята VIII съездом Всероссийской политической партии «Единая Россия» 1 октября 2007 г. URL: <http://old.er.ru/er/rubr.shtml?110099> (дата обращения: 18.07.2012).

² Список российских общественных организаций, получивших гранты через «Национальный фонд США за демократию» // Война и Мир. 04.11.2011 [Электронный ре-

Исходя из проведенного анализа, говорить о независимости и автономности современного сообщества аналитических центров России пока не приходится. Наоборот, налицо сильная партийная аффилированность одной части российского экспертного сообщества и мощное финансовое лоббирование западными НПО другой части российских аналитических центров. Все это, несомненно, сказывается и на идеологизации содержания интеллектуальной продукции, преломляет истину при анализе политической ситуации в России.

Несмотря на то что сообщество аналитических центров России является сравнительно молодым и находится на этапе своего становления в качестве субъекта интеллектуального обеспечения политики и не всегда способно принести в государственное управление действительно ценный вклад, оно быстро развивается и совершенствуется. Экспертное сообщество пытается интенсивнее участвовать в политической жизни страны. Все чаще сотрудники аналитических центров привлекаются для обсуждения важных вопросов государственной политики, создаются сетевые экспертные структуры на пространстве России и СНГ³. В целом, несмотря на определенные сложности функционирования отечественных экспертных организаций, опыт ведущих западных стран, ускоренная модернизация всех сфер общественной жизни и инновационные вызовы развития нашей страны обещают нам большие перспективы в развитии политической аналитики и экспертизы [3, с. 108].

сурс]. Режим доступа: <http://www.warandpeace.ru/ru/reports/vprint/63398/> (дата обращения: 18.07.2012).

³ Предвыборная программа Всероссийской политической партии «Единая Россия» «План Путина — достойное будущее великой страны» / Принята VIII съездом Всероссийской политической партии «Единая Россия» 1 октября 2007 г. URL: <http://old.er.ru/er/rubr.shtml?110099> (дата обращения: 18.07.2012).

Литература

1. Березовский В. Н. Механизмы власти. 10 лет политической аналитики. М.: Алгоритм, 2002. 302 с.
2. Вардомацкий А. П. Право-левая политическая ориентация как базовое аксио-политологическое измерение // Социологические исследования. 1993. № 1. С. 116–119.
3. Журбей Е. В. Перспективы создания «мозговых центров» в России и опыт США // Ойкумена. 2007. № 1. С. 105–122.
4. Мухин А. А. Дмитрий Медведев «против» Владимира Путина. М.: ЦПИ, 2011. 86 с.
5. Россия: центры принятия политических решений: Аналитический доклад / Центр политической конъюнктуры России. М.: ЦПКР, 2003. 48 с.
6. Сумма идеологии. Мировоззрение и идеология современной российской элиты / Ин-т обществ. проектирования. М.: ИНОП, 2008. 296 с.
7. McGann J. G. Global trends in think tanks and policy advice. Philadelphia, PA: TTCSP, 2007. 17 p.

References

1. Berezovsky V. N. Mechanisms of the power. 10 years political analytics. M.: Algorithm, 2002. 302 p.
2. Vardomatsky A. P. Right-Left political orientation as basic axio-politological measurement // Sociological researches. 1993. N 1. P. 116–119.
3. Zhurbey E. V. Prospects of creation of “think-tanks” in Russia and experience of USA // Oykumena. 2007. N 1. P. 105–122.
4. Mukhin A. A. Dmitry Medvedev contra Vladimir Putina. M.: TsPI, 2011. 86 p.
5. Russia: centers of adoption of political decisions: analytical report of the Center of a political environment of Russia. M.: TsPKR, 2003. 48 p.
6. Ideology sum. Outlook and ideology of modern Russian elite / Institute of public design. M.: INPD, 2008. 296 p.
7. McGann J. G. Global trends in think tanks and policy advice. Philadelphia, PA: TTCSP, 2007. 17 p.

**Н. В. Бахарева
В. А. Плотников**

**N. V. Bakhareva
V. A. Plotnikov**

Перспективы политической интеграции в Евразийском регионе в контексте региональных международных процессов

**Prospects of Political Integration in the Eurasian Region
in a Context of Regional International Processes**

Бахарева Нина Владимировна

Санкт-Петербургский государственный университет
Старший преподаватель факультета международных отношений
bakhareva@mail.sir.ru

Плотников Владислав Александрович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Заместитель декана факультета международных отношений
Кандидат политических наук
plotnikov@szags.ru

Bakhareva Nina Vladimirovna

Saint-Petersburg State University
Senior lecturer of the Faculty of International Relations
bakhareva@mail.sir.ru

Plotnikov Vladislav Alexandrovich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg)
Vice-dean of the Faculty of International Relations
PhD in Political Sciences
plotnikov@szags.ru

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

региональная интеграция, теории международной интеграции, ЕС, Евразийский регион, ЕврАзЭС, Евразийская экономическая комиссия

KEY WORDS

regional integration, the theory of international integration, the EU and the Eurasian region, EurAsEC, the Eurasian Economic Commission

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются теоретические основы анализа современных процессов международной интеграции. Авторы применяют методологический аппарат различных теорий к анализу региональной интеграции. Это позволяет приблизиться к пониманию возможности формирования политического объединения в Евразийском регионе.

ABSTRACT

The paper examines the theoretical framework for the analysis of contemporary processes of international integration. Authors apply methodological apparatus of different theories to the analysis of regional integration. This allows you to get closer to understanding the possibility of forming a political union in the Eurasian region.

Региональные интеграционные модели имеют специфику формирования, которая зависит от культурных, экономических, политических, географических и иных особенностей региона. Известно, что международная интеграция базируется на комплексе оснований, в числе которых фигурируют социокультурная,

политическая, инфраструктурная общность стран, участвующих в этом процессе. Однако в последние десятилетия явный приоритет остается за экономической областью интеграции как в практическом, так и в теоретическом плане. Именно она будет в центре нашего внимания. Рассмотрим в этой связи теоре-

тические подходы к экономической интеграции.

Теоретические основы неолиберального подхода к международной интеграции заложены швейцарским экономистом В. Репке, который основывался на свободной конкуренции естественных рыночных сил при сближении стран. Продолжателем этих идей стал французский исследователь М. Алле, он сконцентрировался на полной интеграции экономической политики в контексте национального и международного права. Вмешательство правительств в международные экономические связи они считали пагубным и толкающим к инфляциям, международным торговым дисбалансам и другим сложностям.

В середине 1960-х гг. американские экономисты Ю. Росту и С. Рольф заложили основу нового институционального подхода, обозначив такое направление, как корпорационализм. По мнению этих теоретиков, приоритетной выступала внутрифирменная, а не межгосударственная интеграция, а развитие межгосударственного внутрифирменного пространства ведет к свободному перемещению товаров, рабочей силы, капитала, технологии. Структурализм Г. Мюрдаля подтолкнул исследователей к представлению об интеграции, как о процессе структурных преобразований в экономике интегрирующихся стран, в результате которых возникает качественно новое интегрированное пространство.

Неокейнсианство 1970-х гг. вело речь о реализации широкого международного экономического взаимодействия от ограничений при соблюдении максимальной для каждой страны степени свобод с условием сохранения как можно большей национальной автономии. Голландский ученый Я. Тинберген вел речь о создании и функционировании международных экономических структур на основе разработки интегрирующимися сторонами общей экономической политики, согласования социального законодательства, координации кредитной политики, положив начало такому направлению, как дирижизм.

Все эти интеграционные модели так или иначе были опробованы в различных регионах мира, однако интеграция в политической сфере, связанная с передачей суверенитета и формированием новых структур, за рамками лишь простой координации изучена недостаточно. В настоящее время Европейский союз представляет собой детище применения большинства существующих теорий в области политической интеграции. Функционализм и неофункционализм, школа федерализма и коммуникационный подход выступают наиболее известными теоретическими подходами к осмыслению международной интеграции.

Федерализм (институциональный подход) — первая концепция европейской интеграции. Авторы подхода А. Спинелли, Э. Уистрич исходили из целевой установки на объединение Европы, необходимости формирования наднационального института по типу государства с обязательным соблюдением принципа разделения властей. Конечной целью они видели принятие акта, приводящего к формированию наднационального объединения с полной потерей суверенитета государствами.

Коммуникационный подход представлен К. Дойчем и увязывается с формированием транснационального сообщества. Открытость определенного государства интеграционным процессам зависит от его коммуникационных возможностей и реализуется только при условии, если страна уступает коммуникационным возможностям внешней структуры или мира в целом.

Функционализм отправной точкой для изучения феномена международной интеграции (Д. Митрани) воспринимал международное сближение, как передачу отдельных функций на межгосударственный уровень через развитие горизонтальных связей. Государства сохраняют свой суверенитет, объединяясь в сфере обеспечения отдельных функций. Этой школой продемонстрировался отход от идеи политического объединения в пользу экономического сближения.

Неофункционализм стал более проработанным научным подходом к осмыслению международных интеграционных процессов. Его разработчики Э. Хаас, А. Этциони, Ф. Шмиттер говорили о возможности сохранения национального суверенитета независимо от глубины интеграции. Ключевым элементом теории рассматривался процесс «переливания» (spill-over), т. е. увеличения функций центральных органов.

В отношении европейской интеграции вначале преобладало функциональное представление о межгосударственном сближении. В этом ракурсе Европейское объединение угля и стали (ЕОУС) стало отправным пунктом приложения теории к международной политике. В этой же логике развивалось и взаимодействие в рамках создания таких наднациональных институтов, как ЕЭС и Евратом в 1957 г. [3].

Постепенно концепция федерализма обретает некоторые зримые черты в интеграционных процессах в Западной Европе. Они становятся особенно заметными с первых всеобщих выборов в Европарламент в 1979 г., придавших новый импульс институциональному развитию. В 1984 г. Европарламентом был принят разработанный А. Спинелли проект договора о Европейском союзе.

С принятием Единого европейского акта в феврале 1985 г. был пройден важный этап институализации Европейского союза. Он состоит из двух частей, одна из которых посвящена Сообществам, другая — политическому сотрудничеству. В первой фиксируется цель создания единого рынка к концу 1992 г. Вторая ограничивается институализацией пятнадцатилетней практики и ее закреплением в юридических обязательствах. В качестве цели называется формирование и проведение единой внешней политики, что предполагает постоянные взаимные консультации между двенадцатью странами, учет ими позиций друг друга, а также обязательные совместные обсуждения в вопросах, затрагивающих общие интересы, до принятия решений на национальном уровне.

Наконец, 1992 г. стал годом запуска самого успешного из современных интеграционных объединений — Европейского союза, основанного на базе Европейского сообщества. 1 ноября 1993 г. вступили в силу Маастрихтские соглашения, предусматривающие создание к 2000 г. валютно-экономического и военно-политического союзов двенадцати европейских государств. Общий рынок в Европе был создан к началу 1993 г. Сразу же была поставлена задача создания платежного союза, причем в короткие сроки, к началу 1999 г.

Кроме того, после многократных отсрочек было принято решение о вступлении в силу с 1 февраля 1994 г. Шенгенских соглашений, подписанных восемью из двенадцати государств. В дополнение к свободному перемещению капиталов и товаров внутри союза они предусматривают беспрепятственное передвижение людей, т. е. фактическую отмену границ.

Провал проекта европейской конституции 2004 г. продемонстрировал неготовность государств Европы, в частности Нидерландов и Франции, делиться собственным суверенитетом с сильными наднациональными институтами, выражающими интересы международных регионов. В 2009 г. вступает в силу Лиссабонский договор, призванный конституировать институты Европейского союза, упростить процедуры принятия решений и придать правосубъектность этой организации. Однако идея формирования сильного политического объединения по федеративным принципам надолго ушла из поля зрения политиков европейских стран и «евробюрократов».

Серьезным ударом по интеграции стал разразившийся в 2008 г. экономический кризис. Начавшиеся тогда проблемы в финансовой сфере наносят существенный ущерб как еврозоне, так и всей интеграции в этой части мира.

Если отвести взгляд от Европы, то современная система международных отношений в целом претерпевает значительные изменения в сфере формирования региональных интеграционных

объединений. В последние двадцать лет в мире наблюдается значительный рост количества межгосударственных интеграционных объединений. Значительный вклад в развитие этих процессов внесла европейская модель интеграции, базирующаяся на неофункциональном подходе.

В то же время мировое сообщество становится свидетелем реализации двух взаимодополняющих концепций, которые постепенно вытесняют идеи о приоритете политического сближения стран. Обе эти концепции в качестве базового направления интеграции отмечают экономическую сферу, однако одна из них связана с либеральным восприятием интеграционного сближения, другая видит необходимость первоочередного формирования наднациональных институтов, формируемых по функциональному принципу.

Наиболее востребованными формами сотрудничества в области межгосударственного сближения в последние два десятилетия стали торговые соглашения. В настоящее время действует свыше 220 таких соглашений, а 90% из них были оформлены в 1990-е гг. [1, с. 42–43]. Однако к формированию наднациональных институтов приближается лишь малая часть из них — только двадцать соглашений предусматривают создание торговых союзов, а одиннадцать из них заключены в рамках ЕС или с участием государств этой организации с третьими странами.

Итак, в современном мире насчитывается всего девять таможенных союзов вне рамок ЕС: Таможенный и валютный союз Швейцарии и Лихтенштейна; Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива (ССАГПЗ); Карибское сообщество (КАРИКОМ); МЕРКОСУР; Восточноафриканское сообщество; Южноафриканский таможенный союз; Экономическое сообщество стран Восточной и Южной Африки (КОМЕСА); Западноафриканский экономический и валютный союз (ЗАЭВС); Таможенный союз государств — участников ЕвразЭС.

Стоит рассмотреть подробнее наиболее перспективные объединения, обозначив возможности их будущей трансформации в политические интеграционные структуры. Таможенный и валютный союз Швейцарии и Лихтенштейна выступает организацией, наиболее глубоко интегрированной по нескольким основаниям.

Во-первых, внешнеполитическая деятельность, экономическая политика, политика в области безопасности, социального обеспечения Лихтенштейна находится в сильной зависимости от Швейцарии (36 500 человек населения не позволяют княжеству быть в полной мере автономным государством). Во-вторых, исторически самостоятельность княжества Лихтенштейн на протяжении всего периода существования была лишь номинальной с тем лишь условием, что до завершения Первой мировой войны оно ориентировалось на Австрию, после — на Швейцарию. В-третьих, фактически таможенный союз Швейцарии и Лихтенштейна интегрирован с ЕС за счет самостоятельных соглашений двух государств с Евросоюзом, хотя такой таможенный и валютный союз и представляет собой один из самых старых (действующий с 1923 г. с незначительными изменениями в 1980 г.) среди действующих объединений подобного рода. В-четвертых, Швейцария, представляя довольно мощный нейтрально ориентированный центр силы (ВВП — более 350 млрд долл. при населении в 7,7 млн человек), не отказывается от многостороннего взаимодействия, участвуя в ряде соглашений с ЕС и занимая ведущую роль в Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ).

Скорее всего, экономическая рецессия может отрицательно сказаться на интеграции Швейцарии и Лихтенштейна, но ни в коей мере не подорвет их политико-экономическую связку, но и не подтолкнет к усилению сближения с Евросоюзом. Политическая интеграция в этом объединении максимальна по сравнению с другими структурами такого рода. При этом все руководящие функции приняла на себя Швейцария.

Она отвечает за внешнюю политику двух стран, за их безопасность, валютную политику, это становится возможным благодаря асимметрии государств, входящих в объединение.

ССАГПЗ, включающий в свой состав Бахрейн, Кувейт, Оман, Катар, Саудовскую Аравию, Объединенные Арабские Эмираты, создан 25 мая 1981 г. В 2003 г. в этой части мира был провозглашен Таможенный союз, но его практическая реализация пока остается спорной. В 2008 г. страны заявили о создании общего рынка. На интенсификацию межгосударственного экономического сближения влияет самостоятельная политика отдельных государств (к примеру, Бахрейн вступил в соглашение о свободной торговле с США, что вызвало трения в Совете). В декабре 2009 г. Кувейт, Саудовская Аравия, Бахрейн и Катар заявили о внедрении единой валюты. Однако сложности во взаимоотношениях внутри объединения толкнули страны Персидского залива к переносу сроков введения единой валюты на 2013–2020 гг.

События «арабской весны» повлияли на представления о политическом сближении стран субрегиона. Была активизирована политика шейха Катара на Ближнем Востоке, а также усилилось влияние Саудовской Аравии на безопасность региона. Так, содействие саудовских военных под эгидой военной структуры ССАГПЗ «Щит полуострова» в рамках поддержки бахрейнского режима не позволило шиитам свергнуть суннитское руководство в Манаме. После этого 6 марта 2012 г. шесть членов ССАГПЗ заявили, что региональный блок перерастет в конфедерацию, направленную против расширения иранского влияния на Ближнем Востоке¹. Определенным образом на ситуацию влияют события в Сирии в контексте противоречий правящих суннитов и шиитского населения. Однако такое углубление интеграционного сотрудничества вряд ли возможно в нынешних условиях отсут-

ствия внутренней консолидации среди государств региона.

МЕРКОСУР, образованный в 1991 г. по Асунсьонскому договору в составе Аргентины, Бразилии, Парагвая, Уругвая и Венесуэлы, является одним из ведущих экономических и политических объединений региона. Его цель состояла в создании зоны свободной торговли и упрощении движения товаров, людей и совместном валютном регулировании. С рядом сложностей объединение все же достигло принятия согласованного таможенного тарифа в 2012 г. В декабре 2004 г. на саммите МЕРКОСУР была учреждена собственная Парламентская ассамблея. Усиление интеграционных процессов в МЕРКОСУР и в рамках Андского сообщества привело к созданию в 2008 г. нового межправительственного объединения — Союза южноамериканских наций (УНАСУР), направленного на интеграцию двух таможенных союзов по неофункциональным принципам, реализующимся в Европейском союзе. В 2008 г. утверждаются планы формирования собственного парламента УНАСУР и Южноамериканского совета обороны.

На фоне общемировых тенденций в области межгосударственного интеграционного сближения очень уверенно смотрит набирающий силу проект евразийской интеграции. Вслед за протоколом о формировании Таможенного союза в рамках Договора об экономическом союзе СНГ (1993 г.) были подписаны такие масштабные соглашения, как Договор о Едином экономическом пространстве и Таможенном союзе и Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества (2000 г.) [4, с. 160].

В августе 2006 г. главами государств — членов ЕврАзЭС было принято решение о создании правовой базы Таможенного союза. Подписание «Договора о создании Единой таможенной территории и формировании Таможенного союза» 6 октября 2007 г. и «Плана действий по формированию Таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества на 2007–2009 гг.» опреде-

¹Saudi Arabia Seeks Union of Monarchies in Region // The New York Times. 14 May 2012.

лило стратегию и последовательность шагов по созданию Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации. Следующим этапом стал запуск Единого экономического пространства 1 января 2012 г.

Необходимо отметить, что в настоящее время мы стали свидетелями реализации целого ряда успешных шагов в ходе осуществления трансформирующегося проекта евразийской интеграции. Созданы первые наднациональные институты, начавшие функционировать в 2010 г. с введением в действие Комиссии таможенного союза, а также с запуском пришедшей ей на смену Евразийской экономической комиссии. Однако международная среда не остается статичной, а вопрос, готовы ли государственные институты нашей страны и ближайших партнеров по интеграции оперативно реагировать на ее изменения, остается открытым.

В то же время политическое объединение вряд ли является возможным на существующих экономических основаниях. Кризис европейской интеграции демонстрирует проблемы перехода к этому этапу сближения при наличии серьезных экономических наднациональных структур. В то же время на территории СНГ имеется опыт формирования в рамках разноскоростной интеграции особенного политического международного объединения с чертами, присущими государству. Этот опыт реализуется в рамках проекта Союзного государства России и Белоруссии.

Несмотря на неоднозначность отношений между Белоруссией и Россией в целом, взаимодействия между органами исполнительной власти имеют устойчивую договорную основу и давнюю практику¹. По мнению представителя экспертного сообщества Республики Бела-

рус С. А. Кизимы, «развитие Союзного государства в качестве привлекательного имиджевого объекта для привлечения к интеграции других постсоветских республик — главная задача самого крупного участника союза, располагающего огромными возможностями, — Российской Федерации» [2, с. 180]. Это дает основание для использования опыта, несколько оттесненного на задний план в процессе успешных преобразований на базе ЕврАзЭС.

В то же время политическая консолидация выступает важнейшей прерогативой для развития современных региональных объединений. Представляется возможным наполнение функциями замороженных в настоящее время проектов, таких как Союзное государство России и Белоруссии, в процессе дальнейшей мировой экономической рецессии. Сбалансированная государственная политика оказывается единственным ключом к противостоянию экономическим спадам, однако механизм такого противодействия предстоит оттачивать в кризисные периоды в ближайшем будущем.

Взаимодополнение сразу нескольких теоретических подходов могло бы усилить и концептуальное поле международной политической интеграции. В то же время сохраняются общие ценностные ориентиры государств Евразийского региона, что означает возможность построения амальгамного сообщества безопасности в соответствии с коммуникационной теорией. Однако необходимо и развитие федералистских принципов при построении межгосударственных интеграционных объединений, только в настоящих условиях приоритет можно сохранить за определенными областями в наднациональных институтах. К примеру, ориентироваться не на принцип разделения властей, а на принцип разделения функциональных компетенций у различных наднациональных органов с обязательным децентрализованным принципом их формирования, постепенно выделяя сферу экономики, безопасности, миграционной политики и др.

¹ Договор о создании Союзного государства // Информационно-аналитический портал Союзного государства [Электронный ресурс]. URL: <http://www.soyuz.by/ru/?guid=10447> (дата обращения: 22.02.2013).

Литература

1. *Буторина О. В.* Интеграционные объединения в современном мире // Европейская интеграция. М., 2011. С. 42–43.
2. *Кизима С. А.* Союзное государство в контексте Таможенного союза и ЕЭП // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2011. № 9. С. 178–182.
3. *Косов Ю. В.* Роль Римского договора в европейской интеграции // Управленческое консультирование. 2008. № 3. С. 46–50.
4. *Косов Ю. В., Торопыгин А. В.* Некоторые особенности интеграционных процессов на евразийском пространстве (На примере ЕврАзЭС и ШОС) // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2011. № 10. С. 157–165.

References

1. *Butorina O. V.* Integration associations in the modern world // European Integration. M., 2011. P. 42–43.
2. *Kizima S. A.* The Union State in a context of the Customs union and EEP // Eurasian integration: economy, right, policy. 2011. N 9. P. 178–182.
3. *Kosov Yu. V.* Role of the Roman contract in the European integration // Administrative consultation. 2008. N 3. P. 46–50.
4. *Kosov Yu. V., Toropygin A. V.* Some features of integration processes on the Eurasian space (On the example of EurAsEC and SCO) // Eurasian integration: economy, right, policy. 2011. N 10. P. 157–165.

**В. А. Овчинников
Д. Г. Демидов**

**V. A. Ovchinnikov
D. G. Demidov**

Актуальные проблемы законодательного регулирования содержания автомобильных дорог общего пользования регионального значения

Actual Problems of Legislative Regulation of The Maintenance of Public Highways of Regional Value

Овчинников Валентин Алексеевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Профессор кафедры конституционного права
Кандидат юридических наук, кандидат технических наук, доцент
intl@szags.ru

Ovchinnikov Valentin Alekseevich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg)
Professor of Chair of a Constitutional Law
PhD in jurisprudence, PhD in Technical Sciences,
Associate professor
intl@szags.ru

Демидов Дмитрий Геннадьевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Старший преподаватель кафедры международного и гуманитарного права
Кандидат юридических наук
dgdemidov@gmail.com

Demidov Dmitry Gennadievich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg)
Senior teacher of Chair of the International and Humanitarian Law
PhD in jurisprudence
dgdemidov@gmail.com

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

автомобильные дороги, дорожное хозяйство, предметы ведения, благоустройство

KEY WORDS

highways, roads, objects of reference, improvement of road services

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются проблемы законодательного регулирования содержания автомобильных дорог общего пользования регионального значения в России. Авторы предлагают новый подход к нормативному регулированию их содержания.

ABSTRACT

In the present article discusses the current problems of legislative regulation of the content of expensive public road of regional significance. The authors propose a new approach to Regulatory maintenance of roads of regional significance in the Russian Federation.

Автомобильные дороги являются неотъемлемым элементом единой транспортной инфраструктуры РФ. От уровня транспортно-эксплуатационного состояния и развития сети автомобильных дорог во многом зависят устойчивое экономи-

ческое развитие как Российской Федерации, так и ее субъектов, темпы роста ВВП, улучшение условий предпринимательской деятельности и повышение уровня жизни населения, надлежащий уровень безопасности дорожного движения.

В силу п. 3 ст. 5 Конституции Российской Федерации федеративное устройство Российской Федерации основано на единстве системы государственной власти и разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти ее субъектов. Статьей 8 Конституции гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. Развитие дорожно-транспортной сети является неотъемлемым условием реализации указанных конституционных гарантий в экономической сфере.

Федеральный законодатель с 2007 г. продолжил систематизацию и формирование нормативного регламентирования особенностей проектирования, строительства, реконструкции, ремонта, содержания и использования автомобильных дорог единым образом как для федерального уровня, так и для субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Основным федеральным законодательным актом в данной сфере стал Федеральный закон № 257-ФЗ от 8 ноября 2007 г. «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 257-ФЗ)¹, данный закон регулирует отношения, возникающие в связи с использованием автомобильных дорог и осуществлением дорожной деятельности в Российской Федерации, его действие распространяется на все автомобильные дороги в Российской Федерации независимо от их форм собственности и значения.

Принятие Федерального закона № 257-ФЗ обусловило необходимость

¹ Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 46. Ст. 5553.

коррекции нормативно-правового регулирования отрасли дорожного хозяйства на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Несмотря на то что анализируемый федеральный закон вступил в силу в 2008 г., во многих субъектах Российской Федерации до сих пор нет единой нормативно-правовой базы в сфере дорожного хозяйства. На наш взгляд, особого внимания заслуживает вопрос правового регулирования содержания автомобильных дорог общего пользования регионального значения.

Согласно статье 12 Федерального закона № 257-ФЗ, к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности относятся: осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, утверждение нормативов финансовых затрат на капитальный ремонт, ремонт, содержание автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения и правил расчета размера ассигнований бюджета субъекта Российской Федерации на указанные цели, а также осуществление иных полномочий, отнесенных федеральным законодательством к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Положениями статьи 17 Федерального закона № 257-ФЗ предусматривается, что содержание автомобильных дорог осуществляется в соответствии с требованиями технических регламентов в целях обеспечения сохранности автомобильных дорог, а также организации дорожного движения, в том числе посредством поддержания бесперебойного движения транспортных средств по автомобильным дорогам и безопасных условий такого движения. В соответствии с п. 1 ст. 5 Федерального закона № 257-ФЗ, автомобильные дороги в зависимости от их назначения подразделяются на автомобильные дороги федерального, регионального или межмуниципального, местного значе-

ния, а также частные автомобильные дороги.

Следует отметить, относительно исследуемой сферы, что в Федеральном законе № 257-ФЗ используется термин «автомобильные дороги регионального или межмуниципального значения». В данном законе указанный термин не конкретизируется. Анализ норм федерального и регионального законодательства в дорожной сфере показывает идентичность понятий «автомобильная дорога регионального значения» и «автомобильная дорога межмуниципального значения». В системе действующего правового регулирования понятие «автомобильные дороги регионального или межмуниципального значения», как правило, применяется без разделения, либо используется термин «автомобильные дороги регионального значения».

Порядок содержания автомобильных дорог устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами. Непосредственно классификация работ по содержанию автомобильных дорог устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере дорожного хозяйства (в настоящий момент — Министерство транспорта Российской Федерации).

Федеральный закон предусматривает особенности осуществления дорожной деятельности в субъектах Российской Федерации — городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге. В частности, статьей 43 Федерального закона № 257-ФЗ предполагается, что в случае если законами субъектов Российской Федерации — городов федерального значения полномочия в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности не отнесены к перечню вопросов местного значения, определенному законами указанных субъектов Российской Федерации в соответствии со статьей

79 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (в Санкт-Петербурге — Закон Санкт-Петербурга от 23 сентября 2009 г. № 420-79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге»²), то полномочия, установленные статьей 13 Федерального закона № 257-ФЗ, осуществляются органами государственной власти субъектов Российской Федерации — городов федерального значения. Наделение органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга отдельными полномочиями в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности должно осуществляться законами Санкт-Петербурга.

Так, статьями 5 и 6 Федерального закона № 257-ФЗ определено, что автомобильные дороги могут находиться как в федеральной собственности, так и в собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности, а также в собственности физических или юридических лиц. В силу п. 5 статьи 6 Федерального закона № 257-ФЗ к собственности субъекта Российской Федерации относятся автомобильные дороги, которые включены в перечень автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения либо перечень автомобильных дорог необщего пользования регионального или межмуниципального значения, утверждаемые высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, что корреспондирует с п. е п. 2 статьи 26.11 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и испол-

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

² Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге: Закон Санкт-Петербурга от 23 сентября 2009 г. № 420-79 // Санкт-Петербургские ведомости. 2009. № 179.

нительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹.

Как следует из п. 1 статьи 12 Федерального закона «О безопасности дорожного движения»², содержание дорог на территории Российской Федерации должно обеспечивать безопасность дорожного движения, а состояние автомобильных дорог должно отвечать требованиям технических регламентов и других нормативных документов, регулирующих обеспечение безопасности дорожного движения. В соответствии с п. 2 статьи 12 Федерального закона «О безопасности дорожного движения», обязанность по обеспечению соответствия состояния дорог при их содержании установленным правилам, стандартам, техническим нормам и другим нормативным документам возлагается на лиц, осуществляющих содержание автомобильных дорог.

Правовой анализ регионального законодательства показал некоторую разрозненность в подходах субъектов Российской Федерации к правовому регулированию содержания автомобильных дорог общего пользования регионального значения. Авторы статьи являлись участниками рабочей группы по разработке законопроекта Санкт-Петербурга «О порядке содержания автомобильных дорог общего пользования регионального значения в Санкт-Петербурге». При подготовке сопроводительных материалов к указанному законопроекту, в частности в пояснительной записке, был обозначен ряд правовых проблем в исследуемой сфере. Предлагаем обратиться к содержанию некоторых из этих правовых проблем.

Согласно положениям статьи 5 Федерального закона № 257-ФЗ, устанавли-

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

² О безопасности дорожного движения: Федеральный закон от 10 февраля 1995 г. № 196-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.

вается классификация автомобильных дорог. В п. 8 статьи 5 анализируемого закона указывается, что критерии отнесения автомобильных дорог общего пользования к автомобильным дорогам общего пользования регионального или межмуниципального значения и перечень автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения утверждаются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а п. 18 статьи 5 закона закрепляется, что классификация автомобильных дорог и их отнесение к категориям осуществляются в зависимости от транспортно-эксплуатационных характеристик и потребительских свойств дорог в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Обратимся также к положению к п. 1 статьи 12 Федерального закона «О безопасности дорожного движения», в котором указывается, что содержание дорог на территории Российской Федерации должно обеспечивать безопасность дорожного движения, а состояние автомобильных дорог должно отвечать требованиям технических регламентов и других нормативных документов, регулирующих обеспечение безопасности дорожного движения. При этом обязанность по обеспечению соответствия состояния дорог при их содержании установленным правилам, стандартам, техническим нормам и другим нормативным документам возлагается на лиц, осуществляющих содержание автомобильных дорог (п. 2 статьи 12).

Для правового регулирования содержания автомобильных дорог применение указанных норм имеет важное значение. Так как законодатель отнес вопросы классификации автомобильных дорог (всех типов) к федеральному ведению, региональному законодателью стало практически невозможно ввести собственную классификацию автомобильных дорог общего пользования регионального значения, что на практике вызывает серьезные затруднения в регламентации работ по содержанию таких автомобильных дорог.

По переходному положению, предусмотренному в п. 8 статьи 62 Федерального закона № 257-ФЗ, до вступления в силу в установленном порядке предусмотренных Федеральным законом № 257-ФЗ технических регламентов содержание автомобильных дорог осуществляется в соответствии с требованиями законодательства РФ, нормативными техническими документами в части, не противоречащей Федеральному закону «О техническом регулировании»¹ и указанному федеральному закону. Актуальными на сегодняшний день являются государственные стандарты РФ в области автомобильных дорог: ГОСТ 50597-93 «Автомобильные дороги и улицы. Требования к эксплуатационному состоянию, допустимому по условиям безопасности дорожного движения» (утв. Постановлением Госстандарта Российской Федерации от 11 октября 1993 г. № 221)²; Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 52398-2005 «Классификация автомобильных дорог» (утв. Приказом Ростехрегулирования от 22 ноября 2005 г. № 296-ст)³.

Следует отметить, что 18 октября 2011 г. Комиссией Таможенного союза, в соответствии со статьей 13 Соглашения о единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации, принято Решение № 827 «О принятии технического регламента Таможенного союза „Безопасность автомобильных дорог“»⁴. В данном решении устанавливается перечень стандартов,

в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований технического регламента Таможенного союза «Безопасность автомобильных дорог» (ТР ТС 014/2011) (в перечень входят указанные выше российские стандарты), а также перечень стандартов, содержащих правила и методы исследований (испытаний) и измерений, в том числе правила отбора образцов, необходимые для применения и исполнения требований технического регламента Таможенного союза «Безопасность автомобильных дорог» и осуществления оценки (подтверждения) соответствия продукции. Технический регламент Таможенного союза «Безопасность автомобильных дорог» вступает в силу с 15 февраля 2015 г.

ГОСТ Р 50597-93⁵ устанавливает перечень и допустимые по условиям обеспечения безопасности движения предельные значения показателей эксплуатационного состояния автомобильных дорог, улиц и дорог городов и других населенных пунктов, а также требования к эксплуатационному состоянию технических средств организации дорожного движения. Все требования стандарта направлены на обеспечение безопасности дорожного движения, сохранение жизни, здоровья и имущества населения, охрану окружающей среды. Согласно указанному стандарту автомобильные дороги, дороги и улицы городов и других населенных пунктов по их транспортно-эксплуатационным характеристикам объединены в три

¹ О техническом регулировании: Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140.

² Автомобильные дороги и улицы. Требования к эксплуатационному состоянию, допустимому по условиям обеспечения безопасности дорожного движения: ГОСТ Р 50597-93. М.: ИПК «Изд-во стандартов», 1993.

³ Классификация автомобильных дорог. Основные параметры и требования: ГОСТ Р 52398-2005. М.: Стандартинформ, 2006.

⁴ Официальный сайт Комиссии Таможенного союза. URL: <http://www.tsouz.ru/>. 21.10.2011 (дата обращения: 17.04.2012).

⁵ Верховный Суд Российской Федерации в Определении от 20 апреля 2011 г. по делу № ГКПИ11-561 указал на то, что данный ГОСТ не является нормативным правовым актом. В справке к данному стандарту в СПС «КонсультантПлюс» указывается, что данный документ признан национальным стандартом со дня вступления в силу Федерального закона «О техническом регулировании» от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ, а применение данного документа осуществляется в добровольном порядке, за исключением обязательных требований, обеспечивающих достижение целей законодательства Российской Федерации о техническом регулировании (Постановление Госстандарта РФ от 27 июня 2003 г. № 63).

группы: группа А — автомобильные дороги с интенсивностью движения более 3000 авт./сут.; в городах и населенных пунктах — магистральные дороги скоростного движения, магистральные улицы общегородского значения непрерывного движения; группа Б — автомобильные дороги с интенсивностью движения от 1000 до 3000 авт./сут.; в городах и населенных пунктах — магистральные дороги регулируемого движения, магистральные улицы общегородского значения регулируемого движения и районного значения; группа В — автомобильные дороги с интенсивностью движения менее 1000 авт./сут.; в городах и населенных пунктах — улицы и дороги местного значения.

В отношении технической классификации автомобильных дорог действует национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 52398-2005 «Классификация автомобильных дорог. Основные параметры и требования» (утв. Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 22 ноября 2005 г. № 296-ст). Данный стандарт распространяется на существующие и проектируемые автомобильные дороги общего пользования и устанавливает разделение множества автомобильных дорог по классификационным признакам на классы и категории (техническая классификация). В соответствии с п. 2.2. ГОСТа Р 52398-2005, под классом автомобильной дороги понимается характеристика автомобильной дороги по условиям доступа на нее (доступ на автомобильную дорогу — возможность въезда на автомобильную дорогу и съезда с нее транспортных средств, определяемая типом пересечения или примыкания). Под категорией автомобильной дороги понимается характеристика, отражающая принадлежность автомобильной дороги к соответствующему классу и определяющая технические параметры автомобильной дороги (п. 2.3 ГОСТа Р 52398-2005).

Анализ указанных выше стандартов показывает, что некоторые положения ГОСТа Р 50597-93 и ГОСТа Р 52398-2005 в отношении классификации автомобильных дорог противоречат друг другу,

а также Постановлению Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2009 г. № 767. В частности, категоризация ГОСТа Р 52398-2005 не предусматривает деления автомобильных дорог по их транспортно-эксплуатационным характеристикам на группы, в отличие от ГОСТа Р 50597-93.

В соответствии с п. 3.1. ГОСТа Р 52398-2005 (данная классификация совпадает с классификацией, приведенной в п. 2 Правил классификации автомобильных дорог в Российской Федерации и их отнесения к категориям автомобильных дорог, утв. Постановлением Правительства от 28 сентября 2009 г. №767 (далее — Правила)), автомобильные дороги по условиям движения и доступа к ним разделяются на следующие классы: автомагистраль; скоростная автомобильная дорога; обычная автомобильная дорога (нескоростная автомобильная дорога).

Согласно п. 4.1 ГОСТа Р 52398-2005, автомобильные дороги по транспортно-эксплуатационным качествам и потребительским свойствам разделяют на категории в зависимости от: количества и ширины полос движения; наличия центральной разделительной полосы; типа пересечений с автомобильными, железными дорогами, трамвайными путями, велосипедными и пешеходными дорожками; условий доступа на автомобильную дорогу с примыканий в одном уровне.

Основные технические характеристики классификационных признаков автомобильных дорог приводятся в табл. 1 ГОСТа Р 52398-2005. При этом следует учитывать, что в соответствии с Правилами критерии отнесения автомобильных дорог по транспортно-эксплуатационным характеристикам и потребительским свойствам отличаются от критериев ГОСТа Р 52398-2005 и формулируются следующим образом (п. 4 Правил): «Автомобильные дороги по транспортно-эксплуатационным характеристикам и потребительским свойствам разделяют на категории в зависимости от: (а) общего числа полос движения; (б) ширины полосы движения; (в) ширины обочины; (г) наличия и ширины разделительной

полосы; (д) типа пересечения с автомобильной дорогой и доступа к автомобильной дороге». Правилами также корректируются основные показатели транспортно-эксплуатационных характеристик и потребительских свойств дороги.

Согласно п. 3 Правил, отнесение автомобильной дороги к соответствующему классу осуществляется в соответствии с критериями, установленными статьей 5 Федерального закона № 257-ФЗ: для автомобильной дороги класса «автомагистраль» устанавливается IA категория; для автомобильной дороги класса «скоростная автомобильная дорога» — IB категория; для автомобильной дороги класса «обычная автомобильная дорога (нескоростная автомобильная дорога)» могут устанавливаться IB, II, III, IV и V категории. Отнесение эксплуатируемых автомобильных дорог к категориям автомобильных дорог осуществляется в соответствии с основными показателями транспортно-эксплуатационных характеристик и потребительских свойств автомобильных дорог согласно Приложению к Правилам классификации автомобильных дорог в Российской Федерации и их отнесения к категориям автомобильных дорог.

В соответствии с п. 6 Правил, классификация и отнесение автомобильной дороги к категории автомобильной дороги регионального или межмуниципального значения осуществляется по результатам оценки технического состояния автомобильной дороги, проводимой в порядке, установленном Министерством транспорта Российской Федерации, исполнителем органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Анализируя указанные стандарты во взаимосвязи с Федеральным законом № 257-ФЗ (п. 8 статьи 62), Федеральным законом «О техническом регулировании» (статья 48), Федеральным законом «О безопасности дорожного движения» (статьи 11, 12), Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2009 г. № 767, Приказом

Министерства транспорта Российской Федерации от 1 ноября 2007 г. № 157, следует подчеркнуть, что содержание автомобильных дорог осуществляется на основании указанных выше стандартов, но в части, не противоречащей действующему федеральному законодательству в исследуемой сфере.

Региональный законодатель при реализации собственных полномочий в сфере классификации автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения обязан руководствоваться в первую очередь положениями статьи 5 Федерального закона № 257-ФЗ и Правилами классификации автомобильных дорог в Российской Федерации и их отнесения к категориям автомобильных дорог (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2009 г. № 767).

Однако на практике применение несовпадающих государственных стандартов вызывает серьезные проблемы, ни региональный законодатель, ни орган исполнительной власти субъекта федерации не может принять и нормативно закрепить собственную классификацию, удобную для применения в отдельно взятом субъекте Российской Федерации, при этом такая классификация необходима для осуществления работ по содержанию автомобильных дорог. Подобная проблема характерна для субъектов — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

В качестве примера обратимся к опыту г. Москвы. В целях повышения качества уборки и содержания территорий, наведения чистоты и порядка в городе, усиления контроля по этим направлениям работы Правительством Москвы принято Постановление от 9 ноября 1999 г. № 1018-ПП «Об утверждении правил санитарного содержания территорий, организации уборки и обеспечении чистоты и порядка в г. Москве» (в посл. редакции от 29 сентября 2010 г. № 877-П). Данным Постановлением утверждаются Правила санитарного содержания территорий, организации уборки и обеспечения чи-

стоты и порядка в г. Москве (далее — Правила)¹.

Пунктом 2.21 Правил закрепляется, что содержание дорог — это комплекс работ, в результате которых поддерживается транспортно-эксплуатационное состояние дороги, дорожных сооружений, полосы отвода, элементов обустройства дороги, организации и безопасности движения, отвечающих требованиям ГОСТ Р 50597-93. Раздел 4 указанных Правил определяет организацию уборки городских территорий. П. 4.1 устанавливается, что уборочные работы производятся в соответствии с требованиями Правил, инструкциями и технологическими рекомендациями, утвержденными Департаментом жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства г. Москвы. Приложением к указанным Правилам утверждается классификация городских магистралей, улиц, проездов по особенностям проведения зимней и летней уборки. В частности, утверждается следующая классификация:

1. Главные магистрали города: категория № 1 — магистральные улицы и проспекты, которые обеспечивают международные, межгосударственные, региональные и внутригородские связи; интенсивность движения транспорта на данных направлениях в часы «пик» составляет 2000–6000 условных приведенных единиц в час; категория № 2 — городские магистрали, которые обеспечивают радиальные и поперечные связи между различными функционально-планировочными элементами города; интенсивность движения транспорта на данных направлениях в часы «пик» составляет 1100–2000 условных приведенных единиц в час.
2. Улицы и проезды районного значения: категория № 3 — улицы и проезды районного значения, не выходящие за пределы одного района; категория № 4 — улицы и проезды районного значения, расположенные в пределах Садового кольца и имеющие незначи-

тельную (не более двух полос движения) ширину проезжей части (к данной категории также могут быть отнесены аналогичные улицы и переулки в микрорайонах старой застройки, расположенные в пределах Московской окружной железной дороги).

3. Шоссейные дороги: категория № 5 — городские проезды, имеющие поперечный профиль шоссеиных дорог, и шоссеиные дороги на территории области, обслуживаемые городскими и окружными дорожными службами (подъездами к аэропортам, кладбищам, специальным объектам и др.); категория № 6 — Московская кольцевая автомобильная дорога с транспортными развязками.
4. Внекатегорийные объекты (требующие особого режима содержания).

Из толкования упомянутых правовых актов можно заключить, что московский законодатель ввел собственную классификацию автомобильных дорог, что противоречит статье 5 Федерального закона № 254-ФЗ. Таким образом, данный пример демонстрирует, что специфика правового регулирования содержания автомобильных дорог в Москве не в полной мере отвечает действующему федеральному законодательству. В частности, указанный правовой акт, регулирующий содержание автомобильных дорог общего пользования регионального или муниципального значения Москвы, не приведен в соответствие с Федеральным законом № 257-ФЗ и иными нормативно-правовыми актами в сфере дорожной деятельности. С аналогичной проблемой столкнулись и авторы статьи при подготовке указанного выше законопроекта по Санкт-Петербургу.

Предполагаем, что указанные расходы в государственных стандартах и правовых актах, регламентирующих содержание автомобильных дорог общего пользования регионального значения, порождают правовую неопределенность в правоприменении, а введенная единая классификация автомобильных дорог, не учитывая региональной специфики, затрудняет регламентацию дорожной

¹ Вестник Мэрии Москвы. 1999. № 24.

деятельности (в частности в отношении содержания автомобильных дорог) на региональном уровне.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации в Федеральном законе № 257-ФЗ устанавливаются единые правовые основы дорожной деятельности и использования федеральных автомобильных дорог, автомобильных дорог субъектов Российской Федерации, муниципальных и частных автомобильных дорог. На уровне субъектов федерации и муниципальных образований допускается самостоятельное правовое регулирование отношений в области автомобильных дорог и дорожной деятельности, основанное на федеральном законодательстве.

Однако смысл федеративных отношений предполагает высокий уровень самостоятельности субъектов федерации в вопросах собственного экономического развития, что возможно только с учетом региональных особенностей (например, климатических, культурологических и т. д.). С трудом можно представить единые стандарты для дорожной деятельности в Ямало-Ненецком автономном округе, Краснодарском крае и Санкт-Петербурге, поэтому предполагается, что и правовое регулирование в субъектах федерации должно отличаться. Несмотря на, казалось бы, логичные предположения, анализ нормативно-правовой базы различных субъектов федерации в области содержания автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения показывает иное.

Выборка нормативных правовых актов исследуемой сферы по субъектам Российской Федерации некоторых федеральных округов (в частности: все субъекты Северо-Западного федерального округа; Центральный федеральный округ (г. Москва, Тверская область, Костромская область)¹; Уральский федераль-

ный округ (Свердловская и Тюменская области)²; Приволжский федеральный округ (Республика Башкортостан, Пермский край)³) в целом демонстрирует различную степень правового регулирования дорожного хозяйства, и в частности вопросов содержания автомобильных

сти»; Постановление Администрации Тверской области № 429-па от 31 августа 2010 г. «Об утверждении Порядка присвоения наименований автомобильным дорогам общего пользования регионального и межмуниципального значения Тверской области и переименования автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения Тверской области»; Распоряжение Администрации области № 818-па от 14 сентября 2010 г. «О заключении долгосрочных государственных контрактов по содержанию автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения Тверской области»; Постановление Администрации Костромской области от 22 декабря 2009 г. № 417-а «Об утверждении порядка установления и использования придорожных полос общего пользования регионального или межмуниципального значения в Костромской области»; Постановление Администрации Костромской области от 11 февраля 2010 г. № 23-а «Об утверждении критериев отнесения автомобильных дорог к автомобильным дорогам регионального или межмуниципального значения в Костромской области».

² См., напр.: Постановление Правительства Свердловской области от 10 ноября 2010 г. № 1639-ПП «Об утверждении порядка содержания и ремонта автомобильных дорог регионального значения Свердловской области»; Закон Тюменской области от 28 декабря 2004 г. (в посл. ред.) «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности в Тюменской области».

³ См., напр.: Закон Пермского края от 14 ноября 2008 г. № 326-ПК «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности»; Постановление Правительства Пермского края от 4 марта 2009 г. № 101-п «О нормативах финансовых затрат на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения и правила расчета размера ассигнований бюджета Пермского края на указанные цели»; Постановление Правительства Пермского края от 7 декабря 2007 г. № 309-п «О порядках для расчета отдельных видов расходов бюджета Пермского края по отрасли „Дорожное хозяйство“».

¹ См., напр.: Постановление Администрации Тверской области № 414-па от 18 ноября 2008 г. «О некоторых вопросах, связанных с классификацией автомобильных дорог в Тверской обла-

дорог общего пользования регионального значения. В одних регионах до сих пор не приняты нормативные правовые акты в сфере содержания автомобильных дорог регионального значения (например, Хабаровский край), в других — принятые нормативные правовые акты лишь частично регулируют сферу содержания автомобильных дорог общего пользования регионального значения (например, Приморский край, Тюменская, Волгоградская, Новосибирская, Омская области).

Некоторые субъекты имеют достаточно развитую систему нормативных правовых актов в анализируемой сфере, причем как на уровне законов субъекта Российской Федерации, так и на уровне подзаконных правовых актов (например, Кабардино-Балкарская республика, Пермский край, Ростовская и Архангельская области, Республика Башкортостан). Однако общей особенностью исследуемого правового регулирования данных субъектов (а также субъектов с частичным правовым регулированием) является схожесть нормативных правовых актов по большинству вопросов содержания автомобильных дорог общего пользования регионального значения.

Проанализированные нормативные правовые акты субъектов Северо-Западного федерального округа, а также некоторых других субъектов Российской Федерации в исследуемой сфере позволяют сделать следующие выводы о состоянии нормативно-правового регулирования содержания автомобильных дорог общего пользования регионального значения:

1) как правило, организация и проведение работ по ремонту и содержанию автомобильных дорог определяются одним нормативно-правовым актом (в некоторых субъектах региональным законом устанавливаются общие положения и компетенция органов государственной власти в сфере использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности, а соответствующим подзаконным нормативно-правовым актом уточняются необходимые положения закона);

2) нормативными правовыми актами определяются орган государственной власти субъекта, выполняющий функции государственного заказчика по работам в сфере дорожного хозяйства или содержания автомобильных дорог, его компетенция;

3) нормативные правовые акты, регламентирующие содержание автомобильных дорог, включают общие положения о планировании, финансировании, выполнении и приемке дорожных работ; содержат ссылочные диспозиции на федеральное законодательство, федеральные подзаконные правовые акты, национальные стандарты, отраслевые методические рекомендации;

4) нормативными правовыми актами высших органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации утверждаются соответствующие нормативы финансовых затрат на содержание автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения, методика и правила их расчета или правила расчета размера ассигнований областного бюджета на указанные цели.

Таким образом, в большинстве субъектов Российской Федерации Северо-Западного федерального округа и иных исследованных субъектов Российской Федерации вопросы, связанные с содержанием автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, в различной степени урегулированы региональными законами и подзаконными нормативными правовыми актами. При этом вопросы содержания и ремонта автомобильных дорог общего пользования регионального значения, а также вопросы определения нормативов финансовых затрат в данной сфере регламентируются едиными нормативными правовыми актами.

Анализ нормативно-правовой базы субъектов Российской Федерации показывает некоторый синхронизированный подход регионального законодателя к правовому регулированию содержания автомобильных дорог общего пользования регионального значения. Трудность

при разработке подобных правовых актов заключается в излишнем федеральном правовом регулировании сферы дорожного хозяйства, что не позволяет субъектам Российской Федерации применять им необходимые правовые меры по регламентации и эффективному применению видов работ в дорожной сфере.

Предполагаем, что федеральному законодателю следует пересмотреть подход к правовому регулированию разделения полномочий в сфере дорожной деятельности. Проблемы применения федерального законодательства в области дорожного хозяйства, в частности касающиеся содержания и ремонта автомобильных дорог общего пользования, на сегодняшний день являются

достаточно острыми. Требуется концептуальная переработка взаимоотношений центра и регионов в области дорожного хозяйства. В частности особого внимания заслуживают такие проблемы, как пересмотр государственных стандартов в области дорожного хозяйства (ремонт, капитальный ремонт, содержание автомобильных дорог), вопросы классификации и правового регулирования содержания и ремонта автомобильных дорог общего пользования регионального значения и т. д.

Субъекты РФ нуждаются в возможности учитывать региональные особенности при правовом регулировании дорожной сферы, что на сегодняшний день затрудняется некоторыми положениями Федерального закона № 257.

**В. А. Волкогон
Н. А. Кострикова
А. Я. Яфасов**

**V. A. Volkogon
N. A. Kostrikova
A. Ya. Yafasov**

Возвращение России в Мировой океан и проблемы рыболовства

Return of Russia to the World Ocean and Fishery Problem

Волкогон Владимир Алексеевич

Калининградский государственный технический университет
Ректор
Кандидат экономических наук, доцент
rector@kigtu.ru

Volkogon Vladimir Alekseevich

Kaliningrad State Technical University
Rector
PhD in Economic, Associate Professor
rector@kigtu.ru

Кострикова Наталья Анатольевна

Балтийская государственная академия рыбопромыслового флота Калининградского государственного технического университета
Заместитель начальника
Кандидат физико-математических наук, доцент
research@bga.gazinter.net

Kostrikova Natalia Anatolyevna

Baltic State Academy of fishery fleet of the Kaliningrad State Technical University
Deputy head
PhD in physical and mathematical sciences, Associate Professor
research@bga.gazinter.net

Яфасов Абдурашид Яруллаевич

Калининградский филиал РАНХиГС
Профессор кафедры экономики и менеджмента
Доктор технических наук
yafasov@list.ru

Yafasov Abdurashid Yarullaevich

Kaliningrad branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
Professor of the Chair of Economy and Management
Doctor of Science (Technical Science)
yafasov@list.ru

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

морская деятельность, пространственное планирование, ресурсы океана, морской предпринимательский университет, проблемы рыболовства и аквакультуры, устойчивое развитие

KEY WORDS

sea activity, spatial planning, resources of the ocean, sea enterprise university, fishery and aquaculture problems, sustainable development.

РЕФЕРАТ

В контексте обеспечения устойчивого развития экономики и повышения качества жизни населения в статье проанализирована необходимость полноценного возвращения России в Мировой океан. Это требует организации стратегического планирования в парадигме пространственного планирования приморских территорий с функциональным зонированием акваторий, наращивания вложений в морскую науку, образование и в технологическое обновление морехозяйственной деятельности.

ABSTRACT

In a context of providing a sustainable development of economy and improvement of quality of life of the population in the article need of full return of Russia to the World Ocean is analysed. It demands the organization of strategic planning in a paradigm of spatial planning of seaside territories with functional zoning of water areas, building of investments in marine science, education and technological updating of seaeconomic activity.

Глобальный кризис 2008 г. показал неустойчивость развития мировой экономики, и эта неустойчивость, по мнению

многих экспертов, продлится еще довольно долго. Как выразился Президент Российской Федерации В.В. Путин на

форуме «Россия–2012» 2 февраля 2012 г., «нестабильность глобальной экономики приобрела длительный характер, сохраняются риски очередной глобальной рецессии»¹.

Связано это как со сменой технологических укладов [2], так и с перераспределением производительных сил и изменением политики многих стран в отношении Мирового океана [3]. Следует отметить, что изменилась и существенно возросла роль Мирового океана и стран Азиатско-Тихоокеанского региона в мировой экономике, к 2020 г. ВВП стран Азии, по прогнозам, превысит объем производства G7. Ведущие страны мира: США, Китай, Япония и др. — даже на фоне кризиса занимались наращиванием вложений в науку, образование и в технологическое обновление, тем самым четко понимая, где будет проходить основная линия конкурентной борьбы в будущем. Роль Мирового океана в их планах (наиболее наглядно это видно на примере Китая [4, р. 25–39]) существенно возросла, если не сказать — стала приоритетным направлением.

По прогнозам продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН, ожидается резкий скачок спроса на мировом рынке на продукцию морского промышленного рыболовства. Важная и перспективная не только с точки зрения обеспечения продовольственной безопасности, но и предпринимательства сфера рыбохозяйственной деятельности — производство мари- и аквакультуры — пока не получила должное внимание со стороны органов власти и бизнеса. В других странах, не избалованных природными ресурсами, ситуация иная по сравнению с Россией.

Учитывая важность морехозяйственной деятельности для нашей страны, Распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2010 г. № 2205-Р утверждена Стратегия развития морской деятельности Российской

Федерации до 2030 года (далее — Стратегия). Россия имеет не только самую протяженную материковую береговую линию, но и уникальное геостратегическое положение. Поэтому в Стратегии на основе анализа современного состояния морской деятельности, характера ее развития, основных мировых тенденций, прогнозных оценок определены ключевые проблемы и риски, стратегические цели, задачи и целевые показатели развития морской деятельности Российской Федерации.

В Стратегии выделены ряд проблем, в том числе²: значительное отставание от принятых норм уровня удовлетворения физиологических потребностей жителей Российской Федерации в протеине морского происхождения, отрицательно влияющее на качество и продолжительность жизни населения; длительная стагнация производства, повлекшая за собой потерю большинства секторов внутреннего и внешнего рынков российского судостроения; усиление мер по обеспечению безопасности мореплавания; необходимость дополнения существующего преимущественно отраслевого подхода к планированию развития морской деятельности комплексным подходом и др.

Системное решение этих проблем видится в комплексном подходе к модернизации морехозяйственной деятельности России, основой которой являются новая система морского образования, организация научных и прикладных исследований, непрерывная генерация и использование инноваций в морской деятельности с широким использованием частно-государственного партнерства, в котором, безусловно, роль государства сегодня должна быть лидирующей. При этом стратегическое развитие морской деятельности должно рассматриваться в неразрывной связи со стра-

² Стратегия развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года / Утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2010 г. № 2205-Р [Электронный ресурс] // URL: <http://www.rg.ru/2010/12/21/mordeyatelnost-site-dok.html>.

¹ Материалы Форума «Россия–2012». (М., 31.01–04.02.2012 г.); [Электронный ресурс]. // URL: <http://2012.therussiaforum.com/ru/>.

**Прогнозные значения целевых показателей развития морской деятельности
Российской Федерации**

Целевые показатели	Годы	
	2010–2012	2013–2020
Объем добычи водных биологических ресурсов, млн т	4,3	6,6
Доля отечественной пищевой рыбной продукции на внутреннем рынке в общем объеме рыбной продукции, %	75,8	85
Среднедушевое потребление рыбной продукции, кг	15,3	28
Среднегодовое увеличение объема капвложений в модернизацию и реконструкцию судостроительных предприятий, %	181,7	13,3
Строительство научно-исследовательских и экспедиционных судов, единиц	7	16
Количество комплексных морских научных и рыбопромысловых экспедиций, единиц	75	113
Выполнение обязательств России по международным конвенциям и соглашениям по предотвращению загрязнения морской среды, %	60	100

тегиями развития приморских территорий России, а территориальное планирование — осуществляться комплексно по принципу: территория — акватория. Прогнозные значения ряда целевых показателей развития морской деятельности Российской Федерации, установленные Стратегией, приведены в таблице¹.

За исключением планируемого роста среднедушевого потребления рыбной продукции они явно не соответствуют былым масштабам морской деятельности России полувековой давности. Необходимо пересмотр показателей в сторону увеличения строительства судов и экспедиций, капитальных вложений в новые технологии и производства судостроения и судоремонта, в модернизацию портов.

Рыбная отрасль, как и другие направления морской деятельности, обе-

спечивает гармоничное развитие прибрежных регионов, поскольку рыболовство способствует их заселенности и социально-экономическому развитию. Один рыбак в море создает до 7 рабочих мест на суше. Для устойчивой и успешной морской деятельности необходим комплексный подход в развитии добычи и переработки морепродуктов, производства мари- и аквакультуры, развитии науки и образования и объединении усилий государства, бизнеса и приморских муниципалитетов. Центральным звеном нового подхода к развитию морской деятельности России и обеспечению реализации Стратегии ее развития должны стать морские предпринимательские университеты [1, р. 52–58].

Для того чтобы представить сложность и важность сформулированных в Стратегии развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года проблем и необходимость обеспечения системного подхода к проблемам морской деятельности и жизнедеятельности приморских территорий, приведем следующие обоснования.

1. В среднем потребление рыбы жителями России в 2010 г. составило

¹ 1 Стратегия развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года / Утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2010 г. № 2205-Р [Электронный ресурс] // URL: <http://www.rg.ru/2010/12/21/mordeyatelnost-site-dok.html>.

15,3 кг (без учета обследования домашних хозяйств), относительно быстрый рост в последние два года объясняется сокращением экспорта рыбы с переориентацией на внутренний рынок и ростом импорта рыбопродукции (в 2012 г. на 16,2% — до 92 700 т). К 2030 г. среднегодовое потребление рыбы должно возрасти до 28 кг; для сравнения: средний японец потребляет сегодня в 11 раз больше россиянина — 168 кг рыбы ежегодно, что является наивысшим показателем среди стран мира. Рыболовный флот Японии составляет 15% от мирового, а ежегодная добыча морепродуктов достигает 12 млн т.

2. Добыча водных биоресурсов в России в 2012 г. осталась примерно на уровне предыдущего года — 4,261 млн т, а производство рыбы и продуктов рыбных, переработанных и консервированных выросло на 0,8% — до 3,595 млн т. Так, по сравнению с Японией мы добываем в 3,2 раза меньше морских биоресурсов в расчете на душу населения. 2427 хозяйствующих субъектов аквакультуры в России произвели в 2010–2012 гг. около 130 000 т аквакультуры ежегодно и менее 10 000 т марикультуры; Китай за 20 лет — с 1990 по 2010 г. утроил объем производства аквакультуры и довел до 43 млн т, в 30 раз больше в пересчете на одного жителя страны по сравнению с Россией; объем душевого потребления рыбы составил в 2010 г. 33,8 кг — в 2,2 раза больше, чем в России. Мировое производство и использование продукции аквакультуры в 2011 г. составило 44,3 млн т во внутренних водах и 19,3 млн т в морских водах, причем ежегодный рост за 2006–2011 гг. составил в среднем 6,1% по отношению к предыдущему году, в то время как объем промыслового рыболовства все эти годы колебался в пределах 88,6–90,4 млн т, т.е. основной вклад в прирост продукции мирового рыбного хозяйства сегодня дает производство аквакультуры¹.

¹ Мировой обзор рыболовства и аквакультуры. Состояние мирового рыболовства и аквакультуры 2012 г.: [Электронный ре-

3. По оценочным данным мировое производство продукции рыболовства и аквакультуры в 2012 г. составило около 160 млн т, из которых 85% пошло в потребление человеку и 15% — в непищевое использование. Доля России, где проживает 2,91% населения Земли, составляет 2,63%. Объем валовой добавленной стоимости в рыбной отрасли России за 2012 г. вырос по сравнению с 2011 г. на 10,2% и составил в текущих ценах 109 млрд руб. Доля отечественной пищевой рыбной продукции на внутреннем рынке достигла 78,2%. В 2012 г. по отношению к предыдущему году импорт готовой и консервированной рыбопродукции в стоимостном выражении вырос на 15,4% до 180,8 млн долл. Несмотря на относительный рост показателей рыбопромышленного комплекса России, абсолютные их значения не удовлетворяют потребностям страны и не соответствуют ее потенциальным возможностям.

4. Роль Мирового океана в мировом хозяйстве возрастает с каждым годом. Морехозяйственный комплекс играет важную и нарастающую роль в формировании мирового ВВП, растет освоение минеральных и энергетических ресурсов континентального шельфа, ведущие страны на уровне практической реализации в обозримом будущем рассматривают вопросы использования ресурсов глубоководного дна в связи с истощением запасов полезных ископаемых на континентах. Интенсивно развивается в прибрежной полосе морская ветроэнергетика. Развиваются морской транспорт и логистика, морские перевозки занимают почти 2/3 мирового грузооборота, 90% которого — международный, морской туризм стал важной статьей пополнения бюджета ряда прибрежных стран. Строительство крупных специализированных судов, внедрение мультимодальных перевозок и использование новых технологий погрузочно-разгрузочных работ в портах снизили транспортные расходы до 2% конечной цены товара.

сурс] // URL: <http://www.fao.org/corp/publications-corp/ru/>

5. В Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации Минэкономразвития России приравнивает приморские регионы и муниципалитеты к городам федерального значения, ЗАТО (закрытое административно-территориальное образование), наукоградам, территориям Крайнего Севера, муниципальным образованиям с монопрофильной структурой экономики. Минэкономразвития выделяет их в территориально обособленные комплексы инновационного развития по типу особых экономических зон в соответствии с Морской доктриной для создания «условий, способствующих извлечению выгоды из морской хозяйственной деятельности населением Российской Федерации, особенно ее приморских регионов, а также государством в целом». Однако планируемые финансовые ресурсы не соответствуют масштабу и глубине решаемых проблем. В частности, в Калининградской области разработана и утверждена целевая программа «Развитие прибрежного рыболовства в Калининградской области на 2013–2020 годы», на реализацию которой запланировано всего лишь 1,7 млрд руб., в том числе 336 млн руб. из средств областного бюджета и 1,3 млрд руб. из внебюджетных источников.

Предпринимательство наравне с государством несет ответственность за эффективное использование морских ресурсов и пространств, так как эффективное использование ресурсов и пространств Мирового океана обеспечивается решением экономических и социальных задач приморских регионов, их устойчивое развитие. Поэтому морскую деятельность и деятельность приморских регионов и муниципалитетов необходимо рассматривать как единую целую с использованием экосистемного подхода и экосистемного адаптивного менеджмента в условиях меняющейся внутренней и внешней среды, в частности вызванными последствиями от морских стихийных бедствий. Ярким примером важности данного тезиса может служить авария на АЭС «Фукусима» в Японии 11 марта 2011 г., когда при-

родный катаклизм в океане — землетрясение — вызвал цунами, который в свою очередь привел к техногенной аварии на суше, в приморье — взрыву на ряде блоков АЭС, а затем к экологической катастрофе в близлежащих акваториях Японского моря вследствие разрушения блоков АЭС. Она подчеркивает важность государственного комплексного подхода к проблемам морской деятельности и жизнедеятельности приморских территорий, который должен включать в себя вопросы мореплавания и морского транспорта, добычи биоресурсов и полезных ископаемых, энергетики и устойчивого развития приморских территорий с обеспечением государственной безопасности, безопасности жизнедеятельности на море и суше, бережного отношения к экосистеме. Узкие отраслевые подходы, как показал печальный опыт «Фукусимы», неприемлемы в системе «морская деятельность — деятельность приморских регионов». Необходимо использование технологий пространственного планирования приморских муниципалитетов и регионов с функциональным зонированием акваторий, как это уже пытаются делать в Балтийском муниципальном районе Калининградской области.

В весеннюю сессию Государственная Дума Российской Федерации должна рассмотреть ряд вопросов, связанных со стратегическим планированием и развитием территорий, совершенствованием вопросов разграничения полномочий между уровнями публичной власти, оптимизацией налоговых и неналоговых источников доходов региональных и местных бюджетов. В связи с планируемым рассмотрением во втором чтении законопроекта «О государственном стратегическом планировании» следует отметить недостаточную его проработанность с точки зрения устойчивого развития приморских территорий. Явно принижена роль муниципальных образований в процессе стратегического планирования, исключены из субъектов стратегического планирования население и предпринимательское сообщество, отсутствует понятие единого пространственного пла-

нирования приморских территорий с функциональным зонированием акваторий. Для приморских регионов наряду с закреплением понятия схемы территориального планирования муниципального образования и ее зависимости от Градостроительного кодекса необходимы аналогичные связи с Морской доктриной и Стратегией развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года.

Важную роль в полноценном возвращении в Мировой океан и развитии рыбохозяйственного комплекса России имеет подготовка кадров новой формации. Решение этой задачи связано со строительством отрядов учебно-научно-производственных судов в основных центрах дислокации рыбопромыслового флота, на которых смогут ежегодно проходить плавательную и производственную практику курсанты, обучающиеся по специальностям подготовки плавсостава. Чрезвычайно актуальным является вопрос закрепления выпускников образовательных учреждений в плавсоставе российских судов. Наиболее эффективно в этом плане использование целевой контрактной подготовки.

Стратегическим направлением развития Калининграда по критериям государственной и рыночной целесообразности должна стать морская деятельность, а область должна позиционироваться в качестве центра морской индустрии, рыбной отрасли, судостроения и судоремонта. Так как в этом секторе регион испытывает недостаток в молодом квалифицированном рабочем и инженерно-техническом персонале, необходимо системное решение проблемы в виде организации морского предпринимательского университета, его партнерства с

предприятиями морской индустрии через систему базовых кафедр. Модернизация рыбной отрасли и морской индустрии основана на существующем с послевоенных времен рыбохозяйственном морском кластере, не имеет альтернативы в силу необходимости обеспечения выполнения Морской доктрины и Доктрины продовольственной безопасности страны и возможна только при активном участии государства в виде крупных инвестиций во флот.

Инвестиции в порты и современные технологии переработки возьмет на себя бизнес, но эта ниша станет для него выгодной лишь с появлением океанического флота. Калининград является одним из трех выходов России к Мировому океану наряду с Владивостоком и Мурманском, и необходимость возрождения морской индустрии в анклав с учетом традиций мореплавания, базирования Балтийского флота не вызывает сомнений. Тем более что Россия видится в своих стратегических планах в первой пятерке мировых держав по ВВП. Со строительством глубоководного порта Калининград может стать крупным незамерзающим, круглогодично функционирующим транспортно-логистическим центром России на выходе в Атлантический океан.

Между тем, по прогнозам продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН, ожидается резкий скачок спроса на мировом рынке на продукцию морского промышленного рыболовства. В этой связи необходимо сконцентрировать внимание, организационные усилия и средства органов власти, научного сообщества и бизнеса на проблемах развития морской деятельности и обеспечения продовольственной безопасности.

Литература

1. Волкогон В. А., Кострикова Н. А. От академии рыбопромыслового флота к морскому предпринимательскому университету // Экономика и управление. 2013. № 2 (88). С. 52–58.
2. Глазьев С. Ю. Стратегия опережающего развития России в условиях глобального кризиса. М., 2010. 255 с.
3. К Великому океану, или новая глобализация России: Аналитический доклад межд. дискуссионного клуба «Валдай» / Под ред. С.А. Караганова. М.: РИА НОВОСТИ, 2012. 80 с.

3. К Великому океану, или новая глобализация России: Аналитический доклад межд. дискуссионного клуба «Валдай» / Под ред. С. А. Караганова. М.: РИА НОВОСТИ, 2012. 80 с.
4. *Mozias P.* Морская деятельность Китая: экономические и геополитические аспекты // Проблемы Дальнего Востока. 2013. № 1. С. 25–39.

References

1. *Volkogon V. A., Kostrikova N. A.* From academy of fishery fleet to sea enterprise university. *Economy and management.* 2013. N 2 (88). P. 52–58.
2. *Glazyev S. Yu.* Strategy of advancing development of Russia in the conditions of global crisis // *Economy.* М., 2010. 255 p.
3. To the Great Ocean, or new globalization of Russia. The analytical report of international debatable club «Valdai» / Under the editorship of S.A. Karaganov. М.: RIANEWS. July. 2012. 80 p.
4. *Mozias P.* Sea activity of China: economic and geopolitical aspects // *Problems of the Far East.* 2013. N 1. P. 25–39.

А. О. Блинов
В. В. Яновский

A. O. Blinov
V. V. Yanovsky

Российский экономический кризис: нравственный аспект

Russian Economic Crisis: Moral Aspect

Блинов Андрей Олегович

Финансовый университет при Правительстве РФ
(Москва)
Доктор экономических наук, профессор
aoblinov@mail.ru

Blinov Andrey Olegovich

Financial University under the Government of the
Russian Federation (Moscow)
Doctor of Science (Economics), Professor
aoblinov@mail.ru

Яновский Валерий Витальевич

Северо-Западный институт управления —
филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Факультет государственного и муниципального
управления
Заместитель декана
Доктор экономических наук, профессор
vianovski@gmail.com

Yanovsky Valery Vitalyevich

North-West Institute of Management — branch of the
Russian Presidential Academy of National Economy and
Public Administration (Saint-Petersburg)
Faculty of the State and Municipal Administration
Deputy Dean
Doctor of Science (Economics), Professor
vianovski@gmail.com

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

экономический кризис, модернизация, устойчивое развитие, нравственность, конкуренция

KEY WORDS

economic crisis, modernization, sustainable development, moral, competition

РЕФЕРАТ

В работе исследуются проблемы кризиса в российской экономике. Отмечается, что российская экономика стала развиваться не в интересах большинства населения, а в интересах немногих. Это проявляется в кризисных явлениях практически во всех секторах национальной экономики, разрушении нравственных устоев в обществе.

ABSTRACT

The paper studies the crisis problem in the Russian economy. It is noted that Russian economy began to develop not for the benefit of the majority people, but in the interests of a few. It is shown, that in the crisis phenomena practically in all sectors of the national economy the destruction of community moral principles are considered. We believe that state must not investing money in the modernization.

До сих пор широко обсуждаются в периодике различные аспекты мирового экономического кризиса. Кризис развертывался настолько быстро, что большинство населения мира ощущают свою беспомощность и обреченность, и наша страна — не исключение. Всего за несколько месяцев в России уверенность в экономическом подъеме сменилась ожиданием экономического коллапса. Недавно одним из любимых занятий российской политической и экономической элиты было обсуждение перспектив раз-

вития страны до 2020 г. Какое место по ВВП займет к этому времени Россия в мире — пятое или шестое? Однако за август–сентябрь 2008 г. финансовый кризис стал глобальным экономическим. Многие страны оказались на краю пропасти, их экономические и политические перспективы оказались весьма туманны. И принятый на три года бюджет развития нашей страны повис в воздухе.

Нынешний кризис вряд ли стал неожиданным. Специалисты неоднократно предупреждали о возможности его на-

ступления. В частности, один из ведущих российских аналитиков М. Хазин высказал мнение, что большинство российских олигархов разорятся через три года. Было это еще в 2000 г., но тогда ему никто не поверил.

Нынешний кризис — не первый в череде основных мировых кризисов: первый мировой экономический кризис 1857–1859 гг. начался в США, потом перекинулся на Европу. Его причины — массовые банкротства железнодорожных компаний и обвал рынка акций; кризис 1873–1876 гг. начался в Австро-Венгрии и Германии. Предпосылка — кредитный пузырь в Латинской Америке, подпитываемый из Англии, и спекулятивный подъем на рынке недвижимости в Германии и Австро-Венгрии. В США банковская паника началась после сильного падения акций на Нью-Йоркской фондовой бирже и банкротства Объединенной Тихоокеанской железной дороги; в 1914 г. кризис был связан с началом Первой мировой войны. Спусковым крючком стала срочная и тотальная распродажа бумаг иностранных эмитентов правительствами США, Великобританией, Францией и Германией для финансирования военных действий; Всемирный кризис 1920–1923 гг. был обусловлен послевоенной дефляцией и спадом производства. Он начался как банковский и валютный кризис сначала в Дании, затем в Норвегии, Италии, Финляндии, Голландии, США и Великобритании; «Великая депрессия» 1929–1933 гг. из США распространилась на большинство государств мира. В США отменен в 1933 г. золотой стандарт (расчеты золотом), что явилось составной частью политики, направленной на восстановление экономики страны; в 1957 г. начался и продолжался до середины 1958 г. очередной кризис. Он был обусловлен перепроизводством, распадом колониальной системы, удорожанием нефти (причина — агрессия Израиля, Великобритании и Франции против Египта осенью 1956 г.); кризис 1973–1975 гг. начался в США и был связан, в первую очередь, с нефтяным эмбарго в отношении Запада со стороны большинства

крупных стран — экспортеров нефти, введенным осенью 1973 г. Он был также обусловлен окончанием эпохи золотого стандарта в 1971 г., когда США отказались от свободного обмена долларов на золото. Основная причина краха Бреттон-Вудской системы — огромное количество долларов, выпущенных США, которые не были обеспечены золотом; в черный понедельник 19 октября 1987 г. американский фондовый индекс Dow Jones Industrial обвалился на 22,6%. Вслед за американским рухнули рынки Австралии, Новой Зеландии, Канады, Гонконга, Южной Кореи, многих латиноамериканских стран. Существенное снижение капитализации ряда крупнейших транснациональных и региональных компаний вызвало уход инвесторов с этих рынков; Восточноазиатский кризис 1997 г. — самое масштабное падение азиатского фондового рынка после Второй мировой войны. Иностранные инвесторы уходят из большинства стран Юго-Восточной Азии и дальневосточных «индустриальных драконов». Мировой ВВП уменьшился на 2 трлн долл. Он затем перекинулся и на Россию. 1998 г. — низшая точка прошлого российского кризиса, одного из самых тяжелых в истории нашей страны. Причины: растущий государственный долг, низкие мировые цены на сырье, особенно энергетическое, и пирамида ГКО, по которым правительство России не смогло расплатиться в срок.

Что общего во всех мировых кризисах? В каждом из них страны испытывали мощные потрясения, не только экономические, но и нравственные. Как теперь следует жить? По каким правилам? Что мешает и что помогает выйти из кризиса и обеспечить дальнейшее развитие? Кризисы не только «убивали» неэффективные, неконкурентоспособные предприятия, меняя структуру экономики, но и одновременно меняли отношение людей друг к другу, к жизни, формируя нравственные нормы, адекватные новому этапу экономического развития. Рассмотрим подробнее, что происходило во время кризиса 1990-х гг. в России, чтобы понять, что нам пред-

стоит сделать для выхода из нового мирового кризиса.

В 1990-е гг. происходило стремительное разрушение российского экономического потенциала. А экономический потенциал страны — это основа ее устойчивого социально-экономического развития. Многие виды производственной деятельности либо существенно «сжались», либо перестали существовать. Основные фонды устарели, степень их износа составила 46,3% уже к началу 2007 г. Причем одними из самых изношенных (53,3%) были производственные фонды в наиболее рентабельной сфере — добыче полезных ископаемых. Степень обновления фондов в промышленности все последние годы не превышала 2% в год. На ряде продовольственных рынков угроза национальной безопасности, вызванная высокой зависимостью от импорта, сохраняется по сей день.

В последние годы стремительно нарастает зависимость крупнейших российских корпораций от притока иностранных инвестиций, высока вероятность того, что многие компании не смогут расплатиться по долгам без помощи государства. Резко ухудшились демографическая ситуация и качество рабочей силы. Согласно статистическим данным, ежегодно российская экономика теряет около 1 млн трудоспособных граждан в связи с выходом на пенсию. Теряется и квалификация кадров.

В российском образовании отсутствует система прогнозов о потребностях рынка в разрезе специальностей. Необходимо восстановить научные школы, потерянные в годы кризиса, создать формат обучения «студент—исследователь». Патриарх Кирилл, выступая на открытии XVII Рождественских чтений в 2009 г., отметил, что «мы должны ясно и с полной ответственностью понимать, что у нашего народа вообще нет будущего, если наука и образование не станут национальными приоритетами». Нет никакого оправдания стремительному разрушению экономического потенциала страны, ибо разрушение потенциала

делает неизбежным появление следующих кризисов. Оно безнравственно как по отношению к живущим сегодня, так и по отношению к будущим поколениям.

Безнравственно стремительное обогащение немногих при обнищании огромного числа их сограждан. В период кризиса 1990-х гг. немногочисленные представители приближенного к власти бизнеса неоправданно получали огромные доходы, а реальные доходы большинства жителей страны снижались. В кризисе произошло разрушение нравственности экономической системы, потеряны моральные и нравственные ориентиры. В результате российская экономика стала развиваться не в интересах большинства населения, а в интересах немногих. Такое развитие в принципе не может быть устойчивым.

В чем проявляются разрушение нравственности и потеря устойчивости экономического развития в России? Рассмотрим признаки, которые, на первый взгляд, не имеют прямого отношения к экономике.

Прежде всего, это рост потребления алкоголя. В середине 1980-х гг., когда в стране потребляли 9 л чистого спирта на душу населения, социологи сделали прогноз — через 100 лет население страны выродится, генофонд ее будет непоправимо испорчен. Сейчас мы пьем примерно в 2 раза больше алкоголя в расчете на душу населения (цифры публикуются разные), чем 25 лет назад. Оправдываются ли прогнозы социологов?

Не будем обсуждать причины постоянно нарастающего потребления алкоголя, это предмет отдельного исследования. Зададимся вопросом: что делает Правительство для того, чтобы остановить этот процесс? Что делают российские СМИ, и самое влиятельное из них — телевидение? Как это ни парадоксально, наблюдение за информацией в СМИ приводит к выводу, что россияне пытаются убедить, что пить в России — это нормально, так было и будет всегда. Почему такое происходит? Кто на самом деле управляет СМИ? Ведь не

само же собой все это получается — кто-то оплачивает рекламный поток. Кому это выгодно? Есть, по-видимому, убедительный ответ — это «работают» деньги производителей и продавцов алкоголя. При этом следует учесть, что алкогольный бизнес нередко контролируется местными властями.

На наш взгляд, сегодня абсолютно необходимо последовательно и упорно работать над снижением уровня алкоголизма в России. Известно, что и как надо делать, сколько это стоит и каковы будут результаты. Многие страны прошли через этот этап: спивались и американцы, и шведы, и финны. Сегодня каждый четвертый руководитель фирмы в Великобритании считает проблему алкоголизма актуальной для своих предприятий, реализуют специальные программы борьбы с этим злом, финансируя их из прибыли. Посмотрите любой современный американский или европейский фильм: положительные герои не пьют, пьют только негодяи!

Никакие запреты и ограничения по продаже и употреблению алкоголя не действуют, потому что «работают» деньги производителей и продавцов алкоголя, их направляют в карманы тех, кто должен контролировать исполнение этих запретов. Если рядом со школой, в 15 метрах от ее забора, продаются вино и водка, а около этого места постоянно «отдыхают» любители выпить, то разве местные власти не знают об этом? Чего же мы, россияне, ждем? И почему?

Другой социальный порок — курение. Россияне курят больше всех из цивилизованных стран (в расчете на душу населения). На экранах телевизоров любимые герои любимых российских фильмов курят каждые 5 минут. Курить в России стало модным, престижным. И на экранах телевизоров мы также практически не увидим ни одного ролика, ни одной передачи, ни одного действия в фильме или передаче, которые были бы направлены против курения. Очевидно, «работают» деньги крупных табачных корпораций. «Работают» почти беспрепятственно, по-

тому что в свое время в табачный бизнес вошли околоправительственные чиновники. Табачные корпорации платят большие налоги. Все действия по борьбе с курением оттягиваются под любым предлогом, и все запреты нарушаются.

Так было 40–50 лет назад и в развитых странах. А вот когда развитые страны подсчитали убытки от курения, они сломали хребет табачным корпорациям. Сегодня все знаменитые табачные корпорации живут в основном за счет продажи продуктов питания, а сигареты они сбрасывают в Россию и в другие «дикие» страны. Даже в подавляющем большинстве современных американских или европейских фильмов положительные герои не курят. Курит мафия. Создан культ здорового тела и здорового образа жизни. И сегодня американская девчонка в телевизионной передаче Next говорит парню: я не пойду с тобой, ты же куришь, от тебя воняет.

Продолжим наш анализ. Россия занимает первое место среди всех стран мира по потреблению героина. На ее долю приходится 21% всего производимого в мире героина и 5% всех опиумосодержащих наркотиков. Об этом говорится в обнародованном в октябре 2009 г. в Вене докладе «Наркомания, преступность и повстанческое движение: угроза транзита опиума из Афганистана». Правительство говорит много, но какие конкретно действенные профилактические меры приняты в борьбе с нарастающей волной наркотиков? Телевидение ведет себя в отношении наркомании точно так же, как в отношении алкоголизма и курения. Никакой социальной рекламы, хотя в развитых странах социальная реклама занимает 60% рынка. У нас что, нет денег на социальную рекламу? Мы не умеем ее делать? Боимся наркомафии? Чего мы ждем? Почему? Все, о чем здесь говорится, наряду с другими факторами формирует российское социальное самочувствие, от которого напрямую зависит наше поведение на работе и наше отношение к тому, что происходит в стране.

Напрашивается вывод, что сегодня всем в России очень не хватает примеров нормального человеческого общения и поведения, честной и праведной жизни. Примеров нормальной человеческой жизни — трудной, но счастливой. Как теперь, в России при капитализме, должен жить человек, чтобы быть счастливым? Что любить и что ненавидеть? Не хватает примеров того, что есть на самом деле сегодня в России эти счастливые люди, у которых все непросто, они много работают и преодолевают препятствия, но они счастливы.

Все, о чем сказано выше, — это последствия разрушительного экономического и нравственного кризиса 1990-х гг. Россиянам все еще не удалось от них избавиться, именно поэтому новый экономический кризис в России может быть более глубоким и продолжительным, чем в других странах. Чтобы выйти из кризиса и создать условия для новой волны экономического роста и модернизации экономики, мы все должны измениться — сделать то, что не делали раньше [1]. К примеру, нельзя считать абсолютным инструментом для экономики только монетаристский арсенал, который спровоцировал текущий кризис. В то же время современное общество решение стоящих перед ним проблем видит в постоянном репродуцировании одной и той же модели, определенным образом совершенствуемой и модифицируемой. Однако невозможно работать и жить по-старому, если мы хотим обеспечить нормальную жизнь потомкам.

К числу рисков, способных замедлить развитие мировой экономики, Всемирный банк относит: отсутствие прогресса в урегулировании кризиса в еврозоне; долговые и фискальные проблемы в США; возможность резкого сокращения инвестиций в экономику Китая; возможные перебои с поставками нефти на мировой рынок¹. Потому мировое хозяйство на-

щупывает параметры модели экономического развития, предусматривающей формирование единого мирового научно-технологического пространства и закрепление специализации за отдельными странами в рамках рынка высокотехнологичной продукции. В этом сценарии развития мировой экономики у России единственный шанс выйти из кризиса — это инновационно-технологическое возрождение. Однако новых технологий в кризис никто не внедряет, да и серьезных денег на это нет. Всем понятно, что наша экономика в целом — это экономика с низким уровнем конкуренции. В такой среде инновации, технологические новшества не являются аргументом в конкурентной борьбе, и «вопросы» решаются с помощью административных рычагов.

В России целые сектора экономики находятся вне конкурентного поля. Пример — алюминиевая промышленность, очень высокая степень концентрации и в нефтяной отрасли. Даже в условиях кризиса естественные монополии повышают тарифы, увеличивают издержки и живут достаточно благополучно. В такой ситуации государство должно создать экономику с высоким уровнем конкуренции, восприимчивую к инновациям. А что мешает экономике сейчас быть такой? Около 60% дел в судах — в отношении органов государственной власти разных уровней по нарушению закона о госзакупках и других. Нужна реальная модернизация, а не ее имитация. Если ограничиться суперкомпьютерами, нанотехнологиями и энергосберегающими лампочками, никакой модернизации не получится. Заметим, что модернизация — это и введение новых законов. Вкладывать деньги в модернизацию государство не должно, оно должно стимулировать процесс новыми законами и правилами.

Чтобы проиллюстрировать сегодняшнее место России в мировом научно-технологическом пространстве, можно воспользоваться двумя наборами показателей: наукоемкость и наукоотдача.

¹ The World Bank: Global Economic Prospects. Assuring growth over the medium term [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://sit-eresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/>

Resources/334934-1322593305595/82871391358278153255/GEP13AFinalFullReport_.pdf.

Место России по показателям наукоемкости: по доле расходов на НИОКР в ВВП Россия находится на уровне Китая и Италии; по абсолютной численности научных работников Россия традиционно удерживала первенство, сегодня Россия находится на третьей позиции после США и Японии, к России вплотную приблизился Китай; по удельному параметру численности научных работников на 10 000 занятых Россия в 7 раз опережает Китай, в 2,6 раза — Италию, на треть — Великобританию и на 20% — Германию.

Место России по показателям наукотдачи: по показателю ВВП на одного занятого, характеризующего национальную экономику, Россия примерно в 4 раза уступает США и в 3 раза Европе; по доле высокотехнологичного экспорта в товарном экспорте Россия находится на уровне Индии, уступая более чем в 5 раз Китаю и в 4 раза Италии.

Предстоит кардинально повысить конкурентоспособность и модернизировать российскую экономику в создании и использовании новых технологий. На Западе современная экономика, при всех ее очевидных пороках, производит конкурентные товары и услуги. Мы — нет. Россия еще не прошла свой отрезок пути. Сегодняшний общественный климат, нравственные нормы не позволят создать в России инновационную экономику ни к 2020 г., ни к 2050 г. А если в России не удастся создать интеллектуальный, технологический и финансовый капитал, соответствующий мировому уровню, страна будет находиться в состоянии перманентного кризиса. Новая стратегическая парадигма требует соответствующих ей нравственных норм. Так происходило всегда и во всех странах.

Тревожит то, что за восемь благополучных лет выросло поколение политиков и «эффективных менеджеров», привыкших управлять в тепличных условиях, когда растут все рынки, когда нет конкуренции с более сильными соперниками из-за рубежа и не нужны крупные инвестиции в новые технологии, когда население не интересуется политикой.

У такой элиты нет опыта антикризисного управления, необходимых умений, они не заряжены на нелегкую постоянную борьбу. Даже если владельцы и топ-менеджеры российских компаний создали сильные бренды, их компании имеют сильные позиции на рынке, как только конкуренция со стороны более мощных игроков усиливается и требуются масштабные инвестиции в новые технологии, они прекращают борьбу, продавая свои компании более сильным иностранным конкурентам.

По-видимому, кризис поражает более всего безнравственные экономики, потому что именно безнравственное поведение бизнеса, властей, граждан и общества в целом порождает кризисы. Все знали, что не следует делать, но кто-то это делал, полагая, что хорошо заработает, а кризис их не коснется. Глубокий кризис — неизбежный этап экономического и нравственного выздоровления общества.

Что такое нравственная экономика? Подчеркнем вслед за А. Миняйло, ректором Уральского института бизнеса им. И. А. Ильина, что она является новым типом хозяйствования одухотворенного человека и общества, живущего по духовным законам. Исследования в области нравственной экономики в России еще только зарождаются. Их результаты освещены в работах В. М. Симчеры, Д. С. Львова, А. М. Миняйло, С. Ю. Глазьева и др. Нравственная экономика — это вызов доминирующей в настоящее время неолиберальной экономической теории. Реализованная в соответствии с этой теорией аморальная политика «шоковой терапии» привела к глубоким экономическим и нравственным провалам в ряде стран. Речь идет не о пересмотре предметного содержания экономической науки, напротив, необходимо возвращение на новом этапе к утраченным нравственным позициям. Экономическая наука на стадии своего формирования рассматривалась как нравственная категория. Для русской философии хозяйствования идеал нравственной экономики носил нормативный характер.

Выделим основные моменты, характеризующие переход к нравственной и модернизированной экономике.

Во-первых, экономика всегда является средством в духовном возрастании человека. И разговоры о том, что вначале необходимо решить экономические проблемы и лишь затем духовные, неправомерны, если выразиться строже — пагубны. Экономика как определенный способ хозяйствования является не целью, а средством развития человека на основе социальной практики, в процессе его воспроизводства и жизнедеятельности. Она взаимодействует с другими факторами, являющимися не менее важными, чем экономика, — религией, культурой, этикой и т. д.

Во-вторых, социально-экономические процессы конца XX — начала XXI в. в странах мирового сообщества показали, что без радикального изменения типа хозяйствования нравственную экономику в преобладающем большинстве стран мира не удастся создать. Как отмечалось на последних экономических конференциях под эгидой ООН, преодоление все увеличивающегося разрыва между бедными и богатыми, обеспечение социальной защищенности малоимущих возможно только при условии создания нравственной экономики. На «Саммите развития тысячелетия» борьба с бедностью была провозглашена первоочередной глобальной целью, для реализации которой главы стран — членов ООН обязались до 2015 г. снизить на 50% долю людей, которые живут в нищете и голодают. Это актуально и для России, в которой на протяжении 1990-х гг. резко увеличилось количество населения с низким уровнем жизни. Понятно, что бедность преодолеть полностью нельзя. И мы не призываем возвращаться в прошлое, где сторублевая зарплата большинства населения уравнивала общество в бедности, но коренным образом изменить ситуацию необходимо.

В-третьих, для перехода к нравственной и модернизированной мировой экономике необходимо мобилизовать все имеющиеся мировые ресурсы — при-

родные, финансовые, людские, интеллектуальные, информационные и духовные. Эти ресурсы находятся в руках представителей ведущих экономик.

В-четвертых, для создания нравственной и модернизированной экономики требуются новые люди. Уже сейчас необходимо взращивать таких людей, и эта задача и государства (в первую очередь, системы образования), и общественных организаций, и церкви.

В-пятых, возникает необходимость пересмотра ряда базовых экономических категорий, описывающих рыночную экономику. Посмотрим, что происходит каждый раз во время экономических кризисов? Государство, как представитель интересов всех социальных групп, берет на себя риски решения возникших проблем и находит дополнительные ресурсы для их решения. Серьезную трансформацию претерпевает «святая святых» социально-экономической системы — отношения собственности. Национализация во время кризиса осуществляется, как правило, тремя путями: выкуп долгов отдельных фирм, рекапитализация в обмен на акции, взятие на себя всех пассивов финансовых учреждений. С помощью таких действий государства сглаживаются различия в доходах между богатыми и бедными, пострадавшие от кризиса получают помощь, прилагаются энергичные усилия для восстановления доверия между различными социальными группами. Если нашему правительству не удастся увидеть по-новому базовые экономические категории, то мы, вслед за известным американским бизнесменом, будем полагать, что наддуваемые раз за разом «пузыри» на различных рынках обеспечивают экономический рост, тогда как пружинами экономического развития являются совсем другие процессы.

Властным элитам и структурам всех стран предстоит взглянуть с нравственных позиций на будущее развитие своих экономик с учетом их исторических, религиозных и культурных традиций. Свой путь должны пройти все институты общества в тесном взаимодействии:

общественные организации, бизнес, органы власти и управления, церковь и другие организации. Общественные организации должны помочь сформировать способность граждан решать возникающие экономические и нравственные проблемы в своем ТСЖ, своем квартале и в своем районе — в соответствии с интересами своих членов и базовыми ценностями общества. Властям всех уровней предстоит законодательно закрепить новые нормы поведения и создать условия для их неукоснительного соблюдения, а гражданскому обществу предстоит научиться контролировать власть.

Свою роль в формировании умной, нравственной и обращенной на общество экономики, в духовном возрождении общества предстоит сыграть СМИ в силу их мощного воздействия на общественное сознание. Следует день за днем формировать и развивать новые образцы поведения, находя их в реальной деятельности людей и способствуя их распространению. СМИ должны развивать у людей уверенность в себе, в своих способностях и возможностях. Стимулировать творческую активность, желание развивать себя, желание помогать друг другу, создавая социальные сети.

России нужен нравственный модернизационный прорыв. Готовить его нужно сейчас и сегодня, ибо завтра может быть уже поздно. Мы можем столкнуться с необратимыми последствиями распада социума, потери государственности. Только нравственная и модернизированная экономика может быть эффективной, потому что только увлеченные и счастливые люди могут работать с полной отдачей. Специфика нынешнего варианта развития страны в том, что мы, россияне, неза-

метно для многих движемся в обратном направлении. В конце 2012 г. Д. Медведев признал явное ухудшение перспектив российской экономики. Оптимальным глава правительства видит такой набор шагов, который сохранил бы относительно низкие темпы инфляции и позволил правительству исполнять жесткое бюджетное правило. Иными словами, правительство ищет лекарство от замедления российской экономики. Но не там ищет!

Не преуменьшая роли «креативного класса», подчеркнем: *несправедливое распределение национального дохода подорвало мотивацию большинства граждан к эффективному общественно полезному труду, без чего в масштабах страны невозможны никакие реальные подвижки.* Чтобы люди работали заинтересованно и эффективно, они должны не только чувствовать реальные улучшения, но и участвовать в справедливом распределении дохода, полученного их же трудом. Не случайно в последние годы в качестве одной из наиболее значимых опасностей для мировой экономики рассматривают растущий разрыв между уровнем доходов населения.

В то же время мир уже движется к нравственной, модернизированной экономике, меняясь после каждого кризиса, не вполне отчетливо осознавая это движение. Такое движение подобно поиску выхода из лабиринта, когда на пути встречаются тупики или происходит движение в обратную сторону. Тогда приходится изобретать что-то новое. Очередная ожидаемая волна технологических открытий ускорит развитие тех стран, которые сумеют «оседлать» эту волну, опираясь на здоровые нравственные и духовные ценности.

Литература

1. Яновский В. В. Городские агломерации России при переходе к инновационной экономике. LAP LAMBERT Academic Publishing, 2011. 381 p.

References

1. Yanovsky V. V. City agglomerations of Russia upon transition to innovative economy. LAP LAMBERT Academic Publishing, 2011. 381 p.

В. А. Плотников
А. А. Медведь

V. A. Plotnikov
A. A. Medved

Привлечение иностранного капитала в Россию: институциональные проблемы и экономическая безопасность

Procurement of Foreign Capital to Russia: Institutional Problems and Economic Safety

Плотников Владимир Александрович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Научный редактор издательско-полиграфического центра
Доктор экономических наук, профессор
plotnikov_2000@mail.ru

Медведь Анна Алексеевна

Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов
Докторант кафедры экономической теории и мировой экономики
Кандидат экономических наук, доцент
annmedved@mail.ru

Plotnikov Vladimir Aleksandrovich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg)
Scientific Editor of the publishing and printing Center
Doctor of Science (Economics), Professor
plotnikov_2000@mail.ru

Medved Anna Alekseevna

Saint-Petersburg State University of Economy and Finance
Doctoral candidate of Chair of the Economic theory and world economy
PhD in Economics, Associate professor
annmedved@mail.ru

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

инвестиции, инновации, экономический рост, экономическая безопасность, институты развития, технологическая безопасность, частно-государственное партнерство

KEY WORDS

investments, innovations, economic growth, economic safety, development institutes, technological safety, private and state partnership

РЕФЕРАТ

Низкие темпы инновационного развития являются одной из основных угроз экономической безопасности России. Для ее нейтрализации в статье предлагается активизировать приток прямых иностранных инвестиций в страну, для чего необходимо решить ряд институциональных проблем, описанных авторами.

ABSTRACT

Low rates of innovative development are one of the main threats of economic safety of Russia. For its neutralization in article it is offered to intensify inflow of direct foreign investments to the country for what it is necessary to resolve a number of the institutional problems described by authors.

Посткризисное восстановление мировой, а вслед за ней и российской экономики неразрывно связано с ростом инвестиционной активности [9]. При этом глобализация движения капитала, несмотря на ограничивающие этот процесс тенденции,

проявившиеся в период мирового кризиса, требует более детального рассмотрения проблем, связанных с привлечением иностранных инвестиций в Россию.

В России в среднесрочной перспективе фиксируется рост инвестиционной

активности¹, но по сравнению с другими крупными экономиками РФ выглядит довольно скромно на рынке международного капитала². Кроме того, рост объемов инвестирования за последние годы происходит в основном за счет «прочих» инвестиций (торговые и прочие кредиты), тогда как объем прямых инвестиций остается незначительным. Между тем для модернизации отечественного производства, по мнению авторов, предпочтительны именно прямые инвестиции, которые, как правило, подразумевают трансфер технологий и управленческого опыта [5; 8]. Несоблюдение этих условий может привести к нарастанию технологического отставания и, как результат, к ослаблению экономической безопасности России.

Модель привлечения иностранных инвестиций должна быть адаптирована к современным потребностям экономики России, которая нуждается в ускорении инновационного развития. Тем не менее до сих пор не предпринимается значимых усилий в деле создания условий для активного международного взаимодействия в этой области [4]. В условиях отсутствия системы государственного финансирования инноваций международный капитал потенциально является источником покрытия «инвестиционного голода» промышленности. Международные инвестиции не только способны финансировать экономический рост, но и могут повлиять на него качественно, внедряя новые технологии, ноу-хау и современ-

ную структуру эффективного менеджмента. Кроме того, способствуя модернизации реального сектора экономики, они позволяют увеличить долю продукции с высокой добавленной стоимостью, снизить зависимость страны от экспорта сырья и импорта высокотехнологичных продуктов. Это повысит доходы страны от внешнеэкономической деятельности, ослабит ее зависимость от колебаний мировых цен на энергоносители, придаст экономическому росту устойчивость.

Таким образом, международные инвестиции могут придать долгосрочный импульс дальнейшему сбалансированному развитию экономики страны, они ускорят полноценную интеграцию России в мировую экономику, повысят ее международный статус, облегчат ее взаимодействие в рамках ВТО. При этом на сегодняшний день Российская Федерация фактически не использует возможностей международного финансирования проектов, накопленная доля иностранных инвестиций пока что весьма мала. Между тем, учитывая объем российского рынка, квалификацию человеческих ресурсов, имеющийся реальный капитал, ресурсную базу, возможно существенно увеличить объем привлекаемого международного капитала. Пока же Россия теряет свой значительный потенциал в пользу основных конкурентов: стран БРИК (Бразилии, Китая, Индии), а также других переходных и развивающихся экономик Европы и Азии (см. таблицу).

Преимущества этих стран, однако, заключаются не только в том, что там предлагаются стабильная правовая и финансовая инфраструктура, гарантии прав собственности, меньшие бюрократические препоны, система разнообразных льгот. Главным их отличием от РФ является их «институциональная готовность» быть площадкой для внедрения международных инвестиционных проектов. Общемировая практика показывает, что инвестору для принятия решений необходим стандартный набор условий [6]: политическая стабильность (необязательно демократическая форма правления, но по-

¹ По состоянию на конец сентября 2012 г. накопленный иностранный капитал в экономике России составил 353,3 млрд долл. В январе–сентябре 2012 г. в экономику России поступило 114,5 млрд долл. иностранных инвестиций (Об иностранных инвестициях в январе–сентябре 2012 года: оперативная информация Росстата [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/enterprise/investment/foreign/9df42c80447414f797dbb76964b99b0f> (дата обращения: 01.01.2013)).

² Чистый приток лишь прямых иностранных инвестиций в целом в мире за один 2010 г. составил 1430 млрд долл. [11, р. 2].

Объемы иностранных инвестиций, млн долл. (2009 г.)*

Страна	Всего	Прямые	Портфельные	Производные финансовые инструменты	Прочие
Россия	990,8	382,5	216,4	6,8	385,2
Австрия	1124,1	286,0	521,1	10,5	306,5
Аргентина	169 247	80 154	29 302	2283	57 508
Беларусь	29 788,3	8478,3	32,2	—	21 277,8
Бразилия	1 079 898	400 808	561 848	3413	113 829
Венгрия	432 577	257 726	63 106	4334	107 411
Германия	6050,2	999,7	3086,3	—	1964,2
Израиль	227 657	71 183	95 166	—	61 308
Киргизия	4474,7	1004,9	20,1	—	3449,7
Польша	431 233	182 798	102 980	1372	144 083
Португалия	711 830	111 272	308 326	8340	283 892
Румыния	169 403	73 956	7144	—	88 302
Словакия	105 261	50 258	14 929	594	39 480
Словения	68 850	15 127	13 473	294	39 955
Таиланд	223 754	109 629	53 995	3191	56 939
Турция	451 689	136 565	91 186	—	223 938
Украина	152 687	52 021	15 494	—	85 172
Финляндия	650 373	84 567	293 138	113 675	158 993
Чехия	217 120	121 915	35 575	6174	53 456
Чили	208 250	121 639	27 849	2547	56 215

* Составлено В. А. Плотниковым по материалам [3, с. 293].

стоянные правила игры); «рыночность» экономики (отсутствие опасности государственного вмешательства в экономические процессы); гарантии частной собственности; признаки поощряющей политики (различные льготы: таможенные, налоговые и пр.). Иностранный капитал, который необходим для диверсификации экономики РФ, можно получить только в том случае, если условия размещения инвестиций в стране будут относительно лучше, чем в странах, конкурирующих за привлечение ресурсов.

В деле привлечения иностранных инвестиций следует учитывать международный опыт и использовать удачные стратегии, отказываясь от тех, что не привели к сколь-либо значимым результатам. Для выработки общей стратегии нужно тщательно изучить ошибки и просчеты других стран. В частности, необходимо помнить о том, что само по себе формирование благоприятного ин-

вестиционного климата (например, в форме режима наибольшего благоприятствования в инвестиционной сфере) не будет достаточным условием для притока иностранного капитала, необходимы достаточные экономические основания для стратегического инвестирования. Также следует различать стратегии привлечения прямых и портфельных иностранных инвестиций.

Портфельные инвестиции, как правило, лишь отчасти нацелены на финансирование реальной экономики, в основном же носят спекулятивный характер. Не лучшей стратегией является ставка на взаимодействие с крупнейшими транснациональными корпорациями. Как правило, такие компании изначально имеют целью монополизацию рынка и не настроены на сотрудничество с внутренними производителями. Серьезное внимание также следует уделять качеству государственной поддержки иностранных инвестиций.

Государственная поддержка совершенно необходима, поскольку если в развитых странах экономическая и политическая предсказуемость, уровень юридической защиты частной собственности обеспечивают защиту вложенного капитала без какого-либо специального законодательства в этой области, то в развивающихся и переходных экономиках требуются специальные законы и процедуры, гарантирующие защиту.

Согласно концепции Дугласа Норта [7], лауреата Нобелевской премии по экономике, основная экономическая функция государства заключается в предоставлении определенных нематериальных благ, основу которых составляют спецификация и защита прав собственности. Зависимость экономического развития государства от степени защищенности прав собственности уже не вызывает сомнений, даже само по себе существование государства зависит от обеспечения уверенности по отношению к гарантиям прав собственности. Неэффективная защита прав собственности грозит экспроприацией экономических активов, появлением экономических агентов, деятельность которых направлена исключительно на получение ренты. В этом случае происходит смена приоритетов в сторону приращенного собственного имущественного состояния за счет перераспределения уже имеющихся активов, а не за счет производства новых. Следовательно, и инвестиции в этом случае будут направлены не на производство, а на поиск ренты. В конечном итоге, экономика, нацеленная на увеличение производства как общественных, так и частных благ, превратится в экономику, ориентированную исключительно на поиск ренты и на отбор прав, которые по каким-либо причинам являются недостаточно защищенными. В результате подрываются основы экономической безопасности страны.

Похожая ситуация складывается в России. Даже учитывая то, что право на занятие предпринимательской деятельностью и право частной собственности провозглашены на конституционном уровне, государство все равно создает

институты и допускает наличие и воспроизводство законодательно не закреплённых механизмов, с помощью которых размываются права собственности. Здесь уже идея о защите прав собственности теряет свои позиции, уступая идее отъема этих самых прав в пользу других экономических собственников, при этом собственником может оказаться как государство, так и частные субъекты. Таким образом, государство является одновременно создателем как формальных, так и неформальных институтов, а следовательно, именно оно и является основополагающей причиной размывания прав собственности и снижения уровня их защиты.

Еще во времена СССР, когда государство являлось единственным, по сути, собственником, который активно участвовал в экономической жизни общества, оно подвергалось ограничениям и даже преследованиям негосударственных экономических агентов. После отказа от социалистической модели общества формальным институтом стала как раз свобода ведения предпринимательской деятельности на основе частной собственности, тем самым вводя ее под защиту государства. Однако в то же время не произошло исчезновение института давления на негосударственных экономических агентов. Произошла его адаптация к новым условиям. Ввиду того что экономическая деятельность перестала являться непосредственной функцией государства, давление стало осуществляться от лица государства, причем в пользу не столько государства, сколько иных заинтересованных лиц. Нетрудно догадаться, что это были в первую очередь люди, которые имели коррупционные или должностные рычаги управления.

Деятельность структур, размывающих права собственности, основана исключительно на имущественном интересе, в результате, оказавшись в положении, когда система по защите прав собственности угрожает утратой этих самых прав, предприниматель вынужден покупать «услуги» по реальной защите прав соб-

ственности у государственных агентов. Традиционно такая деятельность именуется коррупцией, но в сложившихся условиях, с точки зрения экономического характера этой деятельности, это скорее искусный механизм получения политической (называемой в литературе также «административной») ренты. Получение этой ренты обеспечивается путем продажи прав на реальную защиту, а также путем нелегального приобретения чужих прав по низким ценам.

Данная ситуация не нова, она наблюдается в России на протяжении уже долгого времени. На данный момент в подобных неформальных институтах принимают участие почти все государственные структуры в той или иной мере, что разрушает государство изнутри и толкает экономику страны к неэффективности и стагнации. Отсутствие контроля над соблюдением соглашений обусловлено неопределенностью в законах и неопределенностью в поведении юридических агентов. Слабое обеспечение прав собственности влечет за собой упадок технологического развития и снижение доли долгосрочных инвестиционных проектов. Это отражается в ряде международных индексов (EFW, Freedom House, IPRI и пр.), согласно которым Россия является страной, неблагоприятной для стратегических вложений.

Инвесторы склонны вкладываться в эффективные экономики. Поэтому для того, чтобы экономика была эффективной, необходимо наличие формально урегулированных прав собственности, которые будут защищаться третьей стороной, под которой подразумевается государство, которое способно быть объективным в суждениях и обладает силой, которую способно применить для разрешения каких-либо вопросов и обеспечения безопасности соблюдения прав собственности. В России уровень защиты прав таких субъектов искусственным образом снижается, при этом государство выступает отнюдь не как независимый эксперт, а как субъект, действующий в своих интересах, что негативным образом влияет не только на само государ-

ство, но и на экономику страны и на все общество в целом.

Важным шагом по исправлению ситуации может стать модернизация законодательства в рассматриваемой сфере. Однако следует понимать, что осуществление этих изменений будет затруднено. Препятствием могут оказаться разные факторы, в первую очередь придется столкнуться с нежеланием и неготовностью властной элиты отказаться от дохода в виде политической ренты. При этом нужно преодолевать «институциональную ловушку»: все задействованы в сложившейся системе, следовательно, легче ничего не менять, чем рисковать и пробовать встать на путь некоррупционного поведения. Найти решение этой проблемы достаточно сложно, но это необходимо сделать — бизнес должен перестать быть «теневым». В противном случае наше отставание от развитых стран только будет усугубляться.

Другой важной проблемой является отсутствие в РФ четкой однозначно выраженной стратегии в отношении иностранных инвестиций, учитывающей как долгосрочные интересы страны, так и интересы зарубежных инвесторов. Выработка инвестиционной стратегии должна основываться на противоречивых с первого взгляда принципах — либерализации, являющейся основой формирующейся рыночной экономики, и сильной государственной власти [8]. Инвестиционная стратегия должна обеспечивать реализацию национальных интересов и потребности развития.

В указанной стратегии должны быть четко сформулированы приоритеты развития. Развиваться ускоренными темпами должны отрасли, производящие конкурентоспособную продукцию. С этой точки зрения отраслевая структура иностранных инвестиций является неудовлетворительной: большая часть их направляется в сферу производства энергоносителей, а также торговлю, общественное питание, тогда как национальным интересам отдалено бы участие иностранных инвесторов прежде всего в развитии высокотехнологических отраслей, где РФ имеет

потенциально сильные позиции: вооружение и связанные с ним конверсионные технологии, энергетика, космическая отрасль, авиастроение, новые материалы, химия, биотехнология, прикладная математика и программирование и пр.

На рынке высоких технологий Россия занимает ничтожную долю, имея огромный кадровый и информационный потенциал. Между тем, именно лидерство в этих областях создает конкурентные преимущества страны в целом, является гарантом обеспечения ее экономической безопасности. Проблемой развития этих отраслей, помимо недофинансирования, являются вопросы больше управленческого характера, которые и могли бы быть решены привлечением стратегических иностранных вложений. При этом необходимо понимать, что в условиях глобализации и нарастания конкуренции за международный капитал политика государства должна быть не просто «благоприятствующей», а «стимулирующей». Необходимо создать для иностранных инвесторов режим наибольшего благоприятствования. Тем более это верно для РФ. Если государства с развитой рыночной экономикой могут себе позволить привлекать иностранный капитал путем формирования общего благоприятного инвестиционного климата и принципов «недискриминации», то развивающиеся страны добиваются успеха, полагаясь на льготы, специальное законодательство, поощрительные меры, тем более что особый режим в отношении иностранных инвестиций сегодня широко используется многими странами и особенно развивающимися.

Таким образом, стратегически процесс привлечения иностранных инвестиций напрямую зависит от усиления государства в плане исполнения его основных функций: создания рыночных «правил игры» и жесткого контроля за их исполнением. Одновременно с решением этих институциональных проблем необходимо создать систему дополнительных гарантий для иностранного капитала, поскольку повышенные риски, связанные с работой в незнакомой и нестабильной

экономической среде, должны компенсироваться системой стимулов. В этом смысле хорошим инструментом могло бы стать частно-государственное партнерство (ЧГП) [1].

В России существует множество институциональных проблем, отпугивающих потенциальных инвесторов, которые могут быть решены за счет взаимодействия государства с инвесторами, в первую очередь — иностранными, в рамках ЧГП, поскольку именно они обычно указывают в качестве главного ограничителя взаимодействия возможные «враждебные» действия властей. Такой институт имеет ряд преимуществ для иностранных инвесторов, поскольку позволяет нивелировать политические и административные риски, служащие основным препятствием для финансирования проектов в РФ. Кроме того, технологическая отсталость во многих отраслях, в особенности в сфере услуг (медицина, образование, транспортная инфраструктура, жилищно-коммунальное хозяйство и др.), вызывает необходимость активнее использовать возможности для международного сотрудничества.

Функционально можно выделить следующие характерные черты ЧГП: оно удовлетворяет потребности развития, используя или заимствуя ресурсы частного сектора, осуществляет государственные полномочия, при этом функционируя совместно с частным сектором. Как правило, ЧГП состоит из двух или более сторон, работающих ради достижения совместных целей [2]. Участниками партнерства могут быть: местные и общегосударственные органы власти; коммерческие предприятия («местные» и иностранные), некоммерческие организации — общественные организации. При этом все участники партнерства разделяют полномочия и ответственность, совместно затрачивают ресурсы, осуществляют вложения, несут риски и получают выгоды, поддерживая взаимоотношения в течение определенного срока, которые прописаны в соглашении — правоустанавливающем документе.

Проекты ЧГП — это особый вид сотрудничества государственного и частного секторов экономики, цель которого — реализация долгосрочных инвестиционных проектов, которые не приносят немедленной прибыли, поэтому здесь еще так важны гарантии инвесторам. Широкое применение в РФ механизмов ЧГП способно, по мнению авторов, обеспечить возможность осуществления общественно значимых проектов в короткие сроки, не слишком привлекательных для традиционных форм финансирования, а также повысить эффективность проектов за счет участия в них частного бизнеса. Также возможно обеспечить снижение нагрузки на бюджет, имеется возможность привлечения лучших управленческих кадров, техники и технологий, повышения качества обслуживания конечных пользователей.

Следует, однако, понимать, что любые институциональные структуры, в том числе и в области привлечения иностранных инвестиций, имеют тенденцию превращаться в бюрократические препоны при их неграмотной организации. Также и в случае с ЧГП основной проблемой, с которой сталкиваются инвесторы, как правило, является документарное оформление подобных отношений. Исходя из современного зарубежного опыта, попытки использовать инвесторов для решения

социальных проблем, за которые все-таки должно отвечать государство, приводят к появлению неудобных и громоздких юридических схем ЧГП [10]. Часто даже в рыночных экономиках некоторым конкурсам на право взять в управление государственные активы не удается привлечь заявки от частного инвестора из-за невозможности рассчитать будущую доходность для разумного бизнес-плана с учетом всех наложенных государством ограничений.

В этой связи представляется, что главным тормозом развития подобного института и в РФ станет забюрократизированность непосредственного осуществления подобной деятельности. Также для частных компаний риски связаны с возможными изменениями в политике государства, неблагоприятными или непостоянными рыночными условиями, с неспособностью или отказом государственного сектора выполнить условия договора. Тем не менее развитие частно-государственного инвестиционного партнерства, которое позволит иностранным инвесторам получить гарантии сохранности вложенных средств, может стать действенным способом преодоления барьера для иностранных инвесторов, что будет способствовать экономическому росту и укреплению, на этой основе — экономической безопасности РФ.

Литература

1. *Варнавский В. Г.* Управление государственно-частными партнерствами за рубежом // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 134–147.
2. *Государственно-частное партнерство в образовательной сфере* / С. Г. Емельянов, Ю. В. Вертакова, И. Е. Рисин [и др.]. СПб.: Изд-во «Лема», 2012. 200 с.
3. *Инвестиции в России. 2011: Стат. сб.* / Росстат. М., 2011. 303 с.
4. *Котелкин С. В., Кузовлев А. А., Медведь А. А.* Международные портфельные инвестиции: современная практика // Экономика и управление. 2008. № 3. С. 191–195.
5. *Миропольский Д. Ю., Дятлов С. А., Плотников В. А., Попов А. И.* Государство и рынок: проблемы выбора подходов к управлению развитием национальной экономики // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2011. № 1. С. 141–145.
6. *Немчанинова М. А.* Обоснование применения концессионных механизмов для совершенствования региональной инвестиционной политики // Российское предпринимательство. 2012. № 12. С. 168–172.
7. *Норт Д.* Понимание процесса экономических изменений. М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2010. 256 с.
8. *Плотников В. А.* Выбор модели экономического развития Российской Федерации: патернализм или либерализм // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2006. № 1. С. 147–150.

9. Плотников В. А. Управление социально-экономическим развитием регионов в посткризисных условиях // Известия Юго-Западного государственного университета. 2010. № 3. С. 93–100.
10. Плотников В. А., Вертакова Ю. В. Частно-государственное партнерство в организации профессионального образования в интересах российской промышленности // Экономика и управление. 2012. № 11. С. 36–40.
11. *The Little Data Book*. 2012. Word Bank, 2012. 252 p.

References

1. *Varnavsky V. G.* Management of state-private partnership abroad // Questions of the public and municipal administration. 2012. N 2. P. 134–147.
2. *State-private* partnership in educational sphere / S. G. Yemelyanov, Yu. V. Vertakova, I. E. Risin [etc.]. SPb.: Lema, 2012. 200 p.
3. *Investments* in Russia. 2011: Statistic digest / Rosstat. M., 2011. 303 p.
4. *Kotelkin S. V., Kuzovlev A. A., Medved' A. A.* International portfolio investments: modern practice // Economy and management. 2008. N 3. P. 191–195.
5. *Miropolsky Yu., Dyatlov S. A., Plotnikov V. A., Popov A. I.* State and market: problems of a choice of approaches to management of development of national economy // News of St. Petersburg University of Economics and Finance. 2011. N 1. P. 141–145.
6. *Nemchaninova M. A.* Justification of use of concession mechanisms for improvement of regional investment policy // Russian business. 2012. N 12. P. 168–172.
7. *Nort D.* Understanding of process of economic changes. M.: SU-HSE Publishing house, 2010. 256 p.
8. *Plotnikov V. A.* Choise of model of economic development of the Russian Federation: paternalism or liberalism // News of St. Petersburg University of Economics and Finance. 2006. N 1. P. 147–150.
9. *Plotnikov V. A.* Management of social and economic development of regions in post-crisis conditions // News of the Southwest State University. 2010. N 3. P. 93–100.
10. *Plotnikov V. A., Vertakova Yu. V.* The private-state partnership in the organization of professional education in interests of the Russian industry // Economy and management. 2012. N 11. P. 36–40.
11. *The Little Data Book*. 2012. Word Bank, 2012. 252 p.

А. И. Вахмистров
А. П. Родионов

A. I. Vakhmistrov
A. P. Rodionov

Системный подход к развитию малого и среднего предпринимательства

System Approach to the Small and Average Business Development

Вахмистров Александр Иванович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Профессор кафедры мировой и национальной экономики
Доктор экономических наук, профессор
Vakhmistrov.AI@lsrgroup.ru

Родионов Александр Павлович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Старший преподаватель кафедры мировой и национальной экономики
Кандидат экономических наук
innovation78@mail.ru

Vakhmistrov Aleksandr Ivanovich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg)
Professor of the Chair of World and National Economy
Doctor of Science (Economics), Professor
Vakhmistrov.AI@lsrgroup.ru

Rodionov Aleksandr Pavlovich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg)
Senior lecturer of the Chair of World and National Economy
Ph. D. in Economic Sciences
innovation78@mail.ru

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

малый и средний бизнес, государство, государственная поддержка, развитие предпринимательства

KEY WORDS

small and medium business, government, reform, support, business development

РЕФЕРАТ

В статье рассмотрены вопросы стимулирования среднего и малого бизнеса в России, дан обзор некоторых аспектов зарубежного опыта поддержки и ведения среднего и малого бизнеса, предложены пути дальнейшего развития отечественного среднего и малого бизнеса.

REFERENCES

The questions of efficiency of small and medium business in Russia, according to a review of international experience of small and medium businesses, to explore ways of further development of domestic small and medium enterprises at the present stage of economic development at the state support of entrepreneurship.

Развитие отечественной экономики предполагает стимулирование малого и среднего бизнеса. Развитие отечественного малого и среднего бизнеса способствует наполняемости бюджета, созданию новых рабочих мест, а также решению других социально-экономических задач.

Под малым бизнесом понимается деятельность, осуществляемая субъектами рыночной экономики при определенных государственных органами критериях. Наиболее общими критериями отнесения предприятий к малому бизнесу являются: численность персонала, размер уставного капитала, величина активов, объем

оборота (прибыли, дохода). Так как критерии отнесения к малому предпринимательству уточняются и дополняются, рассматривается внесение в список используемых такого критерия, как установленные границы предельно получаемого малыми предприятиями годового дохода [5].

Изучение мирового опыта ведения малого и среднего предпринимательства на примере экономически развитых стран (США, Испании, Франции) говорит в пользу опережающего развития этого сектора экономики. Так, в США фирмы малого и среднего бизнеса возникли в эпоху Великой депрессии как средство вывода экономики из кризиса. В настоящее время в США насчитывается более 7 млн предприятий с численностью работников менее 500 человек, из них с численностью менее 20 человек — около 6 млн. Сектор индивидуального предпринимательства насчитывает 18,3 млн предприятий [4].

Малое и среднее предпринимательство в США распространено в торговле, в предоставлении финансовых и социальных услуг, а также в сфере научных инноваций. В настоящее время достигнуто значительное развитие этих предприятий по сравнению с 1980 г., в 1980 г. — 13 млн предприятий, 2006 г. — 26 млн предприятий. Рост показателей в 2 раза говорит о мощном толчке в развитии малого и среднего предпринимательства на территории США, которое предоставляет 2/3 рабочих мест в экономике.

Поддержка государства заключается в составлении государственных программ развития малого и среднего бизнеса в случае чрезвычайных обстоятельств, программы государственного гарантирования аренды и страхования строительных подрядов малыми предприятиями. Государство предоставляет налоговые льготы и бонусы, стимулируя развитие малых форм предпринимательства. Так, бонус первого года предполагает взимание налогов не со всей суммы налогообложения, а в размере только 50% от всей налогооблагаемой суммы. Государственная политика снижения федеральных налогов способствует возник-

новению в США новых предприятий, гарантируя предоставление новых рабочих мест.

Европейский опыт развития малого и среднего предпринимательства можно представить на основе изучения его организации в Испании, где данный сектор экономики занимает 72% ВВП [1]. Сфера деятельности малого и среднего бизнеса в Испании — это сельское хозяйство (до 80%), а также строительство и промышленность — около 20%. Упор в развитии малого и среднего предпринимательства сделан на развитие агропромышленного сектора экономики, включая производство зерна и сельскохозяйственной продукции. Развита пищевая индустрия малого предпринимательства, строительство и туризм.

Государственная поддержка заключается в разработке программ поддержки развития малого и среднего бизнеса, стимулируя и поддерживая возникновение новых предприятий на начальном этапе. В течение первых пяти лет предприниматель не платит налоги, а также ему предоставляется бессрочный кредит для развития бизнеса. Особое место в программах развития экономики занимает развитие малого предпринимательства, которое предоставляет рабочие места таким категориям населения, как женщины, студенты и иммигранты. Развитие малого предпринимательства в Испании способствует развитию экономик удаленных местностей, предоставляя рабочие места населению, решая задачи социально-экономического развития.

Показателен также опыт Франции, где действуют 3 млн малых и средних предприятий, половина из них — в сфере услуг, 780 тыс. — в торговле, 350 тыс. — в строительстве, 303 тыс. — в промышленности. Малый бизнес Франции предоставляет 40–50% рабочих мест, 1,5 млн малых предприятий относится к семейному или индивидуальному предпринимательству без найма рабочей силы, на 1200 предприятиях трудятся менее 10 человек наемного персонала. Доходы предприятий не имеют четких и законодательных ограничений.

Во Франции действует программа поддержки и развития малого и среднего предпринимательства. В первые два года малые предприятия освобождаются от налогов на акционерные общества и местных налогов, снижаются подоходный налог и налог с инвестируемой части прибыли. Особое значение придается развитию малого бизнеса в экономически депрессивных зонах. Государство воздействует на бизнес, снижая налоги, распространяя скидки и выплаты в фонды социального обеспечения (здравоохранение, пенсионный фонд, фонд для многосемейных, в кассу пособий для безработных).

Государственная система поддержки безработных, которые решают открыть собственный малый бизнес, включает освобождение от налогов на три года, от выплат в социальные кассы поддержки безработных на один год. Выдаются специальные чековые книжки, по которым возможна оплата курсов по менеджменту, юриспруденции и бухгалтерскому учету. Государство предоставляет условия для получения льготных кредитов, ссуд, субсидий для малых предприятий, стимулируя развитие экономического сотрудничества государства и общества.

Отметим, что в экономике развитых стран в сфере малого и среднего бизнеса занято 2/3 работающих, создается более половины ВВП. Доля малого предпринимательства в России — около 10% ВВП, стоимость основных фондов — не более 3% [2]. Это обусловлено проблемами организации малого предпринимательства в стране. Трудности при организации малого бизнеса возникают из-за высоких цен на материально-технические ресурсы; невозможности получения кредитов на выгодных условиях; отсутствия налоговых льгот на начальных этапах организации; неразвитости производственной инфраструктуры; отсутствия начального капитала; низкого квалификационного уровня предпринимателей; слабой информационной базы.

Благоприятная среда для развития малого бизнеса должна создаваться на

основе государственной программы поддержки малого бизнеса, включающей четко разработанные меры поддержки (механизм действия на всех этапах работы по развитию малого бизнеса, финансовая поддержка, налоговые льготы, программы предоставления кредитов, организация центров по предоставлению информационных услуг по ведению малого бизнеса). Причем каждый регион имеет свои особенности развития малого предпринимательства.

Например, в Санкт-Петербурге остро стоит проблема наличия помещений, используемых малыми предприятиями для ведения своей деятельности. Так, ежегодно в Санкт-Петербурге под ведение малого бизнеса выкупается около 1000 квартир на первых этажах жилых домов, так как законодательством не запрещен перевод таких помещений в нежилой фонд. Вопрос аренды жилья стоит остро перед малым бизнесом в Санкт-Петербурге. Так, размер выкупаемых квартир под ведение малого бизнеса составляет около 50 м². Выкуп помещения стоит около 5,5 млн руб., еще около 1,2 млн руб. уходит на перевод жилья из жилого фонда в нежилой, а также ремонт помещений. Окупаемость подобных операций составляет около семи лет, а при росте цен на рынке жилья вырастет значительно и составит более девяти лет, по оценкам экспертов. Вопрос аренды помещений под ведение малого предпринимательства требует, таким образом, неотложного решения.

Важным условием успешного развития малого предпринимательства являются цены и тарифы на электроэнергию для предприятий малого и среднего бизнеса. С 2011 г. действуют свободные цены на отпускаемую электроэнергию, что негативно отразилось на малом и среднем предпринимательстве. Рост тарифов в 2 раза привел многие малые предприятия на грань банкротства. Рост цен на электроэнергию по цепочке отразится на всех этапах выпуска товаров и предоставления услуг населению, значительно увеличивая конечные цены.

Незащищенность малого и среднего бизнеса отрицательно влияет на его развитие, необходимо принимать меры на государственном уровне по совершенствованию законодательной, в частности — налоговой, базы, предоставляя льготы для ведения малого предпринимательства. Для успешного развития малого и среднего бизнеса необходима поддержка на государственном уровне, нужно совершенствовать правовую базу, четко прописывая сложные вопросы его функционирования на всех уровнях взаимодействия власти, бизнеса, населения, создавая благоприятные условия для роста экономики в сфере малого и среднего бизнеса.

Государственная политика развития малого и среднего предпринимательства, обеспечивая и гарантируя необходимые условия, способствует вовлечению населения в малый и средний бизнес, увеличивая предпринимательский потенциал и занятость населения. В России, по мнению авторов, в настоящее время уделяется недостаточно внимания для развития малого и среднего предпринимательства. Существующие структуры содействия малому и среднему предпринимательству больше заняты своими собственными проблемами, не уделяя должного внимания конкретной помощи предпринимателям. Государственная поддержка развития малого предпринимательства заключается в том, что создаются рамочные условия функционирования субъектов рынка при соблюдении ими требований нормативно-правовой базы. Государство при этом является инструментом рыночного регулирования и стимулирования рыночных процессов в рамках принятых концепций развития национальной экономики [3].

Анализ отечественного и зарубежного опыта стимулирования малого и среднего предпринимательства позволяет выделить следующие направления дальнейшего укрепления данных форм хозяйствования:

- создание нормативно-правовой базы, устанавливающей уведомительный характер начала предпринимательской деятельности на потребительском рынке;
- совершенствование программ поддержки малого и среднего предпринимательства в области создания новых инновационных продуктов и технологий во взаимодействии с крупным бизнесом, научными и образовательными центрами; введение грантов по развитию инновационной деятельности;
- предоставление субсидий на внедрение новых современных технологий, на закупку современного оборудования;
- содействие развитию конкурентоспособных предприятий, экспортирующих свою продукцию, технологии и услуги на мировой рынок;
- создание новой и поддержка имеющейся инфраструктуры, содействующей росту предпринимательской культуры ведения бизнеса;
- развитие программ лизинга;
- создание образовательных центров по подготовке и повышению квалификации кадров, пропаганда получения новых знаний и опыта в условиях развивающейся инновационной экономики;
- стимулирование применения технологий энергосбережения, снижения издержек энергопроизводства, предоставления комплекса услуг по энергосервису;
- развитие системы государственных заказов на предприятиях малого и среднего бизнеса, гарантирующих сбыт продукции, укрепляющих имеющиеся мощности и ведущих к созданию новых производственных мощностей с применением новых современных технологий;
- принятие государственных целевых программ поддержки малого и среднего бизнеса, предоставление финансово-кредитной поддержки развития и укрепления бизнеса.

Литература

1. *Два кита испанской экономики. Опыт развития малого и среднего бизнеса* / Под ред. В.Л. Верникова. М.: Весь мир, 2010.
2. *Зельднер А. Г., Ваславская И. Ю., Южелевский В. К.* Государство и экономика: Факторы роста. М.: Наука, 2010.
3. *Калугина З. И.* Большие проблемы малого бизнеса Сибири // ЭКО. Экономика и организация промышленного производства. 2006. № 2. С. 105–127.
4. *Малый бизнес: Учеб. пособие* / Под ред. В.Я. Горфинкеля. М.: Кнорус, 2009.
5. *Никитина Л. Н., Худилайнен М. И.* Становление малого бизнеса в России // Инновации. 2006. № 9. С. 367.

References

1. *Two pillars of the Spanish economy. Experience of development of small and medium business* / Under the edition of V. L. Vernikov. M.: Whole world, 2010.
2. *Zeldner A. G., Vaslavskaya I. Yu., Yuzhelevsky V. K.* State and economy: Growth factors. M.: Science, 2010.
3. *Kalugina Z. I.* Big problems of small business of Siberia // EKO. Economy and organization of industrial production. 2006. N 2. P. 105–127.
4. *Small business: Tutorials* / Under the edition of V. Ya. Gorfinkel. M.: Knorus, 2009.
5. *Nikitina L. N., Hudilainen M. I.* Formation of small business in Russia // Innovations. 2006. N 9. P. 367.

А. А. Волкова

A. A. Volkova

Организационно-экономические особенности предприятий сферы сервиса

Organizational and Economic Features of the Enterprises of the Service Sphere

Волкова Альбина Алексеевна

Санкт-Петербургский государственный университет сервиса и экономики
Доцент кафедры организации обслуживания населения
Кандидат экономических наук
albvolkova@yandex.ru

Volkova Albina Alekseevna

Saint-Petersburg State University of the Service and Economy
Associate professor of the Chair of organization of service of the population
PhD. in Economics
albvolkova@yandex.ru

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

сфера услуг, сервисное предприятие, менеджмент, эффективность деятельности

KEY WORDS

services sector, service enterprise, management, efficiency of activity

РЕФЕРАТ

В современных условиях объективно возрастает значимость сферы услуг в экономике. Автором рассмотрены основные особенности, присущие сервисным предприятиям, и указаны пути их учета в системе их менеджмента для повышения эффективности как предприятий, так и сферы услуг в целом.

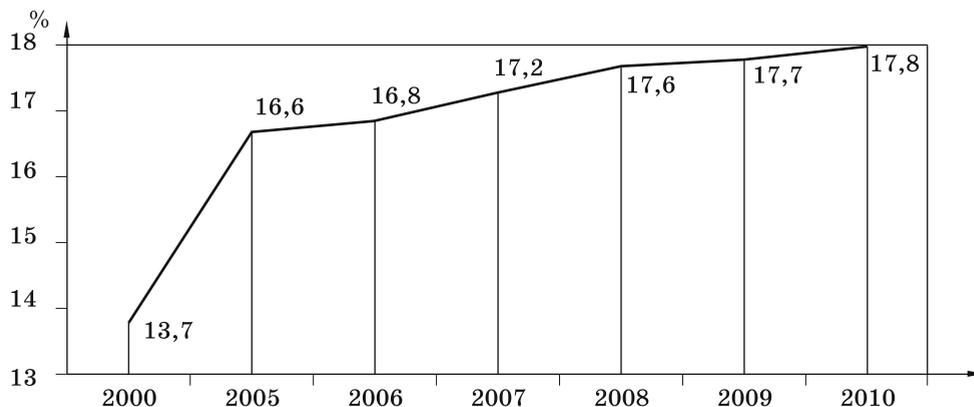
ABSTRACT

In modern conditions the importance of a services sector in economy objectively increases. The author considered the main features inherent in the service enterprises. Some ways of their account in system of their management for increasing of the efficiency as enterprises, and a services sector as a whole are specified.

Современное общество основано на услугах. Трансформация хозяйственных систем ведущих стран мира, в том числе и России, происходит в направлении углубления ее «сервисизации» [6; 11; 12; 15 и др.]. По оценкам Всемирного банка, сервисный сектор составляет около 70% мирового ВВП, при этом в некоторых странах этот уровень существенно превышен. Так, доля доходов в ВВП от сферы услуг в Люксембурге составляет 85%, во Франции — 77%, США — 76%, Бельгии — 75%, Великобритании — 75% и т. д. [1, с. 6].

Увеличение в национальном производстве и потреблении доли услуг преобразует повседневную деятельность людей. Как отмечает Д. Белл: «Если ин-

дустриальное общество определяется через количество товаров, обозначающее уровень жизни, то постиндустриальное общество определяется качеством жизни, измеряемым услугами и различными удобствами — здравоохранением, образованием, отдыхом и культурой, которые становятся желанными и доступными для каждого» (цит. по: [2, с. 22]). Естественно, что деятельность, направленная на выполнение тех или иных работ и операций, которые помогают другим людям в самых различных жизненных ситуациях (по сути — сервисная деятельность), была известна давно. Но лишь в XX в. эта разносторонняя деятельность получила статус отдельной профессиональной сферы.



* Построено автором на основе [13, с. 134].

Доля занятых в оптовой и розничной торговле,
ремонте автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий
и предметов личного пользования населения в Российской Федерации, %

Сегодня сервисная деятельность понимается как особый вид человеческой деятельности, который направлен на удовлетворение потребностей клиента путем оказания услуг, востребованных отдельными людьми или организациями [5]. Причем как перечень этих видов деятельности, так и широта охвата ими рынка постоянно расширяются. В сервисную деятельность вовлекается значительное количество материальных, финансовых, трудовых и интеллектуальных ресурсов. В качестве примера на рисунке представлена динамика изменения доли занятого населения, работающего в той части сервисной сферы РФ, которая ориентирована непосредственно на обслуживание населения.

Рассмотренные обстоятельства актуализируют исследования в области уточнения особенностей организации и функционирования предприятий сервиса, учет которых позволит не только обеспечить более эффективное использование ресурсов общества, задействованных в сервисной сфере, но также повысить уровень менеджмента предприятий, качество оказываемых ими услуг.

Предприятия сферы услуг существуют для того, чтобы предоставлять услуги своим клиентам. Это является основной их миссией, стратегии и политики. При

этом надо отметить, что в большинстве случаев потребители покупают не просто услуги, а покупают решение своих проблем, удовлетворяют свои потребности или получают удовольствие. Иначе говоря, на первый план выходит именно межличностная составляющая деятельности, что является важным отличительным свойством рассматриваемых предприятий и сферы сервиса в целом. Так, главным отличием предприятий сферы услуг от, скажем, промышленных предприятий является то, что в процессе оказания услуг взаимодействуют люди, а это более сложный процесс, чем взаимодействие с оборудованием и другими предметами труда.

Оказание услуг на предприятиях сервиса предполагает взаимодействие четырех элементов: покупателя, работника предприятия сервиса, системы доставки и физического окружения. Причем, в отличие от товарных рынков, покупатель здесь является одним из важнейших элементов взаимодействия. Конечной целью процесса оказания услуги должно быть удовлетворение покупательской потребности. А она в данной ситуации имеет не столько вещественное, сколько психологическое содержание. От восприятия покупателем качества услуги зависит его удовлетворенность, решение повторить

покупку или нет, поэтому разработка и оказание услуги должны быть организованы так, чтобы была возможность в более эффективной форме знакомиться с потребностью покупателя. Тогда чтобы добиться успеха, организация должна спроектировать процесс оказания услуги и управлять им с предельной внимательностью.

Таким образом можно выделить еще одну особенность сервисной сферы. Акценты в мерах по достижению высокой эффективности работающих в ней предприятий должны быть смещены с собственно производственно-технологических на сбытовые, маркетинговые составляющие деятельности. Причем в силу быстротечности процесса взаимодействия с клиентом особое значение приобретает предварительная, превентивная проработка процессов взаимодействия с клиентами. Это подразумевает не только четкое выстраивание бизнес-процессов и закрепление их в соответствующей документации (инструкциях, положениях, регламентах и т. п.), но и целевое обучение персонала эффективным приемам работы.

Итак работник организации сервиса является вторым важным участником процесса оказания услуги. Он, в первую очередь, является «лицом организации», носителем и выразителем ее имиджа, который формируется в глазах покупателя. Предполагается, что сервисный работник должен действовать в интересах покупателя, но опыт показывает, что длительное время исполнения одних и тех же заданий побуждает служащего смотреть на процесс оказания услуги исключительно как на продукт его эффективности и квалификации, не обращая внимания на ряд тех впечатлений, которые при этом получает клиент. Поэтому для удовлетворения потребности покупателя сервисный работник должен учитывать его неуверенность, опасения или беспокойства относительно данной услуги [7]. Следовательно, особенностью профессиональной подготовки сервисных работников является наличие хотя бы первичных знаний и навыков в области психологии.

Система доставки состоит из средств обслуживания, оборудования, определенных правил, предписаний и организационной культуры. Многие предприятия сервиса предполагают, что квалифицированные и эффективные действия автоматически гарантируют удовлетворение потребности покупателя, но это не всегда так. В большинстве случаев такой подход обычно заканчивается разочарованием клиента и направлением его к конкурентам. Необходимым условием для эффективного удовлетворения потребности покупателя является безупречная доставка ключевой услуги. Даже предоставление дополнительных услуг уже не будет иметь значения для клиента, если не была качественно предоставлена основная услуга.

Физическое окружение является важнейшим фактором успешной работы сервисного предприятия. Производство и сбыт услуг всегда осуществляются в определенной социокультурной среде. Удовлетворение клиента может быть понижено или повышено посредством формирования соответствующей обстановки обслуживания. Чем больше клиент проводит времени в месте, где предоставляется услуга, тем большую важность для него приобретает физическое окружение (интерьеры помещений, музыкальное сопровождение, наличие униформы у персонала, уровень шума и освещенности и пр.). Обстановка обслуживания должна проектироваться так, чтобы не только помочь служащим эффективно исполнять заказы, но и способствовать притоку покупателей.

Таким образом, современным сервисным предприятиям следует большее внимание обращать на социально-культурную составляющую инфраструктуры их деятельности, вложения в которую, по мнению автора, должны рассматриваться как производственные инвестиции.

Специфика сферы сервиса предполагает существование в отрасли предприятий различных форм собственности, различной мощности, различного уровня специализации. При этом с коммерческих позиций основой деятельности лю-

бого предприятия сферы сервиса считается процесс оказания услуг, который организовывается таким образом, чтобы обеспечить максимальную прибыль. Организация процесса оказания услуг не может быть решена без использования прогрессивных форм разделения и кооперации труда, рационализации рабочих мест, обеспечения благоприятных условий труда, разработки эффективных систем оплаты труда, формирования должной инфраструктуры предприятия.

При этом по мере насыщения потребительского рынка (особенно быстро этот процесс протекает в крупных городах, где имеется высокий уровень концентрации предпринимательской активности и емкий рынок сбыта) деятельность сервисного предприятия должна быть направлена на увеличение уровня удовлетворения потребностей населения в различного вида услугах, т. е. наблюдается отход на практике от неоклассического принципа максимизации прибыли, так как финансовые цели деятельности становятся менее значимыми по сравнению с операционными, производственными, рыночными. У менеджеров сервисных предприятий формируется понимание, что для извлечения прибыли на насыщенном рынке необходимо применять современные принципы, методы и формы организации выполнения услуг, производства работ и изготовления продукции по заказам клиента. Лишь в этом случае удастся достичь приемлемого уровня доходности и прибыльности.

Для успешной деятельности сервисным предприятиям, по нашему мнению, необходимо соблюдать следующие принципы:

- 1) *специализации* — это закрепление за каждым подразделением (цехом, производственным участком, рабочим местом) технологически однородной группы работ или строго определенной номенклатуры услуг;
- 2) *непрерывности процесса*. Он означает обеспечение движения предмета труда с одного рабочего места на другое без задержек и остановок. Примени-

тельно к услугам этот принцип реализуется посредством разработки технологических карт их оказания и выполнения сопутствующих операций;

- 3) *пропорциональности*. Он подразумевает согласованность в продолжительности и производительности всех взаимосвязанных подразделений, включенных в процессы производства услуг;
 - 4) *параллельности*. Этот принцип предусматривает одновременное выполнение отдельных операций и процессов, что позволяет повысить производительность труда за счет совмещения однородных операций, в том числе включенных в состав услуг, оказываемых различным клиентам. Этот принцип дополняет рассмотренный выше принцип специализации;
 - 5) *ритмичности*. Он состоит в регулярности и устойчивости организации всех процессов деятельности предприятия, что обеспечивает стабильность качества, поддержание квалификации персонала на стабильном уровне, производство одинакового или равномерно увеличивающегося количества услуг за равные промежутки времени. Ограничением в применении данного принципа является рыночная ситуация, для которой может быть характерен неравномерный покупательский спрос, его ярко выраженная сезонность (например, такая ситуация наблюдается на рынке гостиничных услуг Санкт-Петербурга, являющегося максимально привлекательной дестинацией в период «белых ночей»);
 - 6) *гибкости*. Этот принцип требует быстрой адаптации процессов деятельности к изменению организационно-технических условий, связанных с переходом на новые услуги, рост их качества, изменение целевого рыночного сегмента и т. д. [3].
- Отраслевые особенности сферы сервиса оказывают влияние и на производственную структуру предприятия. Под производственной структурой предприятия понимается расчленение его на отдельные производственные подраз-

деления (цехи, участки, рабочие места), их размещение и взаимосвязь между ними [8–10]. Важной отличительной чертой производственной структуры предприятий сервиса является наличие приемной сети, т. е. сети приемных пунктов или приемных салонов непосредственно при самих предприятиях. Например, московское предприятие «Диана», оказывающее населению услуги химической чистки и стирки текстильных изделий, имеет в своей структуре 8 фабрик (производственных предприятий) и свыше 120 приемных пунктов (информация с интернет-сайта компании www.dryclean.ru), посредством которых осуществляется непосредственное взаимодействие с клиентами.

Без такого рода территориально распределенной сети загрузить производственные мощности предприятия сложно или попросту невозможно. Так как большинство предприятий сферы сервиса относятся к числу малых, их структура в большинстве случаев строится по типу бесцеховой, т. е. с делением предприятия лишь на производственные участки и рабочие места. При формировании структуры предприятия сферы сервиса важно ориентироваться не только на имеющиеся производственные площадки, материально-техническую базу, но и на имеющийся спрос населения на услуги, на возможности наиболее полного учета специфики данной сферы деятельности.

Предприятия, которые оказывают населению сервисные услуги, различаются по видам выполняемых услуг, масштабам деятельности, формам собственности, организационно-правовым формам и т. д. Однако при всем разнообразии их можно классифицировать по определенным признакам. Классификация предприятий сферы сервиса необходима для того, чтобы систематизировать знания о предприятиях данной сферы; учитывать особенность функционирования различных типов предприятий при организации новых и анализе действующих предприятий сервиса; оценивать эффектив-

ность и сравнивать деятельность различных видов предприятий; определять место предприятия и его роль на рынке [3].

При классификации предприятий сферы сервиса используются как общие признаки (форма собственности, наличие прав юридического лица, уровень специализации, мощность предприятий, форма и тип производства), так и специфические, которые присущи только сфере сервиса (порядок сбора и реализации заказов; время действия; метод обслуживания потребителей; качество предоставляемых услуг).

Уровень специализации оказывает значительное влияние на организацию основных процессов выполнения услуг, на подбор и подготовку персонала, а также на форму организации труда и сокращение издержек на выполнение и реализацию услуг. Различают специализированные и комплексные предприятия сферы услуг. Специализированные предприятия концентрируются на оказании сервисной услуги только одной отраслевой группы (парикмахерские, предприятия автосервиса и т. п.), а комплексные оказывают услуги различным отраслевым группам (центры бытовых услуг, «дома быта»).

Выделяют сервисные предприятия с единичным типом производства (выполнение различных видов услуг по индивидуальным заказам клиентов) и предприятия, сочетающие единичный и серийный типы производства (выполнение различных видов услуг и по индивидуальным заказам клиентов, и изготовление отдельных видов товаров мелкими сериями (мебель, обувь, трикотажные изделия и т. д.)).

Порядок сбора и реализации заказов является важным специфическим признаком классификации предприятий сервиса, так как если нет заказа на ту или иную услугу, то производственный процесс не может начаться. Порядок сбора заказов клиента влияет на загрузку предприятия, на формирование себестоимости и цен на услуги, на степень

интенсивности труда работников в различные периоды времени и на сроки и качество оказания услуг. Различают следующие предприятия:

- стационарные предприятия сферы сервиса (осуществляют прием, выполнение и выдачу заказов территориально в одном месте);
- предприятия сферы сервиса с сетью приемных пунктов (имеют централизованные производственные цеха и участки, осуществляют прием и выдачу заказов через сеть приемных пунктов);
- выездные предприятия сферы сервиса (предназначены для обслуживания населения сельской местности, могут выполнять как часть видов услуг непосредственно на месте, так и сбор заказов для выполнения услуг на средних и крупных предприятиях с централизованными производственными цехами и участками) [4].

В зависимости от времени действия выделяют предприятия круглосуточного действия (стационарные предприятия сферы сервиса) и предприятия периодического действия (выездные предприятия сферы сервиса). Определенное влияние на деятельность предприятий, их организацию и функционирование оказывает метод обслуживания потребителей. Методы обслуживания должны быть направлены на создание максимальных удобств для клиента при пользовании услугой. Здесь можно использовать трансформированный комплекс логистических требований, учитывающих сервисную специфику: нужная услуга в короткие сроки при минимальных затратах времени и средств при высокой культуре обслуживания.

В зависимости от метода обслуживания потребителя выделяют:

- предприятия с индивидуальным обслуживанием потребителей (прием и выдача заказов осуществляется индивидуально специально определенным работником предприятия — приемщиком заказов);
- предприятия, подразделения, рабо-

тающие по методу самообслуживания (предприятия, где клиент оплачивает услуги и сам использует оборудование, инструментарий для получения услуги; работник сферы сервиса выступает только как консультант);

- предприятия, осуществляющие прокат предметов потребления (предприятия, оказывающие услуги по выдаче на определенный срок за соответствующую плату необходимых предметов потребления) [14].

На организацию производственных процессов, подбор персонала, оформление салонов обслуживания, развитие консультационных услуг, создающих удобства для клиентов, большое влияние оказывает качество услуг. По качеству услуг предприятие классифицируется на такие, как: предприятия, оказывающие услуги высшего класса (высокий класс обслуживания, высокопрофессиональный персонал); предприятия, оказывающие услуги обычного уровня качества (услуги, которые оказываются с соблюдением всех требований, предъявляемых к качеству выполнения услуг). По сути, данная классификация связана с рыночным позиционированием предприятия и может быть уточнена в зависимости от реализуемой им маркетинговой стратегии.

Итак, проведенный анализ позволяет утверждать, что одна из основных современных тенденций социально-экономического развития состоит в повышении значимости сервисной сферы. Рост числа и возможностей предприятий, работающих в сфере сервиса, приводит к насыщению рынка, что особенно ярко проявляется в крупных городах с высокой концентрацией населения, и обострению конкуренции. В этих условиях рыночный успех предприятия сферы сервиса определяется уровнем менеджмента. Для построения эффективной системы менеджмента предприятий сферы сервиса необходимо учитывать присущие им организационно-экономические особенности, рассмотренные в статье.

Литература

1. Балаева О. Н., Предводителева М. Д. Управление организациями сферы услуг. М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2010. 155 с.
2. Волкова А. А. Системы организации управления обслуживанием в гостиничном хозяйстве. СПб.: Изд-во СПбГУСЭ, 2011. 159 с.
3. Волкова А. А. Особенности управления развитием предприятий обслуживания населения // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2011. № 12. С. 41–45.
4. Ерохина Л. И., Башмачникова Е. В. Предприятие сферы сервиса. Управление прогнозируемыми процессами (теория и практика). М.: Флинта; МПСИ, 2005.
5. Менеджмент процессов / Под ред. Й. Беккера, Л. Вилкова, В. Таратухина, М. Кугелера, М. Роземанна. М.: Эксмо, 2007. 384 с.
6. Миропольский Д. Ю., Дятлов С. А., Плотников В. А., Попов А. И. Государство и рынок: проблемы выбора подходов к управлению развитием национальной экономики // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2011. № 1. С. 141–145.
7. Никифоров А. Д. Управление качеством. М.: Дрофа, 2004.
8. Организация, планирование и управление предприятиями электротехнической промышленности / Под ред. П. М. Стуколова. М.: Высш. шк., 1986. 319 с.
9. Организация производства на предприятии (фирме) / Под ред. О. И. Волкова, О. В. Девяткина. М.: Инфра-М, 2004. 448 с.
10. Переверзев М. П., Логвинов С. И., Логвинов С. С. Организация производства на промышленных предприятиях. М.: Инфра-М, 2010. 336 с.
11. Попов А. И., Плотников В. А. Выбор новой модели развития и модернизация: основы перехода к инновационной экономике // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2012. № 2. С. 197–209.
12. Попов А. И., Плотников В. А. Инновационно-креативный потенциал — основа наукоемкой экономики // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2011. № 4. С. 134–136.
13. Российский статистический ежегодник. 2012: Стат. сб. / Росстат. М., 2012. 786 с.
14. Технология торговых процессов / Под. общ. ред. А. Ф. Моргуна. М.: Экономика, 1986. 384 с.
15. Широнин В. М. Рынок, институты, общественный порядок: когнитивный аспект // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2012. № 6. С. 18–23.

References

1. Balayeva O. N., Predvoditeleva M. D. Management of the services sector organizations. M.: SU-HSE Publishing house, 2010. 155 p.
2. Volkov A. A. Systems of the organization of management of service in hotel economy. SPb.: Publishing house SPbGUSE, 2011. 159 p.
3. Volkov A. A. Features of management of development of the enterprises of service of the population // News of St. Petersburg University of Economics and Finance. 2011. N 12. P. 41–45.
4. Yerokhina L. I., Bashmachnikova E. V. Enterprise of the sphere of service. Management of predicted processes (theory and practice). M.: FLINTA; MPSI, 2005.
5. Management of processes / Under the edition of Y. Becker, L. Vilkov, V. Taratukhin, M. Kugeler, M. Rozemann. M.: Eksmo, 2007. 384 p.
6. Miropolsky D. Yu., Dyatlov S. A., Plotnikov V. A., Popov A. I. The State and market: problems of a choice of approaches to management of development of national economy // News of St. Petersburg University of Economics and Finance. 2011. N 1. P. 141–145.
7. Nikiforov A. D. Quality management. M.: Drofa, 2004.
8. Organization, planning and management of the enterprises of the electrotechnical industry / Under the edition of P. M. Mtukolov. M.: High School, 1986. 319 p.
9. Industrial engineering at the enterprise (firm) / Under the edition of O. I. Volkov, O. V. Devyatkin — M: Infra-M, 2004. — 448 p.
10. Pereverzev M. P., Logvinov S. I., Logvinov S. S. The industrial engineering at the industrial enterprises. M.: Infra-M, 2010. 336 p.
11. Popov A. I., Plotnikov V. A. Choice of new model of development and modernization: transition

- bases to innovative economy // News of St. Petersburg University of Economics and Finance. 2012. N 2. P. 197–209.
12. *Попов А. И., Плотников В. А.* Innovative and creative potential — a basis of the knowledge-intensive economy // News of St. Petersburg University of Economics and Finance. 2011. N 4. P. 134–136.
 13. *Russian* statistical year-book. 2012 / Rosstat. M., 2012. 786 p.
 14. *Technology* of trade processes / Under. general edition of A. F. Forgun. M.: Economy, 1986. 384 p.
 15. *Shironin V. M.* Market, institutes, public order: cognitive aspect // News of St. Petersburg University of Economics and Finance. 2012. N 6. P. 18–23.

А. С. Яхнюк

A. S. Yahnjuk

Экономическая безопасность регионов России в контексте присоединения к Всемирной торговой организации

Economic Safety of Regions of Russia in a Context of Accession to the World Trade Organization

Яхнюк Александр Сергеевич

Санкт-Петербургский государственный университет
Аспирант кафедры управления и планирования
социально-экономических процессов
им. заслуженного деятеля науки РФ Ю.А. Лаврикова
dekanat205@mail.ru

Yahnjuk Alexander Sergeevich

Saint-Petersburg State University
The graduate student of Chair of Management and
planning of social and economic processes named
by Yu. A. Lavrikov
dekanat205@mail.ru

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

экономическая безопасность, Всемирная торговая организация, регион

KEY WORDS

economic safety, World Trade Organization, region

РЕФЕРАТ

Выгоды от членства в ВТО не возникают автоматически, для их реализации необходимы модернизация экономики, реформирование многих элементов государственной политики поддержки национальных производителей, активизация поддержки слабых отраслей, а также четкое понимание национальных приоритетов.

ABSTRACT

Benefits from WTO's membership don't arise automatically, economy modernization, reformatting of many elements of the state policy of national producers support, activation of support of weak branches, and also a clear understanding of national priorities are necessary for their realization.

Присоединение Российской Федерации к Всемирной торговой организации (ВТО) в августе 2012 г. является важным шагом на пути ее интеграции в мировую экономику. Участие в этой глобальной организации открывает перед страной новые возможности для формирования совместно с другими странами-участницами «правил игры» на мировом рынке. Ожидается, что в перспективе членство в ВТО должно дать мощный импульс для динамичного и инновационного развития российской экономики, будет способствовать существенному улучшению инвестиционного климата в стране, так

как в качественно новых условиях конкуренции сама экономика и правила ее функционирования становятся более прозрачными и предсказуемыми для отечественных и иностранных инвесторов [1; 9 и др.].

Участие страны в ВТО снимает дискриминационные барьеры во внешней торговле и открывает перед отечественным бизнесом новые возможности для защиты своих интересов и расширения присутствия на внешних рынках. До присоединения России к ВТО общие потери российских компаний от применявшихся в их отношении дискриминационных мер

и недобросовестной конкуренции оценивались в сумму более 2,5 млрд долл. в год¹.

Вместе с тем, присоединение к ВТО неизбежно ведет к усилению открытости внутреннего рынка, снижению уровня протекционистской защиты и государственной поддержки его игроков и ужесточению условий конкуренции на нем. Таким образом, возрастает вероятность неблагоприятного воздействия внешних факторов на отечественное народное хозяйство, в связи с чем на первый план выступают вопросы обеспечения экономической безопасности страны в процессе ее интеграции в мирохозяйственные связи [5; 6].

В качестве основных угроз экономической безопасности России в контексте ее вхождения в правовое поле ВТО специалисты называют усиление ее импортной зависимости (включая зависимость от импорта продовольствия); чрезмерную открытость экономики и превращение России в топливно-сырьевую периферию развитых стран; рост безработицы и социальной напряженности. Так, в настоящее время около 36% продуктов питания, продаваемых в наших магазинах, завезены из-за рубежа. По мясу и молоку этот показатель составляет 40% (в то же время 90% импортных молочных продуктов завозится из Белоруссии и Украины), сахару — 42%. В крупных городах уровень импорта продовольствия достигает 70–80%. И это на фоне того факта, что, например, задолженность отечественных сельхозпредприятий по кредитам составляет 1,5 трлн руб. [4].

Представители ряда российских аграрных ассоциаций всерьез опасаются недобросовестной конкуренции со стороны зарубежных поставщиков продовольственных товаров и сокращения отечественного производства, вследствие чего под угрозой окажется продовольственная безопасность страны. Нельзя не сказать и о значительной импортной зависимости отечественной легкой и текстильной промышленности,

доля продукции которой на внутреннем рынке составила в 2011 г., по данным Минпромторга России, 21,6% (при критическом уровне безопасности для отрасли в 15%) [8].

Угроза консервации топливно-энергетической экспортной ориентации России выглядит в настоящее время достаточно реальной, однако присоединение страны к ВТО расценивается как один из шагов, направленных на содействие модернизации национальной экономики, поскольку международная торговля сырьем и углеводородами не регулируется правилами ВТО. Членство России в ВТО приведет к усилению конкурентного давления на реальный сектор экономики со стороны иностранных компаний. Российской промышленности придется конкурировать непосредственно с сильнейшими мировыми игроками, которые обладают опытом работы на зарубежных рынках, и ресурсами, достаточными для внешней экспансии. В наибольшей степени эта экспансия может затронуть субъекты Российской Федерации, в которых имеются реальные возможности замещения импорта собственным производством. Учитывая то, что Россия импортирует преимущественно предметы широкого потребления, к таким субъектам относятся, в первую очередь, регионы с развитой обрабатывающей промышленностью.

В исследовании «Регионы в ВТО» Аналитического центра «ВТО-ИНФОРМ»², проведенном в июне 2012 г., проанализированы как прямые потери РФ от членства в ВТО, отражающие сокращение объемов производства из-за открытия границ для импортной продукции, так и косвенные — из-за приостановки реализации инвестиционных проектов.

Специфика российской экономики заключается в том, что многие отрасли обрабатывающей промышленности локализованы в небольшом числе регионов, где они являются системообразующими. Особенно велик уровень локализации

²Аналит. центра «ВТО-ИНФОРМ» [Электронный ресурс] // URL: <http://wto-inform.ru> (дата обращения: 18.03.2013).

¹Придется бороться // Взгляд. 06.06.2012.

в отечественной автомобильной и текстильной промышленности. Так, доля автомобилестроения составляет 60% в объеме промышленного производства Республики Бурятия, 43% — Калининградской области, 37% — Самарской области, 36% — Ульяновской области, 29% — Приморского края, 23% — Республики Татарстан. Доля текстильной промышленности в объеме промышленного производства Ивановской области составляет 43%. В тех регионах, где концентрируются наиболее уязвимые, с точки зрения возможностей их импортозамещения, отрасли промышленности, может наблюдаться ощутимое сокращение производства товаров и услуг и, как следствие, негативные социальные последствия.

Согласно указанному исследованию, негативные последствия от вступления России в ВТО могут составить в целом около 25% от рассчитанного на период до 2020 г. прироста объема выпуска продукции, в том числе прямые потери роста — 2,9% и упущенные возможности роста — 22,2%. Это приведет к сокращению от 171 до 342 тысяч рабочих мест. При этом эксперты Аналитического центра оценивают как минимальное негативное влияние членства в ВТО на нефтепереработку, нефте- и газохимию, металлургию (в связи с их экспортной ориентацией и значительным объемом инвестиций в развитие и модернизацию производства за последние 5 лет).

Среди системообразующих отраслей промышленности, для которых вступление в ВТО представляет наибольшую угрозу, можно выделить следующие: автомобильная и авиационная промышленность (Нижегородская, Самарская, Ульяновская области, Хабаровский край); другие виды машиностроения (Владимирская, Калужская, Пензенская, Курганская, Новосибирская области, Мордовия); легкая промышленность (Ивановская, Владимирская области); пищевая промышленность (Краснодарский, Ставропольский, Алтайский края, республики Северного Кавказа).

Следовательно, помимо различных от-

расловых эффектов, последствия вступления в ВТО будут иметь и региональное измерение. Регионы России существенно различаются по специализации экономики. Это означает, что на региональном уровне влияние членства в ВТО на промышленное развитие может различаться в очень широком диапазоне. Потенциально выигрывают от присоединения России к ВТО те регионы, промышленность которых ориентирована на экспорт. Это регионы, в которых развиты металлургия, отрасли химической промышленности, в том числе производство минеральных удобрений, отрасли топливно-энергетического комплекса (Вологодская, Липецкая, Челябинская, Тюменская области, Красноярский край, Республика Хакасия, Ямало-Ненецкий автономный округ).

Для «открытых» регионов, уже активно вовлеченных в мировую торговлю (преимущественно экспортно-сырьевых и транзитных), вступление в ВТО несет в себе меньшие риски, так как с середины 1990-х гг. они начали адаптироваться к условиям и особенностям соответствующих мировых рынков. К данной категории относятся менее четверти субъектов Российской Федерации, в которых проживает треть населения страны.

Следует отметить, что ряд регионов, попадающих в группу риска в связи с присоединением страны к ВТО, расположены в Приволжском федеральном округе. В них расположены крупные импортозамещающие промышленные производства, в том числе машиностроительные, авиастроительные, ракетно-космические, химические и пищевые. Многие из них являются системо- и градообразующими предприятиями, от положения которых в значительной степени зависит социальная и экономическая ситуация не только в местах их расположения, но и в округе, а в ряде случаев — в стране в целом. Ужесточение конкурентного давления извне при сложившемся в регионах округа сравнительно высоком уровне концентрации производства, преимущественно промышленном типе занятости и недостаточ-

ном развитии малого и среднего бизнеса несет в себе серьезные социальные риски.

Выделение территорий максимально-го риска не означает неизбежность негативных последствий членства России в ВТО. В целом позитивное или нейтральное влияние на промышленность может значительно варьироваться на региональном, а тем более на муниципальном уровне, причем как в положительную, так и в отрицательную сторону. Для этого необходимо с максимальной выгодой использовать предусмотренный соглашением о присоединении России к ВТО «переходный период» для адаптации к новым условиям экономики и государственной политики в сфере экономики.

Необходимо адаптировать систему мер государственного регулирования, в том числе технического, к требованиям этой организации, а также изменить механизмы государственной поддержки. У государства остается весьма богатый арсенал «разрешенных» мер поддержки и регулирования, которые давно и с успехом используются во многих развитых странах. К ним, в частности, относятся: государственная поддержка развития транспортной и социальной инфраструктуры, инфраструктуры сбыта произведенной продукции и конкурентного рынка товаров производственного назначения, развития информационно-консультативных служб, стимулирование процессов кооперирования и многие другие меры. ВТО разрешает также использовать антидемпинговые, специальные защитные, компенсационные и другие меры. Кроме того, в рамках российских обязательств есть возможность увеличивать действующие ввозные пошлины на основе мотивированных обращений бизнеса [2].

Правительством в тесном взаимодействии с бизнес-сообществом формируется комплекс мер по адаптации экономики Российской Федерации к условиям членства в ВТО. Это и подготовка квалифицированных кадров, способных проводить сложные антидемпинговые расследования, отстаивать интересы

бизнеса в торговых спорах, и проведение мониторинга по импорту для целей начала расследований [3]. Важным инструментом поддержки могут стать преференции отечественным поставщикам в рамках госзакупок [7].

В условиях усиления глобальной конкуренции возрастает значение мер поддержки экспорта в формах, не противоречащих нормам ВТО. Учитывая это, необходимо предусмотреть механизмы кредитной, гарантийной и страховой поддержки российского экспорта. Один из важных инструментов такой поддержки уже создан — это Агентство по страхованию экспортных кредитов, которое оказывает поддержку предприятиям малого и среднего бизнеса, выходящим на мировой рынок высокотехнологичной продукции.

Адаптация российской экономики к условиям ВТО должна быть направлена на повышение ее конкурентоспособности и развитие внутренней конкурентной среды. Значимым ресурсом при этом может стать использование объективных конкурентных преимуществ регионов (географического положения, близости к новым центрам экономического развития, наличия сырьевых ресурсов, т. е. традиционных базовых факторов конкурентоспособности).

Повышению конкурентоспособности внутреннего производства будет способствовать эффективное использование действующих институтов развития — технико-внедренческих особых экономических зон, наукоградов, технопарков, бизнес-инкубаторов и инновационных кластеров. Значительную роль в повышении конкурентоспособности экономик регионов должны сыграть действия региональных властей по поддержке малого и среднего бизнеса.

В то время как на Западе большая доля инноваций и технологических прорывов приходится именно на средние и малые предприятия, в России число инновационных малых предприятий крайне невелико. Становится все более очевидным, что Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209 «О развитии

малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» должен быть дополнен конкретными программами поддержки инновационного бизнеса в субъектах Федерации и в муниципальных образованиях. Необходимо активное воплощение в жизнь обозна-

ченных в Законе инвестиционных фондов и технопарков. Огромную роль в повышении конкурентоспособности должна играть политика субъектов РФ, направленная на формирование территорий инновационного развития и развитие инновационных кластеров.

Литература

1. *Вертакова Ю. В., Плотников В. А.* Теоретические аспекты учета динамических характеристик социально-экономических систем в управлении региональным развитием // Известия Русского географического общества. 2011. Т. 143, № 6. С. 42–50.
2. *Воробьев И.* Неподведенные итоги: Россия в ВТО // Экономическая политика. 30.01.2013.
3. *Кецба Т. А.* Повышение эффективности использования консалтинговых услуг в процессе обеспечения национальной экономической безопасности // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2012. № 1. С. 103–105.
4. *Мельников А.* Проблемы продовольственной безопасности России в современных условиях // АПК: экономика, управление. 2012. № 10. С. 23–26.
5. *Одинцов С. С.* Моделирование предметной области социально-экономической системы в процессе обеспечения экономической безопасности // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2012. № 1. С. 129–132.
6. *Плотников В. А.* Изменения глобальных институтов управления под влиянием национальных экономических интересов (по материалам XII Петербургского международного экономического форума) // Экономика и управление. 2008. № 3. С. 7–9.
7. *Плотников В. А., Гущин А. Ю.* Электронный аукцион как инновационная форма взаимодействия государства и предпринимательства // Вестник ОрёлГИЭТ. 2012. № 3. С. 12–16.
8. *Стратегия развития легкой промышленности России на период до 2020 года.* М.: Минпромторг России, 2010.
9. *Яхнюк А. С.* Перспективы экономической безопасности России в условиях присоединения к Всемирной торговой организации // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2012. № 5. С. 134–137.

References

1. *Vertakova Yu. V., Plotnikov V. A.* Theoretical aspects of the accounting of dynamic characteristics of social and economic systems in management of regional development // News of the Russian geographical society. 2011. V. 143, N 6. P. 42–50.
2. *Vorobyev I.* Unforseen results: Russia in the WTO // Economic policy, 30.01.2013.
3. *Ketsba T. A.* Increasing of efficiency of use of consulting services in the course of ensuring national economic security // News of St. Petersburg University of Economics and Finance. 2012. N 1. P. 103–105.
4. *Melnikov A.* Problems of food security of Russia in modern conditions // Agrarian and industrial complex: economy, management. 2012. N 10. P. 23–26.
5. *Odintsov S. S.* Modeling of subject domain of social and economic system in the course of ensuring economic safety // News of St. Petersburg University of Economics and Finance. 2012. N 1. P. 129–132.
6. *Plotnikov V. A.* Measurement of global institutes of management under the influence of national economic interests (on materials of the XII St. Petersburg International Economic Forum) // Economy and management. 2008. N 3. P. 7–9.
7. *Plotnikov V. A., Guschin A. Yu.* Electronic auction as innovative form of interaction of the state and business // Messenger of Orlovsky State Institute of Economy and Trade. 2012. N 3. P. 12–16.
8. *Strategy of development of consumer industry of Russia for the period till 2020.* M.: MIT of Russia, 2010.
9. *Yakhnyuk A. S.* Prospects of economic safety of Russia in the conditions of joining to the World Trade Organization // News of St. Petersburg University of Economics and Finance. 2012. N 5. P. 134–137.

В. Б. Александров

V. B. Aleksandrov

Катастрофизация общественного сознания: современная ситуация и отечественная культурная традиция

Catastrofization of Public Consciousness: Modern Situation and Domestic Cultural Tradition

Александров Владимир Борисович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Заведующий кафедрой культурологии и русского языка
Доктор философских наук, профессор
vladboralex@mail.ru

Aleksandrov Vladimir Borisovich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg)
Head of the Chair of Culturology and Russian Language
Doctor of Science (Philosophy), Professor
vladboralex@mail.ru

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

катастрофа, архетип, эсхатология, апокалиптика, концептуализм, прагматизм

KEY WORDS

catastrophe, archetype, eschatology, apocalyptic, conceptualism, pragmatism

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются сложившиеся в русской культурной традиции и русской философии способы отношения к феномену катастроф. Автор определяет основные архетипы, в свете которых в сознании русского народа происходит восприятие катастроф. Специальному рассмотрению подвергается свойственное русской философии апокалиптическое видение истории и следующее из него понимание катастроф.

ABSTRACT

In the article examined folded in Russian cultural tradition and Russian philosophy methods of attitude toward the phenomenon of catastrophes. An author determines basic archetypes in the light of that there is perception of catastrophes in consciousness of the Russian people. The special consideration the peculiar to is exposed to Russian philosophy apocalyptic vision of history and ensuing from him understanding of catastrophes.

Слово «катастрофа» претендует на роль одного из символов современной эпохи. Начиная от сбоев в работе систем отопления, подачи электроэнергии до страшных потрясений, связанных с авариями на атомных электростанциях, подводных лодках, нефтепроводах и пр., катастрофы становятся постоянным спутником современного человека. приметой времени становится взаимосвязь техногенных, природных и социальных катастроф. Подобное положение дел сложилось, естественно, не сразу. Весь XX в. характеризуется тенденцией нарастания роли фактора ка-

тастроф в различных сферах общественной жизни. Наиболее прозорливые мыслители зафиксировали эту тенденцию еще в начале прошлого столетия. Так, Н. А. Бердяев в 1920-х гг. писал, что «не может быть особенных споров о том, что не только Россия, но и вся Европа и весь мир вступают в катастрофический период своего развития» [1, с. 4].

Преобразование катастроф в повседневное явление имеет целый ряд причин. Наиболее очевидными среди них являются усложнение технологической среды, возрастание масштаба технических

систем, обеспечивающих существование современного человека, зависимость их успешного функционирования от огромного числа факторов, действие которых оказывается трудно прогнозируемым. Такими факторами являются природные катаклизмы, которые могут иметь весьма разрушительные последствия для сложных технологических систем; несоответствие профессионального и личностного уровня работников тем требованиям, которым должен удовлетворять специалист, обслуживающий данные системы, ошибки в расчетах и пр. Не последнюю роль играет сегодня и углубляющаяся взаимозависимость различных регионов земного шара, в силу чего технические и социальные катастрофы, возникающие в отдельных странах, могут приобретать международный характер.

Катастрофизация общественной жизни обуславливает катастрофизацию общественного сознания. Современный человек приучается жить в ожидании катастроф, начинает воспринимать катастрофические потрясения как неустрашимую черту общественной жизни. Укреплению названной тенденции во многом способствует глобализация информационных процессов, выражающаяся, в частности, в повышении «плотности катастрофической информации» в определенный период времени, благодаря чему в общественном сознании катастрофизм становится *мировым* явлением, определяющим лицо современной эпохи. Соответственно, понятие катастрофы становится одной из важнейших категорий из числа тех, на основе которых осмысливается природа социальной реальности, происходящие в ней изменения, а также особым экзистенциалом, в свете которого человек переживает условия своего существования, выстраивает возможные образы будущего человеческого общества и прогнозирует собственную жизнь. Одной из примет такого положения дел является периодически возникающее в массовом сознании ожидание «конца света», чувство непредсказуемости собственного бытия,

выражающееся в неготовности и нежелании долгосрочного планирования собственной жизни.

Кроме вполне объективных оснований, катастрофизация общественного сознания имеет и субъективные причины, суть которых заключается в готовности последнего воспринимать катастрофы как неустрашимую черту общественной жизни. Нам представляется возможным говорить о существовании некоторых общих тенденций, касающихся отношения к катастрофам, свойственных общественному сознанию той или иной национально-культурной общности. При этом, конечно, следует иметь в виду, что это отношение преломляется через особенности психологии конкретных социальных групп. Наиболее склонны к катастрофическому восприятию действительности социальные категории, испытывающие чувство неуверенности в будущем, в возможности сохранения условий приемлемого уровня существования. Именно эти категории классически описаны Э. Фроммом как бегущие от свободы. Однако за подобной констатацией не должно исчезать из поля зрения то обстоятельство, что существуют и тенденции в отношении к катастрофическим явлениям, укорененные в национально-культурной традиции. Эти тенденции могут выражаться в готовности к видению социальной реальности через призму катастрофы. Национально-культурная традиция может заключать в себе потенциал противостояния катастрофизации общественной жизни, или, наоборот, выступать своего рода «спусковым механизмом», облегчающим возникновение катастрофических событий.

В связи с тем что в российской действительности катастрофы становятся все более часто встречающимся явлением, рассмотрение культурных оснований этого феномена представляется весьма актуальным.

Приступая к подобному рассмотрению, следует отметить, что национально-культурная традиция может быть представлена на двух уровнях. Во-первых, на уровне обыденного сознания, формирующегося на основе непосредствен-

ного жизненного опыта многих поколений, и, во-вторых, на уровне философии, рефлекслирующей на тему категорий культуры. При этом, конечно, следует иметь в виду, что философия, будучи самосознанием, в первую очередь духовной элиты, выражает действительную культурную традицию с определенной «степенью точности».

Рассматривая отношение к катастрофам, сложившееся на уровне обыденного сознания, следует отметить, что противоречивая история России, наполненная многими катастрофическими событиями, способствовала формированию неоднозначного отношения к феномену катастрофы. Мы выделим *две основные линии*.

Первая линия достаточно отчетливо прослеживается в русском фольклоре, сказках, былинах, пословицах и поговорках. Эта линия в свою очередь характеризуется двумя основными тенденциями. Одна из них заключается в облегченном отношении к феномену катастроф, как чему-то такому, что регулярно происходит и что русский человек способен преодолеть. Эта тенденция заключает в себе определенный потенциал снижения серьезности и ответственности при рассмотрении причин катастроф и разработке мер по их недопущению в дальнейшем.

Рассматриваемая тенденция имеет в своей основе ряд архетипов, выражающих исторический и духовный опыт русского народа. В частности представляется, что данный тип сознания является кристаллизацией таких фундаментальных архетипов, свойственных русской культуре, как архетип богатырской силы и архетип нечистой силы. Богатырская сила имеет волшебнo-чудесный характер и неминуемо побеждает нечистую силу, которая может выступать в виде фантастических существ, разбойников и т. п.

Вместе с тем можно говорить и о другой тенденции — тенденции бережного, сохранного отношения к природе, рассмотрении природы как источника жизненных сил, благодарно отзывающегося

на уважительное отношение к ней. За этой тенденцией стоит, на наш взгляд, архетип матери-земли или более широко — матери-природы, единение с которой придает человеку силу и спасает его в самых губительных ситуациях. Природа (животные, растения, земля) не обманывает человека, от которого требуется лишь необходимый потенциал доброты.

Архетип волшебной богатырской силы определяет такие черты культурной традиции, как иррационально-героическое понимание русским человеком собственного национального характера, так или иначе полагающее иррациональность действительности, овладеть которой можно лишь волевым, героическим усилием (вспомним русскую «дубинушку», которая должна заменить машину англичанина-мудреца). Границами этой традиции является пренебрежение мелочами, своего рода расточительность, тяга к глобальному видению, особый «вкус» к мировоззренческой рефлексии, часто заслоняющей конкретное видение проблем, привычка к трудностям в повседневной жизни и даже ироническое отношение к ним («что русскому хорошо, то немцу — смерть»), отсутствие тяги к комфорту.

Второй архетип проявляется в традиции нравственного отношения к природе, укорененном в общественном сознании чувстве гармонии человека и природы, готовности к единению с ней как своим естественным союзником.

Названные архетипы составляют противоречивое единство, в котором та или иная сторона может приобретать, в зависимости от конкретных условий, доминирующее значение. В случае доминирования архетипа чудесным образом обретенной богатырской силы тема катастрофы начинает приобретать черты образа испытаний, в которых обнаруживается характер нации, более того, ее историческая судьба. На этой волне происходит формирование настроения героически-жертвенного преодоления последствий катастроф, за которым, к сожалению, нередко теряется значе-

ние рационального осмысления их причин, необходимости выработки и принятия организационных и технических мер, которые бы исключили повторение случившего в будущем.

Одним из опасных следствий подобного восприятия катастрофы в обыденном сознании выступает феномен привыкания к случающимся трагедиям, снижение уровня драматизации катастрофических происшествий, отношение к ним как к естественной и неустранимой стороне российской действительности. Сегодня эта тенденция укореняется в фольклоре, анекдотах, юморесках, звучащих со сцены, и пр. Данное обстоятельство очевидно играет двоякую роль: с одной стороны, названный процесс выступает формой терапии общественного сознания, а с другой — притупляет чувство опасности, подавляет способность осознания продолжающейся безответственности. Исчерпание названной тенденции начинает рождать чувство опасности, гибельности подобного мироощущения, которое находит основание для своего преодоления в хранящемся в народном сознании архетипе матери-земли, а значит, в готовности к рациональному, бережливому отношению к условиям своего существования, к той почве, укоренение в которой делает осмысленной веру в существование будущих поколений.

Вторая линия восприятия феномена катастроф укоренена в религиозном сознании. Ее общая направленность также характеризуется иррациональным, мистифицирующим отношением к катастрофам, которое в этом типе сознания обретает фаталистически-эсхатологическое содержание.

Не претендуя на исчерпывающий перечень, назовем три основных архетипа, на основе которых происходит отражение в этом слое духовной традиции феномена катастрофы. Первый из них, в соответствии с основополагающим библейским мифом, мы назовем архетипом Великого потопа. Он выступает образом катастрофы, посланной людям за их прегрешения

в земной жизни, и выражает ее очищающий характер. Второй архетип может быть определен как архетип Вавилонской башни. В нем закодирован извечный страх перед катастрофами, являющимися следствием технологической гордыни людей, слишком глубоко уверовавших в свои созидательные возможности.

Третий архетип, играющий большую роль в формировании отношения к катастрофическим явлениям, мы определим как архетип царя Вальтасара. Этот архетип составляет коренящееся в глубинах общественного сознания представление о правителе, несправедная жизнь которого привела к гибели всего царства.

Перечисленные архетипы существуют в культурах различных народов, часто настолько далеко удаленных друг от друга территориально, что объяснить это простым заимствованием не получается [6]. По-видимому, можно говорить о том, что существует некоторое подобие в историческом опыте различных народов, что обуславливает подобие ментальных схем.

В прошлые эпохи человечество сотрясало, прежде всего, природными и социальными катаклизмами. Поэтому на первый план выходил архетип Великого потопа. В дальнейшем с развитием науки и ее технических приложений, вызывающих ощущение разрушения привычных устоев общественной жизни, актуализируется архетип Вавилонской башни. В эпоху техногенной цивилизации наряду с природными катаклизмами в жизнь общества входят техногенные катастрофы, последствия которых становятся все более значительными. На первый взгляд, специфика техногенных катастроф состоит в том, что по самой своей сути они предполагают возможность рационального установления их причин, как субъективных, так и объективных. Однако рационализация представления о каждой конкретной катастрофе не гарантировала исключения катастроф из общественной жизни («как бы ни старались, все равно где-нибудь да рванет»). Соответственно, так или

иначе, не исключались фаталистические мотивы в отношении к катастрофам, перенесение ответственности за происходящие потрясения на человеческую гордыню, не совпавшую с Божественным провидением. Интересно, что архетип Вавилонской башни зашифрован и в ряде учений русских философов, о чем мы скажем ниже.

В настоящее время все более очевидным становится то обстоятельство, что важнейшим фактором возникновения техногенных, социальных и в ряде случаев природных катастроф становится «человеческий фактор», качество проводимой политики, принимаемых решений, нравственного уровня тех, кто осуществляет их исполнение. Это обстоятельство приводит к тому, что осмысление причин катастроф так или иначе выводит общественное сознание на оценку роли власти, скепсис по поводу нравственного уровня которой всегда был силен в сознании русского народа. Иными словами, происходит актуализация архетипа, который мы определили как архетип царя Вальтасара.

Концептуализация национально-культурной традиции осуществляется в философских построениях русских философов. Следует отметить, что в русской религиозной философии был наработан круг идей, которые сегодня так или иначе востребуются в связи с осмыслением роли катастроф в общественном сознании. За многими из них стоят архетипы, укорененные в историческом опыте русского народа.

Ощущение нарастания катастрофического начала в общественной жизни и в природе многими русскими религиозными философами осмысливалось в свете апокалиптически-эсхатологического мировосприятия. Как отмечал, например, Г. П. Федотов, «русская религиозность всегда отличалась особой эсхатологической напряженностью» [4, с. 149]. Апокалиптическое сознание есть предельное выражение ощущения нарастания катастрофических процессов, разного рода социальных катаклизмов, неспособности человека предотвратить их и в полной

мере преодолеть все их разрушительные последствия. Формированию этого типа сознания могут способствовать и достижения науки, обосновывающие конечность земной формы жизни, Солнечной системы и Вселенной в целом. Как заметил С. Н. Булгаков, апокалипсисы могут включать в себя «„откровения“ и из области космологии и астрономии, и физики, и демонологии, и ангелологии, и истории в прошедшем и будущем — словом, это настоящий «народный университет» разных знаний» [2, с. 376].

Из идеи апокалипсиса следовал вопрос о том, в чем состоит смысл активности человека, в частности его усилий по развитию культуры, перед лицом неизбежного катастрофического завершения человеческой истории. Русские философы, принимая идею апокалипсиса, все же не могли отказаться от признания значимости человеческой активности, поскольку именно она, по их мнению, придает смысл человеческому существованию.

Рассмотрим основные модели трактовки смысла человеческой активности перед лицом надвигающегося катастрофического завершения истории. Две из них принадлежат перу Г. П. Федотова.

Первая модель исходит из выдвинутой Н. Ф. Федоровым идеи условного характера библейских пророчеств. Г. П. Федотов поясняет его мысль так: «Бог приоткрывает будущее для человека... для того чтобы влиять на его волю, его поведение, от которого это будущее зависит» [4, с. 154]. Это означает, что у человека есть шанс избежать печального финала. «История может идти от катастрофы к катастрофе, — пишет Г. П. Федотов. — ...Однако история не демонстрация классического лабораторного опыта и не постановка давно уже написанной драмы. Человеческая свобода входит в состав ее, образуя самую ее ткань. Поставленная между миром природы и миром благодати, человеческая свобода сообщает истории ее непредвидимость» [Там же]. Значение этой «непредвидимости» питает веру, надежду и любовь человека и может привести к

спасению. Именно возможность спасения делает осмысленным культурное делание перед лицом катастрофического завершения истории. Правда, особенность этой концепции заключается в том, что личное «заслоняет социальное», поэтому в рамках этой концепции «целое, как сфера или объект деятельности... все равно обречено на неудачу и гибель» [Там же, с. 155]. Иными словами соответствующий способ мышления малопродуктивен для сохранения целостности человеческого социума.

Вторая модель предлагает путь близкий эволюционизму. По словам Г. П. Федотова, смысл культурной деятельности заключается в том, чтобы человечество стало «возрастать в духе свободной теократии, когда все народы принимают в свое сердце правду христианства» [Там же]. По сути дела, речь идет о моральном совершенствовании человечества, на основе которого организуется «общее дело», движимое духом свободы [Там же], позволяющее избежать катастрофического конца.

Обе эти концепции, как мы видим, ориентируют не на пассивное принятие идеи катастрофического конца истории, погружение в катастрофическую пучину исторического процесса, а на активное культурное делание, имеющее смыслом или личное спасение через развитие человеком самого себя, или нравственное совершенствование общества.

Третий подход к наполнению смыслом человеческой активности в направлении утверждения добра и развития культуры, в соответствии с апокалиптическим видением истории, принадлежит Н. А. Бердяеву. Критически относясь к идее прогресса как движения к совершенному обществу, для которого предшествующие поколения «унавоживают» почву, он полагал, что история человеческого общества на каждом своем этапе характеризуется борьбой между добром и злом, началом Божественным и началом дьявольским. Эта борьба проявляется в социальных катастрофах, которые становятся все более страшными и разрушительными. «В грядущем,

— писал Н. А. Бердяев, — предстоит небывалая борьба добра и зла, Бога и дьявола, света и тьмы. Смысл истории заключается в раскрытии этих противоположных начал, в их противоборстве и в окончательном трагическом столкновении одного и другого начала» [1, с. 159]. Такое видение смысла исторического процесса продиктовано, согласно Бердяеву, изменением темпа исторического развития, и «темп этот не может быть назван иначе, как катастрофический». В концепции Бердяева нарастание катастрофичности общественной жизни — это, по сути дела, мировой процесс, которым завершается земная история и вновь начинается история небесная, которая предшествовала земной. Бердяев убежден, что подобная логика в полной мере соответствует духу христианского вероучения.

Вместе с тем он полагает, что такой способ мышления не означает призыва к пассивности, фаталистического ожидания конца истории. В нем заключается призыв к активному утверждению положительного начала, творческому противостоянию разрушительной тенденции, в котором победа не является гарантированной. Как и Федотов, он видит залог этой победы в человеческой свободе, которая только и может привести человека к успешному противостоянию катастрофической тенденции в историческом процессе. Можно не принимать идею Бердяева о небесной истории, но нельзя не согласиться с тем, что преодоление катастрофичности общественной жизни означало бы переход к другому типу исторического процесса.

Четвертый вариант оправдания человеческой активности перед лицом апокалиптического видения истории содержится в получившей распространение в России философии марксизма, в частности в развиваемом в ней материалистическом учении об обществе. Этот подход связан с оптимистическим пониманием конца истории, который наступает как следствие действия объективных законов общественного развития. Как заметил С. Н. Булгаков, «фатум

закономерности, открытием которого так гордится марксизм, есть именно изначальная черта апокалиптики» [2, с. 381]. В этой теории происходит подчинение настоящего образу желаемого будущего, умозрительно сконструированной концепции исторического процесса. Смысл человеческой активности не в избегании, а в приближении этой высшей стадии развития на основе познания объективных законов развития общества. В этой теории есть черты, роднящие ее с концепцией Бердяева. В частности, парафразом его идеи о нарастании борьбы между божественным и дьявольским началом выглядит марксистское учение об обострении классовой борьбы, которая происходит как внутри страны, так и на международной арене. Правда, в случае благоприятного исхода, завершение ее понимается по-разному. У Бердяева — это небесная история, в марксизме — это коммунизм, вполне земное состояние общества, которое, тем не менее, тоже представляет другой тип истории.

С апокалиптическим видением истории в духе марксизма, сознают его носители это или не сознают, связан особый способ мышления, который можно определить как концептуализм. Парадоксальность этого способа мышления заключается в том, что, говоря от имени всеобъемлющей социальной теории, он, в конечном счете, рассчитывает не на рациональную аргументацию, а на эмоции и революционный энтузиазм. С этим способом мышления мы сталкиваемся и в наши дни. Он, по словам Булгакова, провоцирует «свой народ на поступки отчаяния... на безумные взрывы революции, какими ознаменовался век апокалиптики, романтического утопизма, порождаемого отчасти исторической безнадежностью» [Там же, с. 380].

Еще одной чертой концептуалистского детерминистического мышления, рассматривающего историю как закономерный процесс, сущность которого познана соответствующей теорией, является формирование подхода к катастрофам

как чему-то случайному, выпадающему из хода исторического процесса. Предпосылки подобных явлений, их причины могут быть познаны, и благодаря этому катастрофы будут исключены из социальной жизни. Этот способ мышления присущ материалистическому пониманию истории, на котором базируется идеология «планово и поступательно развивающегося общества». Для этой философии дух катастрофизма является неприемлемым. Ее принципиальной установкой выступают положение о возможности научного понимания исторического процесса и основанный на нем принцип научной же организации социальных преобразований. Партия, ее вожди, руководствуясь этой идеологией, ведут народ «от победы к победе».

Катастрофизм, согласно этой идеологии, не совместим с духом оптимизма, на возвращение которого она направлена. Катастрофические явления в рамках этой идеологии или переносятся в прошлое (это касается, прежде всего, социальных катастроф), или на территорию капиталистических стран, где важнейшим фактором такого рода явлений выступает рыночная конкуренция, целью которой является прибыль любой ценой. Катастрофы на территории созидания нового общества оказываются не чем иным, как следствием преступной халатности или даже вредительской деятельности.

Однако такой подход, подчиняя познание социальных проблем образу конца истории, в качестве которого выступает принципиально новый, высший тип общественного устройства, каковым выступает коммунизм, оказывается иллюзией. Апокалиптическое мышление в качестве позитивной альтернативы всегда имеет своим следствием победу или воли, или веры, или революционного порыва, над рациональными аргументами, что создает возможность новых катастрофических явлений. Как замечает Г. Флоровский в своей работе, посвященной личности молодого Герцена, «фатализм» может рождать героизм, свойственный романтическому мироощущению, волю к действию,

давать парадоксальное соединение иррационализма и индивидуализма [5]. Это мироощущение, по наблюдению Флоровского, связано с катастрофическим восприятием истории и, как следствием из него, переживанием современности как эпохи «переходной», как водораздела двух миров.

Концептуализм в отечественном общественном сознании можно рассматривать как проявление выше отмеченной традиции глобалистского видения исторического процесса, пренебрегающего различного рода частностями — культурными особенностями, сложившейся социальной ситуацией, человеческим фактором.

Концептуалистское сознание, опирающееся на догматическую убежденность во владении объективными законами общественного развития, само может выступить источником катастроф по той причине, что ему свойственно выдвигать непродуманные глобальные проекты, которые на проверку оказываются ни технически, ни материально, ни социально не обоснованными.

Концептуалистское толкование социальных проблем является одним из беспроектных методов ведения политических дискуссий. Беда, однако, заключается в том, что политические элиты, сменяющие друг друга во власти, навязывая стране все новые преобразования (в сфере образования, совершенствования армии, пенсионного обеспечения и т. п.), соответствующие предлагаемым ими концепциям, делают народ заложником своих политических игр, заставляя пребывать его в непреходящей лихорадке социальных потрясений и переживаний по поводу неясности жизненных перспектив.

Концептуалистскому мышлению, связанному с апокалиптическим видением истории, противостоит мышление прагматическое. Это противостояние специфическим образом выразил С. Н. Булгаков, который полагал, что апокалиптическое мышление следует отличать от мышления пророков. Последнее создает образ будущего в самом общем плане,

фиксирует его самые общие черты. Пророк в большей степени, чем апокалиптик, живет и действует в настоящем. Этот способ мышления определяет «субъективное творческое, антидетерминистическое», или, выражаясь по-современному, «прагматическое» отношение к истории. «Недаром, — подчеркивал С. Н. Булгаков, — пророки являются вместе с тем и крупнейшими общественными, а иногда и государственными деятелями и патриотами; с величайшим подъемом религиозного чувства они соединяют трезвый реализм» [2, с. 380]. Думается, что такой прагматический способ мышления в настоящее время востребован в большей степени, нежели апокалиптический, подчиняющий настоящее финальной неизбежности.

Исторически для нашей страны прагматический способ мышления менее характерен, однако современная социально-экономическая ситуация делает его все более востребованным. Подход, который предлагается в рамках данного типа сознания, ориентирует на решение конкретных проблем, которые могут затрагивать технологию, принципы организации в соответствующей сфере деятельности, кадровые проблемы. Конечно, носители подобной идеологии нередко «оснащают» свои рассуждения и метафизическими украшениями. Однако роль их в данном случае откровенно служебная. Прагматизм обычно указывает на конкретные просчеты в управлении, кадровой политике, системе финансирования, которые привели к тяжелым последствиям в том или ином конкретном случае.

Вместе с тем следует иметь в виду, что такое конкретное мышление далеко не всегда гарантирует успех. Его результативность определяется реализуемыми в ходе конкретного анализа методологическими установками, которые, как известно, коренятся в некоторой системе общих представлений о природе социальной реальности, закономерностях ее развития. Сам по себе прагматизм не гарантирует от катастрофических последствий. Более того, прагматизм, игнорирующий системное, историческое и

перспективное видение проблемы, сам может стать источником таких.

В завершение назовем еще один весьма важный подход к пониманию истоков катастрофичности, представленный в русской философской мысли. Мы имеем в виду идеи, высказанные по этому поводу русскими консерваторами, в частности выдающимся отечественным мыслителем К. Н. Леонтьевым. Причину катастрофических событий он видел в уходе от национальной культурной традиции, связанном с развитием науки и ее технических приложений. Технический прогресс, согласно Леонтьеву, изначально губелен и может привести к катаклизмам, разрушающим существующую цивилизацию. Выражая эту интеллектуальную тенденцию, он выступал против «оргии прикладных усовершенствований», которая может положить конец современной цивилизации. Именно так, согласно Леонтьеву, исчезла античная цивилизация, которую отвергло христианство. Он полагал, что современная ему прикладная, «утилитарная наука» дошла «почти до безумия и разврата своими телефонами, фонографами, электрическими освещениями и т. д.» [3, с. 252]. С роковыми изменениями в науке связано распространение несущих гибель социальных ценностей буржуазного общества. «...В самой жизни все разрушительные явления современности: парламентаризм, демократизм, слишком свободный и подвижной капитализм и не менее его свободный и подвижной пролетариат неразрывно связаны с ускорением вообще механического и психического движения (с паром, электричеством, телефоном и т. д.)» [Там же, с. 254]. Суть катастрофических изменений он видел в разрушении органичности и целостности общественной жизни, которое, в частности, следует из «торжества химии, физики и механики над всем живым, органическим». Преодоление опасности катастрофических последствий технических достижений он видел в сохранении и противопоставлении им «организованного строя», духовного по своей природе. Этот строй должен быть

укоренен в национальной традиции, которая неразрывно связана с православной церковью и христианской верой. Конечно, история «не прислушалась» к предупреждениям русского мыслителя и пошла по пути «разврата телефонами, фонографами, электрическими освещениями и т. д.» и дальнейшего расширения парламентаризма, демократизма и пр. Однако мысль о том, что научно-технические достижения, новейшие социальные технологии необходимо ставить перед лицом национально-культурной традиции, является, без сомнения, продуктивной.

Таким образом, противоречивость исторического опыта русского народа нашла свое выражение в различных формах отношения к феномену катастроф. В русской философии не только глубоко осознана нарастающая катастрофичность общественной жизни, но и сформулированы важнейшие условия противостояния этому процессу. К их числу, прежде всего, может быть отнесено созидание культуры, в рамках которой будут, возможно, нравственное совершенствование общества, готовность не только к спасению себя, но и к «общему делу», направленному на совершенствования общества в целом. Кроме того, русская философия обращает внимание на чувство ответственности перед своим народом, на необходимость постоянной, повседневной борьбы с возникающими разрушительными тенденциями. В ней высказано требование искать пути гармонизации широкого применения новых технологий (в сфере техники или социальной практики) с национально-культурной традицией.

За всеми этими условиями стоит понимание русскими мыслителями человека как существа свободного и творческого.

Философские представления об этих условиях должны трансформироваться в здравый смысл, который бы определял жизненные практики конкретных людей. Именно на его развитие должна быть направлена воспитательная деятельность начиная с детского сада до высшего учебного заведения. Основы таким

образом понятого здравого смысла укоренены в отечественной культурной традиции. При всех крайностях, с которыми приходится сталкиваться, осмысливая духовную историю России, нельзя не видеть стремления к балансу в отношениях с окружающей средой, чувства самосохранения, понимания необходимости сочетания противоположностей в обще-

ственной жизни, заботы о будущих поколениях. Наличие данной тенденции позволяет надеяться на то, что катастрофы не станут «злым роком» нашего народа, что общество найдет в себе силы культивировать духовную среду, несовместимую с облегченным и попустительским отношением к этому страшному явлению.

Литература

1. Бердяев Н. А. Смысл истории. М., 1990.
2. Булгаков С. Н. Апокалиптика и социализм // Булгаков С. Н. Сочинение в двух томах. Т. 2. М., 1993.
3. Леонтьев К. Н. Записки отшельника // Константин Леонтьев. Избранное. М., 1993.
4. Федотов Г. П. Эсхатология и культура // Русские философы (конец XIX — середина XX века): Антология. Вып. 3 / Сост. Л. Г. Филонова. М., 1996.
5. См.: Флоровский Г. В. Искания молодого Герцена // Русские философы (конец XIX — середина XX века): Антология. Вып. 3 / Сост. Л. Г. Филонова. М., 1996. С. 272–273.
6. Фрезер Дж. Фольклор в Ветхом Завете. М., 1985.

References

1. Berdyaev N. A. Sense of history. M., 1990.
2. Bulgakov S. N. Apokaliptika and socialism // Bulgakov S. N. Collected edition in two volumes. V. 2. M., 1993.
3. Leontyev K. N. Notes of the hermit // Konstantin Leontyev. Selection. M., 1993.
4. Fedotov G. P. Eschatology and culture // Russian philosophers (the end of XIX — the middle of XX century): Anthology. V. 3 / Comp. editor L. G. Filonova. M., 1996.
5. Florovsky G. V. Young Herzen's searches // Russian philosophers (the end of XIX — the middle of XX century): Anthology. V. 3 / Comp. editor L. G. Filonova. M., 1996. P. 272–273.
6. Frezer J. Folk-lore in the Old Testament. M., 1985.

И. В. Гришина

I. V. Grishina

Обзор международного и российского опыта разработки критериев и показателей эффективности деятельности образовательных учреждений

A Review of the Works on the Problems of Working out Criteria and Indices of Educational Establishment's Efficiency in Russia and Other Countries

Гришина Ирина Владимировна

Санкт-Петербургская академия постдипломного педагогического образования
Профессор кафедры управления и экономики образования
Доктор педагогических наук, профессор
giv0201@mail.ru

Grishina Irina Vladimirovna

Saint-Petersburg Academy of Post-graduate Pedagogical Education
Professor of chair of management and education economy
Doctor of Science (Pedagogic), Professor
giv0201@mail.ru

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

оценка качества образования, ключевые показатели эффективности (КПЭ), критерии и показатели эффективности деятельности образовательных учреждений и деятельности руководителей образовательных учреждений

KEY WORDS

evaluation of the quality of education, key performance indicators (KPI), the criteria and performance indicators of educational institutions and activities of the managers of educational institutions

РЕФЕРАТ

В статье проведен обзор современных подходов к разработке и внедрению системы оценки качества образования и эффективности деятельности руководителей общеобразовательных учреждений.

ABSTRACT

The article presents a review of modern approaches to working out and application of the quality of education and the efficiency of general education establishments leaders' activities system.

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации в рамках Федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 годы реализуются проекты и мероприятия по модернизации региональных систем общего образования. В связи с этим вопрос разработки и внедрения системы оценки качества образования и эффективности деятельности руководителей

общеобразовательных учреждений вновь стал актуальным.

Действующая система отчетности представляет собой «подробный паспорт школы», в котором слабо отражены результаты усилий руководителей в обеспечении эффективности деятельности образовательного учреждения. Необходимо, чтобы отчетные показатели были более четко привязаны к зоне ответ-

ственности руководителей разного уровня [1].

При разработке модели оценки эффективности целесообразно использовать управленческие инструменты в концепции «управление по целям», в рамках которой особое место отводится выявлению ключевых показателей эффективности и последующему их мониторингу и оценке. Ключевые показатели эффективности являются неотъемлемой частью комплексной системы оценки.

Ключевые показатели эффективности — это инструмент измерения поставленных целей. Ключевые показатели эффективности — это количественные параметры, заранее выявленные, согласованные и отражающие главные факторы успеха. Успешная реализация государственной стратегии, развития, ведомства, учреждения или руководителя вряд ли возможна без повышения эффективности управления на всех уровнях управления. Для того чтобы выстроить систему КПЭ, очень важно научиться оценивать факторы, которые оказывают на нее влияние. В данном случае система показателей должна строиться на предположении о том, что учреждения образования функционируют в системе определенных внешних и внутренних ограничений и обладают определенными возможностями для осуществления своей деятельности, характеризуемыми показателями процесса и показателями результативности.

Ключевые показатели эффективности должны иметь измеримый характер и пониматься как в системе государственного управления, так и среди профессионального сообщества. При этом центральное место отводится общественно значимым итоговым показателям работы образовательного учреждения [2].

Федеральные государственные образовательные стандарты являются отражением социального заказа, стратегических ориентиров государства. Поэтому система оценки должна выполнять функцию ориентации образовательного процесса на достижение значимых как для личности, так для общества и государства результатов образования.

Ключевые показатели оценки эффективности должны отражать разноуровневые цели:

- образовательных достижений учащихся (промежуточные или итоговые результаты подготовки выпускников);
 - управленческой деятельности образовательных учреждений (предоставления информации о качестве образовательных услуг и эффективности деятельности образовательных учреждений);
 - управленческой деятельности общероссийской, региональной и муниципальной систем образования (получения информации о состоянии и тенденциях развития системы образования в контексте реализации стратегии и государственных проектов и программ).
- Ключевые показатели должны быть согласованы со всеми заинтересованными сторонами: обучающиеся и их родители (законные представители); органы законодательной и исполнительной власти; ведомства (федерального и регионального подчинения), осуществляющие контрольные функции; муниципальные органы управления образованием и пр.

Правила и принципы внедрения KPI.

1. Правило «10/80/10» — рекомендуется использовать не более 20 KPI. Самой лучшей рекомендацией из существующей практики является правило «10/80/10». Это означает, что организация должна иметь около 10 ключевых показателей результативности, до 80 производственных показателей и 10 ключевых показателей эффективности.
2. Принцип партнерства — успешное решение задачи повышения эффективности требует установления партнерства между всеми заинтересованными лицами: совместная разработка стратегии внедрения системы, необходимость добиться понимания того факта, что требуются перемены.
3. Принцип перенесения усилий на главные направления — повышение эффективности требует расширения

полномочий сотрудников организации, особенно тех, кто работает непосредственно на «передовой линии»: помощь сотрудникам, нуждающимся в повышении квалификации, обеспечение проведения тренингов, передачу ответственности на разработку собственных КПЭ, эффективное действие коммуникаций (горизонтальной и вертикальной).

4. Принцип интеграции процессов оценки показателей, отчетности и повышения эффективности — очень важно, чтобы была создана такая интегрированная схема оценки показателей и отчетности, которая стимулировала бы конкретные ответственные действия.
5. Принцип согласования производственных показателей со стратегией — показатели эффективной деятельности лишены всякого смысла до тех пор, пока они остаются не привязанными к текущим критическим факторам успеха (КФУ), составляющим ССП, и стратегическим целям организации [3].

Зарубежный опыт оценки эффективности работы средних общеобразовательных учреждений представляет значительный интерес и служит основой для разработки аналогичных процедур в российской системе образования. Ниже приведены примеры образовательных систем ведущих стран.

В Англии за оценку качества образования отвечает Департамент образования¹, на сайте которого публикуют отчеты об эффективности деятельности школ и колледжей — School And College Performance Tables².

Таблицы, из которых состоит отчет, предоставляют информацию о достиже-

ниях учащихся в средних школах. В отчете представлена следующая информация:

- достижения в сдаче экзамена на сертификат об общем среднем образовании (GCSE) (и эквивалентные квалификации) учеников, которые заканчивают стадию 4 (KS4) [аналог российских 10-х и 11-х классов] в 2010/11 учебном году;
- количество учеников, обучающихся по программе IB (International Baccalaureate);
- процент учеников, которые заканчивают 4 стадию (KS4) [аналог российских 10-х и 11-х классов], которые достигли успехов в английском языке и математике;
- процент учеников, получивших оценки A*–C (не менее 60% правильных ответов) на экзамене об общем среднем образовании (GCSE) и по математике, и по английскому языку;
- средний общий балл одного ученика;
- количество учеников, у которых был отмечен прогресс в оценках по математике и английскому языку в конце стадии 4 (KS4) по сравнению со стадией 2 (KS2) [аналог российских 5–7-х классов]. Оценкой прогресса служат результаты тестов и экзаменов учеников;
- изменение количества учеников, заканчивающих стадию 4 (KS4), которые сдали выпускные экзамены по английскому языку и математике на оценку A*–C (не менее 60% правильных ответов) в период с 2008 г. по настоящее время;
- общее количество прогулов среди учеников, заканчивающих стадию 4 (KS4);
- информация о доходах и расходах школ в течение финансового года, в том числе расходы на одного ученика в год;
- информация об учителях и прочих школьных работниках (подробнее можно посмотреть здесь: Threshold Assessment Guidance 2009/10 — Round 10);

¹ Официальный сайт Департамента образования Великобритании [Электронный ресурс] // URL: <http://www.education.gov.uk/> (дата обращения: 18.01.2013).

² Официальный сайт Департамента образования Великобритании [Электронный ресурс] // URL: <http://www.education.gov.uk/schools/performance/documents.html> (дата обращения: 18.01.2013).

- характеристика школы (School Characteristics)¹: количество обучающихся учеников, количество учеников, пользующихся бесплатным школьным питанием, количество учеников, у которых английский язык не является родным языком; процент учеников с особыми образовательными потребностями (одаренные дети).

Организация, проводящая инспекцию школ (Ofsted — это Бюро по стандартам в области образования, детских услуг и навыков), отчитывается непосредственно перед парламентом, является независимым и беспристрастным. Отчеты инспекции содержат информацию об эффективности работы школы и содержат рекомендации о том, что школа должна сделать, чтобы улучшить свои показатели.

Применительно к США нельзя говорить в полном смысле этого слова о системе среднего образования в стране — требования к образовательным программам и методы обучения в различных регионах и школах страны могут сильно различаться. В США нет единых образовательных программ и стандартов, нет единых источников финансирования; помимо различных государственных органов на всех уровнях (федеральном, штатном и особенно местном) в принятии решений по финансовым и организационным вопросам, по формированию программ и методов обучения, по оценке качества обучения могут участвовать представители бизнеса и общественных организаций, родители. Формально, по Конституции США, именно штатам делегированы основные полномочия и ответственность за состояние среднего образования в стране. Однако традиционно именно на местном уровне, но не чиновниками, а общественными организациями родителей и учителей, а также школьными советами, реально принимаются все

главные решения о том, чему и как учить американских детей.

Высокая степень контроля местных властей и общественности над деятельностью школ — характерная особенность системы государственного школьного образования США. Этот принцип заложен и в организации школьного дела. На уровне штата вопросами образования занимается министерство образования штата, руководство которого назначается губернатором либо избирается населением.

Статистику об условиях образования в различных школах собирает Американский государственный центр статистики в области образования — US National Centre for Educational Statistics².

В ходе проведения обследования государственных начальных/средних школ собирается следующая информация:

- статус школы, региональная принадлежность и тип; количество учеников в каждом классе; количество учеников, принадлежащих к расовой / этнической группе и имеющих право на бесплатный обед; число учеников, изучающих английский язык как не родной; численность обучающего, обеспечивающего и административного персонала; число выпускников средних образовательных учреждений, сдавших и не сдавших экзамены;
- вложение финансовых средств / финансовые показатели школ: доходы школ из следующих источников (местных, региональных, федеральных), расходы на персонал (обучающий, обеспечивающий, административный) расходы (заработная плата, материалы и т. д.);
- капитальные затраты, расходы на обслуживание долга;
- основные параметры оценки учителей: число учителей, работающих на полную ставку; зарплата учителей в сравнении со средней зарплатой по школьному

¹ Официальный сайт Департамента образования Великобритании [Электронный ресурс] // URL: http://www.education.gov.uk/schools/performance/secondary_11/s12.html (дата обращения: 18.01.2013 г.).

² National Center for Education Statistics (NCES) [Электронный ресурс] // URL: <http://www.nces.gov> ed/ (дата обращения: 23.01.2013).

округу; взносы школьного округа, муниципальных, федеральных и других государственных учреждений в пенсионное обеспечение учителя; взносы школьного округа, муниципальных, федеральных и других государственных учреждений в медицинское страхование учителя; иные доплаты (за исключением пенсионного и медицинского страхования), выплачиваемые в школе; опыт преподавания учителей, категории учителей, раса/этническая принадлежность учителей, гендерное соотношение учителей; средний возраст учителей; количество рабочих дней, указанных в годовом контракте учителей; число учителей, совмещающих работу в нескольких школах.

Также на уровне штатов может измеряться финансовая эффективность общеобразовательных учреждений. Так, например, Генеральная Ассамблея поручила Управлению образования провести исследования для изучения распределения финансирования в образовательных учреждениях начальной и средней школ в Кентукки и провести инвентаризацию показателей, которые могут быть использованы для оценки школьных округов, эффективного и рационального использования финансовых средств¹.

В Канаде преобладают государственные школы (public school), финансируемые из бюджетов провинций.

Аналитики института Фрэзера (Канада) определяют лучшие школы по восьми показателям: средние оценки, полученные за выпускные экзамены; процент проваливших экзамены; разница между текущими оценками и оценками, полученными на выпускных экзаменах; разница между оценками, полученными мальчиками и девочками за выпускной экзамен по английскому языку; разница между оценками, полученными мальчиками и девочками за выпускной экзамен по математике; количество сдаваемых

экзаменов; процент получивших аттестаты о полном среднем образовании в данной школе; процент второгодников в старших классах.

Как бывшая территория Великобритании Гонконг в основном сохранил систему образования Великобритании, в частности английскую систему образования. На более высоких ступенях в Гонконге есть и британская и американская системы. Государственные учебные заведения Гонконга курирует Департамент образования Правительства САР Гонконг².

Оценка эффективности деятельности средних школ в Гонконге включает следующие ключевые показатели эффективности:

- управление и организация: восприятие учениками менеджмента школы, классных руководителей; восприятие учителями возможностей их профессионального развития;
- изучение и преподавание: количество дней, в которые проводится обучение; процент уроков для изучения ключевых предметов; восприятие и оценка учениками учебной программы; восприятие учениками качества обучения; восприятие учениками качества полученных знаний;
- отношение к школе и школьная этика: восприятие учениками возможности профессионального развития; восприятие учениками климата в школе; престижность вузов, в которые поступили выпускники; восприятие учениками уровня взаимодействия семьи и школы;
- успеваемость учащихся: отношение учеников к школе; результаты по Pre-S1 тесту; системная оценка всех результатов экзаменов; результаты государственного экзамена; процент учеников, учащихся в однородных этнических классах; процент учеников,

¹ Kentucky Legislature [Электронный ресурс] // URL: www.lrc.ky.gov/lrcpubs/RR338.pdf (дата обращения: 23.01.2013).

² Education Bureau the Government of the Hong Kong Special Administrative Region [Электронный ресурс] // URL: <http://www.edb.gov.hk/index.aspx?nodeID=6636&langno=1> (дата обращения: 23.01.2013).

участвующих в межшкольных соревнованиях; процент учеников, участвующих в научной работе; уровень посещаемости учениками уроков; доля учащихся с минимально предельным весом тела.

На основании анализа отечественного и зарубежного опыта оценки эффективности деятельности образовательных учреждений и их руководителей можно предложить перечень критериев и ключевых показателей эффективности деятельности образовательных учреждений для формирования всероссийской системы оценки качества. Предлагаемый перечень критериев и показателей эффективности работы руководителей общеобразовательных учреждений базируется на системном подходе к определению «зон профессиональной ответственности»: основные результаты деятельности; образовательный процесс, обеспечивающий эти результаты; условия реализации образовательного процесса (кадровые, материальные, финансовые и др.); система управления организацией [4].

Соответственно, в состав критериев эффективности и показателей оценки деятельности руководителя общеобразовательного учреждения входят:

1. Позитивная динамика учебных и внеучебных достижений обучающихся (с учетом характеристики контингента обучающихся).

Данный критерий подтверждается показателями, которые могут быть представлены в виде зафиксированных результатов государственной (итоговой) аттестаций обучающихся, результатов аттестации обучающихся по завершению ступеней обучения, внешних (независимых) мониторингов учебных достижений обучающихся, результативности их участия в конкурсах и олимпиадах, конференциях, форумах и др. Например: общее количество учеников, обучающихся в школе; среднее количество учеников в классе с 1-х по 11-е классы; количество выпускников школы; количество одаренных учеников; доля учеников, сдавших ЕГЭ (по математике или рус-

скому языку) на 100 баллов; изменение доли учеников, сдавших ЕГЭ (по математике или русскому языку) на 100 баллов за последние 5 лет; доля учеников, у которых баллы ЕГЭ по математике и русскому языку увеличились по окончанию 11-го класса в сравнении с результатами ЕГЭ 9-го класса; доля учеников, у которых набранные баллы по математике и русскому языку выше среднего показателя по России (субъекту РФ?); изменение доли учеников, получивших аттестат о среднем общем образовании в течение 5 лет; доля учеников, участвующих в межшкольных соревнованиях, олимпиадах, интеллектуальных конкурсах и т.п.; количество школьников-победителей и призеров олимпиад и конкурсов, проводимых на муниципальном, региональном, федеральном, международном уровнях; изменение доли учеников, поступивших в высшие учебные учреждения в 2012 г. по сравнению с 2008 г.; доля учеников, поступивших в высшие учебные учреждения, входящие в Топ-20 ведущих российских вузов; доля выпускников, поступивших на бюджетные отделения в учреждения высшего профессионального образования; изменение доли учеников, не сдавших ЕГЭ (по математике и русскому языку) в 2012 г. по сравнению с 2008 г.

2. Эффективность воспитательной системы общеобразовательного учреждения.

Под эффективностью воспитательной системы общеобразовательного учреждения понимаются позитивные изменения, которые обеспечивают качественно новые результаты школьного воспитания — не только социальные знания и позитивное отношение обучающихся к ценностям социума, но и приобретение ими опыта самостоятельного, инициативного и ответственного социального действия.

Изменения в воспитательной системе могут происходить по трем основным направлениям. Во-первых, обучающимся должен быть предоставлен максимальный выбор в видах и формах деятельности, обеспечивающих воспитательный

эффект, в количестве действующих в школе направлений внеурочной работы. Во-вторых, необходимо развитие воспитательной среды, расширение организованного воспитательного пространства как в самой школе, так и за ее пределами при взаимодействии с различными социокультурными институтами. В-третьих, должен стать более гибким и разнообразным набор форм и технологий воспитывающей деятельности, который будет максимально эффективным для каждого ребенка, позволит ему приобрести позитивный социальный опыт. Например, наличие зафиксированных количественных и качественных результатов социальной активности (внеурочной занятости) обучающихся; динамика изменения количества правонарушений обучающихся, зафиксированная внешними по отношению к общеобразовательному учреждению службами.

3. Расширение (изменение) спектра образовательных программ и качества образовательных услуг в соответствии с социальным заказом.

Данный критерий отражает степень востребованности общеобразовательного учреждения родительским сообществом, его престижа, конкурентоспособности, в том числе и возможной финансовой самостоятельности. Например, изменение количественного соотношения спроса населения на ученические места в общеобразовательном учреждении и возможность его удовлетворения; положительная (устойчивая) динамика расширения (изменения) спектра дополнительных образовательных программ; положительная (устойчивая) динамика расширения (изменения) форм обучения.

4. Повышение профессионального мастерства педагогических работников общеобразовательного учреждения.

Результаты данной деятельности руководителя общеобразовательного учреждения могут быть представлены в виде зафиксированного участия учителей общеобразовательного учреждения в мероприятиях профессионального

мастерства (семинары, конференции, конкурсы) разного уровня, в работе профессиональных ассоциаций или экспертных групп, публикаций педагогических работников о результатах научно-методической работы и др. Например, положительная (устойчивая) динамика системного привлечения молодых педагогических работников; изменение количества отзывов родителей (законных представителей), обучающихся о профессиональном мастерстве педагогических работников общеобразовательного учреждения через систему анкетирования, опроса, рейтинга; положительная (устойчивая) динамика участия педагогических работников общеобразовательного учреждения на экспериментальных, инновационных, стажировочных площадках, проектах разного уровня.

5. Развитие материально-технической базы общеобразовательного учреждения.

Данный критерий демонстрирует позитивные изменения в оснащенности учебного процесса, обеспечивающие применение инновационных педагогических техник с использованием новых информационно-коммуникационных технологий, позволяющих реализовывать программы профильного обучения, а также создание необходимой материальной среды для внеурочной деятельности, инклюзивного образования детей и др. Содержательное наполнение этого критерия в наибольшей степени зависит от целей и задач, определенных основными образовательными программами ступеней. Например, положительная (устойчивая) динамика расширения (изменения) информационной образовательной среды (количество учащихся на один компьютер в школьном пространстве, количество компьютеризированных рабочих мест педагогов и активность их использования, банк информационных образовательных ресурсов и др.); положительная (устойчивая) динамика развития (изменения) материально-технической базы для групповых, лабораторных, практических занятий; соответствие материальной базы для занятий физической культурой и реализации программ оздоровления школьников.

6. Создание комфортных условий для участников образовательного процесса (учителей, учащихся, родителей).

Результаты данной деятельности руководителя общеобразовательного учреждения выявляются на основании проведения анкетных опросов, интервьюирования, бесед с участниками образовательного процесса, а также с помощью других диагностических средств, нацеленных на определение соответствия созданных в школе условий (санитарно-гигиенических условий, психологического климата, кадрового обеспечения процесса обучения), требованиям федерального государственного образовательного стандарта, а также социальным и профессиональным потребностям учителей, обучающихся и их родителей (законным представителям). Например, изменения в обеспечении безопасности здоровья и жизни обучающихся (санитарно-гигиенические условия, безбарьерная среда, травматизм, школьное питание, психологический комфорт и т. д.); наличие нелегального расписания занятий, обеспечивающего учет вариативной части учебного плана; обеспечение психологического комфорта и безопасных условий профессиональной деятельности педагогических кадров.

7. Повышение открытости и демократизация управления общеобразовательным учреждением.

Под повышением открытости управления общеобразовательным учреждением понимаются позитивные изменения, выражающиеся в качестве и количестве открыто предъявляемой информации на официальном сайте учреждения в сети Интернет (актуальные новости и документы, ежегодные публичные доклады администрации, программа развития учреждения и др.), а также в использовании интерактивных форм общения с родителями, обучающимися и другими заинтересованными лицами.

Дальнейшая демократизация управления предполагает стимулирование активности органов общественного управления школой, создание новых форм совместной деятельности, в том числе при решении наиболее актуальных задач. Например, обеспечение доступности и полноты информации о деятельности общеобразовательного учреждения на официальном сайте в сети Интернет; динамика участия органов общественного управления общеобразовательного учреждения в решении актуальных задач функционирования и развития общеобразовательного учреждения, предъявленная публично.

Литература

1. Гришина И. В., Конасова Н. Ю., Курцева Е. Г. Процедуры оценивания работы школы, деятельности ученика и учителя. СПб.: КАРО, 2007. 224 с.
2. Загвоздкин В. К. Реформа школьной системы и оценка качества школ в Финляндии. М.: Университетская книга, 2011. 64 с.
3. Салберг П. Образовательные реформы для повышения экономической конкурентоспособности // Вестник международных организаций. 2009. № 1 (23). С. 15–33.
4. Формирование инновационного ресурса педагогических кадров системы образования через развитие системы повышения квалификации: Мат-лы междунар. конф. «Тенденции развития образования». М.: Университетская книга, 2007. 157 с.

References

1. Grishina I. V., Konasova N. Yu., Kurtseva E. G. Procedures of estimation of work of school, activity of the pupil and teacher. SPb.: KARO, 2007. 224 p.
2. Zagvozdkin V. K. Reform of school system and assessment of quality of schools in Finland. M.: University book, 2011. 64 p.
3. Salberg P. Educational reforms for increase economic competetiveness // Messenger of the international organizations. 2009. N 1 (23). P. 15–33.
4. Formation of an innovative resource of pedagogical personnel of an education system through development of system of professional development: Materials of the international conference «Tendencies of a Development of Education». M.: University book, 2007. 157 p.

О. А. Виноградова

O. A. Vinogradova

Из истории становления института разрешения индивидуальных трудовых споров в России

From History of Formation of Institute of Permission of Individual Labour Disputes in Russia

Виноградова Олеся Александровна

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Факультет социальных технологий
Специалист отдела по работе со студентами
winogradinka80@mail.ru

Vinogradova Olesya Aleksandrovna

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg)
Faculty of Social Technologies
The specialist of department of work with students
winogradinka80@mail.ru

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

история трудового права, трудовое законодательство, трудовые отношения, трудовой конфликт, трудовые разногласия, столкновение сторон, индивидуальный трудовой спор

KEY WORDS

history of labor law, labor legislation, labor relations, labor conflict, labor disputes, clash of the parties, individual labor dispute

РЕФЕРАТ

В статье детально рассматривается советское законодательство о индивидуальных трудовых спорах и его специфика на различных этапах развития политической истории страны. Автор обращает внимание как на положительный, так и на отрицательный опыт в деятельности системы органов, разрешающих трудовые споры, при этом делает вывод о том, что последний может оказаться полезным в современных условиях при введении новелл трудового права, регулирующих отношения в сфере трудовых споров.

ABSTRACT

This article deals with the Soviet legislation about individual labor disputes in details and its specificity at different stages of the political history of the country. The author describes both the positive and the negative experiences in the activities of bodies that resolve labor disputes. It is stated that the latter may be useful in present-day conditions with the introduction of labor law novels regulating relations in the area of labor disputes.

Трудовые споры — явление неиссякаемое. Актуальность трудовых взаимоотношений возрастает с течением времени, требуя постоянного совершенствования законодательства и строгости его исполнения, правильности применения его норм. Исторический аспект изучения проблем урегулирования индивидуальных трудовых споров в России заслуживает пристального внимания, так как любые пробелы в социальной политике всегда чреваты трудовыми конфликтами. Ретро-

спективный анализ правовых норм способен нацелить законодателя на разработку эффективного механизма адекватного отражения закономерностей развития трудовых отношений. Выявление же конкретных объективных и субъективных условий возникновения трудовых споров ориентирует на устранение их негативных последствий.

Оценить возможности правового регулирования труда, выявить его достоинства и недостатки невозможно без

анализа состояния трудового законодательства в определенные периоды политической истории страны.

В царской России «законодательства о труде», т.е. такого законодательства, которое охватывало всех рабочих по найму, не было. Были лишь отдельные законы для фабрично-заводских и горно-заводских предприятий и отдельные законы, весьма куцые, регулирующие условия труда на ремесленно-кустарных, торговых и тому подобных предприятиях. Труд рабочих и работниц в домашнем и сельском хозяйстве никакими законами не регулировался. Наиболее полным было законодательство о труде на фабрично-заводских предприятиях, но всяких ограничений и исключений в дореволюционном законодательстве было гораздо больше, чем самих правил [12, с. 26].

Выработанные российской наукой положения о примирительно-третейском разбирательстве трудовых конфликтов в России до 1917 г. оставались только в законопроектах. Так, межведомственные совещания (1905–1906 гг.) подготовили 10 законопроектов, в том числе и о представительстве рабочих в промышленных судах и страховых организациях, но ни один из них не обрел форму закона и не увидел свет.

Ситуация в России изменилась после Февральской революции 1917 г., приведшей к наличию двоевластия, в результате которого законотворческие функции выполняли два органа: Временное правительство, принимавшее акты, имевшие силу закона, и Советы рабочих и солдатских депутатов, которые издавали постановления и распоряжения, относившиеся в том числе и к правовому регулированию труда, а также заключали с организациями предпринимателей соглашения, часть из которых была санкционирована Временным правительством [16, с. 43–44].

Уже с 10 марта 1917 г. соглашением, заключенным между Петроградским советом рабочих и солдатских депутатов и Петроградским обществом заводчиков и фабрикантов, были учреждены два новых для России органа: фабричные комитеты и заводские (местные) при-

мирительные камеры, устав которых был принят 22 апреля, и одна Центральная примирительная камера для всех профсоюзов Петрограда, устав которой был утвержден 31 марта 1917 г. Еще одна Центральная примирительная камера была создана в Москве. Фабрично-заводские комитеты выполняли функции представительства рабочих перед администрацией и владельцами предприятий, а также в сношениях с правительственными учреждениями и др. Примирительные камеры формировались на паритетных началах рабочими и предпринимателями. Решение заводских камер могло быть обжаловано в Центральную камеру, решение которой было обязательно для спорящих сторон. И.С. Войтинский считал это временным явлением, а в будущем предлагал создать примирительные камеры при рабочих и предпринимательских союзах определенных профессий. Решение таких камер должно было опираться на авторитет этих союзов.

Временное правительство подготовило законопроект о примирительных учреждениях, согласно которому примирительно-посреднические процедуры объявлялись добровольными и обращение в них осуществлялось соглашением сторон [14, с. 980]. В марте 1917 г. был создан Отдел труда в составе Министерства торговли и промышленности, а с мая 1917 г. его функции были переданы вновь учрежденному Министерству труда. Новое министерство создавалось в целях подготовки реформы трудового законодательства, надзора за безопасностью труда и других. На местах Министерство труда представляли его комиссары, одной из задач которых являлась организация примирительных камер и третейских судов.

В августе 1917 г. Временное правительство утвердило Положение о примирительных камерах и третейских судах, создаваемых для разрешения трудовых конфликтов. Третейские суды, так же как и примирительные камеры, создавались на паритетных началах и были второй инстанцией при разрешении трудовых споров. Если примирительная камера не могла разрешить спор, дело

рассматривал третейский суд. Решения третейского суда как высшей примирительной инстанции были обязательными. Однако допускалась возможность обращения еще и в Центральную примирительную камеру.

После Октябрьской революции 1917 г. большевики формально отменили (за рядом исключений) законы, существовавшие до октября 1917 г. Советская власть без промедления стала формировать новое трудовое законодательство. Одним из основных лозунгов Октябрьского переворота 1917 г. было провозглашение равенства всех участников трудовых отношений [15, с. 103]. В основу советского законодательства о труде были положены как требования международного рабочего класса, которые он выставлял на своих международных конгрессах, так и требования непосредственно рабочего класса России, а именно: 8-часовой рабочий день, 42-часовой непрерывный отдых¹, полная охрана труда детей, подростков и женщин, полное социальное страхование за счет нанимателей и пр. [21, с. 8]

Революционные события поставили на повестку дня и изучение проблемы трудовых споров. Наиболее существенный вклад в ее изучение внес И.С. Войтинский, который начал свои исследования по вопросам примирительно-третейского разбирательства трудовых споров еще до 1917 г. и продолжил в советское время [4, с. 23]. Ему принадлежат первые в России сравнительно-правовые исследования по этой проблеме [3–5].

Значительную роль в деле регулирования трудовых отношений были призваны играть созданный по решению II съезда Советов народный комиссариат труда, призванный осуществлять политику советской власти в социально-трудовой сфере, государственное управление трудом и его органы на местах.

¹ В Трудовом кодексе Российской Федерации (в редакции от 29.12.2012 г.) данное требование нашло отражение в ст. 110, где указывается, что продолжительность еженедельного непрерывного отдыха не может быть менее 42 часов.

В середине 1918 г. была проведена коренная реорганизация конфликтных органов, созданных Министерством труда Временного правительства. Эта функция почти всецело перешла к созданным в то время отделам труда при исполкомах местных советов как структурным подразделениям Народного комиссариата труда (НКТ), действовавшим на основании Положения об отделах труда. На последние возлагалась обязанность создавать примирительные камеры и третейские суды, которые стали возникать явочным порядком при отсутствии законодательной базы [2, с. 40].

В 1917–1918 гг. в законодательстве о труде сначала не было законодательных актов, специально посвященных порядку разрешения трудовых споров. П.Д. Каминская обозначала этот период как период декларативного законодательства в связи с тем, что «декларативный характер норм революционного периода «Sturm und Drang*a», являясь политически неизбежным и целесообразным, конечно, не исчерпывает содержания законодательства этого периода, а лишь характеризует его. И этому периоду присущи нормы организационно-оформляющего, упорядочивающего значения, служащие переходной ступенью к следующей стадии развития законодательства и входящие составной частью в последнее» [12, с. 26]. На предприятиях и в учреждениях стихийно, явочным порядком стали возникать примирительные камеры, третейские суды, конфликтные комиссии и другие органы аналогичного характера.

Декрет СНК от 18 мая 1918 г. упразднил фабричную инспекцию и учредил инспекцию труда, находившуюся в ведении Народного комиссариата труда.

В Постановлении СНК от 25 июня 1918 г. определялось, что в коллективных договорах должны содержаться указания о работе расценочных и технических комиссий. Таким образом, к середине 1918 г. трудовые споры разрешались по меньшей мере девятью органами, которые по большей части имели неопределенные функции и нормативную базу. Среди них были даже отделы борьбы

труда с капиталом. В данной ситуации определенным было только то, что в самих коллективных договорах должны были устанавливаться органы и порядок разрешения трудовых споров. Обычно в качестве таких органов предусматривались расценочные и технические комиссии на предприятиях, а затем местные тарифно-расценочные комиссии. Последние создавались на паритетных началах администрацией и фабрично-заводскими комитетами и разрешали в том числе и споры о праве.

Значительная роль отводилась профсоюзам и фабрично-заводским комитетам (в 1918 г. последние слились с профсоюзами, став их низовыми ячейками), широко был распространен коллективно-договорной метод регулирования трудовых отношений [19, с. 45].

Однако несмотря на то что советская власть в первые же дни своего существования издала ряд законов, на практике в первое время они еще долго не применялись. Кроме того, стала быстро меняться и сама политическая обстановка в стране, что потребовало не только введения декларативных законов, но и указаний практического их применения [12, с. 27]. Под влиянием этих условий трудовое законодательство должно было принять совершенно иной характер.

4 ноября 1918 г. А. Г. Гойхбарг на заседании ВЦИК выступил с докладом о проекте КЗоТ. ВЦИК решил принять проект КЗоТ за основу и передать его для окончательной доработки в комиссию из представителей ВЦИК, Народного комиссариата труда, ВЦСПС и ВСНХ. Комиссия, председателем которой стал А. Г. Гойхбарг, провела необходимую редакционную доработку проекта, после чего ВЦИК его утвердил [1, с. 142].

Таким образом, в декабре 1918 г. был принят Кодекс законов о труде — первый относительно широкий и комплексный по содержанию акт советского трудового законодательства, своего рода конституция труда, положившая начало череде последующих кодификаций этого законодательства и заложившая основу дальнейшего развития советского

трудового права. Он подытожил законодательство о труде первого года советской власти [13, с. 141].

КЗоТ 1918 г. не содержал самостоятельного раздела о порядке разрешения трудовых споров. Существовал ряд статей, предусматривавших возможность обращения с жалобами в административные органы или профессиональные союзы при возникновении отдельных спорных вопросов (ст. 36–40, 43–46, 49–53 КЗоТ 1918 г.). Кроме того, он предусматривал широкие возможности обжалования действий администрации по ряду вопросов и определял, в каких органах надлежало разрешать эти жалобы по существу. Кодексом предусматривалось непосредственное участие профсоюзных организаций в разрешении ряда категорий споров. В приложениях к ст. 5, 78, 79 КЗоТ 1918 г. содержались указания о порядке обжалования решений и рассмотрения споров, связанных с установлением степени утраты трудоспособности и выдачей пособий по болезни и безработице.

Наряду с этим в ст. 61 КЗоТ 1918 г. предусматривалось образование специальных расценочных комиссий в центре и на местах при соответствующих органах профсоюзов. Здесь определялись и функции расценочных комиссий, на которые возлагалось распределение трудящихся по группам и категориям в пределах каждой отрасли труда. Указания на иные функции расценочных комиссий содержались и в ст. 115, 118 КЗоТ [19, с. 48]. Как видно из КЗоТ 1918 г., индивидуальные трудовые споры подлежали рассмотрению административными органами либо профсоюзами. Рассмотрение и разрешение конфликтов в административном порядке являлось основной формой защиты прав трудящихся.

Для периода «военного коммунизма» особенно характерным было преобладание государственных интересов над личными, повсеместное распространение государственных учреждений как основного работодателя.

В начале 1920-х гг. в истории нашей страны произошел крутой поворот. В соответствии с решениями X съезда РКП(б)

советская власть объявила о введении новой экономической политики, допуская до определенных пределов частную собственность, свободную торговлю, свободу предпринимательства, частно-хозяйственную деятельность наряду с хозяйством государственным. Коммерческие принципы внедрялись и в управление государственными предприятиями. Россия сделала первую после октября 1917 г. попытку вернуться к рыночной экономике [13, с. 140].

Весьма существенные коррективы в регулировании трудовых отношений были внесены декретом СНК от 17 июня 1920 г., носившим название «Общее положение о тарифе» с подзаголовком «Правила об условиях найма и оплаты труда рабочих и служащих всех предприятий, учреждений и хозяйств РСФСР». Подписанный В. И. Лениным декрет представлял собой акт выдающегося значения, являвшийся по существу новым сводом трудового законодательства.

В «Общем положении о тарифе» так же, как и в первом КЗоТе, не содержалось специальной главы об органах, которым надлежало разрешать трудовые споры, не было указаний и о порядке разрешения трудовых споров. Более того, Положение 1920 г. в отличие от КЗоТа 1918 г. вообще не упоминало о возможности обжалования каких-либо действий администрации по применению норм трудового права. Поэтому на практике стороны руководствовались соответствующими нормами КЗоТа 1918 г., посвященными порядку разрешения трудовых споров.

«Общее положение о тарифе», как и Кодекс законов о труде 1918 г., важные функции возлагало на расценочные комиссии.

К концу 1921 г. назрела необходимость установить строго регламентированный порядок разрешения трудовых споров. Особенно остро требовалось урегулировать вопрос о разрешении споров, возникавших между администрацией предприятий и учреждений и профсоюзными организациями при заключении, и выполнении коллективных договоров.

Споры при заключении коллективных договоров, касавшиеся по преимуществу установления новых условий труда, разрешались на практике в порядке примирительно-арбитражного разбирательства. 18 января 1922 г. Совнаркомом было принято постановление «О порядке разрешения конфликтов, возникающих на почве применения труда в негосударственных предприятиях и учреждениях». Постановлением предусматривалось, что такие конфликты подлежали разрешению Народным комиссариатом труда (НКТ) и его местными органами, в связи с чем при НКТ и его органах на местах необходимо было учреждение конфликтных комиссий для разрешения трудовых споров.

Конфликтные комиссии действовали почти в течение года (до апреля 1923 г.) и в целом зарекомендовали себя с положительной стороны, прежде всего за счет доступности для граждан и оперативного рассмотрения поступавших обращений. В начале 1920-х гг. в специализированных изданиях по труду конфликтные комиссии позиционировались как «судебные органы, разрешающие трудовые конфликты», как органы, которые «по своей компетенции должны приравниваться к Народным судам (по гражданским делам)». Но в итоге единственным принудительным органом по трудовым спорам, согласно КЗоТу 1922 г., стали особые сессии народного суда [10, с. 183].

Вскоре Наркомтрудом было издано постановление «О расценочно-конфликтных комиссиях» от 6 апреля 1922 г., в котором ничего не говорилось о конфликтных комиссиях, учрежденных на основании постановления СНК от 18 января 1922 г. [19, с. 50–51]. Если судить по циркуляру НКТ от 15 августа 1922 г., в деятельности конфликтных комиссий были существенные недостатки. Отмечались частые случаи заседаний комиссий не в полном составе, «конфликтные комиссии, — отмечалось в циркуляре НКТ, — часто выносят постановления карательного характера: аресты, штрафы». В итоге постановлением Президи-

диума ВЦИК от 22 марта 1923 г. конфликтные комиссии были ликвидированы.

Порядок организации и деятельности этих органов регламентировался Положением о примирительных камерах и третейских судах, утвержденным постановлением СНК 18 июля 1922 г.

Так постепенно складывалась система органов по разрешению трудовых споров, разрабатывались и проводились в жизнь положения и инструкции о порядке их деятельности [19, с. 58–59].

Новая кодификация трудового законодательства в 1922 г. имела целью заменить КЗоТ 1918 г., созданный для осуществления «красногвардейской атаки на капитал», новым кодексом, призванным регулировать трудовые отношения в условиях перехода к рынку, который, как провозглашал В. И. Ленин, утверждался в нашей стране «всерьез и надолго» [13, с. 141].

Работа по подготовке КЗоТа 1922 г. проходила в течение одного года — с октября 1921 г. по октябрь 1922 г., в течение которого было подготовлено и обсуждено различными государственными комиссиями пять проектов КЗоТа [12, с. 64]. IV сессия ВЦИК IX созыва, обсудив окончательный вариант проекта, придала ему силу закона [1, с. 144]. Выступая на сессии, В. И. Ленин высоко оценил значение кодекса: «Это — громадное завоевание советской власти, что в такое время, когда все страны ополчаются на рабочий класс, мы выступаем с Кодексом, который прочно устанавливает основы рабочего законодательства, например, 8-часовой рабочий день» [19, с. 61]. Таким образом, второй советский Кодекс законов о труде, одобренный 30 октября 1922 г., завершил формирование советского типа трудового права. Используя многие нормы и конструкции КЗоТа 1918 г., новый КЗоТ РСФСР существенно отличался от своего предшественника как по структуре, так и по содержанию и, кроме всего прочего, действовал дольше остальных советских актов подобного рода (с 1922 по 1971 г.).

С вступлением в силу Кодекса 1922 г. был формально отменен лишь КЗоТ 1918 г. «Все прочие узаконения и распоряжения по труду теряют силу постольку, поскольку они противоречат правилам вводимого Кодекса». 3 апреля 1923 г. СНК издал постановление, содержащее перечень узаконений (постановлений ВЦИК, СНК и СТО), сохранивших силу и утративших ее с принятием КЗоТа 1922 г. В дополнение к этому НКТ своим постановлением от 27 августа 1923 г. утвердил список ведомственных актов (НКТ, Комиссариата социального обеспечения, ВЦСПС), сохранивших силу после введения в действие Кодекса 1922 г.

КЗоТ 1922 г. существенно изменил существовавший при военном коммунизме порядок рассмотрения и разрешения трудовых конфликтов. Установленный в новом КЗоТе порядок разрешения трудовых споров сложился в своих основных чертах еще до принятия Кодекса в первой половине 1922 г. и был закреплен в ряде актов СНК и НКТ. Этот порядок стал более гибким и разнообразным. Было установлено два механизма разрешения трудовых споров: принудительный порядок (особые сессии народных судов) и примирительно-третейское разбирательство (РКК, примирительные камеры и третейские суды) (ст. 168 КЗоТа РСФСР 1922 г.). Вслед за введением в действие КЗоТа 1922 г. были разработаны и утверждены новые положения о предусмотренных в кодексе органах по разрешению трудовых споров.

Отметим, что советское трудовое право рассматриваемого периода не предусматривало, как правило, принудительное примирение и принудительный арбитраж. Конфликты интересов (экономические трудовые споры) разрешались в добровольном порядке по соглашению сторон. Так, С. Жаров отмечал, что «если допустить вмешательство судебных органов в переговоры сторон относительно условий, на которых стороны должны определить свои трудовые отношения <...> договоры потеряли бы всякое значение соглашений» [8, с. 13]

Предусматривалось только два исчисления:

- при конфликтах в государственных учреждениях и предприятиях органы НКТ по требованию профсоюзов или хозяйственных органов (с 1926 г.) должны были создавать третейские суды, решения которых были обязательны для государственных организаций;
- в случае возникновения острого трудового конфликта, угрожавшего безопасности государства, третейский суд мог быть создан по решению ВЦИК, СНК и СТО. Его решения также носили обязательный характер [6, с. 45].

Вслед за введением в действие КЗоТа 1922 г. были разработаны и утверждены новые положения о предусмотренных в нем органах по рассмотрению трудовых споров; созданы специальные судебные органы — трудовые сессии народных судов, трудовая прокуратура и др. По существу с принятием КЗоТа 1922 г. в системе органов, разрешавших трудовые споры, была проведена основательная реформа.

3 ноября 1922 г. НКТ РСФСР утвердил новое Положение о расценочно-конфликтных комиссиях, однако не был решен вопрос о надзоре за деятельностью РКК и об обжаловании их решений, что в дальнейшем повлекло издание целого ряда разъяснений и уточнений, был выявлен ряд существенных недостатков в работе РКК. Все это требовало проведения мероприятий по улучшению деятельности расценочно-конфликтных комиссий.

В итоге ВЦСПС разработал проект Положения о РКК, который был утвержден Президиумом ВЦСПС 17 февраля 1925 г. Но поскольку у НКТ и ВЦСПС были расхождения по ряду принципиальных вопросов, касающихся компетенции и порядка деятельности РКК, то с этого времени по существу стали действовать два Положения о РКК: утвержденные НКТ 3 ноября 1922 г. и Президиумом ВЦСПС 17 февраля 1925 г.

Наличие двух положений о РКК порождало немало трудностей на практике.

23 марта 1923 г. Совнарком РСФСР утвердил Положение о примирительных камерах и третейских судах и отменил свое постановление о них от 18 июля 1922 г.

Из-за отсутствия четкого разграничения компетенции различных органов, разрешавших трудовые споры, на практике стала заметной тенденция к перенесению тех или иных споров на разрешение вышестоящих директивных органов, чем принижалась роль основных конфликтных органов.

Существовавший в то время порядок рассмотрения трудовых споров характеризовался такими существенными пороками, как множественность инстанций, рассматривавших эти споры, параллелизм в их компетенции, возможность произвольно обращаться в ту или иную инстанцию (причем в ряде случаев обращение к данной инстанции диктовалось случайными соображениями), наконец, то, что фактически решения, принимавшиеся по трудовым спорам, зачастую не имели характера окончательного разрешения спора и могли бесконечно обжаловаться заинтересованными лицами.

В итоге назрела необходимость создать новый документ, учитывавший все недостатки существующего порядка рассмотрения трудовых споров.

29 августа 1928 г. были изданы «Правила о примирительно-третейском и судебном рассмотрении трудовых конфликтов, утвержденные ЦИК и СНК СССР», которые были первым общесоюзным законодательным актом, регулировавшим весь комплекс вопросов, связанных с рассмотрением трудовых споров.

Народным комиссариатом труда СССР по согласованию с правительствами союзных республик были утверждены и введены в действие следующие законодательные акты:

- Положение о расценочно-конфликтных комиссиях № 772 от 12 декабря 1928 г.;
- Положение о надзоре за деятельностью РКК, примирительных камер и третейских судов от 12 декабря 1928 г.;

- Постановление № 33 от 21 января 1929 г. «О порядке принудительного исполнения решений расценочно-конфликтных комиссий, примирительных камер и третейских судов»;
- «Положение о цеховых РКК» за № 372 от 9 декабря 1929 г.;
- «Положение о цеховых и сменных расценочно-конфликтных комиссиях» за № 312 от 9 декабря 1931 г.

Эти Положения полно и всесторонне регламентировали организацию и деятельность органов примирительно-третейского разбирательства, а также порядок осуществления надзора за их решениями. В изданных НКТ СССР Положениях был не только учтен накопленный в прошлом положительный опыт рассмотрения трудовых споров в РКК, примирительных камерах и третейских судах, но и введен ряд новых моментов с целью обеспечить своевременное и правильное разрешение этих споров.

До 1928 г. все споры, в том числе и споры ответственных работников, рассматривались в обычном порядке: органами примирительно-третейского и судебного разбирательства. Однако Правилами о примирительно-третейском и судебном рассмотрении трудовых споров от 29 августа 1928 г. был узаконен административный порядок рассмотрения трудовых споров отдельных категорий работников (в порядке подчиненности). Правила 1928 года содержали лишь общие положения об организации и деятельности трудовых сессий народного суда. Детали этой организации должны были определяться законодательством союзных республик¹. Отметим, что последний вид разбирательства (административный порядок) представлял собой новеллу в законодательстве. А. Е. Пашерстник, анализируя Правила 1928 г., писал: «По своему содержанию споры, рассматриваемые в РКК, могут касаться или установления условий труда (эти споры называются неисковыми, или спорами неискового характера), или выполнения

условий труда, уже установленных законом, правилами внутреннего трудового распорядка, коллективным договором, трудовым договором, ведомственными инструкциями, приказами и т. д. (эти споры именуется исковыми или спорами искового характера)» [17, с. 18].

На этом основании НКТ СССР от 18 октября 1929 г. был утвержден Перечень категорий ответственных работников, дела которых об увольнении и восстановлении в должности не подлежали рассмотрению в РКК и народных судах. Трудовые споры названных работников по вопросам увольнения, восстановления в должности, а также наложения дисциплинарных взысканий рассматривались вышестоящими в порядке подчиненности органами. Эти специальные перечни категорий работников оказались «долгожителями» и вплоть до конца 1990-х гг. сопровождали нормативные акты о порядке рассмотрения трудовых споров.

К концу 1930-х гг. в юридической литературе усиленно обсуждался вопрос о необходимости внести коррективы в систему рассмотрения трудовых споров, сложившуюся после ликвидации Наркомтруда. В обстановке начавшейся в 1939 г. Второй мировой войны и непосредственной угрозы нападения Германии на Советский Союз вопрос о реформе законодательства, регулирующего порядок рассмотрения трудовых споров, потерял актуальность.

В послевоенные годы трудовые споры продолжали рассматриваться теми же органами и на тех же основах, которые действовали в СССР до начала Великой Отечественной войны.

26 июля 1946 г. ВЦСПС издал специальное постановление «О работе расценочно-конфликтных комиссий».

Пересмотр действовавших нормативных актов о рассмотрении трудовых споров был ускорен решениями XX съезда КПСС (1956 г.). Развитие общественно-политических процессов в эти годы носило неоднозначный, противоречивый характер, но все же общей тенденцией была либерализация социалистического строя, государственной и общественной

¹ Положение о судостроительстве РСФСР от 19 ноября 1926 г. Ст. 35.

системы, которая отчетливо проявилась в развитии трудового законодательства [13, с. 215].

31 января 1957 г. Президиум Верховного Совета утвердил «Положение о порядке рассмотрения трудовых споров». 7 февраля 1957 г. было принято также постановление Президиума ВЦСПС «О работе профсоюзных организаций в связи с утверждением Положения о порядке рассмотрения трудовых споров», которое отменило два ранее изданных по профсоюзной линии решения: постановление Секретариата ВЦСПС от 28 декабря 1934 г. о порядке рассмотрения жалоб на решения РКК и на постановления инспекторов труда о наложении штрафов и постановление Секретариата ВЦСПС от 26 июля 1946 г. о работе расценочно-конфликтных комиссий. После утверждения Положения из юридического лексикона исчезает понятие «расценочно-конфликтная комиссия». На смену ему приходит новое понятие «комиссия по трудовым спорам» [11, с. 106].

Утвержденное Указом Президиума Верховного Совета СССР от 31 января 1957 г. «Положение о порядке рассмотрения трудовых споров» создало условия для разрешения споров непосредственно на предприятиях и в учреждениях, расширило права профсоюзов в деле борьбы за соблюдение трудового законодательства. Вместе с тем Положение обеспечило и дальнейшее усиление судебной защиты трудовых прав рабочих и служащих [18, с. 6]. Этот указ одновременно признал утратившими силу «Правила о примирительно-третейском и судебном рассмотрении трудовых конфликтов», утвержденные постановлением ЦИК и СНК СССР от 29 августа 1928 г.

В связи с изданием «Положения о порядке рассмотрения трудовых споров» и Указа Президиума ВС СССР от 25 апреля 1956 г. в КЗоТ РСФСР были внесены соответствующие изменения Указом Президиума ВС СССР от 31 января 1958 г. Изменениям подверглась, в частности, вся глава 16 КЗоТа, устанавливающая порядок рассмотрения трудовых

споров, и совсем исключены из КЗоТа, как утратившие силу, ст. 931, 932, 933, 934 (об исковой давности по трудовым спорам).

Указ Президиума Верховного Совета СССР от 31 января 1958 г. не только приводил КЗоТ в соответствие с такими союзными законодательными актами, как Указ Президиума ВС СССР от 25 апреля 1956 г. и Положение от 31 января 1957 г., но в то же время он восполнял и отдельные пробелы этого законодательства. Так, ст. 169-а КЗоТа в новой редакции было определено, куда рабочий и служащий могут обратиться со спором, если нет никаких профсоюзных органов по месту их работы, предоставляя им право обратиться со спорным вопросом непосредственно в суд. Положением это не было предусмотрено, так же как и не был предусмотрен порядок разрешения спора при удержании за ущерб. Ст. 832 КЗоТ в новой редакции это не уточняла [20, с. 295].

В соответствии с новым Положением трудовые споры рассматривались:

- 1) комиссиями по трудовым спорам;
- 2) фабричными, заводскими, местными комитетами профсоюзов;
- 3) народными судами;
- 4) в административном порядке.

Введение нового Положения привело к еще большей демократизации рассмотрения трудовых споров, позволило шире привлечь к непосредственному участию в разрешении споров представителей трудящихся [18, с. 8].

15 июля 1970 г. Верховный Совет СССР одобрил Закон «Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о труде» (далее — Основы законодательства о труде, или Основы)¹. «Огромное политическое и социальное значение Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о труде состоит в том, что это будет первый в истории советского государства единый общесоюзный закон о труде, объединяющий все основные

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1970. № 29. Ст. 265.

нормы, регулирующие в условиях коммунистического строительства труд рабочих и служащих, спянных общностью интересов, великой целью построения коммунистического общества» [7, с. 23].

Новый КЗоТ РСФСР был принят на сессии Верховного Совета РСФСР 9 декабря 1971 г. и введен в действие с 1 апреля 1972 г.¹ КЗоТ РСФСР 1971 г. воспроизвел основные положения Основ законодательства о труде, дополнив и конкретизировав Основы, в течение трех десятилетий, с многочисленными поправками и дополнениями, действовал в России как основной законодательный акт по труду. Он существенно модернизировал КЗоТ РСФСР 1922 г., который давно уже превратился в анахронизм [13, с. 222].

Помимо КЗоТа 1971 г., порядок рассмотрения трудовых споров регулировался еще рядом документов. Были приняты Положение о правах ФЗМК (1971 г.), Постановление Президиума ВЦСПС и

Госкомтруда о порядке заключения коллективных договоров (1971 г.), Типовые правила внутреннего трудового распорядка (1972 г.), Положение о постоянно действующем производственном совещании (1973 г.), Положение о порядке рассмотрения трудовых споров (1974 г.)², Положение о правовой инспекции труда (1976 г.).

Советское государство, видя, что построение социализма не привело к исчезновению трудовых споров, принимало меры к их урегулированию, не выпуская их из-под контроля. Об этом свидетельствует то обстоятельство, что очень долго некоторые категории рабочих и служащих не имели права на судебную защиту своих интересов. Крах тоталитарного режима и переход к построению правового государства способствовали принятию более демократичных законов в области рассмотрения индивидуальных трудовых споров [15, с. 105–106].

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1971. № 50. Ст. 1007.

² Ведомости Верховного Совета СССР. 1974. № 22.

Литература

1. Антонова Л. И. Революционная кодификация законодательства РСФСР (1920–1930-е гг.) // Управленческое консультирование. 2008. № 4. С. 136–155.
2. Астапович З. А. Первые мероприятия Советской власти в области труда (1917–1918). М., Госполитиздат, 1958. 144 с.
3. Войтинский И. С. Примирительное и третейское разбирательство в капиталистических странах. Основные вопросы соглашения и арбитража. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во ВЦСПС, 1926. 91 с.
4. Войтинский И. С. Примирительные камеры в России. М., 1917. 32 с.
5. Войтинский И. С. Промышленные споры и государственный третейский суд. М., 1917. 32 с.
6. Волкова О. Н. История развития советского трудового законодательства. М.: ВЮЗИ, 1986. 62 с.
7. Горшенин К. П. Новое в законодательстве о труде 2-е изд. М.: Юрид. лит., 1971. 88 с.
8. Жаров С. А. Примирительно-третейский порядок разрешения трудовых конфликтов. М.: Юрид. изд-во НКЮ РСФСР, 1926. 68 с.
9. Иванов А. Б. К вопросу о технике оформления Кодекса законов о труде РСФСР 1922 г. // Вестник Ярославского государственного университета. Серия: Гуманитарные науки. 2011. № 4. С. 64–66.
10. Иванов А. Б. Судебный порядок разрешения трудовых споров в Советском государстве в 20-е гг. XX в.: опыт правового регулирования // Вестник Владимирского юридического института. 2011. № 4. С. 182–187.
11. Казанцев Б. Н. Некоторые проблемы регулирования трудовых отношений и улаживания конфликтов на производстве в законах и законопроектах о труде СССР. 1928–1980 гг. // Трудовые конфликты в СССР (1930–1991): Сб. ст. и док-тов. М.: Ин-т рос. истории, 2006. 445 с.

12. Каминская П. Д. Советское трудовое право. Обзор действующего законодательства с практическими комментариями / под ред. Ю. П. Мазуренко. 2-е изд., испр. и доп. Харьков, 1927. 472 с.
13. Киселев И. Я. Трудовое право России. Историко-правовое исследование. М.: Норма; Инфра-М, 2001. 384 с.
14. Лушников А. М., Лушникова М. В. Курс трудового права: Учебник. В 2 т. Т. 2: Коллективное трудовое право. Индивидуальное трудовое право. Процессуальное трудовое право. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2009. 1151 с.
15. Орлов В. Н. Историческое развитие института разрешения трудовых споров // Современное право. 2007. № 9. С. 103–106.
16. Орлова Н. Е. Практика государственного регулирования трудовых отношений Министерством труда Временного правительства // Социальное и пенсионное право. 2007. № 1. С. 43–45.
17. Пашерстник А. Е. Рассмотрение трудовых споров. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Госюриздат, 1958. 215 с.
18. Скобелкин В. Н. Порядок рассмотрения трудовых споров. М.: Знание, 1959. 32 с.
19. Смолярчук В. И. Законодательство о трудовых спорах. Процессуальные гарантии охраны трудовых прав рабочих и служащих. М.: Юрид. лит., 1966. 228 с.
20. Советское трудовое право. М., 1961. 280 с.
21. Шмидт В. В. Наше трудовое законодательство. М.: Изд-во ВЦСПС, 1927. 40 с.

References

1. Antonova L. I. Revolutionary codification of the legislation of RSFSR (1920 — the 1930th) // Administrative consultation. 2008. N 4. P/ 136–155/
2. Astapovich Z. A. The first actions of the Soviet power in the field of labor (1917–1918). М.: Gospolitizdat, 1958. 144 p.
3. Voytinsky I. S. Conciliatory and arbitration trial in the capitalist countries. Main questions of the agreement and arbitration. 3rd edition. М.: Publishing house of the All-Union Central Council of Trade Unions, 1926. 91 p.
4. Voytinsky I. S. Conciliatory cameras in Russia. М., 1917. 32 p.
5. Voytinsky I. S. Industrial disputes and state arbitration court. М., 1917. 32 p.
6. Volkova O. N. History of development of the Soviet labor legislation. М, VYuZl, 1986. 62 p.
7. Gorshenin K. P. New in the legislation on labor. 2nd edition. М.: Law Literature, 1971. 88 p.
8. Zharov S. A. Conciliatory and arbitration order of permission of the labor conflicts. М.: Publishing house of PCJ RSFSR, 1926. 68 p.
9. Ivanov A. B. On a question of technique of execution of the Code of laws of the Labor of RSFSR, 1922 // Messenger of the Yaroslavl State University. Humanities series. 2011. N 4. P. 64–66.
10. Ivanov A. B. Judicial order of permission of labor disputes in the Soviet state in the 20th of the XX century: experience of legal regulation // Messenger of the Vladimir legal institute. 2011. N 4.
11. Kazantsev B. N. Some problems of regulation of the labor relations and settling of the conflicts on production in laws and draft bills of USSR. 1928–1980 // Labour conflicts in USSR. 1930–1991. Collection of articles and documents. М.: Institute of the Russian history, 2006. 445 p.
12. Kaminskaya P. D. Soviet labor law. The current legislation review with practical comments / under the editorship of Yu. P. Mazurenko. 2nd edition. Kharkov, 1927. 472 p.
13. Kiselev I. Ya. Labor law of Russia. Historical and legal research. М.: Norm: Infra-M., 2001. 384 p.
14. Lushnikov A. M., Lushnikova M. V. Course of the labor law: Textbook: In 2 v. V. 2: Collective labor law. Individual labor law. Procedural labor law. 2nd edition. М.: Statute, 2009. 1151 p.
15. Orlov V. N. Historical development of institute of permission labor disputes // Modern law. 2007. N 9. P. 103–106.
16. Orlova N. E. Practice of state regulation of the labor relations by the Ministry of Labour of Provisional government // Social and pension law. 2007. N 1. P. 43–45.
17. Pasherstnik A. E. Consideration of labor disputes. 3ed edition. М., Gosyurizdat, 1958. 215 p.
18. Skobelkin V. N. Order of consideration of labor disputes. М.: Knowledge, 1959. 32 p.
19. Smolyarchuk V. I. Legislation on labor disputes. Procedural guarantees of protection of the labor rights of workers and employees. М.: Juridical literature, 1966. 228 p.
20. Soviet labor law. М., 1961. 280 p.
21. Schmidt V. V. Our labor legislation. М.: All-Union Central Council of Trade Unions Publishing house, 1927. 40 p.

С. Ю. Чимаров

S. Yu. Chimarov

Попечительская деятельность обер-священника армии и флота И. С. Державина (1807–1826) по совершенствованию системы подготовки военного и морского духовенства Российской империи

Trustee Activity of the Auber-Priest of Army and Fleet I. S. Derzhavin (1807–1826) on Improvement of System of Training of Military and Sea Clergy of the Russian Empire

Чимаров Сергей Юрьевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Заведующий кафедрой связей с общественностью
Доктор исторических наук, профессор
chimarov@szags.ru

Chimarov Sergey Yuryevich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg)
Head of the Chair of Public Relations
Doctor of Science (History), Professor
chimarov@szags.ru

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

военное и морское духовенство, армейская семинария, духовное окормление воинов, обер-священник армии и флота

KEY WORDS

military and sea clergy, army seminary, spiritual direction of soldiers, ober-priest of army and fleet

РЕФЕРАТ

В статье излагается деятельность И. С. Державина, второго в истории военно-духовного правления России обер-священника армии и флота. Автор анализирует роль И. С. Державина в реформировании системы подготовки священнослужителей для Вооруженных сил Российской империи и пастырский вклад отца Иоанна в дело духовного окормления воинов.

ABSTRACT

In the article activity of I.S. Derzhavin, the second in the history of military and spiritual board of Russia an ober-priest of army and fleet is stated. The author analyzes I.S. Derzhavin's role in reforming of system of training of priests for Armed forces of the Russian Empire and a vicarial contribution of father Ioann to a spiritual direction of soldiers.

«Попечение — забота; усердие; раченье и старание о чем-либо».

В. И. Даль, русский писатель, ученый-лингвист

Начальный период становления православного военно-духовного ведомства России непосредственно сопряжен с деятельностью И. С. Державина, пре-

емника П. Я. Озерецковского на посту обер-священника армии и флота.

Иоанн Семенович Державин, родившийся в 1756 г. в семье священника

Новгородской епархии, в возрасте двадцати лет завершил в 1775 г. полный курс обучения в Новгородской духовной семинарии. Как лучший ученик И. С. Державин изначально был оставлен при семинарии учителем информаторского (низшего) класса, а уже через 3 года его переводят в Санкт-Петербургскую Александро-Невскую семинарию, впоследствии преобразованную в духовную академию. В Александро-Невской семинарии И. С. Державин последовательно занимает должности учителя поэзии, риторики, а в дальнейшем преподает красноречие для обучающихся в старшем классе.

В интересах более деятельного служения делу церкви Иоанн Державин в 1790 г. определяется священником в Санкт-Петербургскую Вознесенскую церковь и в том же году женится на дочери царского духовника, протопресвитера С. Ф. Краснопевкова. В 1774 г. Иоанн Семенович занимает должность цензора духовных сочинений проповедников, а с 1797 г. — законоучителя в состоящих под покровительством императрицы Марии Федоровны Мариинском (ранее — Сиротское училище) и Родильных институтах и в Немецком Петропавловском училище. В 1798 г. И. С. Державин возводится в сан протоиерея. В апреле 1807 г. отец Иоанн получает приказ Его Императорского Величества из Святейшего Правительствующего Синода, в котором излагается состояние здоровья обер-священника армии и флота Павла Яковлевича Озерецковского. В соответствии с полученным указом императора Александра I протоиерей Санкт-Петербургской Вознесенской церкви И. С. Державин обязан был до выздоровления протоиерея П. Я. Озерецковского «вступить в должность его по званию обер-священника дела, а также принять дела и семинарию для детей»¹.

После кончины 12 мая 1807 г. первого в истории военно-духовного ведомства России обер-священника армии и флота П. Я. Озерецковского Иоанн Державин

стал управлять, как и предместник его, всем духовенством армии и флота. «Обер-священники русской армии не на бумаге, а делом доказывали, что занимают сей высокий пост не зря, надежно держали руку на пульсе духовной жизни Вооруженных Сил России и не проходили мимо кажущихся житейских мелочей, как и предписывали положения императорских указов. Но не одни сухие канцелярские фразы порождали служебное рвение. В каждом из высших духовных наставников прочно жила христианская убежденность, понимание важности и задач русской армии, сострадание к ближнему», — замечает В. М. Котков².

20 июля 1807 г., одновременно с назначением на должность обер-священника армии и флота, И. С. Державин становится синодальным членом, а в декабре того же года ему пожаловали митру. С учреждением в 1808 г. Комиссии духовных училищ при Святейшем Правительствующем Синоде Иоанн Державин назначается в ее состав и продолжает трудиться в ней до конца дней своей жизни.

Следует заметить, что сам факт назначения протоиерея И. С. Державина на пост руководителя православного военно-духовного ведомства России в духовных кругах был воспринят с одобрением. «Новый обер-священник не уступает предшественнику, этому я не удивляюсь. С другим характером человек не занял бы такого места», — охарактеризовал высокое назначение И. С. Державина митрополит Московский Платон в письме к своему викарию Августину [5, с. 125].

Одной из первых задач Иоанна Державина явилась забота об эффективности функционирования армейской гимназии — любимого детища его предшественника на посту обер-священника армии и флота.

Предыстория учреждения армейской семинарии непосредственно связана с

² Котков В. М. Военное духовенство в России. Страницы истории [Электронный ресурс]. URL: http://krotov.info/history/18/bednov/kotkov_3.htm.

¹ РГИА. Ф. 806. Оп 1. Д. 1237. Л. 1.

именем П. Я. Озерецковского. С целью повышения образовательного ценза кандидатов на должности полковых священников, протоиерей П. Озерецковский 1 июня 1800 г. получил высочайшее соизволение на устройство особой армейской семинарии: «Дабы дети армейского и флотского духовенства, обучающиеся в семинарии, ни в какое другое состояние не поступали как только в армию на священнические места и чтобы все они обучались в одной семинарии под одним присмотром»¹.

Занятия в армейской семинарии начались 14 июля 1800 г. «после предварительного принесения Господу Богу молебствия», о чем обер-священником П. Я. Озерецковским и было доложено всеподданнейшим рапортом на имя императора Павла I². В трех классах армейской семинарии: богословском, философском и историческом — училось 25 воспитанников. При семинарии было создано училище с отделениями: высшим, нижним — грамматическим и русским, в которых состояло 84 ученика [3, с. 16]. Кроме риторики, философии, богословия и языков в семинарии преподавались история, география, математика. Несколько часов в неделю уделялось чтению воинского устава и артикулов, а также медицине. Что касается изучения иностранных языков, то если в обычных, епархиальных семинариях французский и немецкий полагались произвольными, в армейской же «они должны быть необходимыми по той причине, что воспитанникам оной, поступающим в полк священниками, иногда случается быть за границей, а на оной весьма часто сии языки необходимы. Греческому также обучаться должны все, а еврейскому только отличные и подающие надежды на поступление в духовную академию для высшего образования и кроме сих желающие обучаться сему языку»³.

В 1810 г. Комиссия духовных училищ, в состав которой входили такие выдающиеся деятели в области духовного

просвещения, как митрополит Амвросий (Подобедов), экзарх Грузии преосвященный Феофилакт, архимандрит Филарет (Дроздов), синодальный обер-прокурор князь А. Н. Голицын, обер-священник армии и флота И. С. Державин и протопресвитер П. В. Криницкий, завершила свою работу по составлению новых уставов академий, семинарий, уездных и приходских училищ. Во всех делах Комиссии И. С. Державин «принимал деятельное участие и в случаях возникновения разногласий не стеснялся заявлять отдельного мнения, расходясь с наиболее влиятельными в ней и в Священном Синоде членами», — зафиксировал в 1905 г. «Русский биографический словарь» [6, с. 323].

В свете вышеотмеченной работы Комиссии духовных училищ армейская семинария, наряду с епархиальными, претерпела также серьезные преобразования. По вновь принятому положению семинария была разделена на три отделения. В высшем отделении — оно же являлось собственно самой семинарией — изучались курсы риторики, истории, математики, философских и богословских наук, а также метафизика, герменевтика и археология. Что касается степени преподавания иностранных языков, то она была доведена до умения обучаемых свободно читать, говорить и сочинять на этих языках.

Программа среднего отделения или уездного училища была сравнима с программой первых двух старших классов епархиальных духовных училищ. Низшее отделение или приходское училище проводило обучение по программе двух низших классов епархиальных духовных и классов начальных училищ.

С 1814 г. в строгом соответствии с общепринятым уставом духовных училищ армейская семинария, находясь в непосредственном управлении обер-священника армии и флота, по вопросам учебного, нравственного и экономико-хозяйственного характера стала подчиняться Санкт-Петербургской духовной академии. В этом же году из учебной программы армейской семинарии было

¹ РГИА. Ф. 806. Оп. 1. Д. 162. Л. 1.

² РГИА. Ф. 806. Оп. 1. Д. 162. Л. 12.

³ РГИА. Ф. 806. Оп. 1. Д. 162. Л. 3.

исключено изучение еврейского языка и математических наук: алгебры, геометрии и начал механики.

В качестве члена Комиссии духовных училищ обер-священник армии и флота И. С. Державин разработал особый проект Положения об армейской семинарии, который был Высочайше утвержден 14 апреля 1819 г. [4, с. 428]. Принципиальная новизна нового Положения заключалась в том, что армейская семинария впредь должна была существовать своими отделениями в различных епархиях. Дети армейского и флотского духовенства, поступающие на учебу в епархиальные семинарии и училища, числились под именем учеников армейской семинарии и содержались совместно с «казенно-штатными» воспитанниками епархиальных учебных заведений. По окончании обучения или в случае исключения по неспособности к обучению все они должны были определяться в воинские части с одним лишь различием: первые — на места священнослужителей, вторые — на вакансии церковных причетников (дьячки, чтецы, псаломщики, пономари, алтарники, священосцы и т. п.). В случае же отсутствия в воинских частях необходимых вакансий или же засвидетельствованного важного препятствия к воинской службе как успешно окончившие программу обучения, так и отчисленные, обязаны были поступать на соответствующие епархиальные места или в медико-хирургическую академию.

С момента своего учреждения армейская семинария изначально размещалась в здании Тверского подворья, находившегося на углу 13-й линии и Большого проспекта Васильевского острова г. Санкт-Петербурга. В 1811 г. семинария по причине ветхости здания Тверского подворья и по ходатайству ее ректора протоиерея Петра Громова переместилась в здание, принадлежавшем купцу Кучерову на Царскосельском проспекте Нарвской стороны г. Санкт-Петербурга. С осени 1819 г. армейская семинария была реформирована таким образом, что ее воспитанники под именем учени-

ков армейской семинарии и армейского духовного училища были распущены в составе отделений по епархиальным духовным училищам и семинариям. В последующем, на протяжении всей дальнейшей истории существования военного и морского духовенства вопрос о воссоздании специального духовного учебного заведения для подготовки священнослужителей в Вооруженные Силы России ни разу не возникал.

Реформирование армейской семинарии с последующим ее расформированием обусловлено тем, что в мирное время вакансии полковых священнослужителей удобнее было заполнять посредством привлечения представителей епархиального духовенства. Что касается корабельных священнослужителей, то на эти должности в основном назначались монашествующие лица, к которым предъявлялись более высокие требования по состоянию их здоровья (по сравнению с требованиями к кандидатам на должности армейских служителей церкви). В случае же начала боевых действий численности обучаемых в армейской семинарии для замещения вакантных должностей армейского духовенства в воинские формирования действующей армии было явно недостаточно.

Проявляя попечение о совершенствовании системы подготовки священнослужителей для духовного окормления личного состава армии и флота, И. С. Державин умело сочетал управленческую деятельность с активным проповедничеством. Отдельные духовно-нравственные проповеди обер-священника армии и флота, такие как речь к военнослужащим лейб-гвардии Измайловского, Литовского, Финляндского и Егерского полков при Всемилоштинском пожаловании их Георгиевскими знаменами; слово должности воина; речь на случай возвращения победоносного русского воинства из Парижа и ряд других — с благословения Священного Синода были отпечатаны и разосланы по всем православным церквам Российской империи [1; 2].

Всесторонняя богословская подготовка, широчайшая эрудиция и поэтический

дар позволили И. С. Державину в первые годы своего служения в должности руководителя военно-духовного ведомства России составить оригинальный стихотворный ответ известному поэту и современнику Гавриилу Романовичу Державину (1743–1816).

Обер-священник И. С. Державин жил на углу Обуховского проспекта и 2-й роты Измайловского полка недалеко от поэта Г. Р. Державина, проживавшего на Фонтанке, вблизи Измайловского моста. Приняв по ошибке курьера пакет, адресованный Державину-пастырю, Державин-поэт диктует своему привратнику стихи — напутствие следующего содержания:

*Един есть бог, един Державин,
А чтоб Державина со мною
Другого различал ты сам, —
Я стар — юн духом по грехам.
Он в рясе длинной и широкой;
Мой фрак кургуз и полубокой.
Он в волосах, я гол головой;
Я подлинник — он список мой.*

В ответ на эти строки, которые стали ходить по светским кругам и дошли в итоге до круга духовных лиц, последовал стих-разъяснение И. С. Державина своему секретарю:

*Я в рясе длинной и широкой,
Власы имею и браду,
Твой фрак кургуз и полубокой
И плешь поверх его ввиду.
И то скажу с отважным риском,
Что мне нельзя твоим быть списком:
С чего власы, броду мне снять?
Чем рясу с фрака наполнять...
Пою молебны, панихиды:
Мой долг и польза суть виной;
Слуга, быв Марса и Фемиды,
Министр ты ныне отставной,
Кроплю водой, бренчу кадиллом,
Тебя к себе не кличу с рылом,
Но крест святой лобзать даю,
Кто руку хочет чтить мою [7, с. 149–150]*

В начале 1720-х гг. обер-священник армии и флота И. С. Державин возбудил вопрос в Священном Синоде о подве-

домственности обер-священнику неподвижных церквей: госпитальных, крепостных, батальонных и т. д. При обсуждении этого вопроса правительство разошлось во мнениях. Одни члены Священного Синода ссылались на п. 10 Духовного регламента, устанавливавшего подсудность всякого духовного лица власти того епископа, в епархии которого оно состоит. Другие ссылались на указы императора Александра I, изданные еще в 1801 г. и направленные против расширения прав обер-священника армии и флота, а следовательно, определявшие пределы его компетенции лишь в отношении православных чинов воинских частей и корабельного состава военно-морского флота России. Ввиду отсутствия единой резолюции между членами Священного Синода относительно постоянных армейских церквей дело было представлено на Высочайшее благоусмотрение.

8 марта 1826 г., не дождавшись окончательного разрешения возбужденного вопроса, обер-священник армии и флота И. С. Державин скончался. В апреле того же года на докладе по предмету подчиненности постоянных церквей армии император Николай I начертал: «Быть по мнению покойного обер-священника и впредь нового не заводить. Представить мне список всех церквей, состоящих в ведомстве обер-священника» [3, с. 29]. В 1852 г. данное повеление императора было дополнено новым решением в отношении того, чтобы «к местным военным и морским соборам и церквам всегда определять заслуженных полковых священников» [Там же, с. 31].

Девятнадцатилетний путь служения протоиерея И. С. Державина на посту обер-священника армии и флота позволяет причислить его к когорте выдающихся деятелей духовного просвещения, а ревностное служение отца Иоанна делу становления и упрочения самой системы подготовки военного и морского духовенства выступает в качестве важнейшего компонента укрепления морального духа личного состава вооруженных сил Российской империи.

Литература

1. *Державин И. С.* Речь к военнослужащим по случаю пожалования Георгиевских знамен. СПб., 1813.
2. *Державин И. С.* Речь на случай возвращения воинства из Франции. СПб., 1814.
3. *Невзоров Н.* Управления духовенством военного ведомства в России: Исторический очерк. СПб., 1875.
4. Очерки из истории управления военным и морским духовенством // Вестник военного духовенства. 1898. № 14.
5. Письма М. Платона. М., 1870. Письмо 55.
6. *Русский биографический словарь.* СПб., 1905.
7. *Чистович И. А.* Руководящие деятели духовного просвещения в России в первой половине текущего столетия. СПб., 1894.

References

1. *Derzhavin I. S.* Speech to the military personnel on the occasion of grant of Georgiyevsky banners. SPb., 1813.
2. *Derzhavin I. S.* Speech on a case of return of troops from France. SPb., 1814.
3. *Nezovorov N.* Administration of clergy of military department in Russia: historical sketch. SPb. 1875.
4. *Sketches* from history of management of military and sea clergy // Messenger of military clergy. 1898. N 14.
5. M. Platon's letters. M., 1870. Letter 55.
6. Russian biographic dictionary. SPb., 1905.
7. *Chistovich I. A.* Leading figures of spiritual education in Russia in the first half of the current century. SPb., 1894.

События Северо-Западного института управления

«Роль международных организаций в мировой политике» («Круглый стол» преподавателей, аспирантов, магистров и студентов на факультете международных отношений)

26 марта 2013г. состоялась «круглый стол» на тему «Роль международных организаций в мировой политике», ставший очередным событием в рамках зарождающейся традиции проведения подобных научных мероприятий на факультете Международных отношений СЗИУ РАНХиГС.

В формате «круглого стола» состоялась встреча преподавателей, магистрантов, аспирантов и студентов факультета Международных отношений, а также приглашенных преподавателей из СПбГУ. В центре внимания оказались вопросы теории и практики международных организаций, рассмотрели сквозь призму их эффективности и влияния на современные международные процессы. Участникам мероприятия предложили ряд дискуссионных направлений, среди которых были соотношение роли международной организации и национального государства, а также «старых» и «новых» международных организаций и «новых» международных механизмов и перспективы неправительственных объединений и возможности региональных международных институтов в урегулировании конфликтов.

Открывал работу «круглого стола» декан факультета и заведующий кафедрой международных отношений Ю. В. Косов. Юрий Васильевич говорил о перспективах подобной работы, подчеркивая значимость обсуждения теоретических вопросов международных отношений для более эффективной практической реализации функций международных организаций (МО) как на универсальном уровне, так и в региональной плоскости, например, на активно растущем евразийском международном пространстве.

Идейным импульсом для дискуссии стало выступление доцента кафедры международных процессов евразийского региона А. Л. Сагаловой, выдвинувшей «провокационный» тезис о несостоятельности либерально-идеалистической трактовки роли международной организации и невозможности функционирования многосторонних институтов в качестве самостоятельных игроков в мировой политике.

Значительное количество участников дискуссии выступило в защиту либеральной парадигмы, доказывая, что у МО в современной мировой политике существуют соб-

ственная ниша (в лице, например, создаваемых и поддерживаемых ими международных режимов) и автономные механизмы воздействия на международные процессы.

С этих позиций прозвучали рассуждения и примеры Н. М. Михеевой, доцента кафедры региональной политики и политической географии СПбГУ, которая указала на специфический потенциал международных неправительственных организаций, а также доцента кафедры международных отношений СЗИУ РАНХиГС М. А. Булاناковой, указавшей на растущий потенциал региональных МО в качестве агентов регионализма.

Трактовку роли МО с точки зрения политического реализма представил доцент кафедры международных отношений Ю. А. Раков, который убежденно противостоял идее эрозии вестфальской диалектики отношений МО и национальных государств, отдавая очевидное преимущество в качестве актора международных отношений государству. Аналогичное мнение высказал и В. В. Беликов, выпускник магистратуры факультета международных отношений, отрицавший возможности независимой от национальных государств деятельности неправительственных организаций, одновременно признавая эволюцию МО и их возможную динамику в отношениях с суверенными акторами.

Не прошли без внимания ремарки и выступления доцента кафедры международных отношений В. А. Плотникова, преподавателей Ю. К. Богуславской (СПбГУ), А. В. Набока, Н. В. Яковлевой и др. Примечательной чертой работы «круглого стола» стали выступления студентов факультета международных отношений Д. С. Воронковой (5-й курс), С. Г. Мелконяна (2-й курс) и др.

Развитие дискуссии оказалось столь интенсивным, что во время перерыва и после окончания работы участники продолжали начатые темы и даже находили ключи к новым направлениям дискуссии. В завершение работы участники «круглого стола» признали необходимость как продолжения разговора по теоретическим проблемам международных отношений, так и развития такой формы совместной работы, как открытая дискуссия.

**М. А. Булاناкова,
А. Л. Сагалова**

ПРАВИЛА ОФОРМЛЕНИЯ СТАТЕЙ, ПРИНИМАЕМЫХ К РАССМОТРЕНИЮ РЕДАКЦИЕЙ

Для публикации в журнале Северо-Западного института управления — филиала РАНХиГС при Президенте РФ «Управленческое консультирование» принимаются научные материалы, соответствующие основной научной направленности издания, преимущественно связанной с исследованием процессов управления сложными социально-экономическими и политическими системами, актуальных проблем государственного и муниципального управления.

ПОРЯДОК ЭКСПЕРТИЗЫ И РЕЦЕНЗИРОВАНИЯ МАТЕРИАЛОВ

1. Статьи, поступающие в редакцию от авторов, принимаются в установленном порядке. Автор(-ы) готовит и представляет в редакцию:
 - экземпляр статьи на бумажном носителе, подписанный автором и заверенный подписью руководителя подразделения, а также электронную версию статьи.
2. Все представленные статьи проходят научную экспертизу. В случае если по результатам экспертной оценки получена отрицательная рецензия (статья рекомендуется к доработке или отклоняется от опубликования), автору(-ам) по его запросу направляется аргументированный отказ. Основанием для публикации является предоставление двух положительных рекомендаций от рецензентов журнала — докторов наук по специальности.
3. Рецензии хранятся в архиве редакции в течение одного календарного года с момента их представления и могут быть представлены по запросу авторов и ВАК Министерства образования и науки РФ.
4. Плата с аспирантов за публикацию рукописей статей не взимается.

ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ МАТЕРИАЛОВ

1. Каждая статья должна быть сопровождается:
 - сведениями об авторе, которые указываются в первой подстрочной ссылке — сноске (для нее следует использовать символ *) и включают в себя фамилию, имя, отчество полностью; ученую степень; ученое звание; место работы; должность; адрес электронной почты. После указания места работы в скобках указывается город;
 - аннотациями на русском и английском языках, раскрывающими основное содержание статьи (не более 400 знаков с пробелами каждая);
 - ключевыми словами (не более 100 знаков с пробелами каждая) на русском и английском языках.
2. Технические требования к материалу:
 - поля — 2,5 см везде;
 - номера страниц — внизу страницы, выравнивание — справа, номер на первой странице не указывается;
 - шрифт — «Times New Roman»;
 - аннотации, ключевые слова — 12 кегль, междустрочный интервал — 1;
 - основной текст — 14 кегль, междустрочный интервал — 1,5;
 - ссылки — затекстовые (вынесенные за текст документа и оформленные как список использованной литературы в алфавитном порядке) — 12 кегль, междустрочный интервал — 1.
3. Порядок расположения материалов:
 - инициалы и фамилия автора(-ов). Расположение — по центру, кегль — 12. Ссылка на сведения об авторе(-ах);
 - название статьи. Расположение — по центру, кегль — 14, полужирный шрифт;
 - аннотация на русском языке;
 - аннотация на английском языке (идентична аннотации на русском языке);
 - ключевые слова на русском языке;
 - ключевые слова на английском языке;
 - основной текст статьи.

4. Требования к оформлению:

- абзацный отступ — 1,25 (меню «Формат» «Абзац». Табулятор «Tab» не используется);
- расстановка переносов не применяется;
- все примечания (в том числе сведения об авторе) оформляются как подстрочные ссылки, или сноски, вынесенные из текста вниз полосы документа;
- все лишние пробелы убираются, между словами должен быть только один пробел; знаки препинания (за исключением тире) ставятся сразу же за предвещающим его словом без пробела;
- выделения внутри текста набираются только курсивом (подчеркивания, слова, набранные прописными буквами, полужирным кеглем не допускаются);
- нумерованный список пунктов дается в обычном порядке (1, 2, 3 и т. д.), причем каждый пункт начинается с нового абзаца;
- маркированный список пунктов начинается только в виде тире.

5. Оформление ссылок:

- ссылки оформляются в соответствии с ГОСТ Р 7.0.5—2008 (требования к кратким затекстовым ссылкам);
- краткая затекстовая ссылка содержит следующие элементы: фамилия и инициалы автора (курсив) издания, основное заглавие, сведения об издании, место издания, издательство (если название издательства отсутствует хотя бы в одной публикации, то необходимо опустить названия издательств в других публикациях, либо указать название издательства во всех ссылках, т. е. привести к единообразию), год издания, сведения о местоположении объекта ссылки (если ссылка на часть документа), обозначение и порядковый номер тома или выпуска, физическая характеристика (количество страниц либо конкретные страницы)¹. Области

¹ Примечание: ссылки на электронные ресурсы содержат следующие элементы: фамилия, имя, отчество автора (если приводится); основное заглавие документа; сведения, от-

библиографического описания разделяются точкой;

- для связи с текстом порядковый номер библиографической записи в затекстовой ссылке указывают в отсылке, которую приводят в квадратных скобках в строку с текстом. Если ссылку приводят на конкретный фрагмент текста, в отсылке указывают порядковый номер и страницы, на которых помещен объект ссылки. Сведения разделяют запятой. Если отсылка содержит сведения о нескольких затекстовых ссылках, группы сведений разделяют знаком точка с запятой.

Материалы могут содержать таблицы и черно-белые схемы, выполненные в редакторе Word (for Windows). Применение объектов Word Art в схемах не рекомендуется. Все рисунки, диаграммы и схемы, включенные в текст статьи в электронной версии, должны быть представлены также отдельными файлами в форматах *.tiff или *.jpg.

ПРИМЕРЫ ОФОРМЛЕНИЯ МАТЕРИАЛОВ

1. Сведения об авторе:

Китин Евгений Александрович
СЗИУ РАНХиГС при Президенте РФ
(Санкт-Петербург)

Заведующий кафедрой государственного управления и государственной службы

Кандидат юридических наук, доцент.

E-mail:

Телефон:

2. Краткие затекстовые ссылки:

В тексте:

А. В. Виленский называет его «своего рода „золотым легионом“ постиндустриального общества» [7, с. 625].

В затекстовой ссылке:

Россия в глобализирующемся мире: Политико-экономические очерки / отв. ред. Д. С. Львов. М.: Наука, 2004.

носящиеся к заглавию; название сайта, портала; сведения об ответственности (указание принадлежности, назначения сайта); год размещения материала в сети (если указан); режим доступа (URL); дата обращения.

3. Краткое библиографическое описание в затекстовых ссылках:

♦ *монографии:*

Филиппов Г. Г. Роль организации в механизме политической власти. СПб.: Изд-во СЗАГС, 2008.

♦ *статьи в научных сборниках:*

Липсет С. Политическая социология // Американская социология: перспективы, проблемы, методы. М.: Прогресс, 1972.

♦ *публикации в многотомных изданиях:*

Ирвинг В. Собр. соч.: в 5 т.: пер. с англ. М.: ТЕРРА, 2002–2003. Т. 1.

Карамзин Н. М. История государства Российского: в 12 т. М.: Мир книги, 2003. Т. 7.

♦ *статьи в научных журналах:*

1. Кириленко В. П., Дронов Р. В. О современных методах нейтрализации коррупционных процессов // Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2011. № 2. С. 46–53.

2. Шамахов В. А. К новой системе профессионального обучения государственных управленцев // Управленческое консультирование. 2011. № 4. С. 6–15.

3. Федорков А. И. Управление процессами обеспечения качества подготовки специалистов в СЗАГС // Материалы научно-методической конференции СЗАГС. 2011. Вып. 1. С. 42–51.

4. Косов Ю. В., Торопыгин А. В. Российско-Шведские отношения в контексте европейских интеграционных процессов // Научные труды Северо-Западной академии государственной службы. 2010. Т. 1. Вып. 1. С. 61–66.

♦ *статьи в газетах:*

Федорова Е. Бюджет развития // Литературная газета. 2003. 2–8 апреля. С. 22.

♦ *правовые акты:*

О науке и государственной научно-технической политике: федер. закон Рос. Федерации от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 45. Ст. 3274.

О судебной практике по делам о взятках и коммерческом подкупе: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. № 6 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2000. № 4. С. 5–9.

♦ *архивные документы (при первой ссылке указывается полное наименование архива, далее допускается его сокращенное название):*

Записки князя Голицына // Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 735. Оп. 10. Ед. хр. 293-об. Л. 73.

Извлечение из донесений генерал-майора Желтухина об осмотре Казанского университета // РГИА. Ф. 735. Оп. 10. Ед. хр. 33. Л. 5.

♦ *электронные ресурсы:*

1. Манойло А. В. Объекты и субъекты информационного противоборства. [Электронный ресурс] // ПСИ-ФАКТОР: сайт информационного ресурсного центра по научной и практической психологии. Библиотека. Информационная война. Информационное противоборство. URL: <http://psyfactor.org/lib/psywar24.htm> (дата обращения: 23.02.2009).

2. Образ врага. Все об «Аль-Каеде». [Электронный ресурс] // VIP. Lenta.Ru: издание Rambler Media Group. 2004. 23 июня. URL: <http://vip.lenta.ru/doc/2004/06/23/alqaeda/> (дата обращения: 20.09.2008).

3. Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 г. [Электронный ресурс] // Нет наркотикам: информационно-публицистический ресурс. URL: http://www.narkotiki.ru/jrussia_6800.html (дата обращения: 28.12.2010).

4. Ссылки на таблицы и рисунки (приводятся внутри текста).

2013. № 3 (51)

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

Научно-практический журнал
Выходит ежемесячно
Все статьи рецензируются

Директор
издательско-полиграфического центра
Е. Ю. КНЯЗЕВ

Заведующий редакцией научной периодики
С. В. ТАИРОВА
Ответственный секретарь редакции
Е. В. АНТОНОВА

Научные редакторы
д. филос. н., профессор Н. И. БЕЗЛЕПКИН
д. э. н., профессор В. А. ПЛОТНИКОВ
д. э. н., профессор Л. С. САВЧЕНКО

Сдано в набор 11.03.2013 г.
Подписано к печати 29.03.2013.
Формат 70×100/16. Бумага офсетная.
Усл. печ. л. 9,4. Тираж 650 экз.
Заказ № 3/13.

УЧРЕДИТЕЛЬ:
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Аннотации статей и перевод
на английский язык В. В. ПОЛЯХ

Корректор Н. Б. НЕНАХОВА
Верстка Т. П. ОЛОНОВОЙ

Издание зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи,
информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор).
Свидетельство о регистрации ПИ № ФС 77-52288 от 25 декабря 2012 г.

Индекс по объединенному каталогу «Пресса России» 12971

Комплекс работ выполнен Издательско-полиграфическим центром
Северо-Западного института управления – филиала Российской академии
народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

199004, Санкт-Петербург, 8 линия В.О., д. 61
Тел. (812) 335-94-97