

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

2019. № 5(125)

Научно-практический журнал

Выходит ежемесячно

Издание входит в Перечень рецензируемых научных изданий Высшей аттестационной комиссии при Минобрнауки России, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук по следующим специальностям: 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством, 08.00.13 – Математические и инструментальные методы экономики, 08.00.14 – Мировая экономика, 23.00.01 – Теория и философия политики, история и методология политической науки, 23.00.02 – Политические институты, процессы и технологии, 23.00.04 – Политические проблемы международных отношений, глобального и регионального развития

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

Сведения, касающиеся издания и публикаций, включены в базу данных ИНИОН РАН и публикуются в международной справочной системе по периодическим и продолжающимся изданиям "Ulrich's Periodicals Directory" и в базе данных EBSCO

Журнал включен в индексацию международной базы данных научных публикаций DOAJ

АДРЕС РЕДАКЦИИ:

199004, Санкт-Петербург, В. О., 8-я линия, д. 61.

Тел.: (812) 335-94-72, 335-42-10. E-mail: antonova-ev@ranepa.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, 2019
- © Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2019
- © Редакция журнала «Управленческое консультирование» (составитель), 2019
- © Все права защищены



Главный редактор: Шамахов В. А. — директор Северо-Западного института управления 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 Редакционного совета;

Заместитель главного редактора: Мерешкин Д. Е. — кандидат юридических наук, заместитель директора Северо-Западного института управления РАНХиГС.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Бахтизин А. Р. — доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент Российской академии наук, директор Центрального экономико-математического института РАН (Москва);

Елисеева И. И. — доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент Российской академии наук, заслуженный деятель науки Российской Федерации (Санкт-Петербург);

Еремеев С. Г. — доктор экономических наук, профессор, ректор ЛГУ им. Пушкина, сопредседатель Российского Общества Политологов (Санкт-Петербург);

Комаровский В. С. — доктор философских наук, профессор, председатель Совета Учебно-методического объединения кафедр политологического профиля РАНХиГС и региональных академий государственной службы (Москва);

Макаров В. Л. — доктор физико-математических наук, профессор, академик Российской академии наук, научный руководитель Центрального экономико-математического института РАН (Москва);

Межевич Н. М. — доктор экономических наук, профессор Санкт-Петербургского государственного университета, президент российской ассоциации прибалтийских исследований (Санкт-Петербург);

Сморгунов Л. В. — доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой политического управления Санкт-Петербургского государственного университета (Санкт-Петербург);

Субетто А. И. — доктор философских наук, доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, президент Ноосферной общественной академии наук, вице-президент Санкт-Петербургского отделения Академии проблем качества, член Президиума Петровской академии наук и искусств (Санкт-Петербург)

МЕЖДУНАРОДНЫЙ РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Квинт В. Л. — доктор экономических наук, профессор, иностранный член Российской академии наук, почетный доктор Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва), председатель совета;

Крастиньш А. В. — почетный доктор Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор, директор Института международных экономических связей и таможни Рижского технического университета (Латвия);

Вольман Х. — PhD, доктор права, профессор (Германия);

Кармен Перес Гонсалес — доктор философии в области права, Университет им. Карлоса III (Мадрид, Испания);

Феликс Вакас Фернандес — доктор философии в области права, Университет им. Карлоса III (Мадрид, Испания)

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Акопов С. В. — доктор политических наук, доцент (Санкт-Петербург);

Балашов А. И. — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);

Бодрунов С. Д. — доктор экономических наук, профессор (Москва);

Волков В. А. — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург);

Вульфович Р. М. — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург);

Запорожан А. Я. — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);

Казанцев А. А. — доктор политических наук (Москва);

Каранатова Л. Г. — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);

Колесников В. Н. — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург);

Куклина Е. А. — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);

Малькевич А. А. — кандидат политических наук, доцент (Москва);

Полякова Т. М. — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург);

Теребнёв Л. В. — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург);

Халин В. Г. — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);

Ходачек В. М. — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);

Цыгалов Ю. М. — доктор экономических наук, профессор (Москва);

Шумилов М. М. — доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург)

Chief Editor: Shamakhov V. A. — Director of North-West Institute of Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Doctor of Science (Economics), State Councilor of the Russian Federation of the 1st class (St. Petersburg), Chairman of the Editorial Council
Deputy Chief Editor: Mereshkin D. E. — PhD in Jurisprudence, Deputy Director of North-West Institute of Management of RANEPА

EDITORIAL COUNCIL

Bakhtizin A. R. — Doctor of Science (Economics), Professor, Corresponding member of the Russian Academy of Sciences, Director of the Russian Academy of Sciences Central Economic Mathematical Institute
Eliseeva I. I. — Doctor of Science (Economics), Professor, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Honored Worker of Science of the Russian Federation (St. Petersburg);
Eremeev S. G. — Doctor of Science (Economics), Professor, Rector of the Pushkin Leningrad State University, Cochairman of the Russian Association of Political Experts (St. Petersburg);
Komarovsky V. S. — Doctor of Science (Philosophy), Professor, Chairman of the board of educational and methodological Association of chairs of a Political Sciences Profile of a RANEPА and regional academies of public administration (Moscow);
Makarov V. L. — Doctor of Science (Physics and Mathematics), Professor, Academician of the Russian Academy of Sciences, Academic Director of the Russian Academy of Sciences Central Economic Mathematical Institute (Moscow);
Mezhevich N. M. — Doctor of Science (Economics), Professor of the St. Petersburg State University, President of Association of Baltic studies (St. Petersburg);
Smorgunov L. V. — Doctor of Science (Philosophy), Professor, Head of the Chair of Political Governance of the St. Petersburg State University (St. Petersburg);
Subetto A. I. — Doctor of Science (Philosophy, Economics), Professor, Honored Worker of Science of the Russian Federation, President of Noosphere Public Academy of Sciences, Vice-President of the St. Petersburg office of Academy of Problems of Quality, Member of Presidium of Petrovsky Academy of Sciences and Arts (St. Petersburg)

INTERNATIONAL EDITORIAL COUNCIL

Kvint V. L. — Doctor of Science (Economics), Professor, Foreign Member of the Russian Academy of Sciences, Honored Doctor of North-West Institute of Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow), Chairman of the Board;
Krastins A. V. — Honored Doctor of North-West Institute of Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Doctor of Science (Economics), Professor, Director of Institute of the International Economic Relations and Customs of the Riga Technical University (Latvia);
Wolman H. — Doctor of Science (Jurisprudence), Professor (Germany);
Carmen Perez Gonzalez — Phd in Law, University Carlos III de Madrid (Spain);
Felix Vacas Fernandez — PhD in Law, the University Carlos III of Madrid (Spain)

EDITORIAL BOARD

Akopov S. V. — Doctor of Science (Political Science), Associate Professor (St. Petersburg);
Balashov A. I. — Doctor of Science (Economics), Professor (St. Petersburg);
Bodrunov S. D. — Doctor of Science (Economics), Professor (Moscow);
Volkov V. A. — Doctor of Science (Political Science), Professor (St. Petersburg);
Vulfovich R. M. — Doctor of Science (Political Science), Professor (St. Petersburg);
Zaporojan A. Ya. — Doctor of Science (Economics), Professor (St. Petersburg);
Kazantsev A. A. — Doctor of Science (Political Science) (Moscow);
Karanatova L. G. — Doctor of Science (Economics), Professor (St. Petersburg);
Kolesnikov V. N. — Doctor of Science (Political Science), Professor (St. Petersburg);
Kuklina E. A. — Doctor of Science (Economics), Professor (St. Petersburg);
Malkevich A. A. — PhD in Political Sciences, Associate Professor (Moscow);
Polyakova T. M. — Doctor of Science (Political Science), Professor (St. Petersburg);
Terebnev L. V. — Doctor of Science (Political Science), Professor (St. Petersburg);
Halin V. G. — Doctor of Science (Economics), Professor (St. Petersburg);
Khodachek V. M. — Doctor of Science (Economics), Professor (St. Petersburg);
Tsygalov Yu. M. — Doctor of Science (Economics), Professor (Moscow);
Shumilov M. M. — Doctor of Science (History), Professor (St. Petersburg)

КОЛОНКА РЕДАКТОРА

8 От главного редактора

ПОЛИТИКА И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

- 9 **ШАМАХОВ В. А., МЕЖЕВИЧ Н. М.**
Тенденции развития в глобальной экономике как предпосылка для изменений на рынке труда

ВЛАСТЬ И ЭКОНОМИКА

- 18 **ЗАПОРОЖАН А. Я.**
К вопросу о реализации национальных проектов
- 24 **БОЛЬШАКОВ С. Н., ВАСЕЦКИЙ А. А.**
Оценка эффективности муниципального управления на основе мониторинга стратегических решений социально-экономического развития
- 35 **ЛАПЫГИН Ю. Н., ЛАПЫГИН Д. Ю., ТУЛИНОВА Д. В.**
Стратегический консалтинг в регионе
- 42 **ГОРЮНОВА Н. Д., ГРОМОВ Д. Н., КУЗЬМИН А. Е.**
Организация внутреннего финансового контроля государственными заказчиками при планировании закупок товаров, работ и услуг
- 53 **КИСЛЯКОВ А. Н.**
Имитационное моделирование оптимальной цены предложения в контрактной системе государственных и муниципальных закупок
- 63 **ГРИШКОВ В. Ф.**
Имитационное моделирование процесса стратегического управления достижением экономических и научно-исследовательских результатов деятельности инновационной организации

ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ

- 68 **РОНЖИН А. Л.**
Стратегии «холодного старта» новых академических лабораторий
- 80 **ВДОВЕНКО Т. В., ГАНЦ Н. В.**
Досуговая деятельность в политической перспективе
- 88 **МЕРКУЛОВ П. А.**
Распространение идеологии терроризма в молодежной среде: современные реалии и направления противодействия

ЕВРАЗИЙСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

- 95 **ГРИДНЕВ В. П.**
Защищая Ленинград (1941–1944 гг.)

A LINEA

- 105 **АРТАМОНОВ А. С.**
Перспективные решения в сфере мотивации персонала в цифровой экономике

- 114 ГРЕКОВ И. В.**
Совершенствование качества таможенных услуг и таможенного контроля товаров, перемещаемых физическими лицами для личного пользования в воздушных пунктах пропуска
- 121 ЕГОРОВА А. В.**
Институт наблюдателей на выборах как фактор легитимации власти в современной России
- 131 ЗНАМЕНЩИКОВ А. О.**
Севастополь: особенности местного самоуправления в рамках города федерального значения
- 140 ПАЛИЙ К. Р.**
К вопросу о государственно-частном партнерстве в сфере охраны объектов культурного наследия Санкт-Петербурга
- 151 ШАЛАШОВА О. Н.**
Инструменты влияния системообразующих политических партий на повышение легитимности избирательного процесса в России

EDITOR'S COLUMN

- 8 From the Chief Editor**

POLICY AND LAWFUL STATE

- 9 VLADIMIR A. SHAMAKHOV, NIKOLAY M. MEZHEVICH**
Development trends in global economy as a prerequisite for changes in labor market

POWER AND ECONOMY

- 18 ANATOLY Ya. ZAPOROZHAN**
On a Question of National Projects Implementation
- 24 SERGEY N. BOLSHAKOV, ANDREY A. VASETSKY**
Evaluation of the Effectiveness of Municipal Management on the Basis of Monitoring of Strategic Decisions of Socio-Economic Development
- 35 YURY N. LAPYGIN, DENIS Yu. LAPYGIN, DARYA V. TULINOVA**
Strategic Consulting in the Region
- 42 NATALIA D. GORYUNOVA, DMITRIY N. GROMOV, ALEKSEY E. KUZMIN**
Organization of Internal Financial Control by State Customers during Planning Purchases of Goods, Works and Services
- 53 ALEXEY N. KISLYAKOV**
Simulation of Optimum Offer Prices in the Contract System in State and Municipal Procurement
- 63 VADIM F. GRISHKOV**
Imitation Modeling of the Process of Strategic Management Achievement of Economic and Scientific Research Results of the Innovative Organization

SOCIETY AND REFORMS

- 68 ANDREY L. RONZHIN**
Strategy of "Cold Start" of New Academic Laboratories
- 80 TATIANA V. VDOVENKO, NATALIA V. GANTS**
Leisure Activities in Political Perspective
- 88 PAVEL A. MERKULOV**
Distribution of the Ideology of Terrorism in the Youth Environment: Modern Realities and Directions of Counteraction

HISTORY AND CULTURE

- 95 VALERY P. GRIDNEV**
Defending Leningrad (1941–1944)

A LINEA

- 105 ALEXANDER S. ARTAMONOV**
Perspective Solutions in the Field of Personnel Motivation in the Digital Economy

- 114 IVAN V. GREKOV**
Improvement of Quality of Customs Services and Customs Control
of the Goods Moved by Individuals for Private Use
at Air Check Points
- 121 ALLA V. EGOROVA**
Election Observation as Legitimation Factor of Power in Modern
Russia
- 131 ARTEM O. ZNAMENSHCHIKOV**
Sevastopol: Peculiarities of Local Self-Government in the Frame
of City of Federal Significance
- 140 KRISTINA R. PALIY**
On The Question of Public-Private Partnership in the Field of Protecting
Cultural Heritage of St. Petersburg
- 151 OLGA N. SHALASHOVA**
Instruments of the Influence of System-forming Political Parties on the
Enhancing the Legitimacy of the Russian Electoral Process

От главного редактора



Начало XX века прошло под знаком российской революции. Ее всемирно-историческое значение велико, хотя, возможно, оно оказалось несколько не таким, как планировали большевики-ленинцы.

Появилась альтернатива капитализму, и в борьбе с этой альтернативой капитализм исправил наиболее серьезные проблемы собственной экономической и политической организации. Да, это проходило не одновременно, понадобилась еще и Вторая мировая война. Тем не менее и победители, и проигравшие в Европе и в Америке пришли к новой модели капитализма не только на уровне теории, но и на уровне практики. Так родилась концепция всеобщего благосостояния. «Благосостояние для всех» — так назвал свою знаменитую работу Людвиг Эрхард.

Классический капитализм, став рыночной экономикой, оказался взаимосвязан с набором демократических ценностей и стандартов. В конечном счете «новый капитализм» оказался более привлекательным, чем теория и особенно практика социализма.

Распад лагеря и Советского Союза открыли дорогу той версии капитализма, которая представляла собой реванш по отношению к уступкам 20–70-х годов прошлого века. В результате невидимая рука рынка начала душить сам рынок.

Россия, развиваясь по новым правилам, не могла остаться избирательной по отношению к идеологемам и экономическим практикам Запада. В результате получилось так, что проблемы социальной защиты и экономической дифференциации стали одинаково актуальными для всех развитых государств, включая, естественно, и специфические экономики Китая и Индии.

Очевидно, что поиск адаптационных механизмов для рыночной экономики неизбежен. Борьба с бедностью, контроль роста прекариата, забота о социальной адаптации групп риска становятся общей проблемой. Российская Федерация, имеющая мощный опыт социальной политики, вполне может предложить актуальные методики решения указанных задач.

Вполне закономерно, что ученые, преподаватели Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации вносят (и будут усиливать) свой вклад в эту работу, имеющую большое экономическое и политическое значение.

*Директор Северо-Западного института управления РАНХиГС,
доктор экономических наук,
профессор В. А. Шамахов*

Тенденции развития в глобальной экономике как предпосылка для изменений на рынке труда

Шамахов В. А.^{1, *}, Межевич Н. М.^{2, 3}

¹Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; *shamakhov-va@ranepa.ru

²Институт проблем региональной экономики РАН, Санкт-Петербург, Российская Федерация

³Санкт-Петербургский государственный экономический университет, Санкт-Петербург, Российская Федерация

РЕФЕРАТ

Эффективность российской и глобальной экономики зависит от множества факторов. Углубление экономической и социальной дифференциации, возникновение и рост прекариата становятся проблемой, объединяющей всех от Индии до Финляндии и от России до Соединенных Штатов. Проблема осложняется тем, что в глобальном масштабе падает производительность труда, равным образом само понятие производительности труда размывается. Изучение зарубежных практик, связанных с прекариатом, является необходимым условием контроля над этим явлением в России.

Ключевые слова: социальная дифференциация, прекариат, государство всеобщего благосостояния, либерализм, кризис идеологий, экономика России, глобальные проблемы

Development trends in global economy as a prerequisite for changes in labor market

Vladimir A. Shamakhov^{a, *}, Nikolay M. Mezhevich^{b, c}

^aRussian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPa), Saint-Petersburg, Russian Federation; *shamakhov-va@ranepa.ru

^bInstitute of Problems of Regional Economy of Russian Academy of Science; St. Petersburg, Russian Federation

^cSt. Petersburg State University of Economics, St. Petersburg, Russian Federation

ABSTRACT

The efficiency of the Russian and global economy depends on a set of factors. Deepening of economic and social differentiation emergence and growth of the precariat becomes the problem uniting all from India to Finland and from Russia to the United States. The problem is complicated by the fact that the labor productivity on a global scale falls, similarly the concept of labor productivity is washed away. Studying foreign the practician connected with precariaty, is a necessary condition of control over this phenomenon in Russia.

Keywords: social differentiation, precariat, state of general welfare, liberalism, crisis of ideologies, economy of Russia, global problems

Тенденции разрастания прекариата как нового класса имеют масштабные и многоуровневые предпосылки. Значительная часть этих предпосылок лежит в сфере мировой экономики. Наблюдаемые изменения, рост дисбалансов в политической, финансовой, демографической, энергетической, коммуникационных и прочих сферах с все возрастающей очевидностью дают понять: мир на пороге нового переустройства. Модель его будущего функционирования зависит от множества факторов, она еще до конца не «прорисована» и сейчас находится в стадии активного обсуждения. Как отмечал академик Л. И. Абалкин, «беда не в самой глобализации,

а в политических и экономических механизмах ее регулирования. Человечество не бессильно перед угрозами глобализации, оно в состоянии — в планетарном масштабе — наиболее разумно и успешно направить ее ход. Потенциально глобализация позволяет резко повысить эффективность производства, ослабить экологические последствия роста, более равномерно распределять богатство между богатыми и бедными» [1]. Ключевое слово — «потенциально», и это предположение академика подтвердилось. В 2019 г. мы живем в мире, где модель глобализации уничтожается по месту рождения и защищается там, где на определенном этапе критиковалась — на Юге, Востоке, в России.

Важным этапом эволюции процессов глобализации стал юбилейный доклад Римского клуба. В конце 2017 г. лидеры Римского клуба Эрнст Ульрих Вайцзеккер (Германия) и Андерс Вийкман (Швеция), в сотрудничестве с 38 авторитетными соавторами из разных стран мира, подготовили доклад «Come on! Capitalism, Short-termism, Population and Destruction of the Planet»¹. По-сути, возможности прежней модели мирового экономического развития если не исчерпаны, то очень ограничены. Экономические перспективы имеются у стран, выстраивающих альтернативные модели глобального сотрудничества, причем не у стран-одиночек (какими бы крупными игроками они ни были), а у стран, выступающих совместно с другими странами-партнерами в роли точек сборки масштабных общих проектов. Более 10 лет назад прозвучала точка зрения ведущего эксперта в сфере глобального прогнозирования Иштвана Мессароша: «Мы достигли исторических пределов, за которыми кончается способность капитала управлять обществом» [4]. Этот тезис не предполагает отказ от рыночной экономики, речь идет о том, какие модели рыночного регулирования являются оптимальными.

Что же привело к возникновению точки невозврата в развитии глобальной экономики?

- Специфика построения мировой финансовой системы. Эмиссия доллара, осуществляемая под новые активы, делилась между владельцами этих активов и эмиссионным центром (ФРС США) путем сложных переговоров. В условиях затяжного кризиса, падения цен на нефть такие переговоры осложнились. Мировые финансовые институты, находящиеся под американским контролем, адекватно не отреагировали на происходящие в последние годы события, что подтвердило недостаточное соответствие их деятельности потребностям современного многополярного мира. Так, при наметившейся тенденции к увеличению роста доли голосов развивающихся стран в МВФ доминирующие позиции и право вето по-прежнему сохраняют только развитые страны. Из-за отсутствия инструментов по предотвращению и минимизации последствий кризисных явлений и рычагов влияния на стратегии участников рынка мир столкнулся с серьезными экономическими потрясениями и — как результат — с ростом глобальной экономической и социальной нестабильности. В результате деятельности транснациональных корпораций и международных финансовых организаций образовалась новая управляющая надстройка. Она не только контролирует значительную часть мировых ресурсов, но и ограничивает осуществление экономического суверенитета государств.
- Финансовый сектор стал локомотивом изменений в мировой экономике. Изначально он был частью сферы обслуживания, память о чем сохранилась во многих классификаторах видов экономической деятельности. При этом он обслуживал реальную экономику, имея при этом и свои специфические интересы. Соответственно, и по-

¹ Weizsäcker E., Wijkman A. (2018). Come on! Capitalism, Short-termism, Population and the Destruction of the Planet. Report to the Club of Rome [Электронный ресурс]. URL: <http://www.worldcat.org/title/come-on-capitalism-short-termism-population-and-the-destruction-of-the-planet/oclc/1012106970>.

литики имели возможности быть относительно независимыми от финансовых интересов. Приоритет реального сектора и стремление всеобщей занятости характеризовали реальный курс людей, достаточно скептически относящихся к доктрине Джона Мейнарда Кейнса. Понимание этой ситуации приходит даже в государства Прибалтики — до недавнего времени цитадель либерализма и регион всевластия Больших банков. «Из инфраструктурного „скучного“ сектора (напоминавшего систему вывоза мусора), каким он был после Второй мировой войны, он стал авангардом экономики. Стал хвостом, который виляет политической собакой — покупал политиков, которые либерализовали этот сектор»¹. Финансовый кризис спровоцировал не только ослабление экономики в целом, но и ускорил расслоение населения на классы откровенно неимущих и мало обеспеченных в финансовом плане граждан. «Особую озабоченность вызывает замедление темпов роста мировой торговли до самого низкого уровня за десять лет, прошедшие после финансового кризиса, а также падение уровня предпринимательской уверенности»².

- Увеличение количества безработных и бедных граждан повлекло за собой падение спроса на различные услуги и товары. Отсюда снижение роста производства и уменьшение объема налогов, поступающих в бюджеты стран. Новые правила большой экономической игры для среднего класса ведут к деградации самого среднего класса.
- Следует также отметить, что государства, производящие реальные товары и поставляющие сырье, стали заложниками чужих финансовых потрясений — банковских дефолтов и кризисов ликвидности. Это увеличило угрозу экономических кризисов в отдельных странах и ведет к новым волнам глобальных катаклизмов.
- США и их экономические протектораты стремятся контролировать основную часть мировых финансовых ресурсов. При этом им вовсе не обязательно быть лидерами в производстве и потреблении. Их внутренние приоритеты и ценностные ориентиры становятся принудительным стандартом материального и духовного управления. «Впервые в новой и новейшей истории притязания Запада на сырьевые ресурсы всего остального мира оказались под угрозой. Эти притязания прежде удовлетворялись за счет колониального и империалистического господства, а после деколонизации большей части колониального мира — за счет тех или иных видов формального и неформального господства» [2, с. 8].
- Меняется система международного права, оно утрачивает абсолютную привязку к Европе и Америке. «Европейцы играли главную роль в создании современной международной системы государств (contemporary international state-system) и вероятно оставили на ней отпечаток своих особенных политических институтов... Возможно, верно и то, хотя и не по обычно предполагаемым причинам, что тому государству, которое усвоило западные формы организации, придется куда легче в международной системе — в конце концов, эта система выросла в тесной связи с данными формами» [8]. Сегодня этот тезис как минимум спорен. Впрочем, роль международного права в принципе уменьшается.
- В течение последних трех-четырёх десятилетий осуществлялся и провалился неолиберальный эксперимент — снижение налогов на богатых, дерегулирование рынков труда и товаров. Темпы роста сейчас ниже, чем в четверть века после Второй мировой войны. По мнению лауреата Нобелевской премии в экономике Дж. Стиглица (Штиглица), следует восстановить баланс между рынком, государством

¹ Раймондас Куодис. Элита к катастрофе уже подготовилась [Электронный ресурс]. URL: <https://ru.delfi.lt/news/live/rajmondas-kuodis-elita-k-katastrofe-uzhe-podgotovilas.d?id=80425057>.

² Global Economic Prospects Heightened Tensions, Subdued Investment 2019 [Электронный ресурс]. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. URL: <https://www.worldbank.org/en/news/immersive-story/2019/06/04/the-global-economy-heightened-tensions-subdued-growth>

и гражданским обществом. Медленный экономический рост, финансовая нестабильность — это проблемы, генерируемые самим рынком, но это не имманентно присущие рынку трудности, а ошибки в трактовке его возможностей. Растущее неравенство — универсальный показатель неэффективности регулирования, при том, что абсолютное равенство не ставится как цель нигде и никогда. В этом контексте решение проблемы неравенства является как моральным долгом, так и критическим условием поддержания темпов экономического роста. Рынок в либерально-протекционистском варианте их не преодолет. «Правительства обязаны ограничивать и формировать рынки с помощью охраны окружающей среды, здоровья, безопасности труда и других видов регулирования. Задача правительства состоит в том, чтобы делать то, что рынок не может или не будет делать: активно инвестировать в фундаментальные исследования, технологии, образование и здравоохранение своих составляющих»¹. Мнение ведущего экономиста разделяют, по крайней мере, на словах, лидеры государств. «Условия рыночной экономики, в которых мы живем сегодня, оказались гораздо более жесткими, чем предполагалось после Второй мировой войны, — заявил Э. Макрон. — Мы переживаем кризис, который пока не очень заметен, поскольку жертвы слишком разобщены и не имеют общего центра»². Впрочем, важна не констатация факта, с которым практически никто уже не спорит. Значимым является анализ кризиса. Ожидать ответа от президента Франции в данном случае бессмысленно.

Парижский опыт зимы 2018 г. показывает, что невнимание к проблематике социального баланса ведет к кризису всей национальной государственности. Показателем сложившейся ситуации в сфере социальной стратификации является ключевое требование «желтых жилетов» Франции: «выборные представители должны получать медианную (среднюю) зарплату». Абсолютное большинство французов хотят восстановления налога на владельцев крупных состояний. Это налог, который взимался с состояний от 1,3 млн евро, и который практически сразу отменил президент Макрон после выборов. Важнейший итог 2018 г. не только для Франции, но и для Европы в целом в том, что борьба «синих воротничков — желтых жилетов» с владельцами капитала, которые перекадывают социальные платежи на плечи трудящихся и переносят производства в регионы с дешевой рабочей силой, не всегда заканчивается поражением.

Подведем промежуточный итог, для чего обратимся к оценкам ведущего российского эксперта, почетного председателя президиума Совета по внешней и оборонной политике, председателя редакционного совета журнала «Россия в глобальной политике», декана факультета мировой политики и экономики НИУ ВШЭ, профессора С. А. Караганова. По его мнению, «капитализм, движущей силой развития которого является неравенство, противоречит демократии, власти большинства. “Популизм”, в поддержке которого обвиняют Россию, — абсолютный логичный результат очередного взрыва неравенства и роста иммиграции, которая вышла из-под контроля. А ведь ее, как мало кто вспоминает, запустила с 1970-х гг. европейская буржуазия, чтобы снизить растущую стоимость рабочей силы и влияние профсоюзов. Сегодня пожинаются плоды тогдашних решений»³. Иными словами, прекариат как явление и прекариатизация как процесс имеют происхождение в либеральной теории и практике и являются закономерным результатом стратегических ошибок политических и экономических элит.

¹ Стиглиц: Пришло время объявить о смерти неолиберализма [Электронный ресурс]. URL: <https://www.vestifinance.ru/articles/120162> 31. 05.2019.

² Конференция МОТ: главы государств и правительств в поддержку социальной справедливости [Электронный ресурс]. URL: <https://news.un.org/ru/story/2019/06/1357141>.

³ Караганов С. Предсказуемое будущее? Как самообман подменил серьезный анализ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.globalaffairs.ru/number/Predskazuemoe-budushee-20033>.

- Признание ситуации, но непризнание ее генезиса характеризует современное понимание проблемы социально-экономической стратификации. Накопление количественной информации не ведет к эффективному анализу ситуации. В 2019 г. опубликован доклад Глобальной комиссии по вопросам будущего сферы труда Международной организации труда — МОТ¹. Однако проблемы прекариата вышли далеко за пределы профильных организаций. Новый доклад Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) называется «Под давлением: стесненный средний класс». Отмечается, что к категории среднего класса причисляют себя почти две трети населения стран ОЭСР. С точки же зрения экономистов, в нее попадают домохозяйства с доходом в 75–200% медианного по стране. Речь идет о медианном доходе, а не среднем, а сам доход рассчитан в долларах США по паритету покупательной способности. Укажем и на самое главное: цифра должна показывать доход на одного человека, а не на семью.

Это крайне важно для корректной оценки в странах — членах ОЭСР. Средний уровень занятости в странах ОЭСР превысил 70%, что является историческим максимумом, особенно с учетом стабилизации числа рабочих часов в расчете на одного работника. Рост занятости обеспечил большую долю прироста ВВП этого региона после экономического кризиса 2008 г. Новые рабочие места созданы в секторах с малой производительностью труда, что привело к замедлению ее роста вдвое против докризисных темпов². Таким образом, проблема не в количестве безработных, а в качестве рабочих мест.

Прекариат: оценка междисциплинарного генезиса

Финансовый кризис не только спровоцировал ослабление экономики Европы в целом, но и ускорил новое расслоение населения на классы с преимущественным ростом доли малообеспеченных граждан. Увеличение количества безработных и бедных граждан повлекло за собой падение спроса на различные услуги и товары. Новые правила большой экономической игры для среднего класса ведут к деградации самого среднего класса. Еще в большей степени данная проблема характерна для молодежи. С одной стороны, молодежь не имеет подушки безопасности, характерной для среднего класса, а с другой стороны, у нее отсутствует адекватный опыт экономического поведения. Формируются новые модели занятости для значительных групп населения. Новые модели занятости сочетаются с ростом экономического, а значит, и социального расслоения.

XX век в России и в зарубежной Европе прошел в модели трудовых контрактов, включающих в себя модели социальной защиты и государственное влияние на формирование жизненных стратегий. В большинстве стран законы о трудовой занятости еще опираются на понятие бессрочной полной рабочей занятости, характеризующейся взаимоотношениями подчинения работника работодателю, иными словами, на стандартные трудовые отношения. Стандартные трудовые отношения обеспечивают защиту прав работников, но они выгодны и работодателям, заинтересованным в стабильной рабочей силе на своих предприятиях, в сохранении талантливых специалистов, а также в осуществлении управленческих функций, необходимых для организации работы персонала³.

¹ Работать ради лучшего будущего. Доклад Международной организации труда [Электронный ресурс]. URL: http://www.ilo.int/wcmsp5/groups/public/dgreports/cabinet/documents/publication/wcms_663000.pdf.

² Новый пролетариат вместо роботов. Страны ОЭСР победили безработицу низкопроизводительными рабочими местами // Коммерсантъ. № 77. 06. 05. 2019. С. 2.

³ Нестандартные формы занятости. Анализ проблем и перспективы решения в разных странах. Обзорная версия. Международное бюро труда. Женева : МБТ, 2017. С. 7.

В Западной Европе отход от классических форм занятости был связан со многими причинами, в том числе с желанием сократить пространство классово-борьбы, снизить привлекательность коммунистической, а в ряде случаев и социал-демократической идеологии. В Восточной Европе постоянная занятость в большинстве случаев была синонимом государственной занятости, или, точнее, работы на государство. Дискредитация государства означала и дискредитацию форм занятости, ориентированных на государство. Либеральная идеология и практика привели к тому, что «под ударом» оказались и пролетариат, точнее, его аморфная форма 80–90-х гг. прошлого века, и средний класс, вышедший в значительной степени из пролетариата. Именно поэтому дискуссия о генезисе прекариата достаточно условна. С одной стороны, «прекариат следует рассматривать не как преемника промышленного пролетариата, а, скорее, как наследника „среднего класса“»¹. Однако, с другой стороны, прекариат молод, и поэтому в личном качестве его представители редко являются непосредственно вышедшими как из классического пролетариата, так и среднего класса.

Прекариат и попытки его теоретического обоснования следует рассматривать в контексте всех предшествующих теорий социальной стратификации. С нашей точки зрения, перед нами не новая теория (теория прекариата), а скорее теоретический подход с элементами новизны. По-прежнему остается вопрос, какие социальные и половозрастные группы следует относить к прекариату? Какова мобильность этих групп? Что является критерием попадания и исключения из прекариата? Теоретические подходы к прекариату — классический пример интеграции традиционных экономических концепций с социологическими и политологическими подходами. Следует указать на то, что такая интеграция оказалась одним из важных направлений развития экономической теории.

Прекариат: страновая специфика при глобальном охвате

Классический капитализм, как и «западные стандарты потребления» сформировались уже после Второй мировой войны. «Принцип социальной рыночной экономики, закрепленный в договорах ЕС, остается рамочным элементом Европейской социальной модели, т.е. объединенной, комбинированной системы экономического развития, которая была построена в основном после окончания Второй мировой войны, а также безопасности и социального прогресса, на котором базировался значительный успех, достигнутый этой системой в целом» [6, с. 25]. Этот опыт и указанные принципы дали модель общества всеобщего благосостояния, основанного на том, что «Фольксваген» у всех предполагает возможность «Мерседеса» у избранных и «Майбаха» в эксклюзиве. Выпадение первого символа неизбежно создаст проблемы у держателей более высоких статусов [3, с. 123]. Эта проблема приобрела глобальный характер. «Примерно 40 миллионов человек в США проживают в бедности, 18,5 миллионов — в чрезвычайной бедности, а пять миллионов существуют в таких же условиях крайней нищеты, что и граждане третьего мира», — говорится в докладе специального представителя ООН по вопросам бедности и правам человека Филиппа Альстона. Этот документ был представлен участникам сессии Совета ООН по правам человека. После этого Вашингтон заявил о выходе из его состава², но проблема никуда не делась.

Аналогичная ситуация в современной Германии: «каждый третий работающий по найму в Федеративной Республике находится сейчас в состоянии прекариата»³.

¹ Фишман Л. Прекариат: этот средний класс сломался — несите другой [Электронный ресурс] // Логос. 2019. № 2. С. 91. URL: www.logosjournal.ru/arch/104/Logos-6-2018-2-97-110.pdf.

² В США самый высокий уровень неравенства в доходах среди западных стран [Электронный ресурс]. URL: <https://news.un.org/ru/story/2018/06/1332802>.

³ Мармер Э. Что такое прекариат // Neue Zeiten. 24.07.2009. URL: <http://neuezeiten.rusverlag.de/2009/07/24/что-такое-прекариат>.

За период после 2010 г. имущество наиболее обеспеченных слоев польского населения увеличилось на 44%, а бедных — уменьшилось на 41%¹. Продолжим движение на восток. Все без исключения финны, даже приверженцы политики правого толка, верят в общество, в котором никто не должен остаться за бортом... в балтийских странах на эту тему пока преобладает дарвинистский подход — пусть выживает сильнейший². Еврокомиссия (ЕК) утверждает, что неравенство доходов в Литве остается одним из крупнейших в Евросоюзе. Бедность чаще всего грозит людям старшего возраста, людям с недугами, неполным семьям и безработным³.

Смещение на юг результатов не меняет. «В результате перехода с драхмы на евро в Элладе повысилась стоимость рабочей силы, но не ее производительность, что сделало нерентабельным производство, заставило страну ориентироваться на импорт и рост государственных расходов (с последующим заимствованием извне). Другой актуальный в этом контексте вопрос — промышленное развитие Италии, Испании или Португалии, мотором для которого долго была низкая стоимость рабочей силы: евро это преимущество искоренило» [7, с. 5].

Та же ситуация в Азии. По данным исследования Тома Пикетти и Люка Шанселя «Indian Income Inequality, 1922–2014: From British Raj to Billionaire Raj?», доля национального дохода, приходящегося на 1% самых богатых, выросла в 2014 г. до максимума с колониального 1922-го — 22%⁴. Но является ли это в Азии проблемой только Индии?

Россия и тенденции развития прекариата

Мировые проблемы, связанные со структурой занятости, присутствуют и в России. Согласимся с мнением профессора О. С. Пчелинцева, который пишет, что «в Россию капитализм пришел уже сразу в своей глобализированной и неолиберальной форме. Поэтому основные группы интересов, определяющие развитие России, формируются не национальной буржуазией, а транснациональными корпорациями, имеющими мало связи с российским или каким-либо другим периферийным обществом» [5, с. 37].

Выступая с лекцией в рамках IX Петербургского международного юридического форума, председатель Конституционного суда Валерий Зорькин отметил, что проблема обострения социальной несправедливости характерна для многих государств, включая Россию. Он привел данные, что в 2018 г. на долю 3% населения России приходилось 89% всех финансовых активов, 92% всех сумм срочных вкладов и 89% всех наличных сбережений. На 20% самого бедного населения приходилось 6%, 4%, 3% соответственно⁵.

Признание этой опасности предполагает более эффективную диагностику. С 2020 г. Росстат начнет публикацию данных о бедности в многомерном измерении, в том числе с точки зрения депривации (невозможности типичного необходимого потребления) и социальной исключенности граждан. Первые ретроспективные данные показывают, что «относительно бедных» в России по индексу многомерной бедности (ИМБ) — около четверти населения, наиболее распространенная депривация, близ-

¹ Domanski H., Przybysz D. Friendship patterns and social inequality. Dynamics of social structure. P. 157.

² Зашев П. Один из главных вызовов стран Балтии: часть общества — за бортом [Электронный ресурс]. URL: <https://inosmi.ru/politic/20190606/245228431.html>.

³ Науседа Г. Большое неравенство представляет угрозу социальному миру в Литве [Электронный ресурс]. URL: <https://m.ru.delfi.lt/news/article.php?id=81442727>.

⁴ Indian Income Inequality, 1922–2014: From British Raj to Billionaire Raj? // Centre for Economic Policy Research CEPR Discussion Paper No. DP12409 London, 2017.

⁵ Зорькин встревожен мировой тенденцией увеличения класса работников с временной или частичной трудовой занятостью [Электронный ресурс]. URL: <http://www.finmarket.ru/news/4999723>.

кая к такой бедности, — невозможность покупки автомобиля. Типы данных, которые собирает Росстат — с помощью комплексного наблюдения условий жизни населения (КОУЖ) и выборочного наблюдения доходов населения и участия в социальных программах, — хотя и требуют модификации международных индексов, в целом позволяют рассчитывать индексы многомерной бедности, материальной депривации и социальной исключенности¹.

В настоящее время основная проблема состоит не в том, что меняется структура занятости и жизненные стратегии ключевых возрастных групп занятых, меняется само понятие занятости, а в том, как организовать адекватную этим процессам образовательную, молодежную, социальную политику.

Подведем промежуточный итог. Социальная структура российского общества в первые полтора десятилетия XXI в. характеризовалась относительной устойчивостью, при том, что в Европе разрушение традиционной занятости и жизненных стратегий началось еще в 80-е гг. XX в. В России турбулентность в обстановку может внести ухудшение социального положения большинства населения². События 2018–2019 гг. показывают, что запас прочности социальной структуры российского общества заканчивается. Аналогичные, а точнее даже более масштабные европейские, проблемы не могут служить оправданием нашей пассивности. Препариат, особенно молодежный, должен быть предметом эффективных междисциплинарных исследований.

Литература

1. *Абалкин Л. И.* Смена тысячелетий и социальные альтернативы // Вопросы экономики. 2000. № 12. С. 27–40.
2. *Десаи Р.* «Глобальное всеобщее достояние»: общая мечта или заблуждение? // Валдайские записки. № 103. Май, 2019. С. 3–15.
3. *Межевич Н. М.* Социал-демократия на постсоветском пространстве: опыт государств Прибалтики // Современная социал-демократия: идеология и политическая практика : сборник научных статей конференции / под ред. Р. С. Гринберга, С. Г. Арбузова. М. : ИЭ РАН, 2017.
4. *Мессарош И.* Структурный кризис системы [Электронный ресурс] // Научно-просветительский журнал «Скепсис». Январь 2009. URL: http://sceptsis.net/library/id_2575.html
5. *Пчелинцев О. С.* Российский экономический рост в 1999–2000 гг. в региональном и глобальном контекстах. Проблемы прогнозирования. 2001. № 4. С. 25–43.
6. *Риччери М.* Социальная рыночная экономика: принцип общественного блага как движущий элемент всеобщего прогресса // Современная социал-демократия: идеология и политическая практика : сборник научных статей конференции / под ред. Р. С. Гринберга, С. Г. Арбузова. М. : ИЭ РАН, 2017.
7. *Романова Т.* Кризисы Европейского Союза и его будущее // Валдайские записки. № 54. Август, 2016. С. 3–15.
8. *Tilly Ch.* Western state-making and theories of political transformation // The formation of national states in Western Europe / Ed. by Ch. Tilly. Princeton : Princeton univ. press, 1975.

Об авторах:

Шамахов Владимир Александрович, директор Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор экономических наук, кандидат исторических наук, профессор; shamakhov-va@ranepa.ru

Межевич Николай Маратович, профессор Санкт-Петербургского государственного экономического университета, главный научный сотрудник Института проблем региональной экономики РАН (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор экономических наук, профессор; mez13@mail.ru

¹ Бедность получила новые измерения. Росстат расширяет методику ее исчисления // Коммерсантъ. № 74 от 25.04.2019.

² *Е. Примаков.* Единственная альтернатива для России — опора на внутренние резервы и возможности [Электронный ресурс]. URL: http://www.tpp-inform.ru/analytic_journal/5385.html.

References

1. Abalkin L.I. Change of the millennia and social alternatives // Economy Questions [Voprosy ekonomiki]. 2000. N 12. P. 27–40. (In rus)
2. Desai R. “Global general property”: general dream or delusion? // Valdai notes [Valdaiskie zapiski]. N 103. May, 2019. P. 3–15. (In rus)
3. Mezhevich N.M. Social democracy in the former Soviet Union: experience of the states of the Baltics // Modern social democracy: ideology and political practice: the collection of scientific articles of a conference / under the editorship of R. S. Greenberg, S. G. Arbutov. M. : IE RAS, 2017. (In rus)
4. Messarosh I. Structural crisis of a system [Electronic resource] // Scientific and educational magazine “Skepsis”. January, 2009. URL: http://scepsis.net/library/id_2575.html (In rus)
5. Pchelintsev O. S. The Russian economic growth in 1999–2000 in regional and global contexts. Forecasting problems // 2001. N 4. P. 25–43. (In rus)
6. Richcheri M. Social market economy: principle of public benefit as driving element of general progress // Modern social democracy: ideology and political practice: the collection of scientific articles of a conference / under the editorship of R. S. Greenberg, S. G. Arbutov M. : IE RAS, 2017. (In rus)
7. Romanova T. Crises of the European Union and its future // Valdai notes [Valdaiskie zapiski]. N 54. August, 2016. P. 3–15. (In rus)
8. Tilly Ch. Western state-making and theories of political transformation // The formation of national states in Western Europe / Ed. by Ch. Tilly. Princeton : Princeton univ. press, 1975.

About the authors:

Vladimir A. Shamakhov, Director of North-West Institute of Management of RANEPa (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), PhD in History, Professor; shamakhova@ranepa.ru

Nikolay M. Mezhevich, Professor of St. Petersburg State University of Economics, Chief Researcher of Institute of Problems of Regional Economy of RAS (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), Professor; mez13@mail.ru

К вопросу о реализации национальных проектов

Запорожан А. Я.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация, racov2017@mail.ru

РЕФЕРАТ

Статья посвящена рассмотрению национальных проектов, разработанных в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.». В статье рассматриваются перспективы развития и проблемы реализации национальных проектов.

Ключевые слова: национальный проект, государственная программа, целевые индикаторы и показатели программ и национальных проектов, бюджетная классификация расходов, программные и непрограммные расходы бюджета

On a Question of National Projects Implementation

Anatoly Ya. Zaporozhan

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEP), Saint-Petersburg, Russian Federation, racov2017@mail.ru

ABSTRACT

The article is devoted to the consideration of national projects developed in accordance with the Decree of the President of the Russian Federation of May 7, 2018 No. 204 "On the national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period up to 2024". The article discusses the development prospects and problems of the implementation of national projects.

Keywords: economic monetization, inflation, economic growth, targeted credit emission, capitalization of banks, development institutions, project financing, budgetary sustainability

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.» определены амбициозные цели развития страны на ближайшие 6 лет. Основным инструментом реализации целей должны стать национальные проекты. Чтобы быть действенным инструментом реализации национальных целей и стратегических задач развития Российской Федерации на шестилетний период, национальные проекты должны быть тщательно проработаны и обстоятельно просчитаны. В этом плане удивляет «скорострельность» их разработки и принятия. Меньше, чем через полгода после Указа Президента Российской Федерации 12 национальных проектов были разработаны и представлены в Правительство РФ на рассмотрение и утверждение. Это не могло не отразиться на качестве этих проектов.

Формат национальных проектов включает актуальность, цели и мероприятия по их достижению. Главным моментом здесь являются мероприятия, посредством исполнения которых возможна реализация цели национальных проектов. Мероприятия же носят в основном декларативный или размытый характер. Например, рассмотрим национальный проект «Культура». Ключевыми мероприятиями, направленными на достижение целей национального проекта, являются: укрепление российской гражданской идентичности на основе духовно-нравственных и культурных

ценностей народов Российской Федерации; создание (реконструкция) культурно-образовательных и музейных комплексов; продвижение талантливой молодежи в сфере музыкального искусства; подготовки кадров для организаций культуры; поддержка добровольческих движений, в том числе в сфере сохранения культурного наследия народов Российской Федерации¹.

Такие мероприятия трудно не выполнить, ибо трудно (невозможно) доказать их невыполнение. Нет критериев их выполнения или невыполнения на практике, а зачастую таких критериев не может быть в принципе. По какому теоретически возможному критерию можно, например, оценить выполнение или невыполнение мероприятия «укрепление российской гражданской идентичности»? И так по всем национальным проектам...

В отношении реализации мероприятий национальных проектов возникает вопрос, как посчитаны затраты на их реализацию. Сколько, например, нужно выделить из бюджета денег на реализацию мероприятия «укрепление российской гражданской идентичности» или на создание «положительного образа предпринимателя» из национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»?

Особое удивление вызывает национальный проект «Производительность труда и поддержка занятости». Общеизвестно, что повысить производительность труда можно за счет внедрения на предприятиях новой техники и технологии, повышения квалификации персонала, улучшения организации и управления производством. Однако разработчики данного национального проекта предлагают другие мероприятия, среди которых можно выделить такие, как: обучение управленческого звена регионов и предприятий; методологическое сопровождение по созданию региональных программ повышения производительности труда; стимулирование предприятий к повышению производительности труда².

И как понимать, что к участию в проекте предполагается привлечь не менее 10 тыс. средних и крупных предприятий во всех субъектах Российской Федерации? Что пройдет — обучение управленческого звена предприятий на предмет того, как повысить производительность труда на их предприятиях? Можно не сомневаться, что деньги, выделенные на это, будут освоены (потрачены, присвоены). А вот повысится ли производительность труда на этих предприятиях — большой вопрос.

Бюджетная классификация расходов становится все более сложной. Она включает в себя функциональную классификацию расходов, имеющую четыре уровня детализации; Государственные программы, имеющие четыре уровня детализации; федеральные целевые программы. А теперь сюда добавляются еще национальные проекты.

«Национальные проекты интегрированы с государственными программами Российской Федерации. Национальный проект состоит из совокупности федеральных проектов, которые включаются в подпрограммы соответствующих государственных программ. При этом федеральные проекты одного и того же национального проекта в зависимости от его специфики могут быть включены как в одну, так и в несколько государственных программ»³. Однако при этом «за счет уточнения подходов к бюджетной классификации обеспечено обособление бюджетных ассигнований на реализацию национальных проектов: для каждого национального проекта введено уникальное буквенное обозначение, которое присутствует в коде соответствующих федеральных проектов как структурных элементов государственных

¹ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов. М., 2018. С. 40.

² Там же. С. 34.

³ Там же. С. 44.

программ. Тем самым гарантируется полная прозрачность и возможность контроля использования бюджетных средств на реализацию национальных проектов»¹.

Таким образом, бюджетное финансирование по направлениям бюджетных расходов раньше шло по трем, а теперь должно идти по четырем каналам. Все это увеличивает бюджетный документооборот; усложняет и удорожает бюджетный процесс; расширяет сферу, усложняет и удорожает бюджетный контроль.

Дифференциация программных и непрограммных расходов бюджета объективно обусловлена. Государственные программы, подпрограммы, основные мероприятия направлены на достижение определенных результатов в будущем, т. е. на повышение числовых показателей индикаторов исполнения программы. Например, снижение смертности от всех причин от 13,3 в 2012 г. до 11,4 в 2020 г. Чтобы достичь этого показателя, нужно создать новые медицинские учреждения, купить или разработать и производить новое медицинское оборудование, купить или разработать и производить новые медицинские препараты и т. д. Вот на эти дополнительные затраты и должны идти деньги в рамках государственной программы «Развитие здравоохранения». Но ведь еще нужно финансировать действующие медицинские учреждения, содержать действующее медицинское оборудование, приобретать используемые медицинские препараты и т. д. Это как раз не программные (текущие) расходы системы здравоохранения.

Поэтому учреждения должны получать бюджетные деньги по двум каналам: бюджетные субсидии на выполнение государственного задания в рамках текущей (обычной деятельности) и бюджетные средства на выполнение определенных мероприятий государственной программы (подпрограммы, основного мероприятия) [1, с. 56]. Насколько при этом необходимо дифференцировать расходы на государственные программы и национальные проекты? Сравним для примера Государственную программу «Развитие здравоохранения» и национальный проект «Здравоохранение». Целевые индикаторы обоих документов во многом совпадают: смертность населения от всех причин; младенческая смертность; смертность от болезней системы кровообращения; смертность от дорожно-транспортных происшествий; смертность от новообразований (в том числе, злокачественных).

Естественно, возникает вопрос, в чем разница, например, борьбы с младенческой смертностью в разрезе Государственной программы «Развитие здравоохранения» и Национального проекта «Здравоохранение». А эту разницу надо учитывать и фиксировать, ибо мероприятия в разрезе государственной программы и национального проекта должны финансироваться отдельно. И как отдельно учитывать итоги реализации мероприятий в разрезе государственной программы и национального проекта, чтобы отдельно рассчитывать эффективность вложений в их реализацию?

Чем реально отличаются между собой Государственная программа «Развитие здравоохранения» и Национальный проект «Здравоохранение», так это цифрами ожидаемых результатов. Так, например, по снижению младенческой смертности в разрезе Государственной программы «Развитие здравоохранения» планировалось ее снижение к 2020 г. до 6,4 случая на 1000 родившихся детей; а в разрезе Национального проекта «Здравоохранение» планируется ее снижение к 2024 г. до 4,5 случаев на 1000 родившихся детей. Правда, это несовпадение в цифрах можно объяснить разным сроком реализации государственной программы и национального проекта (соответственно, 2020 и 2024 гг.).

В документе «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 гг.» наблюдается фундаментальное противоречие по поводу финансирования 12 национальных проектов

¹ Там же. С. 32.

в 2019–2020 гг. С одной стороны, этим документом предусматривается финансирование национальных проектов в размере соответственно в 2019 г. 1685,5 млрд руб., в 2020 г. — 1862,7 млрд руб. С другой стороны, в том же документе зафиксировано следующее положение: «Предельные базовые бюджетные ассигнования федерального бюджета по государственным программам и направлениям деятельности, не входящим в государственные программы на 2019–2021 гг., сформированы на 2019–2020 г. на основе бюджетных ассигнований, утвержденных Федеральным законом от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 г. и на плановый период 2019 и 2020 гг.». Иначе говоря, в декабре 2017 г. были определены предельные базовые бюджетные ассигнования федерального бюджета по государственным программам на 2019–2020 гг. — естественно без учета финансирования 12 национальных проектов, которые в тот период времени не стояли «в повестке дня». А через год в аналогичном документе на следующий трехлетний период были зафиксированы бюджетные ассигнования по национальным проектам, в том числе на 2019–2020 гг. Возникает вопрос — откуда взялись эти деньги? Это не дополнительное финансирование, ибо, как выше было процитировано, «предельные бюджетные ассигнования по государственным программам (и, соответственно, по национальным проектам как подпрограммам государственных программ) были сформированы на 2019–2020 гг. на основе бюджетных ассигнований, утвержденных Федеральным законом от 5 декабря 2017 г.». Остается только один вариант выявления бюджетных ассигнований по 12 национальным проектам на 2019–2020 гг. Они были искусственно вычленены из бюджетных ассигнований по государственным программам на этот период времени.

Несоответствие сроков завершения государственных программ и национальных проектов вызывает вопрос об обоснованности включения национальных проектов в подпрограммы соответствующих государственных программ. Получается интересная картина: государственные программы завершаются в 2020 г., а национальные проекты как их подпрограммы — в 2024 г. Эта парадоксальная ситуация может решиться сама собой, когда с завершением 2020 г. забудутся и национальные проекты, как, например, были забыты приоритетные национальные проекты 2005 г.

История нас ничему не учит, ибо мы который раз «натякаемся на одни и те же грабли». Первым условием проведения реформы является анализ исторического опыта прошлых реформ. Такой анализ позволяет избежать ошибок прошлого. В России наблюдается другая практика. «Шумно» и гласно принимается программа (концепция, проект). С течением времени она забывается и принимается новая программа (концепция, проект). Ярким примером этого являются программы (концепции, проекты) в сфере формирования в России инновационной системы. С 2002 г. реализовывалась программа «Основы политики Российской Федерации в области развития национальной инновационной системы на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу». Не дождавшись завершения этой программы и не подведя ее итоги, в 2005 г. приняли новую программу «Основные направления политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период до 2010 г.». А через год, в 2006 г., была принята Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации до 2015 г. В декабре 2011 г. распоряжением правительства России была утверждена «Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г.». Бурная деятельность в составлении программ и концепций в сфере формирования в России инновационной системы дает «мизерные результаты», а Россия все более проигрывает гонку с ведущими странами мира по формированию принципиально новой инновационной экономики.

Аналогичная ситуация наблюдается и в сфере национальных проектов. В 2005 г. были сформированы четыре приоритетных национальных проекта — «Современное здравоохранение», «Качественное образование»; «Доступное жилье»; «Эффективное

сельское хозяйство». Национальные проекты для того времени стали принципиально новой формой социального и в целом бюджетного планирования. Значимость социального планирования заключалась в том, что национальным проектам придавался большой общественный резонанс, определялась их адресность и усиливался контроль за их исполнением. Значимость бюджетного планирования заключалась в том, что был сделан первый шаг в переориентации бюджетного планирования от планирования затрат к планированию результатов, т. е. первый шаг к бюджетированию, ориентированному на результат. Поэтому очень важно было основательно и гласно проанализировать результаты их реализации, чтобы понять, что удалось, а что не удалось, чтобы с учетом этого опыта идти дальше.

Что касается переориентации бюджетного планирования от планирования затрат к планированию результатов, то следующим логическим шагом был переход с 2014 г. бюджетного планирования на программный формат и формирование 52 государственных программ. С позиции социального планирования успехи оказались более скромными, ибо общественный резонанс со временем сошел на нет, официально итоги реализации приоритетных национальных проектов не были подведены, и они были с течением времени «благополучно забыты». А затем в государственных программах десятых годов, близких по сути к приоритетным национальным проектам 2005 г., повторялись цели и задачи этих проектов.

И снова, не дождавшись окончания реализации, подведения итогов и анализа государственных программ, делается новый шаг в этом направлении — формируются 12 национальных проектов. Причем национальные проекты в методологическом плане — это шаг назад по сравнению с государственными программами в силу их менее проработанного и более поверхностного характера. А включение национальных проектов в государственные программы в качестве подпрограмм только усложняет ситуацию с позиции реализации тех и других.

Исходя из рассмотренного выше, можно сделать вывод о необходимости изменения подхода к социальному планированию. Формирование значимых для страны социальных проектов должно не только досконально прорабатываться специалистами, но и первоначально проходить общественное обсуждение, чтобы выработать оптимальные стратегические концепции. Так, например, в период формирования приоритетного национального проекта «Качественное образование» (2005 г.) в среде научно-педагогической общественности были различные представления о путях реформирования образования. Одни считали, что необходимо сохранять образование как общественный институт, полностью финансируемый государством, т. е. по советскому образцу. Другие настаивали на целесообразности внедрения элементов элитарности в образовании, позволяющих выращивать не только талантливых индивидов, но и целые «продвинутые» общественные слои (отголоски системы образования в дореволюционной России). Третьи ратовали за перевод образования на рыночные, коммерческие рельсы [2, с. 241].

Однако национальный проект «Качественное образование» был сформирован без учета мнения специалистов и педагогической общественности, что вызвало сомнение или даже несогласие профессионального сообщества с различными аспектами намеченного реформирования образования в стране. Даже министр образования и науки А. Фурсенко признал неготовность его ведомства и в целом педагогического сообщества к такому проекту [2, с. 239]. Отсюда вопрос: какого эффекта можно ожидать от такого проекта?

Следующий важный принцип формирования социальных проектов заключается в региональной дифференциации их задач. Едва ли целесообразно определять из Москвы, что нужно для медицины Калужской области или образования в Красноярском крае. В каждом регионе свои особенности. Поэтому при составлении национальных проектов надо доводить до регионов концептуальные подходы в раз-

витии тех или иных сфер, получать от них конкретику стоящих перед ними задач, и с учетом этой информации окончательно формировать национальные проекты с разработкой целевых индикаторов и ожидаемых результатов. Такой подход, помимо прочего, будет способствовать наполнению реальным содержанием целевых индикаторов и ожидаемых результатов национальных проектов. А это облегчит контроль за их исполнением.

«Важным принципом национальных проектов является также принцип саморазвития регионов. Государство не может бесконечно их финансировать. Оно должно дать только стартовый толчок, после которого должны происходить качественные и количественные улучшения в жизни региона» [2, с. 238]. В этом плане повышение зарплаты некоторым категориям работников не может быть целевым индикатором национального проекта. Бюджетные ассигнования регионам надо выделять на качественное изменение ситуации в какой-то сфере, которая в дальнейшем без бюджетных ассигнований может функционировать на новом уровне.

Литература

1. Запорожан А. Я. Непрограммная классификация расходов программного бюджета // Управленческое консультирование. 2016. № 5. С. 53–58.
2. Юрина Е. А. Национальные проекты в российской экономике: текущее состояние реализации и перспективы // Вестник Тамбовского государственного университета. Сер.: Гуманитарные науки. Экономика. 2007. Вып. 7. С. 236–243.

Об авторе:

Запорожан Анатолий Яковлевич, профессор кафедры экономики Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор экономических наук, профессор; racov2017@mail.ru

References

1. Zaporozhan A.Ya. Non-program classification of expenses of the program budget // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2016. No. 5. P. 53–58. (In rus)
2. Yurina E. A. National projects in the Russian economy: current state of realization and prospect // Bulletin of the Tambov State University. Series: Humanities. Economy [Vestnik Tambovskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser.: Gumanitarnye Nauki. Ekonomika]. 2007. Issue 7. P. 236–243. (In rus)

About the author:

Anatoly Ya. Zaporozhan, Professor of the Chair of Economics of North-West institute of management of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), Professor; racov2017@mail.ru

Оценка эффективности муниципального управления на основе мониторинга стратегических решений социально-экономического развития

Большаков С. Н., Васецкий А. А. *

Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина, Санкт-Петербург, Российская Федерация; *vasetskiyaa@inbox.ru

РЕФЕРАТ

Целью исследования являются мониторинг стратегий социально-экономического развития муниципальных образований и оценка эффективности их реализации на основе мониторинга.

Методы исследования: структурно-функциональный и институциональный анализ.

Результаты. В статье анализируются условия реализации стратегий социально-экономического развития муниципалитетов региона. Рассматриваются проблемы управления социально-экономическим развитием региона. В статье дана управленческая оценка степени достижения плановых показателей стратегий социально-экономического развития муниципалитетов Республики Коми по таким блокам показателей, как: экономическое развитие; социальное развитие; развитие системы муниципального управления; обеспечение безопасности жизнедеятельности населения. Выполнена систематизация подходов к оценке эффективности институтов государственного и муниципального управления.

Ключевые слова: институты управления, эффективность государственного управления, социально-экономическое развитие, муниципальное управление

Evaluation of the Effectiveness of Municipal Management on the Basis Of Monitoring of Strategic Decisions of Socio-Economic Development

Sergey N. Bolshakov, Andrey A. Vasetsky*

Pushkin Leningrad State University, Saint-Petersburg, Russian Federation; *vasetskiyaa@inbox.ru

ABSTRACT

The aim of the study is to monitor the strategies of socio-economic development of municipalities and assess the effectiveness of the rating methodology based on monitoring strategies.

Research methods: used methods of structural-functional and institutional analysis.

Result and scientific novelty. The article analyzes the conditions for the implementation of strategies for the socio-economic development of municipalities in the region. The problems managing the socio-economic development of the region are considered. The article provides a managerial assessment of the degree achievement of the planned indicators of the strategies for the socio-economic development of the municipalities of the Komi Republic, according to such blocks of indicators as: economic development; social development; development of the municipal government system; ensuring the safety of the population. The novelty lies in the systematization of approaches in assessing the effectiveness of state and municipal government institutions.

Keywords: management institutions, government effectiveness, socio-economic development, municipal government

Введение

Одним из направлений реформирования государственного и муниципального управления является технологизация управленческих процессов при одновременном совершенствовании контрольных функций управленческого аппарата. Оценка эффективности функционирования институтов государственного и муниципального управления

выступает в качестве одного из главных приоритетов проводимой в этой сфере реформы и актуализирует поиск и применение современных методов оценки качества исполнения полномочий органами государственной и муниципальной власти.

Функции контроля, мониторинга активно задействуются в практике оценки деятельности органов регионального управления и местного самоуправления, предпринимаются попытки измерения степени достижения запланированных показателей в планах и программах стратегического развития [5]. Стратегической задачей регионального развития является повышение качества жизни населения. В условиях стагнации промышленного роста следует отметить повышение значения стратегического планирования на региональном и муниципальном уровне как основы механизма управления социально-экономическим развитием.

Стратегическое планирование социально-экономического развития региона в условиях обновления механизма управления региональной социально-экономической системой основывается на программно-целевой методологии. Активное использование программного принципа целевого управления позволяет акцентировать внимание на стратегических приоритетах развития [1–3]. Использование программно-целевой методологии управления регионом дает возможность сформировать соответствующие приоритеты развития региона и муниципалитетов [4]. Проблемой в управлении социально-экономическим развитием региона видится унаследованный от советских времен территориальный принцип размещения объектов производства, что затрудняет решение задачи снижения поляризации социально-экономического развития не только регионов РФ, но и муниципальных образований, обладающих различным промышленным потенциалом и социальными резервами.

Материалы и методы

Важнейшей задачей для регионального аппарата управления видится выполнение функции контроля и мониторинга с целью выявления резервов социально-экономического развития, оптимального распределения бюджетных ресурсов региона и муниципалитета, формирования оптимальных условий для реализации региональной инвестиционной политики¹.

По состоянию на 01.09.2018 во всех муниципальных образованиях — городских округах (муниципальных районах) Республики Коми разработаны Стратегии социально-экономического развития. По результатам реализации Стратегий социально-экономического развития муниципальных образований за 2017 г. (далее — Стратегии СЭР МО) проанализированы плановые показатели стратегий СЭР МО, утвержденные на начало отчетного периода по четырем основным блокам²: экономическое развитие; социальное развитие; развитие системы муниципального управления; обеспечение безопасности жизнедеятельности населения.

В ходе мониторинга оценивалось достижение 1601 показателя, исполнение по семи основным мероприятиям поддержки малого и среднего предпринимательства³.

Результаты исследования

По итогам 2017 г. среднее значение достижения целевых показателей стратегий социально-экономического развития муниципальных образований по 20 муници-

¹ Доклад «Состояние и развитие конкурентной среды на рынках товаров, работ и услуг Республики Коми по итогам 2016 г.». Сыктывкар : Министерство экономического развития Республики Коми, 2017.

² Там же.

³ О результатах реализации Стратегий социально-экономического развития муниципальных образований Республики Коми за 2017 г.

пальным образованиям составило 63%, что на 9% лучше значения показателя 2016 г. (рис. 1), в том числе по блокам: экономическое развитие — 56%; социальное развитие — 70%; развитие системы муниципального управления — 60%; обеспечение безопасности жизнедеятельности населения — 68%.

Такое значительное неисполнение показателей связано, в первую очередь, с несоблюдением унифицированного подхода к разработке и корректировке документов стратегического планирования (МО МР «Усть-Куломский», МО МР «Княжпогостский»). Часть муниципальных образований выбрала дифференцированную стратегию достижения запланированных показателей, предпочитая сконцентрировать усилия на выборе приоритетных направлений развития муниципалитета.

За 2016 и 2017 гг. органами управления муниципальных образований проведена работа по оптимизации количества запланированных показателей, общее сокращение в целом составило 9,3%, или 165 единиц (рис. 2). Вместе с тем количество показателей по муниципальным районам «Сосногорск», «Печора», «Усть-Куломский» и в городском округе «Усинск» и др. остается избыточным, наблюдается явная перегруженность состава показателей¹ (рис. 3).

В целях обеспечения унифицированного подхода к оценке реализации муниципальных стратегий региональными органами власти в 2017 г. разработан единый перечень дополнительных целевых показателей, по которым планируется проводить расчет оценки эффекта реализации стратегий социально-экономического развития муниципальных образований за 2018 г.²

В представленной муниципалитетами отчетности отсутствует ряд показателей, утвержденных решениями Советов муниципалитетов о Стратегии СЭР МО. Существенная часть общереспубликанского объема инвестиций в основной капитал (без учета субъектов малого предпринимательства) в 2017 г. приходилась на городские округа «Ухта» (41,1%) и «Усинск» (33,6%), где основные вложения направлялись в нефтедобычу. Следует отметить, что по 8 муниципальным образованиям наблюдается рост инвестиций в основной капитал³. Наибольший удельный вес в общем объеме инвестиций в основной капитал по итогам 2017 г. среди муниципальных образований республики занимают городские округа «Ухта» (41,1%), «Усинск» (33,6%), «Сыктывкар» (8,7%). Наименьшая доля инвестиций приходится на муниципальные районы «Сысольский» (0,1%) и Койгородский» (0,1%).

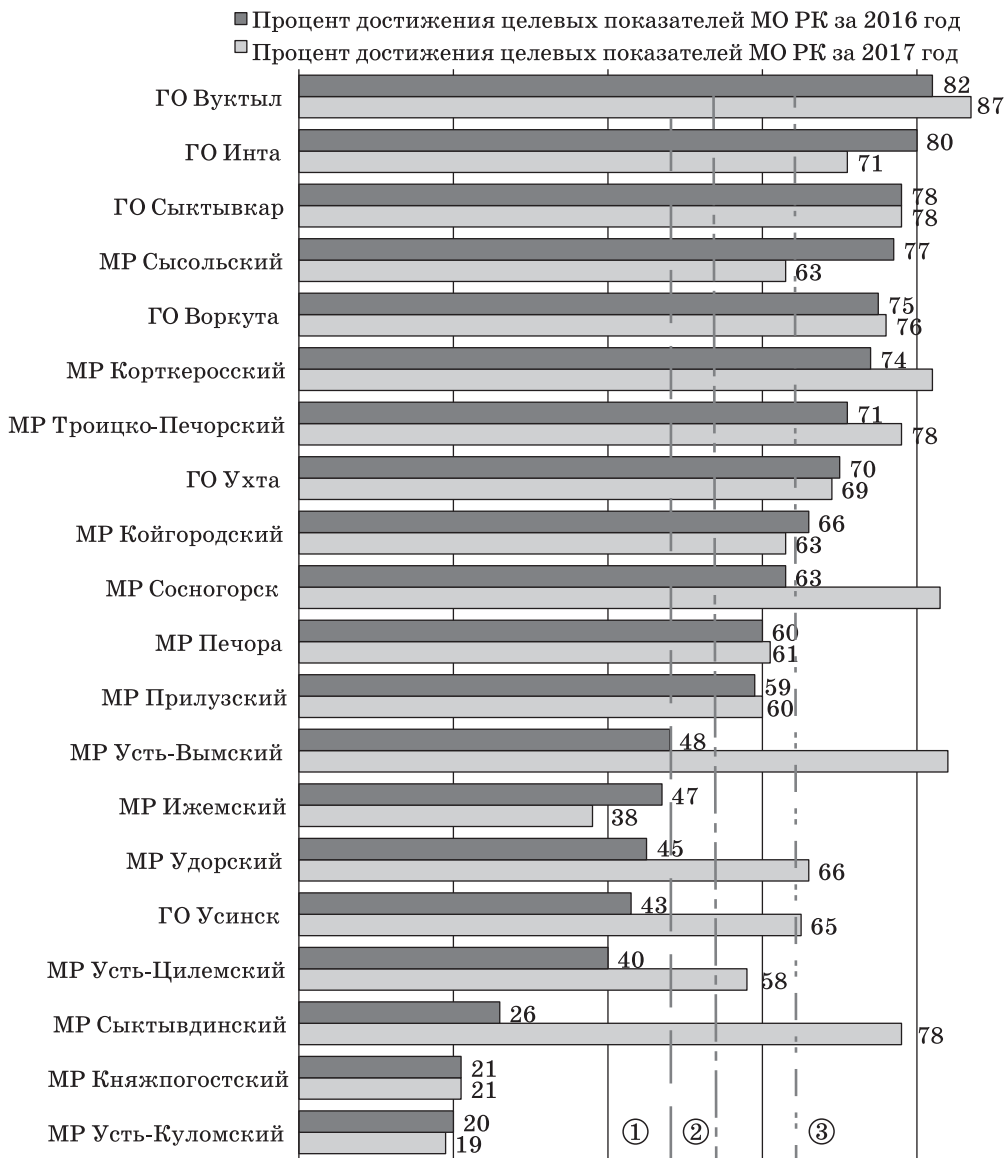
Лидерами по показателю «Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на одного жителя» в 2017 г. стали городские округа «Усинск» (940 тыс. руб.) и «Ухта» (427 тыс. руб.). Минимальные значения показателя по итогам 2017 г. выявлены в МО ГО «Инта» и МО МР «Сысольский» (по 9,9 тыс. руб.), МО МР «Усть-Куломский» (8,3 тыс. руб.), МО МР «Удорский» (7,6 тыс. руб.) и МО МР «Корткеросский» (6,8 тыс. руб.)⁴. Наибольшее снижение инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на одного жителя в 2017 г. к уровню 2016 г. отмечено в городских округах «Инта» (на 99%), «Воркута» (на 84%), муниципальных районах «Печора» (на 75%), «Сосногорск» (на 70%), «Троицко-Печорск» (на 55%).

¹ Доклад «Состояние и развитие конкурентной среды на рынках товаров, работ и услуг Республики Коми по итогам 2016 г.».

² Отдельные аспекты развития туристской индустрии в Республике Коми: информационно-аналитический бюллетень // Комистат. Сыктывкар. 2010. № 46. С. 45, 103–109.

³ [Электронный ресурс] / Министерство экономического развития РК (официальный сайт). URL: www.econom.rkomi.ru (дата обращения: 17.01.2018).

⁴ [Электронный ресурс] / Территориальный орган федеральной службы государственной статистики по Республике Коми (официальный сайт). URL: www.komi.gks.ru (дата обращения: 09.02.2018).



1. Среднее значение достижения целевых показателей по МО РК по итогам 2015 года — 48%
2. Среднее значение достижения целевых показателей по МО РК по итогам 2016 года — 54%
3. Среднее значение достижения целевых показателей по МО РК по итогам 2016 года — 63%

Рис. 1. Уровень достижения целевых показателей Стратегий СЭР МО Республики Коми РФ за 2016–2017 гг.

Fig. 1. Level of achievement of target indicators of Strategy of the Social and Economic Development of Municipal Units of the Komi Republic of the Russian Federation for 2016–2017

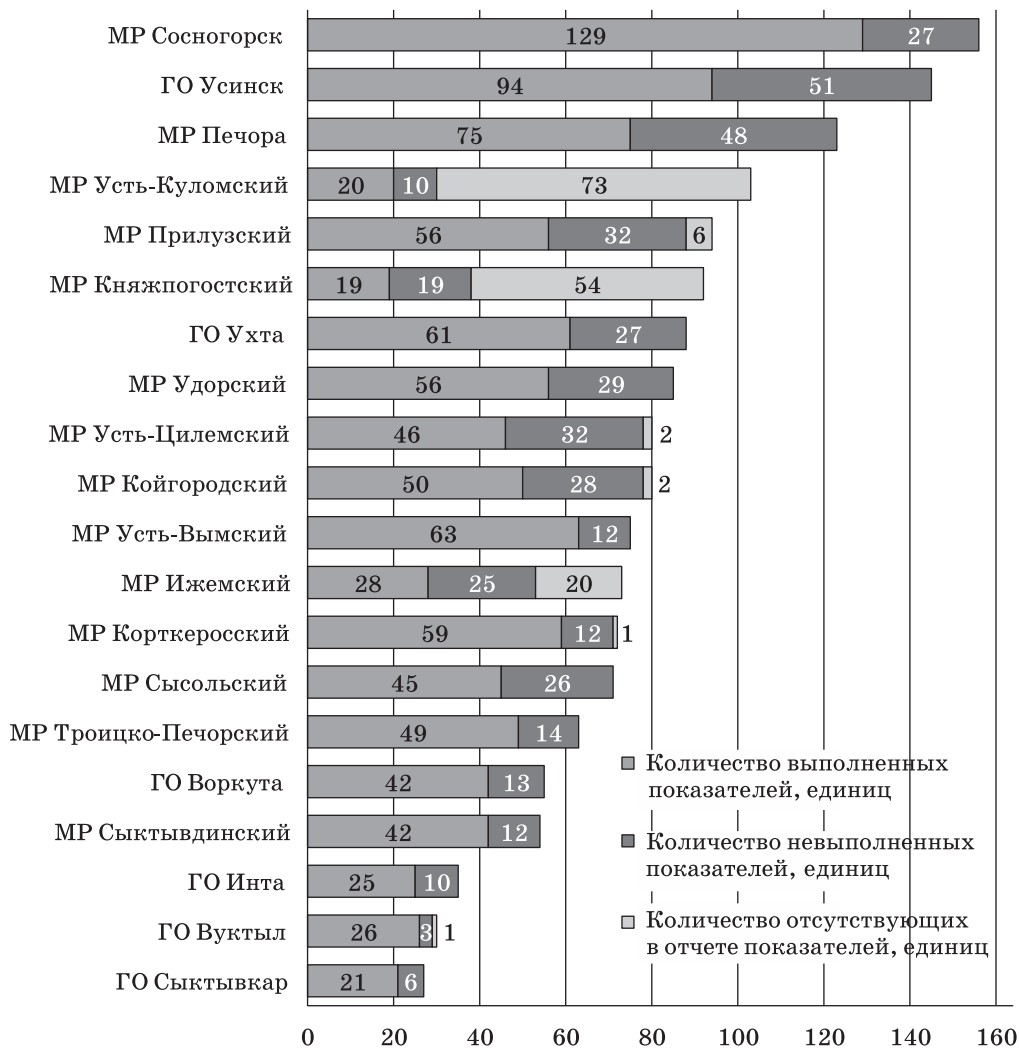


Рис. 2. Количество целевых показателей Стратегий СЭР МО Республики Коми за 2017 г.
 Fig. 2. Quantity of target indicators of Strategy of the Social and Economic Development of Municipal Units of the Komi Republic for 2017

Основными причинами снижения инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на одного жителя являются:

- в МО ГО «Инта» — завершение работ по строительству магистрального газопровода «Бованенково-Ухта» (компания ПАО «Газпром») на участке Интинского района, а также снижение в 2 раза в сравнении с уровнем 2016 г. объема инвестиций ООО «Тимано-Печорская Газовая компания» в рамках проекта «Поиски, разведка и разработка месторождений углеводородного сырья. Переработка природного газа»;
- в МО ГО «Воркута», МО МР «Печора», МО МР «Сосногорск» — окончание работ по строительству магистрального газопровода «Бованенково-Ухта» и «Ухта-Торжок» и закрытие подрядных работ ПАО «Газпром» на территории муниципальных образований;

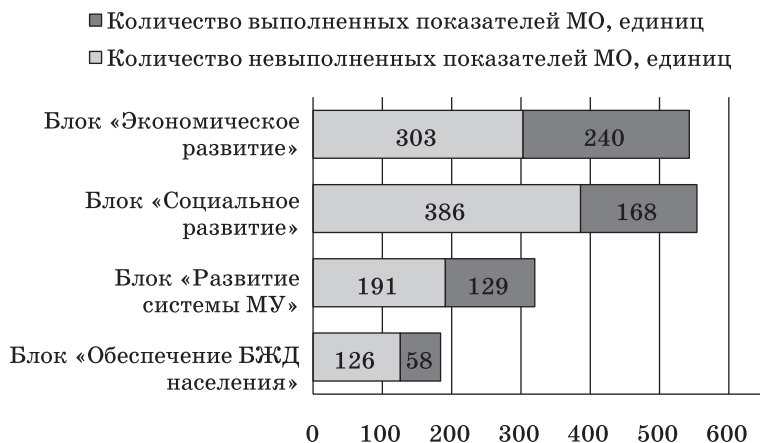


Рис. 3. Достижение целевых показателей Стратегий СЭР МО МР (ГО) за 2017 г.
 Fig. 3. Achievement of target indicators of Strategy of the Social and Economic Development of Municipal Units of the Komi Republic for 2017

- в МО МР «Троицко-Печорский» — выход в заключительную стадию реализации приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов ООО «ПечораЭнергоРесурс» и ООО «Азимут» и, соответственно, уменьшение объемов строительства производственных мощностей;
- в МО МР «Усть-Вымский» — завершение работ по капитальному ремонту технологических трубопроводов по цеху № 4 КС-12 «Микунь» (ПАО Газпром);
- в МО МР «Ижемский» — снижение инвестиционной активности предприятий, действующих на территории района.

Меры, предпринимаемые органами местного самоуправления по улучшению инвестиционного климата, в основном заключаются в информировании потенциальных инвесторов об имеющихся инвестиционных площадках, планируемых к реализации инвестиционных проектах, предоставляемых формах государственной и муниципальной поддержки¹.

В ходе мониторинга блока «Социальное развитие» (рис. 4) двадцати Стратегий СЭР МО оценивалось достижение 554 показателей, из них максимальное количество по муниципальным районам «Сосногорск» — 82 и «Печора» — 50, минимальное количество — по городским округам «Сыктывкар» — 7, «Вуктыл» — 11 и муниципальному району «Троицко-Печорский» — 11.

Среднее значение достижения показателей по блоку составило 70%. Из 20 муниципальных образований выше среднего значения по блоку достигли 14 муниципалитетов, на уровне — 2, ниже — 4. Так, максимальный уровень исполнения показателей отмечается в городском округе «Вуктыл» (91%, в 2016 г. — 88%), муниципальных районах «Корткеросский» (91%, в 2016 г. — 77%), «Троицко-Печорский» (91%, в 2016 г. — 73%) и «Усть-Вымский» (91%, в 2016 г. — 54%), минимальный — в муниципальных районах «Княжпогостский» (21%, в 2016 г. — 24%), «Усть-Куломский» (22%, в 2016 г. — 24%). Из 20 муниципальных образований выше среднего значения по блоку достигли 14 муниципалитетов, на уровне — 2, ниже — 4.

За 2017 г. по блоку «Социальное развитие» практически у всех муниципальных образований достаточно высокое достижение планового уровня показателей: ис-

¹ [Электронный ресурс] / Информационное агентство «КомиИнформ» (официальный сайт). URL: www.komiinform.ru (дата обращения: 09.02.2018).

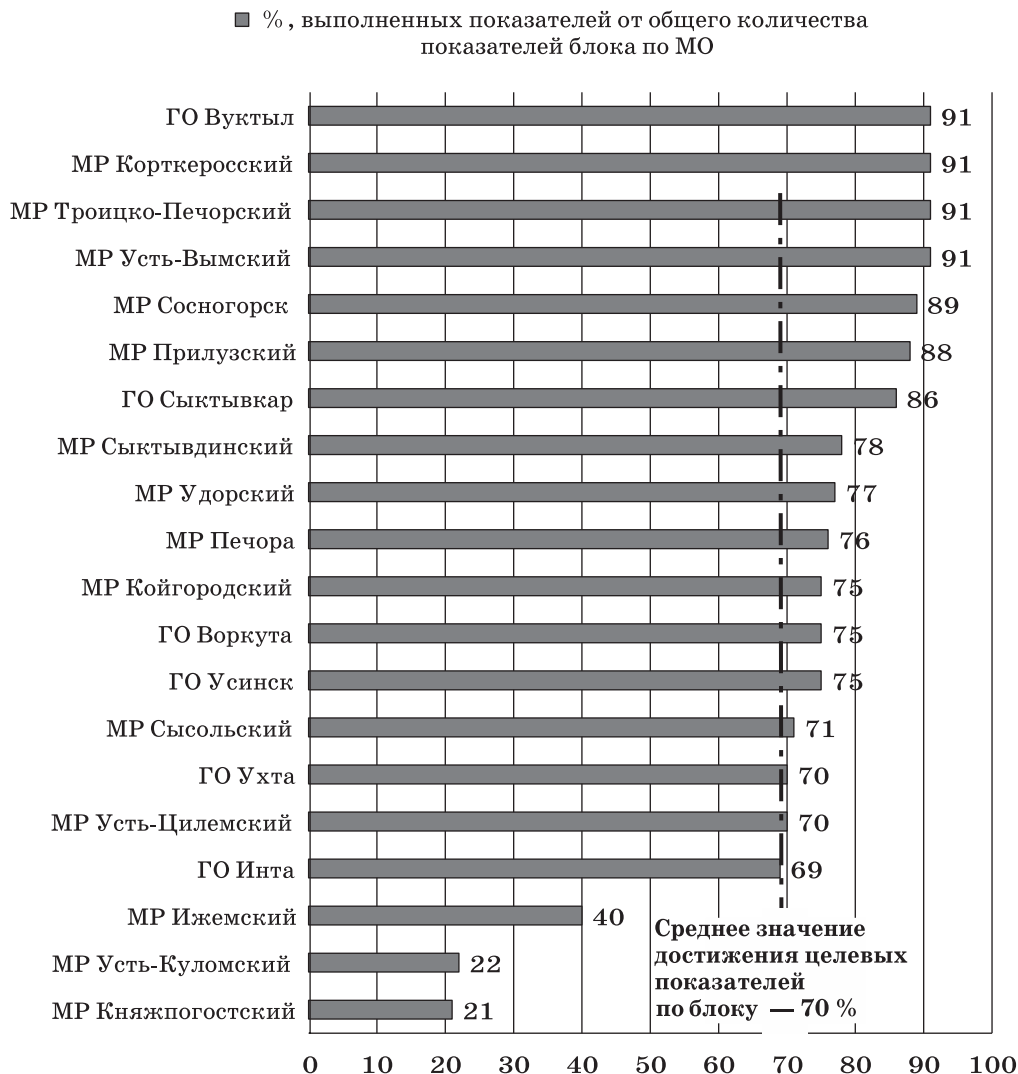


Рис. 4. Достижение целевых показателей Стратегий МО Республика Коми РФ по блоку «Социальное развитие» за 2017 г.

Fig. 4. Achievement of target indicators of Strategy of the Social and Economic Development of Municipal Units of the Komi Republic on the Social Development block for 2017

полнения по 14 МО — выше среднереспубликанского уровня. Негативное влияние на достижение показателей по блоку оказали: сокращение численности населения муниципальных образований (по данным Комистата общее сокращение по сравнению с 2016 г. составило 9,7 тыс. человек); снижение уровня рождаемости (по данным Комистата коэффициент рождаемости составил 11,5 человек на 1 тыс. человек населения (в 2016 г. — 13,1 человек на 1 тыс. человек населения)); снижение удельного веса населения, посетившего учреждения культуры на платной основе; снижения удельного веса населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом.

Рост смертности по сравнению с 2016 г. наблюдается в пяти муниципалитетах (МО МР «Прилузский» — 101,1% по отношению к 2016 г., МО МР «Сосногорск» — 102,9% по отношению к 2016 г., МО МР «Усть-Цилемский» — 107,2% по отношению к 2016 г., МО МР «Троицко-Печорский» — 114,6% по отношению к 2016 г.). Уровень смертности на 1000 человек населения, превышающий отметку в 15 человек, наблюдается в 8 муниципальных образованиях. Самый низкий общий коэффициент смертности в 2017 г. наблюдался в городских округах «Усинск», «Воркута» и «Сыктывкар». Самое неблагоприятное положение с общим уровнем смертности населения наблюдалось в муниципальных районах «Троицко-Печорский», «Прилузский», «Усть-Куломский». Общий коэффициент смертности в этих муниципалитетах превысил среднереспубликанский показатель в 1,5 раза.

Характеризуя ситуацию на рынке труда Республики Коми в целом, необходимо отметить, что по-прежнему сохраняются качественные диспропорции и неудовлетворенный спрос работодателей на высококвалифицированную рабочую силу, а также дифференциация локальных рынков труда по условиям обеспечения занятостью [6]. Количество безработных граждан имеет тенденцию к увеличению, что обусловлено несоответствием профессионально-квалификационного состава безработных граждан и заявленных вакансий, процессами высвобождения работников в организациях.

В целях корректировки муниципальной политики и улучшения социального климата на территории муниципальных образований органами государственной власти Республики Коми всем муниципалитетам рекомендованы к реализации мероприятия по:

- систематическому проведению мониторинга доступности дошкольного образования в каждом населенном пункте муниципального района /городского округа;
- обеспечению достоверного и постоянного учета детей, подлежащих обучению по образовательным программам дошкольного образования;
- созданию необходимых условий для внедрения федерального государственного стандарта начального общего образования для детей с ограниченными возможностями здоровья;
- совершенствованию системы воспитательной работы в муниципальных образовательных организациях через создание механизмов сетевого взаимодействия учреждений;
- созданию и совершенствованию предметно-развивающей среды, обновлению оборудования детских садов, детских площадок, обеспечению информационной поддержки предоставления услуг дошкольного образования;
- увеличению охвата молодежи в возрасте от 14 до 30 лет социально значимыми мероприятиями и мероприятиями, направленными на гражданское и военно-патриотическое воспитание;
- продолжению взаимодействия с работодателями в части предоставления сведений о потребности в работниках посредством маркетинговых выездов на предприятия, рабочих встреч, круглых столов, а также заключения соглашений о сотрудничестве в сфере занятости населения.

Из 1601 анализируемых показателей, утвержденных решениями Советов муниципалитетов о Стратегии СЭР МО, информация по 159 не была представлена в отчетности муниципальными образованиями. Данные показатели в течение года были исключены органами местного самоуправления из стратегических документов МО (вместе с этим исключенные показатели были использованы в расчете эффективности реализации стратегий. Исключенным показателям присваивался статус «не выполнен»).

Таким образом, произошло искажение информации, представляемой на общественное обсуждение населению (принятие стратегических документов, в соот-



Рис. 5. Среднее значение достижения целевых показателей Стратегий СЭР МО РК по блокам за 2017 г.

Fig. 5. Average value of achievement of target indicators of Strategy of the Social and Economic Development of Municipal Units of the Komi Republic on blocks for 2017

ветствии со ст. 13 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации», требует общественного обсуждения) [6]. Данное обстоятельство является одним из факторов низкого уровня исполнения Стратегий СЭР МО (рис. 5). Максимальное количество показателей, исключенных из анализируемых редакций Стратегий СЭР МО, зафиксировано у трех муниципальных образований (147 показателей): МР «Усть-Куломский» — 73 показателя, или 71% от общего количества показателей; МР «Княжпогостский» — исключено 54 показателя, или 58%; МР «Ижемский» — исключено 20 показателей, или 28%.

Муниципальными образованиями, объективно подошедшими к оценке результатов своих Стратегий СЭР, являются: городские округа «Сыктывкар», «Воркута», «Инта», «Ухта» и муниципальный район «Сысольский». Муниципальные образования при определении количества и состава показателей, определяющих результаты реализации стратегий СЭР МО, зачастую игнорируют рекомендации, подготовленные органами исполнительной власти Республики Коми. В результате получается значительный разброс количества и состава показателей. Так, у муниципального района «Сосногорск» 156 показателей, а городского округа «Сыктывкар» — 27.

Таким образом, следует отметить, что важнейшей перспективной задачей повышения эффективности функционирования институтов государственного и муниципального управления является формализации методов оценки достижения показателей планов и программ социально-экономического развития региона и муниципалитетов его составляющих. Масштабной задачей, стоящей перед всеми органами государственного управления, является вопрос повышения эффективности функционирования национальных и субнациональных органов управления [7].

Мониторинг стратегий социально-экономического развития показывает необходимость повышения качества разработки стратегий и концепций планирования, постановки целевых показателей и степени их достижения, необходимости иерархизации показателей по каждому муниципалитету в отдельности. Укрупнение показателей по направлениям «экономическое развитие», «социальное развитие», «развитие муниципального управления», «обеспечение безопасности жизнедеятельности населения» позволяет оценить качество жизни населения только в общем контексте, но не всегда позволяет провести оценку эффективности деятельности самих институтов управления.

Литература

1. *Афанасьев К. С.* Проблемы оптимизации системы стратегического планирования на муниципальном уровне // Экономика нового мира. 2016. № 3. С. 69–86.
2. *Афанасьев К. С., Фролова Н. Н.* Социальное предпринимательство в системе территориального управления // Сб. ст. «Проблемы и пути социально-экономического развития: город, регион, страна, мир. VII международная научно-практическая конференция» / отв. ред. Н. М. Космачева. СПб., 2018. С. 63–69.
3. *Большаков С. Н., Большакова Ю. М.* О проблеме взаимодействия современного российского бизнеса и государства: общее и частное // Корпоративное управление и инновационное развитие Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2014. № 2. С. 1–14.
4. *Большаков С. Н., Большакова Ю. М.* Оценка эффективности реализации программно-целевых методов решения социально-экономических задач на современном этапе // Вопросы государственного и муниципального управления. Вестник СКАГС. 2017. № 4. С. 13–23.
5. *Васецкий А. А., Иванов Д. Ю.* Вопросы развития местного самоуправления и институтов гражданского общества в Ленинградской области // Вопросы управления социально-экономическим развитием Ленинградской области : монография. СПб., 2018. С. 37–56.
6. *Фролова Н. Н., Шкрабак Р. В.* и др. Социально-экономические аспекты проблемы безопасности жизнедеятельности и эффективные пути их решения // Охрана и экономика труда. 2017. № 3. С. 12–19.
7. *Bolshakov S. N., Bolshakova Y. M., Zarubin V. G.* Economic Policy in Russia: factors and constraints // Journal of Advanced Research in Law and Economics. Romania. 2016. V. 7. No. 7. P. 1646–1652.

Об авторах:

Большаков Сергей Николаевич, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления, проректор Ленинградского государственного университета им. А. С. Пушкина (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор политических наук, доктор экономических наук, профессор; Snbolshakov@gmail.com

Васецкий Андрей Анатольевич, профессор кафедры государственного и муниципального управления Ленинградского государственного университета им. А. С. Пушкина (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор политических наук; vasetskiyaa@inbox.ru

References

1. Afanasyev K. S. Problems of optimization of a system of strategic planning at the municipal level // Economy of the new world [Ekonomika novogo mira]. 2016. No. 3. P. 69–86. (In rus)
2. Afanasyev K. S., Frolova N. N. Social business in the system of territorial management // Collection of articles “Problems and ways of social and economic development: city, region, country, world. The VIth international scientific and practical conference. Ex. edition of N. M. Kosmachev. SPb., 2018. P. 63–69. (In rus)
3. Bolshakov S. N., Bolshakova Yu. M. About a problem of interaction of modern Russian business and the state: the general and private // Corporate management and innovative development of the North: Bulletin of Research center of corporate law, management and venture investment

- of the Syktyvkar State University [Korporativnoe upravlenie i innovatsionnoe razvitie Severa: Vestnik Nauchno-issledovatel'skogo tsentra korporativnogo prava, upravleniya i venchurnogo investirovaniya Syktyvkarskogo gosudarstvennogo universiteta]. 2014. No. 2. P. 1–14. (In rus)
4. Bolshakov S. N., Bolshakova Yu. M. Assessment of efficiency of realization of program and target methods of the solution of social and economic tasks at the present stage // Questions of the public and municipal administration. SKAGS bulletin [Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya. Vestnik SKAGS]. 2017. No. 4. P. 13–23. (In rus)
 5. Vasetskiy A. A., Ivanov D. Yu. Issues of development of local government and institutes of civil society in the Leningrad Region // Questions of management of social and economic development of the Leningrad Region : monograph. SPb., 2018. P. 37–56. (In rus)
 6. Frolova N. N., Shkrabak R. V. [etc.] Social and economic aspects of security of activity and effective ways of their decision // Occupational Safety and Labour Economics [Okhrana i ekonomika truda]. 2017. No. 3. P. 12–19. (In rus)
 7. Bolshakov S. N., Bolshakova Y. M., Zarubin V. G. Economic Policy in Russia: factors and constraints // Journal of Advanced Research in Law and Economics. Romania. 2016. V. 7. No. 7. P. 1646–1652.

About the authors:

Sergey N. Bolshakov, Head of the Department of State and Municipal Administration, Vice-Rector of the Pushkin Leningrad State University (Saint-Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Political Sciences; Economics), Professor; Snbolshakov@gmail.com

Andrey A. Vasetsky, Professor of the Department of State and Municipal Administration of the Pushkin Leningrad State University (Saint-Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Political Sciences); vasetskiyaa@inbox.ru

Стратегический консалтинг в регионе

*Лапыгин Ю. Н. *, Лапыгин Д. Ю., Тулинова Д. В.*

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Владимирский филиал), г. Владимир, Российская Федерация; *lapugin.y@gmail.com

РЕФЕРАТ

Статья посвящена процедурам организации групповых работ в процессе формирования основного содержания стратегии развития российского региона в соответствии с действующим законодательством, которое, однако, не располагает рекомендациями в части построения групп стратегического планирования и руководства самим процессом со стороны консультантов по управлению и организационному развитию, без которых стейкхолдерам самостоятельно трудно выйти на согласованные стратегические решения.

Цель — показать этапы формирования и взаимодействия группы стратегического планирования, в работе которой должен быть реализован закон синергии, что позволяет не только обеспечить наиболее сильные и стратегически значимые решения в отношении развития региона, но и осуществить сплочение группы стратегического планирования, позволяющее обеспечить эффективное управление стратегическими изменениями на этапе реализации стратегии. При этом важно выделить организующую роль консультантов по управлению и организационному развитию.

Использованы методы формирования малых групп на основе типологии личностей и ролевой структуры группы, а также организации методов межгрупповой работы и проектного управления при разработке стратегии развития региона.

Показано, что в научной литературе продолжается поиск методов, инструментов и форм организации процедур разработки стратегии развития региона. Определено содержание группы стратегического планирования. Показаны процедуры формирования группы стратегического планирования на этапе подготовки к разработке стратегии региона, а также на последующих этапах стратегического планирования. Подтверждена важность вовлечения в процесс разработки стратегии носителей экспертных знаний и опыта, которые не только принимают стратегически значимые решения, но и активно участвуют в последующей реализации стратегии.

Ключевые слова: консультанты, группа, команда, стратегия, регион, сплоченность, стейкхолдеры

Strategic Consulting in the Region

Yury N. Lapygin, Denis Yu. Lapygin, Darya V. Tulinova*

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Vladimir Branch), Vladimir, Russian Federation; *lapugin.y@gmail.com

ABSTRACT

The article is devoted to the procedures of organizing group work in the process of forming the main content of the development strategy of the modern Russian region in accordance with the current legislation, which, however, does not have recommendations in terms of building strategic planning groups and managing the process itself from management and organizational development consultants. It is difficult for stakeholders to reach agreed strategic decisions.

The goal is to show the stages of formation and interaction of the strategic planning group, in whose work the law of synergy should be implemented, which allows not only to provide the strongest and most strategic decisions regarding the development of the region, but also to rally the strategic planning group, allowing for effective management of strategic changes at the stage of strategy implementation. It is important to highlight the organizing role of management and organizational development consultants.

The methods used to form small groups based on the typology of personalities and the role structure of the group, as well as the organization of methods for intergroup work and project management in the development of a regional development strategy.

It is shown that the scientific literature continues the search for methods, tools and forms of organization of procedures for developing a strategy for the development of a region. The content of the strategic planning group has been determined. The procedures for forming a strategic planning group at the preparatory stage for developing a regional strategy, as well as at subsequent stages of strategic planning, are shown. The importance of involving in the process of developing a strategy for carriers of expert knowledge and experience, who not only make strategically important decisions, but also actively participate in the subsequent implementation of the strategy, is confirmed.

Keywords: consultants, group, team, strategy, region, cohesion, stakeholders

Стратегическое управление как вид деятельности — сравнительно молодое явление, и в начале нынешнего века процедура разработки стратегии чаще всего поручалась специалистам в области управленческого консалтинга [1; 5] не только на уровне субъекта федерации, но и на уровне отдельных организаций региона. Однако разработанная стратегия также часто и оставалась только на бумаге, поскольку стратегические решения, заложенные в основу стратегии, так и оставались решениями консультантов, но не решениями стейкхолдеров — основных групп влияния на реальное развитие региона [8].

В настоящее время практика разработки стратегии развития региона сопровождается созданием проектной группы стратегического планирования¹, которая формируется из числа заинтересованных сторон — стейкхолдеров². К заинтересованным сторонам в отечественной литературе принято причислять первых руководителей организации, собственников, ключевых сотрудников, потребителей товаров и услуг, регулирующих органов и тому подобных лиц³. От эффективности взаимодействия членов указанной группы зависит не только содержание разрабатываемой стратегии [10], но и ее последующая реализация, поэтому формирование группы стратегического планирования как слаженно работающей команды воспринимается актуальной задачей.

Команда в данном случае представляет собой малую группу людей, «обладающих взаимодополняющими навыками и характерами, чувствующих себя связанными общей целью и нуждающихся друг в друге для достижения результатов» [6]. Структурная схема групповых работ, распределенных по этапам разработки стратегии, представлена на рис. 1, из которого следует, что второй этап, в котором разрабатывается целевой блок развития региона, предусматривает групповую работу, выполняемую одновременно такой группой участников, которую командой [2] назвать сложно как минимум по причине большого размера группы стратегического планирования.

Для продуктивной работы группы стейкхолдеров, а также в целях организации всех процедур от анализа до формирования окончательного варианта стратегии, привлекаются внешние консультанты по управлению и организационному развитию [9], которые обеспечивают консультирование по процессу [5; 11].

Процедура непосредственной разработки стратегии начинается с аналитической работы по оценке текущей ситуации в регионе и его окружении. На втором этапе (на базе результатов анализа) формируется философия развития региона в виде

¹ О стратегическом планировании в Российской Федерации / Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации от 30 июня 2014 г. № 26 (ч. 1). Ст. 3378.

² Руководство к Своду знаний по управлению проектами. 5-е изд. (Руководство РМВОК). С. 29–32.

³ Демьяненко В. Координация усилий при управлении изменениями [Электронный ресурс]. URL: <https://www.cfin.ru/management/strategy/change/coordination.shtml> (дата обращения: 14.07.2018).

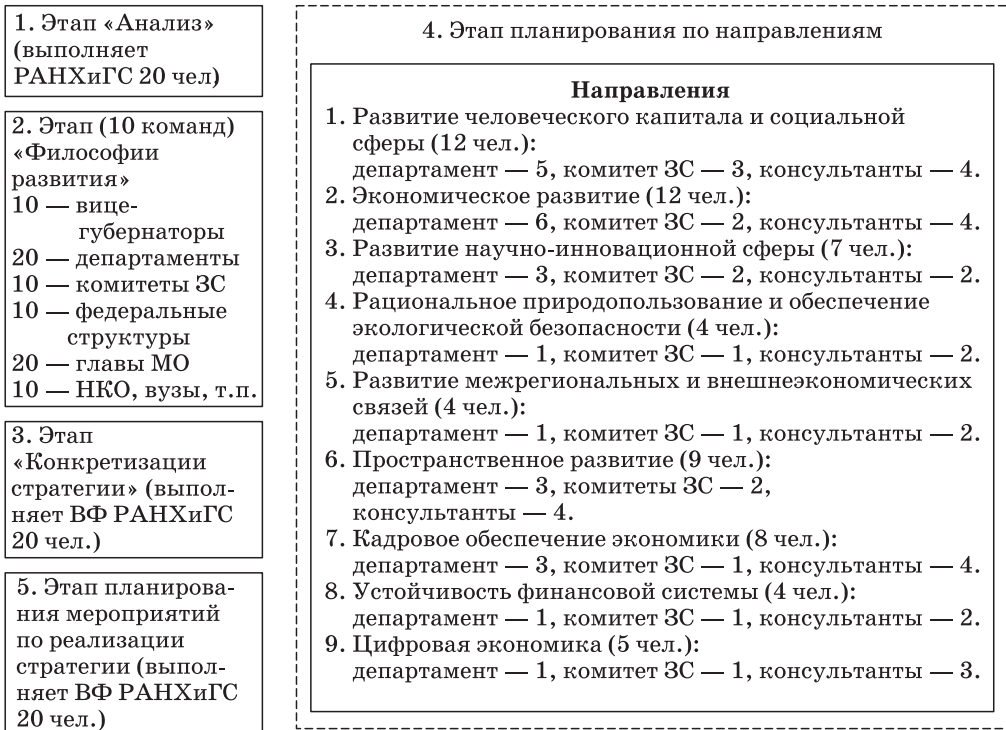


Рис. 1. Структурная схема групповых работ по этапам (адаптировано к специфике их организации с участием Владимирского филиала РАНХиГС)

Fig. 1. The block diagram of group works on stages (it is adapted to specifics of organization with participation of the RANEPVA Vladimir branch)

креативных формулировок Видения, Миссии и Стратегических целей, которые определяют направления, приоритеты развития и этапы развития региона. На третьем этапе синтез полученной информации позволяет построить основное содержание стратегии, которое наполняется проектами и программами отраслевого плана на следующем (четвертом) этапе. На заключительном этапе формируется проект стратегии, обсуждение которого на уровне региона и министерств позволяет уточнить и окончательно утвердить стратегию развития региона.

Известно, что на групповую динамику (на взаимодействие в группе) влияют как факторы индивидуального характера (возраст членов группы, пол, уровень образованности, индивидуально-психологические особенности, социально-экономический статус), так и факторы группового характера (размер группы и ее состав) [4]. Социально-экономический статус отражает позицию члена группы в социальной системе и характеризуется совокупностью прав и обязанностей (положение в группе: старшинство в должностной иерархии, название должности, расположение и оформление кабинета, образование, социальные таланты, информированность и накопленный опыт).

Размер группы определяет возможность членов группы участвовать в ее работе и обеспечивать принятие согласованных решений. В небольших группах возникают напряжения в отношениях между ее членами, а в большой группе не уделяется достаточно времени для каждого ее члена. Группы, состоящие из людей, непохожих по типам личностей, более эффективны, чем группы, члены которых имеют

схожие характеристики, поэтому состав группы также выступает важным фактором, влияющим на динамику восприятия и переработки информации, необходимой для принятия решений. Специфические недостатки больших групп заключаются в том, что в них наряду с потерей управляемости проявляется рост конформизма и снижение толерантности. Кроме того, в большой группе нивелируются личностные качества ее членов и размываются их роли, умаляя личности людей.

Группа консультантов формируется, как правило, из числа преподавателей высших учебных заведений региона на базе кафедр по управлению, психологии и социологии. Знания и опыт не только в части проведения поисковых работ, но и в отношении развития региона позволяют консультантам справиться с задачей организации процесса разработки стратегии как специфического проекта.

Группу стейкхолдеров трудно назвать командой проекта «Разработка стратегии региона» и по ее численности, и по целевым установкам ее участников, что опять-таки требует сближения их позиций в процессе принятия стратегически значимых решений [12] с точки зрения организации процесса со стороны консультантов. В группу стейкхолдеров входят не только представители органов власти (законодательной и исполнительной), но и представители бизнес-сообщества, представители некоммерческих организаций (НКО) и муниципальных образований (МО), а также представители федеральных органов исполнительной власти¹.

С позиций проектного подхода [6] участники разработки стратегии могут быть представлены схемой, изображенной на рис. 2. Краткие характеристики участников разработки стратегии таковы. Спонсор (куратор) проекта по разработке стратегии представляет интересы заказчика, обеспечивает ресурсы для реализации проекта². В нашем случае заказчиком выступает губернатор, а спонсором — его заместитель (вице-губернатор). Спонсор обеспечивает постановку задачи группе стратегического планирования, обозначает свое видение результата проектного управления и отслеживает успешность разработки стратегии³.

Менеджер проекта по разработке стратегии — лицо, ответственное за организацию процесса управления проектом. Он обеспечивает работу консультантов и связь между стейкхолдерами и членами проектной команды, а также отвечает за реализацию потенциала каждого члена команды, обеспечивая плавающее лидерство и реализацию закона синергии. Специальные качества менеджера проекта заключаются не только в умении предвидеть изменения по ходу разработки стратегии, но и уметь определять сроки и стоимость предстоящих работ по проекту [14]. Команда по управлению проектом — это группа консультантов, а команда проекта представляет собой большую группу стейкхолдеров. Таким образом, можно говорить о совокупности команд, которые участвуют в процессе разработки стратегии.

Команда консультантов на первом этапе работает автономно, анализируя документы, проводя «бумажные» опросы и интервью, подготавливая тем самым стартовые условия для второго этапа работы над стратегией. Также автономно команда консультантов работает над стратегией на третьем и пятом этапах, обрабатывая те результаты, которые получены на втором и четвертом этапе. Да и саму организацию работы стейкхолдеров на втором и четвертом этапе также берет на себя команда консультантов.

¹ Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти [Электронный ресурс]. URL: <https://investvladimir.ru/pages/21> (дата обращения: 03.03.2018).

² Султанов И. А. Стейкхолдеры процедур развития [Электронный ресурс]. URL: <http://projectimo.ru/komanda-i-motivaciya/zainteresovannye-storony-proekta.html> (дата обращения: 05.08.2018).

³ Духнич Ю. Практически ориентированные модели управления изменениями [Электронный ресурс]. URL: https://www.cfn.ru/management/strategy/change/change_models.shtml (дата обращения: 20.07.2018).

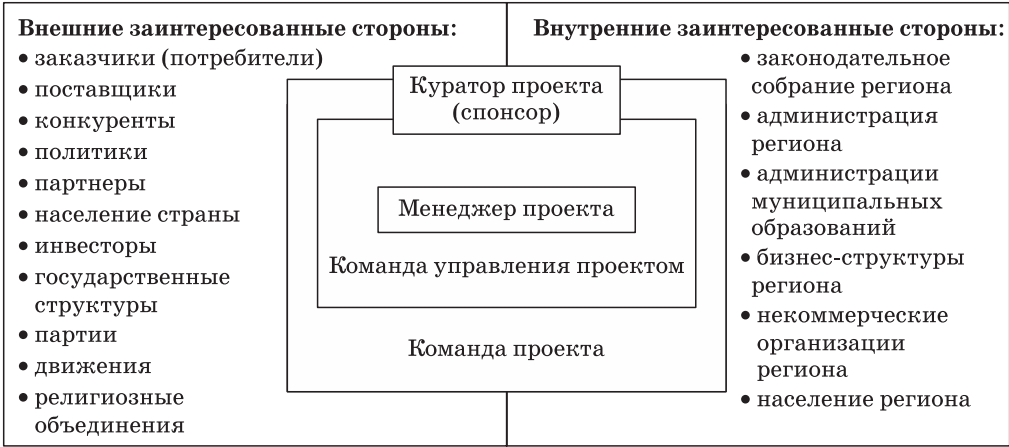


Рис. 2. Участники разработки стратегии региона в рамках проектного подхода
 Fig. 2. Participants of development of strategy of the region within design approach

Второй этап — самый короткий по продолжительности (4 цикла по 2 дня) — самый ответственный с точки зрения стратегии развития региона, поскольку не только нужно организовать работу группы размером 80 человек, но и необходимо обеспечить креативную работу [13] стейкхолдеров: группа должна работать, а не слушать или просто говорить о чем-либо без ориентации на результат. Групповая динамика экспертов (стейкхолдеры должны создать новую информацию) и консультантов (организуют процесс работы экспертов) должна обеспечить реализацию закона синергии. Поэтому большая группа стейкхолдеров делится на 10 подгрупп (по 8 участников в каждой подгруппе). Организацию и проведение всех процедур в группе обеспечивают представители группы консультантов (1–2 человека).

Когда же речь идет о формировании больших команд, то, по мнению специалистов, [16], персонал должен обладать такими чертами, как: самоконтроль и уверенность в себе; толерантность к неопределенности в процессе реализации проекта; открытость и гибкость [15]. Однако персонал, собранный в команду для выполнения работ по второму этапу на основе функционального и должностного принципа, может не отвечать отмеченным требованиям. Кроме того, слаженная работа команды, по оценкам практиков¹, работает эффективно, если: цели развития региона сближают позиции членов команды; разногласия носят конструктивный характер и не перерастают в конфликты; ошибки анализируются, а их повторение исключается; командные навыки позволяют находить оптимальные решения проблем; мотивация членов команды на решение задач высока.

Поэтому формированию подгрупп большой группы второго этапа разработки стратегии должны предшествовать процедуры по определению потенциала каждого возможного участника групповой работы. Необходимо оценить тип личности [3] и эмоциональный интеллект [7] потенциальных членов команды.

Командная работа над содержанием стратегии, выполняемая на четвертом этапе, имеет ту специфику, что реализуется уже иными командами, составленными

¹ Султанов И. А. Создание работоспособной команды проекта [Электронный ресурс]. URL: <http://projectimo.ru/komanda-i-motivaciya/formirovanie-komandy-proekta.html> (дата обращения: 04.08.2018).

по отраслевому принципу (см. рис. 1), поскольку речь идет о планировании по 9 заданным направлениям¹ развития региона. Каждая из 9 команд работает автономно и параллельно, что требует на последующем этапе систематизации наработанного материала.

Подводя итоги, можно заключить следующее. На разных этапах разработки стратегии могут функционировать разные по своему составу и ориентации команды. При этом центральная команда стейкхолдеров, определяющая целевую основу стратегии, самая массовая и включает не только представителей власти (законодательной и исполнительной, муниципальной, региональной и федеральной), но и представителей коммерческих и некоммерческих организаций. Формирование команды стейкхолдеров требует предварительного тестирования потенциальных участников процедур разработки стратегии как в части типа личности, так и эмоционального интеллекта для формирования равных по своей силе (динамике) подгрупп.

Литература

1. *Забродин В. Ю.* Управленческий консалтинг. Социологический подход: учеб. пособие для академического бакалавриата. М. : Юрайт, 2018.
2. *Корниенко В. И., Лапыгин Ю. Н.* Построение управленческих команд (учеб. пособие). Владимир : ВФ РАНХиГС, 2012.
3. *Крегер О.* Типы людей: 16 типов личности, определяющих как мы живем, работаем и любим. М. : АСТ Астрель, 2005.
4. *Лапыгин Д. Ю.* Управленческое консультирование в построении стратегии региона // Управленческое консультирование. 2015. № 3. С. 46–52.
5. *Лапыгин Ю. Н.* Управленческий консалтинг : учебник. М. : Инфра-М, 2017.
6. *Лапыгин Ю. Н., Лапыгин Д. Ю., Сивякова М. В.* Управление проектами в социально-экономическом развитии региона : монография. Владимир : ВФ РАНХиГС. 2018.
7. *Мерсино Э.* Эмоциональный интеллект для менеджеров проектов : практическое руководство. М. : Манн, Иванов, Фербер, 2018.
8. *Плотников В. А., Шамахов В. А.* Стратегии территориального развития и качество жизни // Управленческое консультирование. 2015. № 7. С. 57–64.
9. *Пригожин А. И.* Методы развития организаций. М. : Ленанд, 2017.
10. *Рисин И. Е.* Проблемы становления в России системы стратегического планирования и подходы к их решению // Вестник ВГУ. Серия: Экономика и управление. 2014. № 4. С. 147–149.
11. *Тарасов В. И., Трофимова В. В.* Стратегический консалтинг: особенности функционирования в России // Экономика устойчивого развития. 2016. № 2. С. 322–327.
12. *Тулинова Д. В., Лапыгин Ю. Н.* Методы разработки стратегий муниципальных образований // Управленческое консультирование. 2018. № 1. С. 92–104.
13. *Чуланова О. Л.* Форсайт-сессии как инновационный инструмент стратегического управления и работы проектных команд // Материалы Афанасьевских чтений. 2018. № 1. С. 28–36.
14. *Юдина О. Н.* Современные мировые тенденции в проектном управлении // Ученые записки международного банковского института. 2017. № 19. С. 137–146.
15. *Яхонтова Е. С.* Эффективность управленческого лидерства. М. : ТЕИС, 2002. 501 с.
16. *Binder J.* Global Project Management. Communication, Collaboration and Management Across Borders [Text] / J. Binder. Burlington: Gower Publishing Ltd, 2007. 284 p. P. 156.

Об авторах:

¹ Об утверждении методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации. Приказ Минэкономразвития России от 23.03.2017 № 132 [Электронный ресурс]. URL: <http://rulaws.ru/acts/Prikaz-Minekonomrazvitiya-Rossii-ot-23.03.2017-N-132> / (дата обращения: 19.11.2018).

Лапыгин Юрий Николаевич, профессор кафедры менеджмента Владимирского филиала РАНХиГС (г. Владимир, Российская Федерация), доктор экономических наук, профессор; lapygin.y@gmail.com

Лапыгин Денис Юрьевич, доцент кафедры менеджмента Владимирского филиала РАНХиГС (г. Владимир, Российская Федерация), кандидат экономических наук; lapygin.den@gmail.com

Тулинова Дарья Владимировна, аспирант Владимирского филиала РАНХиГС (г. Владимир, Российская Федерация); daria-tulinova@mail.ru

References

1. Zabrodin V.Yu. Administrative consulting. Sociological approach. Manual for the academic bachelor degree. M. : Urait, 2018. 130 p. (In rus)
2. Kornienko V.I., Lapygin Yu. N. Creation of management teams (manual). Vladimir: VF RANEPА, 2012. 268 p. (In rus)
3. Kroeger O. Type Talk: The 16 Personality Types That Determine How We Live, Love, and Work / translation from English Yu.Yu. Stupak. M. : AST Astrel, 2005. 348 p. (In rus)
4. Lapygin D.Yu. Administrative consulting in creation of strategy of the region // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2015. No. 3. P. 46–52. (In rus)
5. Lapygin Yu. N. Administrative consulting: textbook. M. : Infra-M, 2017. 330 p. (In rus)
6. Lapygin Yu. N., Lapygin D.Yu., Sivyakova M. V. Project management in social and economic development of the region : monograph. Vladimir : VF RANEPА. 2018. 197 p. (In rus)
7. Mersino A. Emotional intelligence for project managers. Practical guidance. M. : Mann, Ivanov, Ferber, 2018. 352 p. (In rus)
8. Plotnikov V.A., Shamakhov V.A. Strategy of territorial development and quality of life // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2015. No. 7. P. 57–64. (In rus)
9. Prigozhin A.I. Methods of development of the organizations. M. : Lenand, 2017. 848 p. (In rus)
10. Risin I. E. Problems of Formation in Russia of the system of strategic planning and approaches to their decision // Messenger of VSU. Series: Economics and management [Vestnik VGU. Seriya: Ekonomiki i upravlenie]. 2014. No. 4. P. 147–149. (In rus)
11. Tarasov V.I., Trofimova V.V. Strategic consulting: features of functioning in Russia // Economy of sustainable development [Ekonomika ustoichivogo razvitiya]. 2016. No. 2. P. 322–327. (In rus)
12. Tulinova D. V., Lapygin Yu. N. Methods of development of strategy of municipal units // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2018. No. 1. P. 92–104. (In rus)
13. Chulanova O. L. Foresight session as innovative instrument of strategic management and work of project teams // Materials of Afanasyevsky readings [Materialy Afanas'evskikh chtenii]. 2018. No. 1. P. 28–36. (In rus)
14. Yudina O. N. Current global trends in project management // Scientific notes of the International Bank Institute [Uchenye zapiski mezhdunarodnogo bankovskogo instituta]. 2017. No. 19. P. 137–146. (In rus)
15. Yakhontova E. S. Efficiency of administrative leadership. M. : TEIS, 2002. 501 p. P. 233–234. (In rus)
16. Binder J. Global Project Management. Communication, Collaboration and Management Across Borders [Text] / J.Binder. Burlington : Gower Publishing Ltd, 2007. 284 p. P. 156.

About the authors:

Yury N. Lapygin, Professor of Department of Management of Vladimir Branch of RANEPА (Vladimir, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), Professor; lapygin.y@gmail.com

Denis Yu. Lapygin, Associate Professor of Department of Management of Vladimir Branch of RANEPА (Vladimir, Russian Federation), PhD in Economics; lapygin.den@gmail.com

Darya V. Tulinova, Graduate student of Vladimir Branch of RANEPА (Vladimir, Russian Federation); daria-tulinova@mail.ru

Организация внутреннего финансового контроля государственными заказчиками при планировании закупок товаров, работ и услуг

Горюнова Н. Д.¹, Громов Д. Н.², Кузьмин А. Е.^{3, *}

¹Санкт-Петербургский государственный университет промышленных технологий и дизайна, Санкт-Петербург, Российская Федерация

²Комитет по информатизации и связи Правительства Санкт-Петербурга, Санкт-Петербург, Российская Федерация

³Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; *alkuzmino@yandex.ru

РЕФЕРАТ

В настоящее время вопросы, связанные с повышением эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг (далее — закупка), обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений решаются путем создания контрактной системы в сфере закупок. В Федеральном законе от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Федеральный закон) подробно рассматриваются вопросы, связанные с планированием и закупкой, а также осуществлением контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок. При этом Федеральный закон не регулирует отношения, касающиеся осуществления внутреннего финансового контроля за осуществлением закупок. В настоящей статье предлагаются рекомендации по организации внутреннего финансового контроля бюджетных процедур, связанных с планированием закупок государственными заказчиками.

Ключевые слова: организация планирования закупок товаров, работ и услуг, план закупок, план-график, нормирование, внутренний контроль планирования закупок, контрактная служба

Organization of Internal Financial Control by State Customers during Planning Purchases of Goods, Works and Services

Natalia D. Goryunova^a, Dmitriy N. Gromov^b, Aleksey E. Kuzmin^{c, *}

^aSaint-Petersburg State University of Industrial Technologies and Design, Saint-Petersburg, Russian Federation

^bCommittee on informatization and communication of the Government of Saint-Petersburg, Saint-Petersburg, Russian Federation

^cRussian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPА), Saint-Petersburg, Russian Federation; *alkuzmino@yandex.ru

ABSTRACT

Currently, issues related to improving the efficiency, effectiveness of procurement of goods, works, ensuring transparency and transparency in the implementation of such purchases, prevention of corruption and other abuses are resolved through the establishment of a contractual system in the field of procurement. Federal Law No. 44-FZ of 05.04.2013 “On the Contract System in the Sphere of Procurement of Goods, Works, Services for Ensuring State and Municipal Needs” (hereinafter referred to as the “Federal Law”) deals in detail with issues related to planning and procurement, as well as control compliance with the legislation of the Russian Federation and other regulatory legal acts on the contract system in the procurement sphere. At the same time, the Federal Law does not regulate relations concerning the implementation of internal financial control over the implementation of purchases.

This article suggests recommendations for the organization of internal financial control of budgetary procedures related to the planning of procurement by government customers.

Keywords: organization planning of purchases of goods, works and services; procurement plan; schedule chart; rationing; control processes in the area of planning; contract service

Внутренний финансовый контроль (далее — ВФК) направлен на соблюдение действующего законодательства в бюджетной сфере и предупреждение правонарушений в планировании и исполнении бюджетов с целью повышения экономности и результативности использования бюджетных средств.

Для обеспечения единообразного подхода для главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств, главных администраторов (администраторов) доходов бюджета, главных администраторов (администраторов) источников финансирования дефицита бюджета (далее — главный администратор (администратор) бюджетных средств) Министерством финансов Российской Федерации приказом от 07.09.2016 № 356 утверждены «Методические рекомендации по осуществлению внутреннего финансового контроля»¹ (далее — Приказ). Приказом определены основные направления и задачи ВФК. Органами государственной власти субъектов Российской Федерации разрабатываются нормативно-правовые акты, касающиеся проведения ВФК в субъекте Российской Федерации. Так, например, в Санкт-Петербурге постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 29.05.2014 № 440 утверждено Положение «О порядке осуществления внутреннего финансового контроля главными распорядителями бюджетных средств Санкт-Петербурга, главными администраторами доходов бюджета Санкт-Петербурга, главными администраторами источников финансирования дефицита бюджета Санкт-Петербурга»² (далее — Положение). При этом пп. 3.5, 5.3, 5.4 Положения Комитет государственного финансового контроля Санкт-Петербурга (далее — КГФК) определен в качестве органа, собирающего и анализирующего информацию о проведении ВФК главными администраторами (администраторами) бюджетных средств Санкт-Петербурга.

КГФК разработаны методические материалы по осуществлению ВФК главными администраторами (администраторами) бюджетных средств³, в которых представлен типовой регламент ВФК и перечень внутренних бюджетных процедур (далее — ВБП), в отношении которых обязательно осуществление ВФК, и составляющих операций по ним с описанием целей, рисков и контрольных показателей. К ВБП, в отношении которых обязательно осуществление ВФК, относятся в том числе ВБП, связанные с закупкой товаров, работ, услуг для государственных нужд: исполнение бюджетной сметы; принятие и исполнение бюджетных обязательств. К составляющим данных бюджетных процедур относятся операции, связанные с планированием закупок посредством формирования, утверждения и ведения планов закупок и планов-графиков закупок.

В настоящей статье предлагается при осуществлении ВФК за операциями планирования закупок (далее — операции) использовать следующие методы контроля информации, на основании которой формируется план закупок и план-график:

¹ Приказ Минфина России от 07.09.2016 № 356 «Об утверждении Методических рекомендаций по осуществлению внутреннего финансового контроля».

² Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 29.05.2014 № 440 «О порядке осуществления внутреннего финансового контроля главными распорядителями бюджетных средств Санкт-Петербурга, главными администраторами доходов бюджета Санкт-Петербурга, главными администраторами источников финансирования дефицита бюджета Санкт-Петербурга».

³ Приказ Комитета государственного финансового контроля Санкт-Петербурга от 27.06.2018 № 31-п «Об утверждении методических рекомендаций по осуществлению внутреннего финансового контроля».

контроль по уровню подчиненности — осуществляется руководителем выполняющего операции подразделения администратора путем проведения контрольных действий, в отношении операций, осуществляемых подчиненными должностными лицами; смежный контроль — осуществляется руководителем выполняющего операции подразделения администратора путем проведения контрольных действий, в отношении операций, осуществляемых должностными лицами других структурных подразделений администратора.

Цель операций, связанных с планированием закупок, — своевременное утверждение и публикация в единой информационной системе в сфере закупок (далее — ЕИС) плана закупок и план-графика закупок, которые соответствуют нормативно-правовым актам в сфере закупок и бюджетной росписи расходов получателей бюджетных средств. Владельцем данных операций является лицо, отвечающее за результат процедур, как правило, руководитель государственного заказчика. Руководителем операции предлагается назначать начальника отдела (сектора) закупок. Исполнителем операций являются лица, непосредственно осуществляющие действия по предоставлению информации, необходимой для формирования плана закупок и план-графика закупок (сотрудники, начальники отделов (секторов) государственного заказчика, которые формируют требования к объектам закупок и отвечают за их приемку (далее сотрудники отраслевых отделов)) и лица, которые формируют планы закупок и планы-графики (сотрудники отдела (сектора) закупок).

ВФК предлагается осуществлять на стадии согласования информации, необходимой для формирования плана закупок и план-графика закупок должностными лицами, осуществляющими контрольные действия. Процесс согласования предлагается осуществлять с использованием автоматизированных государственных информационных систем, которые позволяют загружать электронные версии документов и организовывать их согласование/не согласование с выгрузкой замечаний по документу контролером. К таким системам в Санкт-Петербурге, например, относятся единая система электронного документооборота (далее — ЕСЭД) и система формирования и учета проектов (далее — СФУП). На рис. 1 представлена схема согласования в ЕСЭД внутреннего документа, в котором содержится информация для формирования плана закупок и план-графика (далее — внутренний документ).

В статье А. М. Жукова, А. Г. Жуковой, Т. И. Леоновой «Методические рекомендации для проведения финансового контроля бюджетных процедур» [2] авторами разработан алгоритм реализации ВФК бюджетных процедур, карты процесса и ВФК бюджетной процедуры, а также форма журнала регистрации отклонений по результатам ВФК бюджетной процедуры. В данной статье указано, что необходимы разработки, касающиеся формирования содержания основных документов ВФК и особенно показателей для контроля каждого вида бюджетной процедуры. Авторами настоящей статьи предлагается карта ВФК за бюджетной операцией формированием плана закупок и плана-графика, которая представлена в табл. 1. При подготовке данной карты была использована информация из статьи Н. Д. Горюновой, Д. Н. Громова, А. Е. Кузьмина «Организация планирования закупок, товаров, работ и услуг исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации» [1].

Информация о результатах контрольных действий, осуществляемых в соответствии с картой ВФК, должна отражаться в регистре (журнале). На основании практического опыта осуществления ВФК за операциями планирования авторами представлен пример ведения регистра (журнала) (см. табл. 2), в котором отражены возможные нарушения, которые наблюдаются при осуществлении контроля за операциями планирования закупок, а также причины нарушений и меры по их устранению.



Рис. 1. Схема согласования внутреннего документа, содержащего информацию для формирования плана закупок и плана-графика

Fig. 1. The scheme of approval for the internal document containing information for formation of the plan of purchases and the scheduled plan

Информация о результатах внутреннего финансового контроля за операцией «планирование закупок» представляется руководителю администратора. По итогам рассмотрения данной информации руководитель администратора может принимать решения:

- о совершенствовании (принятии) правовых актов администратора, приведении их в соответствие с нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъекта Российской Федерации;
- об устранении выявленных нарушений (недостатков) и сроках устранения указанных нарушений;
- о применении материальной и(или) дисциплинарной ответственности к виновным должностным лицам;
- о внесении изменений в карту внутреннего финансового контроля;
- о внедрении (повышении эффективности) программных продуктов, позволяющих оптимизировать ведение внутреннего финансового контроля, предусматривающих автоматические контрольные действия в отношении отдельных контролируемых операций;
- об уточнении прав доступа пользователей администратора к используемым им базам данных, к вводу и выводу информации из используемых автоматизированных информационных систем;
- о повышении эффективности кадровой политики, в том числе в части, касающейся распределения должностных полномочий и обязанностей, повышения квалификации, устранения конфликта интересов;
- об устранении иных факторов бюджетных рисков.

Руководитель администратора осуществляет контроль выполнения решений, принятых при рассмотрении информации о результатах внутреннего финансового контроля.

Финансовый год: 201__

Наименование операции: планирование закупок.

Составляющая операция	Должностное лицо, ответственное за выполнение составляющей операции	Периодичность выполнения составляющей операции	Контрольный показатель	Должностное лицо, проводящее контрольное действие
1	2	3	4	5
<p>Планирование закупок посредством формирования, утверждения и ведения планов закупок и планов-графиков закупок</p>	<p>Сотрудник отраслевого отдела, сотрудник отдела (сектора) закупок</p>	<p>До 5-го и 25-го числа каждого месяца</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Своевременное формирование плана закупок, плана-графика. 2. Полнота информации, включаемой в план закупок, план-график закупок. 3. Контроль (проверка) входящей информации. 4. Обоснованность закупок, включаемых в план закупок, план-график закупок. 5. Проверка декомпозиции закупки на несколько позиций. 6. Обоснованность методов расчета НМЦК. 7. Достоверность расчетов НМЦК. 8. Соответствие плана закупок, плана-графика закупок. 9. Обоснованность способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя) при осуществлении закупок. 10. Своевременное утверждение плана закупок, плана-графика закупок 	<p>Начальник отдела (сектора) закупок</p>

**ТА
СОВОГО КОНТРОЛЯ**

Характеристики контрольного действия			
Наименование контрольного действия	Периодичность контрольного действия	Способ контрольного действия	Метод ВФК
6	7	8	9
<p>1. Контроль за своевременностью представления документов, содержащих полную, точную, достоверную информацию, необходимую для формирования, утверждения и ведения планов закупок и планов-графиков закупок.</p> <p>2. Контроль за сроками: начала осуществления закупок; окончания исполнения контракта; начала и окончания поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг.</p> <p>3. Контроль за установлением обеспечения заявки и контракта.</p> <p>4. Контроль за установлением национального режима, дополнительных требований к участникам закупок, преимуществ предоставляемых участникам в соответствии со статьями 28 и 29 Федерального закона, а также осуществление контроля за осуществлением закупок у СМП.</p> <p>5. Контроль за выполнением требований по нормированию закупок в части проверки соответствия закупки перечню отдельных видов товаров, работ, услуг, в отношении которых устанавливаются потребительские свойства (в том числе характеристики качества) и иные характеристики, имеющие влияние на цену отдельных видов товаров, работ, услуг.</p> <p>6. Контроль за обоснованием метода расчета НМЦК.</p> <p>7. Проверка достоверности расчетов НМЦК.</p>	<p>До 5-го и 25-го числа каждого месяца</p>	<p>Сплошной, смешанный (с использованием программных средств автоматизации с участием должностных лиц при инициации или завершении операции)</p>	<p>Контроль по уровню подчиненности, смежный контроль</p>

1	2	3	4	5
				Начальник планово- го отдела или ФБО
				Начальник правово- го отдела
				Начальник отрасле- вого отдела

ОБРАЗЕЦ ВЕДЕНИЯ РЕГИСТРА (ЖУРНАЛА) РЕГИСТРАЦИИ ОТКЛОНЕ

Контрольный показатель	Должностное лицо, проводящее контрольное действие	Контрольное действие
1	2	3
Своевременное формирование плана закупок, плана-графика	Начальник отдела (сектора) закупок	Контроль за своевременностью представле- ния документов, содержащих полную, точную, достоверную информацию, необхо- димую для формирования, утверждения и ведения планов закупок и планов-графиков закупок
Полнота инфор- мации, включае- мой в план закупок, план- график закупок	Начальник отраслевого отдела	Контроль за информацией по объекту закупки, представленной отраслевым отделом

6	7	8	9
<p>1. Проверка на соответствие объема прав в денежном выражении на принятие и (или) исполнение обязательств в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации по данной закупке.</p> <p>2. Контроль за выполнением требований по нормированию закупок в части проверки соответствия закупки нормативным затратам.</p>			
<p>1. Контроль за соответствием цели осуществляемой закупки государственной программе или программе субъекта Российской Федерации, муниципальной программе (в том числе целевой программе, ведомственной целевой программе, иному документу стратегического и программно-целевого планирования).</p> <p>2. Проверка обоснования объекта закупки в соответствии с мероприятиями государственной программы.</p>			
<p>1. Контроль за правильностью описания объекта закупки.</p> <p>2. Контроль за правильностью выбора ОКПД 2.</p>			

Таблица 2

НИИ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ВФК ЗА ОПЕРАЦИЕЙ «ПЛАНИРОВАНИЕ ЗАКУПОК»

Нарушение или недостаток (в том числе в количественном выражении)	Причина нарушения	Меры по устранению (предупреждению), корректирующие мероприятия	Результат исправлений
4	5	6	7
Нарушен срок начала размещения закупки	Несвоевременность предоставления информации для формирования плана-графика	Ознакомление сотрудника отраслевого отдела со сроками публикации извещений (в случае повторного нарушения применение мер дисциплинарного воздействия)	Скорректированы сроки начала размещения закупки
Неверно определен код ОКПД 2, неверное обоснование способа определения поставщика,	Несоблюдение норм Федерального закона	Ознакомление сотрудника отраслевого отдела с нормами Федерального закона	Исправлена и дополнена информация по объекту закупки

1	2	3
Контроль (проверка) входящей информации	Начальник отдела (сектора) закупок	Контроль за выполнением требований по нормированию закупок в части проверки соответствия закупки перечню отдельных видов товаров, работ, услуг, в отношении которых устанавливаются потребительские свойства (в том числе характеристики качества) и иные характеристики, имеющие влияние на цену отдельных видов товаров, работ, услуг
Обоснованность закупок, включаемых в план закупок, план-график закупок	Начальник планового отдела или ФБО	Проверка на соответствие объема прав в денежном выражении на принятие и (или) исполнение обязательств в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации по данной закупке
Обоснованность и достоверность методов расчета НМЦК	Начальник отдела (сектора) закупок	Проверка соответствия расчета НМЦК ст. 22 Федерального закона
Обоснованность закупок, включаемых в план закупок, план-график закупок	Начальник правового отдела	Контроль за соответствием цели осуществляемой закупки государственной программе или программе субъекта Российской Федерации, муниципальной программе (в том числе целевой программе, ведомственной целевой программе, иному документу стратегического и программно-целевого планирования)

4	5	6	7
не указаны дополнительные требования к участникам закупок, преимущества, предоставляемые участникам, в соответствии со статьями 28 и 29 Федерального закона			
Характеристика и цена объекта закупки не соответствуют требованиям нормирования	Несоблюдение норм Федерального закона	Ознакомление сотрудника отраслевого отдела с нормами Федерального закона	Корректировка требований к характеристикам и НМЦК объекта закупки
Сумма закупки превышает объем выделенных средств	Ошибки при расчете экономии денежных средств от уже проведенных закупок, а также высвобождении денежных средств при осуществлении заключения дополнительных соглашений и соглашений по расторжению контракта	Ознакомление сотрудника отраслевого отдела с нормами Федерального закона	Корректировка суммы закупки
Неправильно выбран метод формирования НМЦК	Несоблюдение норм Федерального закона	Ознакомление сотрудника отраслевого отдела с нормами Федерального закона	Корректировка НМЦК
Закупка не соответствует государственной программе или программе субъекта Российской Федерации	Несоблюдение норм Федерального закона	Ознакомление сотрудника отраслевого отдела с нормами Федерального закона	Отмена закупки

Литература

1. Горюнова Н. Д., Громов Д. Н., Кузьмин А. Е. Организация планирования закупок товаров, работ и услуг исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации // Управленческое консультирование. 2016. № 8. С. 90–99.
2. Жуков А. М., Жукова А. Г., Леонова Т. И. Методические рекомендации для проведения финансового контроля бюджетных процедур // Бюджетное право и процесс. 2014. № 9. С. 19–25.

Об авторах:

Горюнова Наталья Дмитриевна, доцент кафедры экономики и финансов Санкт-Петербургского государственного университета промышленных технологий и дизайна (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат экономических наук; goryunovanatalia@gmail.com

Громов Дмитрий Николаевич, начальник Отдела закупок Комитета по информатизации и связи Правительства Санкт-Петербурга (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат физико-математических наук; gromov@kis.gov.spb.ru

Кузьмин Алексей Евгеньевич, доцент кафедры менеджмента Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат политических наук; alkuzmino@yandex.ru

References

1. Goryunova N. D., Gromov D. N., Kuzmin A. E. Organization of planning of purchases of goods, works and services of the government of the territorial subject of the Russian Federation by executive bodies // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2016. No. 8. P. 90–99.
2. Zhukov A. M., Zhukova A. G., Leonova T. I. Methodical recommendations for carrying out financial control of the budgetary procedures // Budgetary law and process [Byudzhethnoe pravo i protsess]. 2014. No. 9. P. 19–25.

About the authors:

Natalya D. Goryunova, Associate Professor of the Chair of Economics and Finance of St. Petersburg State University of Industrial Technologies and Design (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Economics; goryunovanatalia@gmail.com

Dmitry N. Gromov, head of procurement department of Committee on informatization and communication of the Government of St. Petersburg (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Physics and mathematics; gromov@kis.gov.spb.ru

Aleksey E. Kuzmin, Associate Professor of Chair of Management of North-West Institute of Management of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Political Sciences; alkuzmino@yandex.ru

Имитационное моделирование оптимальной цены предложения в контрактной системе государственных и муниципальных закупок

Кисляков А. Н.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Владимирский филиал, Владимир, Российская Федерация; ankislyakov@mail.ru

РЕФЕРАТ

Работа направлена на решение актуальной проблемы оценки оптимальной цены предложения при участии в торгах на электронных площадках. Предлагаемый в работе подход основан на применении метода Монте-Карло для имитационного моделирования в целях не только адекватной оценки стоимости предлагаемого проекта, но и прогнозирования востребованности проекта при различных условиях, а также моделирования поведения и намерений участников аукциона. Построенная модель позволяет провести исследования механизма ценообразования на электронных торговых площадках. С помощью представленных методов имитационного моделирования выполнена оценка оптимальной цены предложения по контракту в зависимости от количества конкурентов и стоимости контракта, а также намерений участия конкурентов в аукционе, представлены результаты моделирования.

Ключевые слова: государственный и муниципальный заказ, имитационное моделирование, метод Монте-Карло

Simulation of Optimum Offer Prices in the Contract System in State and Municipal Procurement

Alexey N. Kislyakov

Vladimir branch of RANEPA, Vladimir, Russian Federation; ankislyakov@mail.ru

ABSTRACT

The work is aimed at solving the actual problem of estimating the optimal offer price with participation in tenders on electronic platforms. The proposed approach is based on the use of the Monte Carlo method for simulation in order not only to adequately assess the cost of the proposed project, but also to predict the demand for the project under different conditions, as well as to simulate the behavior and intentions of the auction participants. The constructed model allows us to study the pricing mechanism on electronic trading platforms. With the help of the presented simulation methods, the estimation of the optimal price of the contract proposal depending on the number of competitors and the contract value, as well as the intentions of the competitors' participation in the auction, the simulation results are presented.

Keywords: state and municipal order, simulation modeling, Monte Carlo method

Введение

Одним из основных способов размещения заказов на поставки товаров, работ, услуг для государственных или муниципальных нужд (госзакупок) является аукционно-конкурсная форма размещения заказов на электронных площадках в сети Интернет, что в результате оказывает значительное влияние на поведение заказчиков и поставщиков услуг в условиях перехода к цифровой экономике. Несмотря на то, что условия заключения сделки оговариваются заранее в представленной документации, поставщикам зачастую оказывается достаточно сложно сопоставить

собственные возможности и конкурентные преимущества в борьбе за право заключения сделки. Это приводит как к снижению качества поставки товаров, работ, услуг для государственных или муниципальных нужд в силу неоправданно низкой цены, к которой стремятся поставщики для того, чтобы выиграть тендер, так и к неоправданному завышению цены предложения с целью получения максимума прибыли, что не позволяет выиграть в торгах. Таким образом, на аукционе складывается информационная асимметрия [11], которая выражается в разной степени информированности заказчиков и поставщиков о состоянии рынка и намерениях друг друга.

Однако каждый рынок стремится к устойчивому состоянию, в котором наблюдается различная степень информационной симметрии [12]. Таким образом, возникает проблема вероятностной оценки результатов аукциона с целью определения оптимальной ценовой политики поставщиков, а также принятия решений по поводу участия или отказа от участия в аукционе. Одним из способов решения данной проблемы является применение методов математического моделирования поведения участников аукциона [1].

Материалы и методы

При определении цены в борьбе с конкурентами за право реализации того или иного проекта двумя основными источниками неопределенности являются количество конкурентов и цены, предлагаемые каждым конкурентом. При высокой цене предложения можно заработать на реализации выигранного тендера много денег, но высока вероятность проиграть другим конкурентам по цене. При низкой же цене предложения высока вероятность выиграть аукцион, но это принесет минимум прибыли и, возможно, приведет к определенным рискам (например, при удорожании проекта). Оптимальная цена предложения находится где-то посередине. Удобным инструментом для определения цены предложения, максимально увеличивающей ожидаемую прибыль, является имитационное моделирование по методу Монте-Карло [12], использующему численный метод решения математических задач при помощи моделирования случайных величин.

В качестве примера рассмотрим, как с помощью моделирования определить оптимальную цену предложения для проекта при участии в аукционе на строительство. Предположим, что строительная компания участвует в тендере на проект строительства объекта, который будет стоить для компании 25 млн руб. (т. е. компания сможет построить его за такие деньги). Разумеется, в документах на торгах необходимо указать цену предложения выше, чтобы получить прибыль, учесть некоторые риски и создать «запас» для снижения цены при проведении аукциона. Кроме того, подготовка самого коммерческого предложения на получение права для участия в торгах возможно тоже будет стоить для компании некоторой суммы денег. Пусть это будет стоить 10 тыс. руб.

Однако у компании имеется несколько (например, шесть) потенциальных конкурентов, и руководство компании считает, что с вероятностью 50% каждый конкурент примет участие в аукционе на проект. Таким образом, необходимо смоделировать ситуацию, когда в тендере могут принять участие как все 6 конкурентов, так и ни одного, т. е. смоделировать намерения конкурентов.

Предположим, что если конкурент подает предложение, то цена его предложения следует нормальному закону распределения с математическим ожиданием в 50 млн руб. и стандартным отклонением 10 млн руб. Условимся также, что свое предложение компания подготавливает с ценой, кратной 1 млн руб. Шаг изменения цены можно при необходимости уменьшить или увеличить. Таким образом, необходимо подсчитать, какова должна быть цена предложения компании для получения мак-

симальной ожидаемой прибыли. Разумеется, в торгах выигрывает самая низкая цена предложения.

Для решения данной задачи предлагается использовать следующую методику моделирования ценовой политики компании для участия в торгах:

1. В качестве входных данных необходимо определить себестоимость проекта, количество возможных конкурентов и их намерения — вероятности их участия в торгах. Для этого, к примеру, можно провести анализ по аналогичным аукционам, которые проводились за предыдущие периоды времени. Самым сложным вопросом является оценка намерений конкурентов, поэтому данный вопрос в работе будет исследован подробно.
2. Для каждого потенциального конкурента, который действительно подает предложение, необходимо смоделировать цену предложения с помощью нормальной случайной величины. Если потенциальный конкурент не подает свое предложение на аукцион, то для него можно назначить значительно большую цену предложения (в нашем случае, например, 100 млн руб.), которая обеспечит ему поражение.
3. Необходимо определить, является ли цена предложения вашей компании самой низкой. Если компания предлагает самую низкую цену, то она получит прибыль, равную предложению минус стоимость проекта минус 10 тыс. руб. (стоимость подготовки и подачи коммерческого предложения). Если цена предложения компании не самая низкая, то компания потеряет 10 тыс. руб. — стоимость подготовки предложения.
4. Для моделирования каждой возможной цены предложения (например, 30 млн руб., 31 млн, ..., 60 млн) необходимо многократно моделировать (сымитировать) ситуацию, которая может сложиться при проведении аукциона для различной цены предложения, и затем выбрать цену предложения с наибольшей ожидаемой прибылью. Таким образом, на основании построенной модели многократно проигрываются различные случайные сценарии прохождения аукциона, на основании которых оцениваются характеристики полученной выборки.

Программное решение поставленной задачи было выполнено с применением инструментария работы с данными пакета Microsoft Excel.

Количество благоприятных исходов при n независимых испытаниях, каждое из которых имеет вероятность благоприятного исхода, равную p , моделируется на основе биномиального закона распределения в ячейке E3 (рис. 1). Это позволяет смоделировать количество конкурентов, участвующих в торгах, при этом задается их максимальное количество (b), вероятность участия каждого конкурента в торгах ($0,5$) и значение критерия α (уровень доверия — вероятность допустить ошибку 1-го рода при проверке статистической гипотезы), которое задается случайным числом с равномерным распределением вероятностей.

Предложение для каждого конкурента (конкурентам, не подающим предложение, назначается цена предложения 100 млн руб.) случайно генерируется на основе нормального закона распределения с заданным математическим ожиданием и среднеквадратическим отклонением, затем в ячейке D17 определяется, является ли предложение компании предложением с наименьшей ценой, выигрывающим проект. В свою очередь, в ячейке D19 вычисляется прибыль (или убытки) в случае выигрыша (проигрыша). Именно этот результат и является исходным параметром для дальнейшего моделирования.

Далее с помощью инструмента Excel «таблицы данных с двумя входами» можно смоделировать по одной тысяче предложений для цен от 25 до 60 млн руб. с шагом в 1 млн руб. (рис. 2). В качестве переменной в таблице данных, подставляемой по столбцам, используется цена предложения компании, записанная в ячейке E4. Дело в том, что для метода Монте-Карло ошибка вычислений [5], как правило,

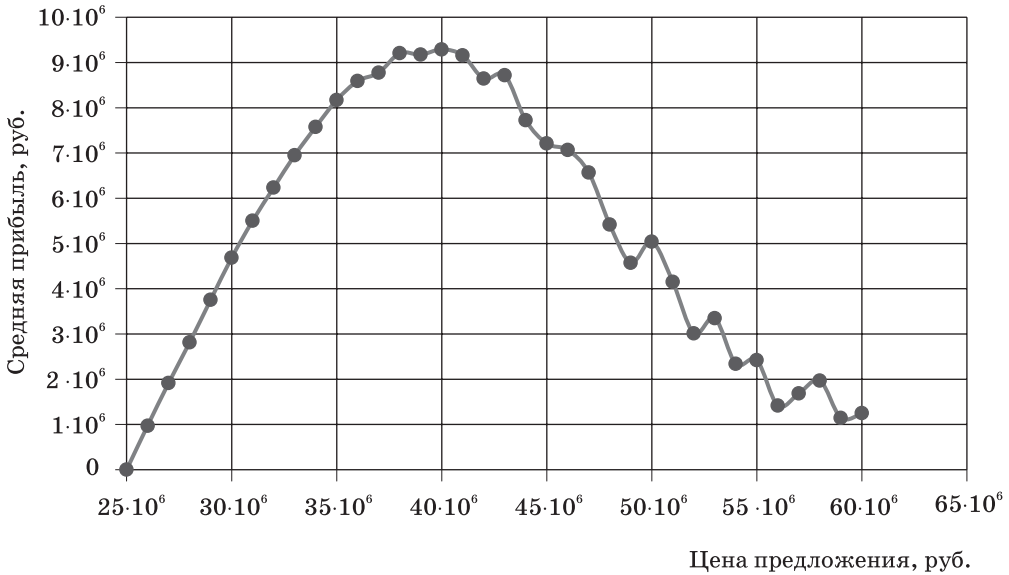


Рис. 3. Зависимость средней прибыли от цены предложения на аукционе
 Fig. 3. Dependence of average profit on the offer price at an auction

Обсуждение

Кривая на рис. 3 позволяет легко оценить статистические характеристики [7] поведения участников аукциона [6; 8]. Однако необходимо рассмотреть ситуацию, когда количество участников будет изменяться. Если рассматривать зависимость оптимальной цены предложения от количества конкурентов (рис. 4), то она будет иметь степенной характер, т. е. при небольшом количестве конкурентов появляется вероятность получить большую прибыль, но при этом оптимальная цена предложения будет изменяться в широком диапазоне и вероятность риска увеличивается. При увеличении же количества конкурентов оптимальная цена предложения снижается, равно как и снижается вероятность риска при неправильной ее оценке.

Немаловажным фактором при оценке рисков является вероятность удорожания или удешевления проекта, однако оптимальная цена предложения зависит от стоимости проекта линейно (рис. 5).

Еще одним ключевым фактором при оценке оптимальной цены предложения является вероятность участия конкурентов в торгах. На рис. 6 приведены графики зависимости цены предложения от прибыли при разных уровнях вероятности (намерений) участия конкурентов в аукционе. При увеличении такой вероятности ожидаемая прибыль значительно снижается по причине того, что компания будет вынуждена снизить оптимальную цену предложения для увеличения вероятности победы в торгах. По пиковому значению прибыли можно сделать вывод о том, получит ли вообще компания доход при удорожании проекта (рис. 7).

Кроме того, данная модель позволяет задать вероятность участия в торгах каждого отдельно взятого конкурента, в таком случае данные кривые приобретут еще более асимметричный характер.

Как видно из рис. 7, если произойдет удорожание проекта, то, разумеется, компания будет вынуждена поднять цену предложения. При этом снижается при-

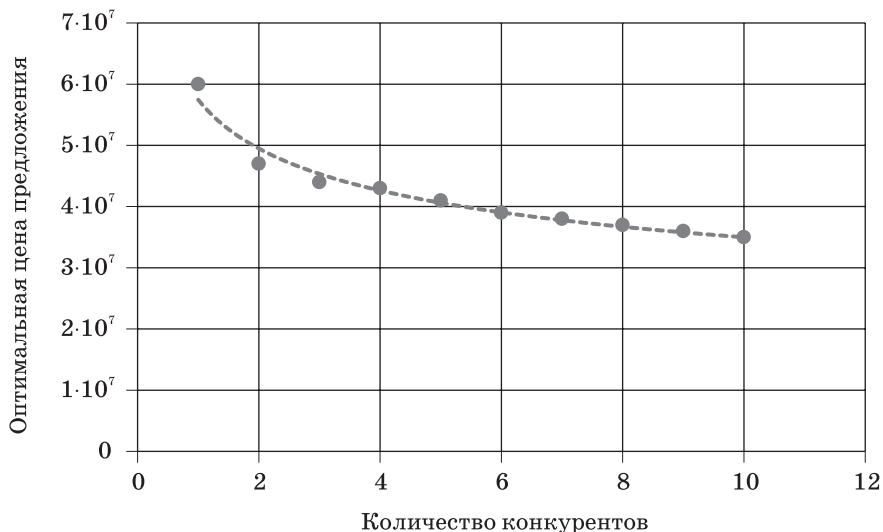


Рис. 4. Зависимость оптимальной цены предложения от количества конкурентов

Fig. 4. Dependence of the best price of the offer on the number of competitors

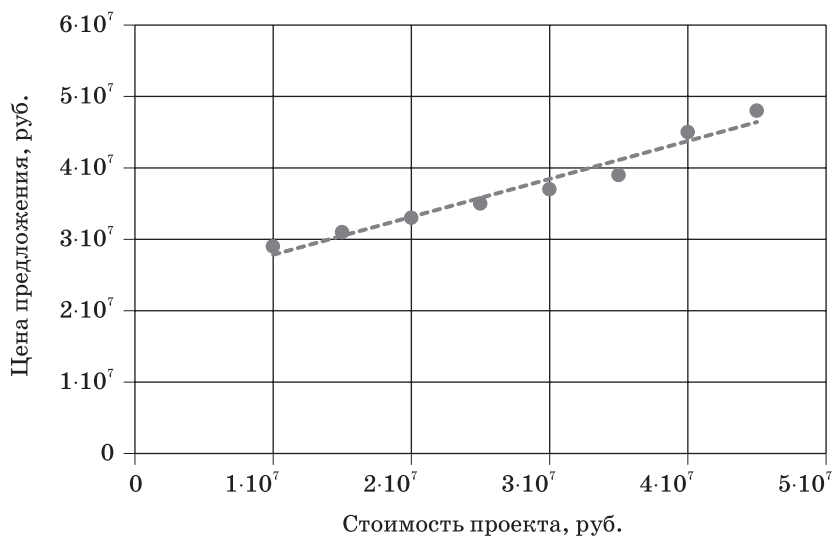


Рис. 5. Зависимость оптимальной цены предложения от стоимости проекта

Fig. 5. Dependence of the best price of the offer on project cost

быль и увеличивается значение оптимальной цены предложения по проекту. При определенных условиях может создаваться такая ситуация, что компания вообще не получит прибыли. По данному пороговому значению стоимости проекта можно принять решение об отказе компании от участия в тендере.

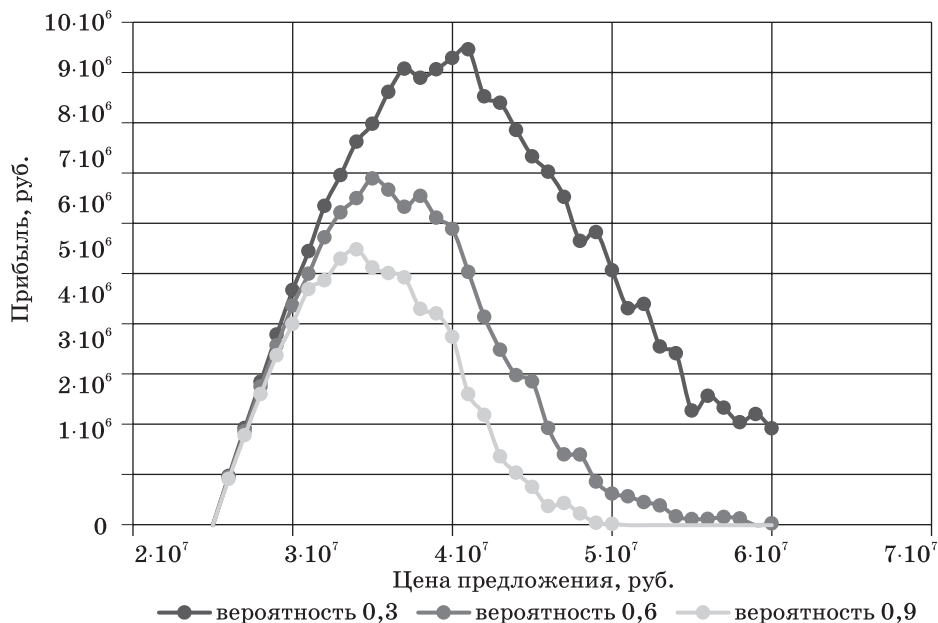


Рис. 6. Зависимость цены предложения от прибыли при разных уровнях вероятности участия 10 конкурентов в аукционе

Fig. 6. Dependence of the offer price on profit at different levels of probability of participation of 10 competitors in an auction

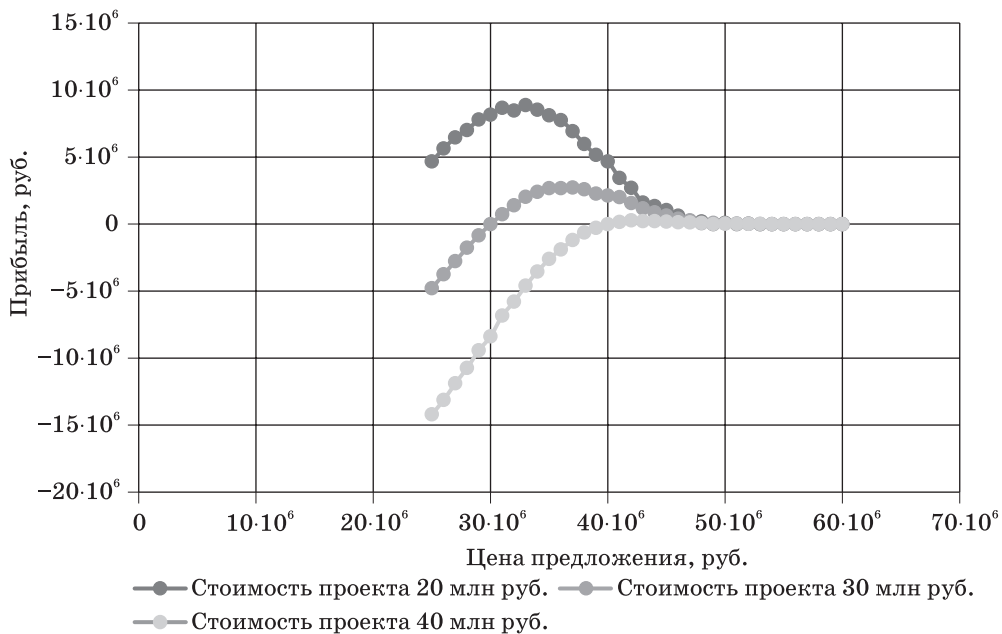


Рис. 7. Зависимость прибыли от цены предложения при удорожании проекта

Fig. 7. Dependence of profit on the offer price at rise in price of the project

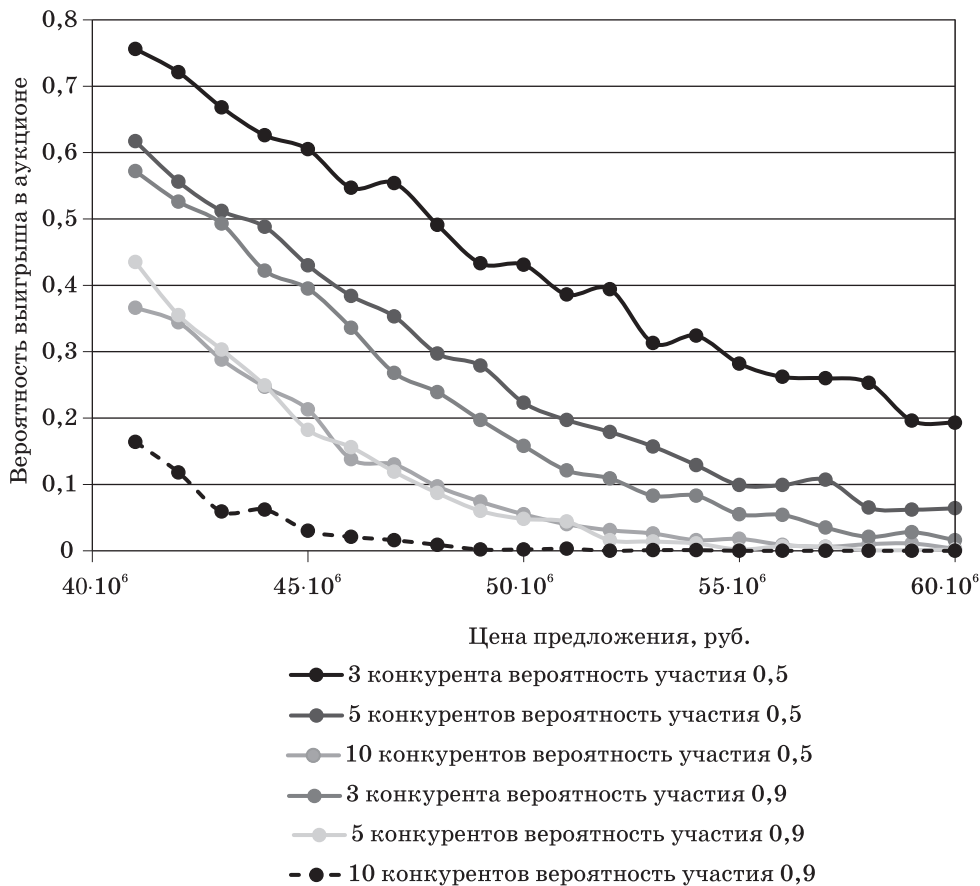


Рис. 8. Зависимость вероятности получения прибыли от цены предложения при различном количестве конкурентов и вероятностях их участия в аукционе

Fig. 8. Dependence of probability of receiving profit on the offer price at various number of competitors and probabilities of their participation in an auction

Выводы

В итоге полученная модель позволяет выстроить вероятностные высказывания относительно цены предложения и вероятности получения прибыли (рис. 8). Полученное семейство кривых позволяет выбрать стратегию поведения участника аукциона в зависимости от сложившихся обстоятельств. Часть кривых на рис. 8 под номерами 1–3 характеризуется разным количеством конкурентов при вероятности их участия на уровне 0,5, кривые 4–6 отражают вероятности участия при таком же количестве конкурентов, но уже при вероятности их участия 0,9. Пороговым значением прибыльности является цена, равная себестоимости проекта. Снижение вероятностей при увеличении цены предложения предсказуемо, однако вкпе с вышеуказанной методикой позволяет оценить тот ценовой порог, при котором можно наиболее эффективно использовать сложившиеся условия. При необходимости можно провести более детальный технический анализ [4] полученной по методу Монте-Карло выборки исходов сценариев проведения аукциона и прогнозирование возможной прибыли [3; 5].

Таким образом, на основании полученных результатов можно сделать вывод о том, что построенная имитационная модель, включающая основные факторы, влияющие на оптимальную цену предложения, позволяет адекватно оценить возможности участия поставщиков товаров, работ и услуг для государственных или муниципальных нужд в электронных торгах и принимать эффективные управленческие решения по участию в закупках. Построенная модель отличается простотой и эффективностью исполнения, не требует специального программного обеспечения, при этом позволяющая анализировать внутренние возможности и внешние условия участия организации в электронном аукционе с дальнейшим прогнозированием рисков и ожидаемой прибыли.

Литература

1. Грибанова Е. Б., Каштанова О. В., Мицель А. А. Система имитационного моделирования торгов, проходящих в форме аукциона // Доклады ТУСУРа. 2007. № 1. С. 63–70.
2. Захаров А. В., Харламов А. В. К вопросу о применении имитационного моделирования методом Монте-Карло в задачах оценки фундаментальной стоимости объекта оценки // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2010. № 5. С. 28–45.
3. Кисляков А. Н. Влияние фильтрации Фурье на точность прогноза социально-экономических показателей // Ученые записки. 2017. № 2. С. 78–82.
4. Кисляков А. Н. Использование фрактальной размерности в техническом анализе рынка криптовалют // Ученые записки. 2018. № 1. С. 101–105.
5. Кисляков А. Н. Оценка эффективности рекламной кампании в социальных сетях с использованием методов имитационного моделирования // Экономика и управление: проблемы, решения. 2019. Т. 5. № 3. С. 20–26.
6. Кисляков А. Н. Метод виртуального увеличения выборки при прогнозировании редких продаж в условиях информационной асимметрии // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2019. № 1–2. С. 47–54.
7. Кисляков А. Н., Савельев И. И. Исследование математических методов анализа и оценки качества государственных и муниципальных услуг, предоставляемых в электронном виде // Экономика и управление: проблемы, решения. 2018. Т. 3. № 10. С. 48–52.
8. Кисляков А. Н. Фрактальный анализ в задачах прогнозирования социально-экономических процессов // Новая экономика и региональная наука. 2018. № 1. С. 36–39.
9. Мамий Е. А., Яхимович Е. С. Современные подходы к оценке рисков инвестиционных проектов // Экономика и бизнес: теория и практика. 2018. № 5. Т. 1. С. 155–160.
10. Наливкин Д. В. Использование последовательных методов Монте-Карло для оценивания рисков на финансовых рынках // Управление большими системами. 2008. № 21. С. 71–83.
11. Рау В. Г., Кисляков А. Н., Тихонюк Н. Е., Рау Т. Ф. Принцип нарушения асимметрии в моделях развития экономических систем. Опыт и проблемы // Региональная экономика: опыт и проблемы. Материалы XI международной научно-практической конференции (Гутманские чтения) 15 мая 2018 года / под общ. ред. А. И. Новикова, А. Е. Илларионова. Владимир : Владимирский филиал РАНХиГС, 2018. С. 201–211.
12. Тихонюк Н. Е., Кисляков А. Н. Экономические модели работы с асимметрией информации: эволюция подходов // Региональная экономика: опыт и проблемы. Материалы XI международной научно-практической конференции (Гутманские чтения) 15 мая 2018 года / под общ. ред. А. И. Новикова и А. Е. Илларионова. Владимир : Владимирский филиал РАНХиГС, 2018. С. 236–244.

Об авторе:

Кисляков Алексей Николаевич, доцент кафедры информационных технологий Владимирского филиала РАНХиГС (Владимир, Российская Федерация), кандидат технических наук; ankislyakov@mail.ru

References

1. Gribanova E. B., Kashtanova O. V., Mitsel A. A. The system of imitating modeling of the tender which is taking place in an auction form // Proceedings of TUSUR University [Doklady TUSURa]. 2007. No. 1. P. 63–70. (In rus)

2. Zakharov, A. V., Kharlamov, A. V. On a question of application of imitating modeling by Monte Carlo method in problems of assessment of fundamental project cost of assessment // Property relations in the Russian Federation [Imushchestvennyye otnosheniya v Rossiiskoi Federatsii]. 2010. No. 5. P. 28–45. (In rus)
3. Kislyakov A. N. Impact of Fourier filtration on the accuracy of the forecast of socio-economic indexes // Scientific notes [Uchenye zapiski]. 2017. No. 2. P. 78–82. (In rus)
4. Kislyakov A. N. Use of fractal dimension in the technical analysis of the cryptocurrency market // Scientific notes [Uchenye zapiski]. 2018. No. 1. P. 101–105. (In rus)
5. Kislyakov A. N. Assessment of efficiency of advertising campaign on social networks with use of methods of imitating modeling // Economy and management: problems, decisions [Ekonomika i upravlenie: problemy, resheniya]. 2019. V. 5. No. 3. P. 20–26. (In rus)
6. Kislyakov A. N. Method of virtual increase in selection when forecasting rare sales in the conditions of information asymmetry // Bulletin of the Altai Academy of Economy and Law [Vestnik Altaiskoi akademii ekonomiki i prava]. 2019. No. 1–2. P. 47–54. (In rus)
7. Kislyakov A. N., Savelyev I. I. Research of mathematical methods of the analysis and assessment of quality of the public and municipal services provided in electronic form // Economy and management: problems, decisions [Ekonomika i upravlenie: problemy, resheniya]. 2018. V. 3. No. 10. P. 48–52. (In rus)
8. Kislyakov A. N. The fractal analysis in problems of forecasting of social and economic processes // New economy and regional science [Novaya ekonomika i regional'naya nauka]. 2018. No. 1. P. 36–39. (In rus)
9. Mamiy E. A., Yakhimovich E. S. Modern approaches to risk assessment of investment projects // Economy and business: theory and practice [Ekonomika i biznes: teoriya i praktika]. 2018. No. 5. V. 1. P. 155–160. (In rus)
10. Nalivkin D. V. Use of consecutive methods of Monte Carlo for estimation of risks in the financial markets // Management of big systems [Upravlenie bol'shimi sistemami]. 2008. No. 21. P. 71–83. (In rus)
11. Rau V. G., Kislyakov A. N., Tikhonyuk N. E., Rau T. F. Principle of violation of asymmetry in models of development of economic systems experience and problems // Regional economy: experience and problems. Materials of the XIth international scientific and practical conference (Gutmansky readings) on May 15, 2018 / under a general edition of A. I. Novikov and A. E. Illarionov. Vladimir: RANEPА Vladimir branch, 2018. P. 201–211. (In rus)
12. Tikhonyuk N. E., Kislyakov A. N. Economic models of work with asymmetry of information: evolution of approaches // Regional economy: experience and problems. Materials of the XIth international scientific and practical conference (Gutmansky readings) on May 15, 2018 / under a general edition of A. I. Novikov and A. E. Illarionov. Vladimir: RANEPА Vladimir branch, 2018. P. 236–244. (In rus)

About the author:

Alexey N. Kislyakov, Associate Professor of the Chair of Information Technology of Vladimir branch of RANEPА (Vladimir, Russian Federation), PhD in Technical Science; ankislyakov@mail.ru

Имитационное моделирование процесса стратегического управления достижением экономических и научно-исследовательских результатов деятельности инновационной организации

Гришков В. Ф.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; info@iresras.ru

РЕФЕРАТ

Статья включила научные обоснования достижения планируемых экономических и научно-исследовательских результатов деятельности инновационной организации на основе создаваемой структурно-блочной имитационной модели стратегического управления результативностью развития организации. В статье приведены структурные составляющие имитационной модели стратегического управления достижением планируемых экономических и научно-исследовательских результатов по выбору и принятию инвестиционных, маркетинговых, научно-исследовательских направлений развития инновационной организации. Приведена поэтапная реализация комплексных мер в процессе взаимодействия технологических элементов системы стратегического управления средне-, долгосрочным развитием инновационной организации.

Ключевые слова: стратегическое управление, имитационная модель, инновационное развитие организации, планируемые экономические и научно-исследовательские результаты, инновационное проектирование

Imitation Modeling of the Process of Strategic Management Achievement of Economic and Scientific Research Results of the Innovative Organization

Vadim F. Grishkov

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPA), Saint-Petersburg, Russian Federation; info@iresras.ru

ABSTRACT

The article are included scientific substantiations of achievement of planned economic and scientific research results of activity of the innovative organization on the basis of the created structural and block simulation model of strategic management of efficiency of development of the organization. Structural components of a simulation model of strategic management of achievement of the planned economic and research results on the choice and acceptance of the investment, marketing, research directions of development of the innovative organization are given in article. Stage-by-stage realization of complex measures in the course of interaction of technological elements of a system of strategic management of average, long-term development of the innovative organization is given.

Keywords: strategic management; imitation model, innovative development of the organization, planned economic and scientific research results, the innovative designing

Повышению уровня обоснованности планируемых экономических и научно-исследовательских результатов инновационного хозяйствующего субъекта в конкретном периоде времени его долгосрочного социально-экономического развития может служить разработанная автором *структурно-блочная имитационная модель стра-*

тегического управления достижением экономических и научно-исследовательских результатов деятельности инновационной организации сферы услуг в условиях экономической и инновационной нестабильности состояния внешней среды [2; 4].

Изложенная последовательность организационно-экономических, финансово-инвестиционных, маркетинговых и иных мер и действий, предпринимаемых инновационной организацией в процессе стратегического управления, автором определена основными блоками, характеризующими их функциональное назначение и целевую направленность.

Так, например, начальный блок имитационной модели включил формирование состава и определение взаимозависимости, взаимодействия технологических и ресурсных элементов системы стратегического управления (соответственно: стратегического анализа; видения социально-экономического состояния инновационной организации сферы услуг в конкретно установленный период времени долгосрочного развития; миссии; стратегической цели; базовой (обобщающей, корпоративной) и функциональных стратегий; ресурсного и инновационного потенциалов, определяющих возможности каждого из элементов и системы стратегического управления в целом противодействовать и нейтрализовать негативные влияния факторов макросреды на достижение планируемых экономических и научно-исследовательских результатов деятельности инновационной организации в долгосрочном периоде времени.

Следующая структурно-блочная составляющая имитационной модели стратегического управления процессом достижения планируемых экономических и научно-исследовательских результатов направлена на установление соответствия технологических элементов системы стратегического управления принципам ее создания и функциональному назначению. В том случае, если такое соответствие отсутствует, то должна быть произведена корректировка функционального назначения элементов системы стратегического управления и приняты необходимые организационно-экономические меры по соблюдению принципов ее создания.

Дальнейшее структурно-блочное формирование имитационной модели включает обоснованное определение состава и выбор приоритетных направлений социально-экономического и инновационного развития организации сферы услуг, их принятие к последующей реализации для достижения планируемых экономических результатов, которое позволяет менеджменту исследовать свои потенциальные ресурсные, инновационные и конкурентные возможности соблюдения избранных направлений развития, состав которых, наполняемый комплексными мерами и действиями, характеризует реальность достижения экономических и научно-исследовательских параметров стратегической цели.

Эффективное взаимодействие технологических элементов системы стратегического управления инновационным и социально-экономическим развитием организаций сферы услуг возможно на основе разработки и реализации комплексных организационно-экономических, финансово-инвестиционных, маркетинговых и иных мер для наполнения ими технологических составляющих стратегического управления долгосрочным социально-экономическим развитием инновационного субъекта хозяйствования сферы услуг, что, в свою очередь, позволяет устанавливать адекватность принятых направлений социально-экономического развития инновационной организации сферы услуг составу организационно-экономических, финансово-инвестиционных и иных мер, определяющих возможность достигать целевых ориентиров экономической и научно-исследовательской результативности в процессе взаимодействия элементов системы стратегического управления [3; 5].

Продолжением технологии блочного моделирования системы стратегического управления достижением планируемых экономических и научно-исследовательских результатов является определение количественных параметров ресурсного потен-

циала (натурально-вещественных и стоимостных) и инновационного потенциала, что связано с необходимостью ресурсного обеспечения избранных направлений социально-экономического развития организации сферы услуг и формируемого состава комплексных мер по реализации избранных направлений развития.

При этом экономическая и натуральная оценка располагаемого ресурсного потенциала инновационного субъекта хозяйствования сферы услуг непосредственно связана с установлением соответствия ресурсного потенциала осуществляемому комплексу мероприятий по обеспечению устойчивого экономического развития инновационной организации сферы услуг. В том случае, если это соответствие отсутствует, то менеджмент инновационной организации сферы услуг обеспечивает ее устойчивое экономическое развитие посредством увеличения стоимостных и натуральных параметров ресурсного потенциала до пороговых значений равновесности ресурсного потенциала и реализуемого комплекса организационно-экономических и инвестиционно-финансовых мероприятий.

Наряду с этим достижению объективной оценки экономических и научно-исследовательских результатов поэтапного во времени развития инновационной организации сферы услуг служит блок имитационной модели стратегического управления «Определение влияния негативных факторов внешней среды на текущую деятельность и средне-, долгосрочное развитие инновационной организации». Данный блок имитационной модели направлен на установление наиболее вероятного уровня влияния негативных факторов внешней среды на достижение экономических и научно-исследовательских результатов инновационной организации в конкретно заданном периоде времени в процессе стратегического управления. При этом на экспертной основе возможно приведение в соответствие объемов ресурсообеспечения комплексных мер в составе технологических составляющих стратегического управления и избранных направлений долгосрочного инновационного развития организации сферы услуг.

Принятию управленческого решения по поэтапной реализации комплексных организационно-экономических мероприятий в процессе взаимодействия технологических составляющих системы стратегического управления средне-, долгосрочным социально-экономическим развитием инновационной организации сферы услуг в имитационной модели результативности стратегического управления предшествует установление менеджментом способности реализуемого комплекса организационно-экономических мероприятий и обеспечивающего их выполнение ресурсного потенциала в рамках технологических элементов системы стратегического управления нейтрализовывать негативные влияния факторов макро-, микросред и поддерживать устойчивое развитие инновационного субъекта хозяйствования.

В том случае, если такая способность комплексных организационно-экономических мероприятий минимальна, структурно-блочное моделирование экономической и научно-исследовательской результативности системы стратегического управления должно предусматривать изменение состава предпринимаемых мер и действий, объемов их ресурсного обеспечения до достижения реальных возможностей противодействовать и нейтрализовывать негативные воздействия факторов макросреды.

В этой ситуации поэтапная реализация комплексных организационно-экономических, маркетинговых, финансовых и иных мер в процессе взаимодействия технологических и ресурсных составляющих стратегического управления развитием инновационной организации сферы услуг позволяет менеджменту согласовывать уровни близости по значениям фактических и планируемых экономических и научно-исследовательских результатов инновационной деятельности организации сферы услуг [1; 6].

Завершающему блоку имитационной модели стратегического управления достижением планируемых экономических и научно-исследовательских результатов

инновационной организации сферы услуг «Экономические и научно-исследовательские результаты поэтапного во времени развития инновационной организации достигнуты в условиях существенных изменений экономического и инновационного состояния макро-, микросред» предшествует установление и обоснование соответствия достигаемых целевых экономических и научно-исследовательских ориентиров развития инновационной организации их планируемому результату в средне-, долгосрочном периодах развития.

Если соответствие достигаемых ориентиров развития инновационной организации сферы услуг и планируемых экономических, научно-исследовательских результатов минимально или вовсе отсутствует, то имитационная модель стратегического управления должна предусматривать корректировку состава предпринимаемых организационно-экономических и иных мероприятий, их ресурсное обеспечение на всех этапах процесса стратегического управления средне-, долгосрочным развитием инновационной организации. Поэтому установление соответствия фактических экономических и научно-исследовательских результатов планируемому их величинам в процессе стратегического управления свидетельствует о том, что достигнуты основные результативные характеристики стратегической цели.

Таким образом, стратегическое управление инновационным развитием организаций сферы услуг и достижением ими планируемых экономических результатов на основе построенной структурно-блочной модели предоставляет возможность менеджменту учитывать экономические и инновационные изменения, корректировать планируемые экономические результаты, эффективность инновационного проектирования, состав предпринимаемых в этих целях мер.

Литература

1. Аксютук Е. А., Кроливецкий Э. Н. Инновационное развитие отраслевых составляющих сферы услуг : монография. СПб. : Арт-Экспресс, 2014.
2. Гришков В. Ф., Васильев М. П. Влияние внешних и внутренних факторов на эффективность функционирования системы управления инновационным развитием предприятий и отраслей промышленного комплекса // Региональная экономика и развитие территорий : сб. науч. статей. 2018. Т. 1(12). С. 73–75.
3. Гришков В. Ф., Кроливецкий Э. Н. Функциональное назначение и целевая ориентация научно-инновационной деятельности предприятия // Петербургский экономический журнал. 2018. № 3. С. 47–52.
4. Громов В. В., Сажнева Л. П., Черемисина А. А. Эффективность функционирования системы стратегического планирования экономической безопасности развития организации // Петербургский экономический журнал. 2019. № 1. С. 125–129.
5. Кузнецов С. В. Инновационная деятельность компаний с государственным участием: стратегический контекст : монография. СПб. : ИПРЭ РАН ; ГУАП, 2015.
6. Черемисина А. А. Инновационное развитие сервисных фирм малого бизнеса // Мат-лы IV Международной научно-практической конференции «Инновационные технологии в сервисе». СПб. : Изд-во СПбГЭУ, 2015. С. 137–139.

Об авторе:

Гришков Вадим Фёдорович, доцент кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат экономических наук; info@iresras.ru

References

1. Aksyutik E. A., Krolivetsky E. N. Innovative development of branch components of services sector : monograph. SPb. : Art Express, 2014. (In rus)
2. Grishkov V. F., Vasilyev M. P. Influence of external and internal factors on efficiency of functioning of a control system of innovative development of the enterprises and industries of an industrial

- complex // Regional economy and development of territories [Regional'naya ekonomika i razvitiie territorii]: collection of articles. 2018. V. 1(12). P. 73–75. (In rus)
3. Grishkov V.F., Krolivetsky E.N. Functional purpose and target orientation of scientific and innovative activity of the enterprise // St. Petersburg economic journal [Peterburgskii ekonomicheskii zhurnal]. 2018. N 3. P. 47–52. (In rus)
 4. Gromov V.V., Sazhneva L.P., Cheremisina A.A. Efficiency of functioning of a system of strategic planning of economic security of the organization development // St. Petersburg economic journal [Peterburgskii ekonomicheskii zhurnal]. 2019. N 1. P. 125–129. (In rus)
 5. Kuznetsov S.V. Innovative activity of the companies with the state participation: strategic context : monograph. SPb. : IPRE RAS ; SUAI, 2015. (In rus)
 6. Cheremisina A.A. Innovative development of service firms of small business // Materials of the IVth International scientific and practical conference "Innovative Technologies in Service". SPb. : Publishing house SPbSEU, 2015. P. 137–139. (In rus)

About the author:

Vadim F. Grishkov, Associate Professor of the Chair of State and Municipal Management of North-West Institute of Management of RANEPА (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Economics; info@iresras.ru

Стратегии «холодного старта» новых академических лабораторий

Ронжин А. Л.

Санкт-Петербургский институт информатики и автоматизации Российской академии наук; Санкт-Петербургский государственный университет аэрокосмического приборостроения, Санкт-Петербург, Российская Федерация; ronzhin@iias.spb.su

РЕФЕРАТ

Министерством науки и высшего образования Российской Федерации (Минобрнауки России) в рамках реализации мероприятий национального проекта «Наука» для привлечения молодых перспективных кадров к научной деятельности в конце 2018 г. был определен дополнительный бюджет, направленный на создание новых исследовательских лабораторий в академических институтах. Проблемы научно-организационного характера, выявленные на этапе создания и развития новых лабораторий, обсуждаются в данной статье. Дезинтеграция и высокая специализация институтов на начальном этапе создания лабораторий сказались на скорости и качестве принимаемых решений. Подбор молодых специалистов и их трудоустройство в институты в предельно краткие сроки в 2018 г. являлись основными требованиями для получения дополнительного финансирования. В начале 2019 г. для большинства организаций основными проблемами в основном технического характера стало обновление планов НИР на 2019 г. с учетом дополнительных бюджетных тем, открытых под новые лаборатории. Были выявлены неточности в согласовании объемов трудозатрат, финансирования прямых и косвенных расходов. Учитывая молодежный состав, основными рисками для новых лабораторий является выполнение показателей по государственному заданию (статьи в журналах) и обеспечение заработной платы научных сотрудников свыше 200% от средней зарплаты в регионе (привлечение дополнительных внебюджетных средств). Также учитывая, что в новые лаборатории взяты сотрудники с небольшим опытом работы, то применить для финансовой мотивации хорошо апробированный инструмент Персональный рейтинг научной деятельности (ПРНД) достаточно сложно и нужны другие стратегии для «холодного старта» новых научных лабораторий в академических институтах. Рассмотренные в статье варианты научно-организационных мероприятий направлены на снижение рисков становления новых лабораторий и преобразование их в точки роста и обмена лучшими практиками среди других научно-образовательных организаций.

Ключевые слова: научно-организационная деятельность, стратегии развития, молодые ученые, показатели эффективности, проектная деятельность

Strategy of “Cold Start” of New Academic Laboratories

Andrey L. Ronzhin

Saint-Petersburg Institute for Informatics and Automation of the Russian Academy of Sciences; Saint-Petersburg State University of Aerospace Instrumentation, Saint-Petersburg, Russian Federation, ronzhin@iias.spb.su

ABSTRACT

The Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation to attract young promising personnel to research activities at the end of 2018, an additional budget was set up, aimed at creating new research laboratories in academic institutions. Scientific and organizational problems that were identified at the stage of the creation and development of new laboratories are discussed. The disintegration and high specialization of institutes at the initial stage of the creation of laboratories affected the speed and quality of the decisions. The selection of young professionals and their employment in the institutions in the shortest possible time in 2018 was the main requirement

for obtaining additional funding. At the beginning of 2019, for most organizations, the main problems of a mainly technical nature were the updating of research plans for 2019, taking into account additional budget works opened for new laboratories. Inaccuracies in the coordination of labor costs, financing direct and indirect costs were identified. Taking into account the staff youth, the main risks for new laboratories are the fulfillment of indicators for the state task (articles in journals) and the provision of scientific staff salaries over 200% of the average salary in the region (attraction of additional extrabudgetary funds). Also, taking into account that employees with little experience were taken into new laboratories, it is quite difficult to apply a well-tested Personal Research Activity Rating tool for financial motivation, and other strategies are needed for “the cold start” of new research laboratories in academic institutions. The options of scientific and organizational measures considered in the article are aimed at reducing the risks of the formation of new laboratories and transforming them into points of growth and exchange of best practices among other scientific and educational organizations.

Keywords: scientific and organizational activities, development strategies, young scientists, performance indicators, project activities

Введение

Возможность трудоустройства новых молодых научных сотрудников на бюджетные ставки в академические институты появилась, пожалуй, впервые за последние десять или даже больше лет. Теоретически число ставок в штатном расписании определяется институтом самостоятельно, но в условиях кадрового голода и требований майских указов Президента РФ, в части размера заработной платы, крайне редко институтам удавалось увеличивать число ставок за счет бюджетных средств. Заработная плата, предлагаемая молодым дипломированным специалистам в коммерческих организациях, существенно выше, поэтому институты вынуждены сокращать число рабочих мест для сохранения конкурентоспособного уровня оплаты труда наиболее эффективных сотрудников. Согласно дорожной карте и майским указам, с 2018 г. все институты обязаны выплачивать научным сотрудникам не менее 200% от средней заработной платы в регионе. В этих условиях ряд институтов, не имеющих внебюджетных источников финансирования, были вынуждены прибегнуть к формальному способу и перевести научных сотрудников с целой ставки на уменьшенную долю для достижения в среднем необходимого уровня заработной платы. Указанные выше факторы негативно сказывались на возможности создания дополнительных рабочих мест, поэтому применение такого организационного инструмента, как «Новые лаборатории», впервые за последние годы позволит привлечь новых молодых сотрудников к научным исследованиям с использованием бюджетного финансирования.

При распределении квот на создание новых лабораторий учитывался ряд факторов, таких как средняя заработная плата по региону и показатели эффективности институтов. Вследствие разницы средней заработной платы по регионам до нескольких раз распределение квот по регионам было неравномерным. В результате Центральный и Северо-Западный регион с высоким уровнем средних зарплат получили несколько меньше ставок на новых сотрудников. При отборе институтов предлагалось провести тщательный анализ их потенциала взять на работу сотрудников, способных к научной работе в современных условиях, а именно уметь привлекать внебюджетные средства и публиковать статьи в высокорейтинговых изданиях. Но здесь сыграл фактор времени и, по сути, решение о распределении числа ставок по институту было принято традиционно на основе текущих показателей эффективности и авторитета институтов. Более того, требовалось, чтобы новые лаборатории были созданы до конца 2018 г. и со всеми новыми сотрудниками на выделенные бюджетные ставки были заключены трудовые договора. Кроме сжатых сроков возникли и другие трудности: отбор и оформление новых сотрудников, а также оплата их труда в декабре без бюджетного финансирования.

Поскольку данный организационный инструмент Минобрнауки России применило впервые, то институты опасались в реальности выделения дополнительного бюджетного финансирования на новые лаборатории, поэтому не многие специалисты с ученой степенью согласились сменить существующее место работы и перейти в институт с трудовой книжкой. Поэтому в основном в новые лаборатории были взяты дипломированные специалисты без ученых степеней, получившие начальный опыт научной деятельности в период обучения в университете.

Следующей бюрократической процедурой при создании новых лабораторий было формирование отдельных бюджетных тем по открытым научным направлениям работы институтов в электронной системе управления НИР. Согласно Распоряжению Президиума РАН от 02.11.2017 № 10008.3-804 «О согласовании планов НИР на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов организаций, подведомственных ФАНО России, находящихся под научно-методическим руководством президиума РАН» процедура согласования и утверждения бюджетных тем на плановый период производится при участии Минобрнауки России, Президиума и Отделений РАН и является достаточно длительной процедурой. В момент открытия новых лабораторий план научно-исследовательских работ и соответствующих бюджетных тем на 2019–2022 гг. уже был утвержден, для включения дополнительных тем в новую версию плана НИР их пришлось согласовывать по установленной процедуре.

При формировании новых работ согласно требованиям электронной системы стоимость бюджетной темы рассчитывается по трудоемкости в количестве часов научных сотрудников, нормы которой зависят от выбора направлений фундаментального научного исследования, перечисленных в Программе фундаментальных научных исследований государственных академий на 2013–2020 гг. (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2012 г. № 2237-р). При этом в трудоемкость закладывается как заработная плата научных сотрудников, так и другие затраты, необходимые для ведения научной деятельности. Поскольку стоимость расходов, связанных с содержанием оборудования, фондов и других обеспечивающих ресурсов, сильно отличается по направлениям наук, то оказалось, что на выделенный бюджет на лаборатории, работающие с привлечением дорогого высокотехнологичного оборудования, например, по направлению «15. Современные проблемы ядерной физики», не смогут выплатить заработную плату научным сотрудникам, на которых выделены дополнительные ставки, так как большая часть бюджета уходит на содержание оборудования.

Несмотря на перечисленные проблемы, большинству новых лабораторий удалось согласовать бюджетные темы и принять на работу молодых научных сотрудников, теперь основная задача институтов обеспечить им конкурентоспособные условия научной деятельности, а также выполнение показателей по государственному заданию и другим нормативным требованиям. Далее обсуждается, как был организован процесс создания новых лабораторий в СПИИРАН и какие научно-организационные финансовые, административно-хозяйственные инструменты были апробированы для новых лабораторий, начинающих с состояния «холодного старта» включаться в научную деятельность.

Организационные меры по развитию новых лабораторий в СПИИРАН

В рамках данной кампании в конце 2018 г. в СПИИРАН были созданы две новые лаборатории. В качестве руководителей новых лабораторий министерством было предложено назначать штатных сотрудников института. О возможности создания лабораторий были уведомлены руководители всех лабораторий, и в сжатые сроки были собраны заявки на три лаборатории. После распределения квот по регионам и институтам в итоге институту было выделено суммарно 20 бюджетных ставок научных

сотрудников на две новые лаборатории. В результате в институте пришлось проводить конкурсный отбор среди поданных заявок. Учитывая кадровый состав потенциальных новых научных сотрудников, а также динамику развития и потенциал базовых подразделений, были отобраны две заявки и утверждены на Ученом совете следующие новые структурные подразделения: 1) лаборатория кибербезопасности и постквантовых криптосистем; 2) лаборатория технологий больших данных социокриберфизических систем.

Первая научная лаборатория была создана путем преобразования и расширения лаборатории безопасности информационных систем при активном участии лаборатории проблем компьютерной безопасности. Создание такого подразделения, объединяющего усилия двух лабораторий, соответствует одной из основных задач, прописанных в дорожной карте института, — укреплению связей и взаимодействия между подразделениями для возможности работы над крупными проектами.

В 2018 г. и в плановый период 2019–2020 гг. обе базовые лаборатории финансируются в рамках одной бюджетной темы «Фундаментальные основы и практические приложения информационной безопасности» по государственному заданию. С 2019 г. для новой лаборатории была открыта отдельная бюджетная тема «Фундаментальные основы и технологии обеспечения кибербезопасности в критических инфраструктурах и построения постквантовых криптосистем». Поскольку коррекция ранее утвержденных бюджетных тем не допускалась в планах НИР учреждений, то оказалось, что новая и базовая лаборатория с 2019 г. ведут работы по двум бюджетным темам с перекрестным финансированием научных сотрудников. Для ученых это не вызывало особых затруднений, но экономистам пришлось тщательно разделять бюджетное финансирование научных сотрудников, а специалистам, контролирующим выполнение показателей, следить за упоминанием нужной бюджетной темы в публикациях по результатам исследований.

Вторая новая лаборатория была создана с целью расширения активно развивающегося направления в институте, связанного с искусственным интеллектом и робототехникой. Относительно недавно при участии сотрудников СПИИРАН были созданы три новых подразделения: 1) кафедра № 32 электромеханики и робототехники Санкт-Петербургского государственного университета аэрокосмического приборостроения (ГУАП); 2) лаборатория автономных робототехнических систем СПИИРАН; 3) отдел прототипирования робототехнических и встраиваемых систем СПИИРАН. В результате была на практике реализована классическая цепочка образование — наука — промышленность, обеспечивающая подготовку кадров по современным требованиям индустрии, быстрое внедрение наукоемких технологий и создание кадрового резерва инженеров и ученых.

С первых курсов бакалавриата студенты привлекаются к деятельности отдела прототипирования, оснащенного современным оборудованием механической и лазерной обработки, аддитивного производства, измерительной и климатической техникой [2; 3; 14]. Причем в ходе работы над своими проектами студенты проходят профилирование и выбирают свою дальнейшую специализацию по направлениям: цифровое моделирование и проектирование деталей и соединений, низкоуровневое программирование контроллеров и бортовых вычислителей, высокоуровневое программирование методов интеллектуальной обработки данных и управления, веб-программирование. Последнее направление оказалось крайне важным, поскольку, как показал опыт, многие результаты академические институты опубликовывают и отдают бесплатно, а еще большая их часть остается некоммерциализованным внутренним достоянием, поэтому в настоящее время СПИИРАН уделяет большее внимание рекламе своих достижений по современным информационным каналам и разработке сайтов подразделений. В результате такой деятельности на момент объявления возможности создания новых подразделений лаборатория автономных

робототехнических систем имела достаточный кадровый резерв молодых ученых, имеющих опыт работы и научной деятельности в СПИИРАН.

Следующим немаловажным этапом становления новых лабораторий была организация технических условий. Как правило, большая часть бюджетных средств идет на заработную плату научных сотрудников, а закупка оборудования и улучшение условий внутренних помещений проводились за счет внебюджетных средств лабораторий. Учитывая актуальность привлечения молодых научных кадров и создания для них благоприятных условий, институт взял на себя часть работ по ремонту помещений новых лабораторий, закупку мебели и оргтехники. Учитывая длительность конкурсных процедур, применяемых к бюджетным организациям при осуществлении закупок, а также время, ушедшее на ремонт помещений, новые лаборатории фактически смогли занять свои помещения только в марте.

Далее рассмотрим, каким научным потенциалом обладали базовые лаборатории и какие показатели предстоит им выполнить вместе с новыми лабораториями в 2019 г. В табл. 1 представлены показатели публикационной активности двух групп лабораторий, динамика их работы в 2017–2018 гг. и плановые показатели на 2019 г. в рамках государственного задания.

За 2017–2018 гг. показано число публикаций лабораторий, выполненных суммарно как в рамках государственного задания, так и по внебюджетным проектам и грантам. В целом видно, учитывая положительную динамику публикационной активности лабораторий за последние два года, в текущем плановом периоде новые и базовые лаборатории смогут обеспечить выполнение поставленных значений показателей. Также следует отметить, что с введением показателя, учитывающего статьи в изданиях, индексируемых в международных базах WoS/Scopus, заметно снизилось число публикаций в российских журналах, и большая часть наиболее качественных статей теперь уходит в иностранные издания на английском языке. Это негативно сказывается на рейтингах наших журналов и снижает возможности доступа российских ученых к сведениям об отечественных разработках.

В табл. 2 представлена статистика по проектной деятельности и кадрам двух групп лабораторий в 2017–2019 гг. Прирост числа сотрудников на две группы лабораторий составил свыше 20 сотрудников, в том числе взятых на новые бюджетные ставки в декабре 2018 г. Также в новые лаборатории были переведены сотрудники из других подразделений института, в том числе работающие на долю ставки. В данной таблице не приведены конфиденциальные финансовые сведения о проектной деятельности лабораторий. Но по числу проектов можно косвенно судить, что объем привлеченных внебюджетных средств в 2017–2018 гг. увеличивается и имеется потенциал на открытие новых договоров в 2019 г., не учтенных в таблице, что позволяет выполнить показатели по заработной плате для научных сотрудников.

Далее рассмотрим некоторые локальные нормативные документы и основные принципы финансового мотивации научных сотрудников в институте. С 2014 г. в «Положение о системе оплаты труда работников» введены стимулирующие выплаты научным работникам института, определяемые на основе балльной системы, в соответствии с «Положением о порядке и условиях применения стимулирующих выплат из бюджетных источников сотрудникам СПИИРАН», где описан порядок расчета индивидуальных рейтинговых показателей результативности научной деятельности научных работников. Размер стимулирующей выплаты устанавливается работникам по итогам прошедшего года на весь следующий год в виде ежемесячной надбавки к должностному окладу. Расчет персонального рейтинга научной деятельности (ПРНД) научного сотрудника ведется по форме, представленной в табл. 3, где учитываются не только показатели работы по государственному заданию, но и зарегистрированные результаты интеллектуальной деятельности, защиты диссертаций, пленарные доклады и монографии.

Публикационная активность лабораторий в 2017–2019 гг.

Table 1. Publication activity of laboratories in 2017–2019

Научные подразделения	Публикационная активность					
	Статьи, индексируемые в WoS/Scopus			Статьи, индексируемые в РИНЦ		
	2017	2018	2019*	2017	2018	2019*
<i>Лаборатория кибербезопасности и постквантовых криптосистем</i>	—	—	8	—	—	7
Лаборатория безопасности информационных систем	4	10	—	4	3	—
Лаборатория проблем компьютерной безопасности	30	58	10	64	60	8
Итого	34	68	18	68	63	15
<i>Лаборатория технологий больших данных социокриберфизических систем</i>	—	—	9	—	—	8
Лаборатория автономных робототехнических систем	12	18	6	25	16	4
Отдел прототипирования робототехнических и встраиваемых систем	—	—	0	—	—	1
Итого	12	18	15	25	16	13

Примечание: * план по госзадаанию.

Таблица 2

Количество проектов и сотрудников в лабораториях в 2017–2019 гг.

Table 2. The number of projects and employees in laboratories in 2017–2019

Научные подразделения	Количество проектов			Количество сотрудников		
	2017	2018	на 01.02.2019	2017	2018	на 01.02.2019
<i>Лаборатория кибербезопасности и постквантовых криптосистем</i>	—	—	3	—	—	14
Лаборатория безопасности информационных систем	1	3	—	4	6	—
Лаборатория проблем компьютерной безопасности	5	9	8	15	18	17
Итого	6	12	11	19	24	31
<i>Лаборатория технологий больших данных социокриберфизических систем</i>	—	—	0	—	—	15
Лаборатория автономных робототехнических систем	7	8	5	17	16	15
Отдел прототипирования робототехнических и встраиваемых систем	—	1	1	—	6	6
Итого	7	9	6	17	22	36

**Форма расчета персонального рейтинга научной деятельности (ПРНД)
научного сотрудника**

Table 3. Form of calculation of the personal rating of scientific activity (PRSA)
of the research associate

№ п/п	Наименование	Балл	Кол-во соавторов	Итоговый балл
1. Количество научных публикаций в журналах (не более 1-й статьи в одном выпуске журнала)				
1.1.	Входящих в кватртили Q1/Q2 в Web of Science/Scopus	150	—	—
1.2.	Индексируемых в Web of Science / Scopus	90	—	—
1.3.	Индексируемых в РИНЦ	30	—	—
2. Количество научных публикаций в других изданиях (не более 2-х статей из одного издания)				
2.1	Индексируемых в Web of Science / Scopus	30	—	—
2.2	Индексируемых в РИНЦ	5	—	—
3. Количество монографий с индексом ISBN, тиражом более 500 экз., объемом более 10 п. л.				
3.1.	Изданных в России	45		
3.2.	Изданных за рубежом	90		
4. Количество приглашенных пленарных докладов				
4.1.	На конференциях в России	20		
4.2.	На конференциях за рубежом	30		
5. Количество патентов и свидетельств, полученных СПИИРАН				
5.1.	Зарубежных патентов	300		
5.2.	Российских патентов на изобретение	100		
5.3.	Российских патентов на полезную модель	60		
5.4.	Свидетельств РОСПАТЕНТа о государственной регистрации программ для ЭВМ, промышленных образцов, баз данных	20		
6. Научно-педагогическая деятельность				
6.1.	Научное консультирование сотрудника СПИИРАН, защитившего докторскую диссертацию в СПИИРАН	60		
6.2.	Руководство сотрудника СПИИРАН, защитившего кандидатскую диссертацию в СПИИРАН	40		
6.3.	Руководство дипломниками, поступившими в аспирантуру или на работу в СПИИРАН	10		
6.4.	Учебники, учебные пособия, учебно-методические пособия с указанием прав СПИИРАН	10		

С целью закрепления молодых научных кадров для сотрудников моложе 40 лет вводятся повышающие коэффициенты. При расчете размера ежемесячных надбавок выделяются три группы итоговых значений ПРНД (50–99; 100–199; 200 и более баллов). Научные сотрудники, набравшие менее 50 баллов, надбавку не получают.

Данный инструмент достаточно хорошо себя зарекомендовал и позволяет институту выплачивать достойную заработную плату научным сотрудникам, активно повышающим рейтинг организации. При этом учитываемые показатели периодически актуализируются, так, например, с начала 2017 г. повышенные баллы начисляются за публикации в журналах, входящих в квартили Q1/Q2 в Web of Science/Scopus.

К сожалению, для новых сотрудников, не работавших ранее в институте, невозможно применить данный инструмент ПРНД. Новые лаборатории находились в так называемом состоянии «холодного старта», поэтому им выплачивались «посевные» премии в первые месяцы, а также другие виды поощрений, описанные ниже.

Кроме ПРНД с 2018 г. в институте был введен ряд разовых стимулирующих выплат научным сотрудникам. Единовременные выплаты производятся соавторам при индексации статей в журналах, входящих в реферативные базы данных: 1) статья в журнале, входящем в квартили Q1/Q2 в WoS или Scopus — 50 тыс. руб.; 2) статья в журнале, индексируемом WoS или Scopus — 30 тыс. руб.; 3) статья с DOI в журнале из Перечня ВАК — 10 тыс. руб. При расчете размера выплаты сотруднику учитывается число соавторов и аффилиаций.

Для повышения научной активности и мобильности молодых сотрудников СПИИРАН в виде участия в ведущих международных научных конференциях, проводимых за пределами РФ в 2018 г., было введено в действие «Положение о конкурсе грантов за участие в международных научных конференциях для молодых сотрудников», по которому ежегодно до 10 молодых научных сотрудников получают премии в размере 100 тыс. руб.

Также ежемесячно на каждую лабораторию выделяется премиальный фонд, распределяемый руководителем подразделения среди научных работников, определяемый по результатам работы лаборатории за прошедший период (публикации и привлеченные внебюджетные средства, учитывающиеся в ЗП_Наука). Таким образом, стимулируется не только публикационная активность, но и проектная деятельность, и по итогам 2018 г. к внебюджетному фонду зарплат дополнительно до 50% бюджетных премиальных средств выплачивалось лабораториям. То есть на каждый привлеченный внебюджетный рубль сотрудникам еще добавлялось до 50 коп. На размер распределяемых средств также влияли рекомендуемые показатели по заработной плате. В частности, в июне институту было предложено достичь 250% от средней заработной платы по региону, а в декабре 270% за весь прошедший год.

Для новых лабораторий на 2019 г. открыты отдельные бюджетные темы, это сделано для ускорения процедуры доведения средств в институты и контроля дополнительно выделенного бюджетного финансирования. Тем не менее на следующем этапе бюджетного планирования с целью сокращения мелкотемья и бюрократической нагрузки будет произведено объединение бюджетных тем базовых и новых лабораторий при наличии такой возможности.

Теперь кратко рассмотрим научную составляющую новых направлений, открытых в созданных лабораториях. На 2019 г. цель исследований по первой теме состоит в разработке фундаментальных основ и технологий обеспечения кибербезопасности в критических инфраструктурах и построения постквантовых криптосистем. Основное внимание будет посвящено аспектам обеспечения безопасности в киберфизических системах и разработке постквантовых двухключевых криптографических алгоритмов и протоколов [5; 10; 12].

Целью исследования по второй теме является изучение фундаментальных основ разработки и внедрения интеллектуальных систем в социоэкономические процессы современного общества и создания на их базе социокиберфизических систем. Подобные системы характеризуются использованием множества физических и виртуальных сенсоров различной природы, генерирующих большие объемы разнородных неструктурированных данных. В связи с этим возникает необходимость в разработке интеллектуальных подходов к решению задач сбора, хранения, анализа больших данных и проактивного управления на основе выявленных закономерностей. Разрабатываемые модели, методы и алгоритмы управления большими данными в социокиберфизических системах предназначены для повышения качества решения задач анализа поведения пользователей и их персонализированного геолокационного обслуживания с использованием технологий машинного обучения и нейросетевых подходов [11; 15; 16].

Основными ожидаемыми научными результатами новых лабораторий являются соответственно: 1) разработка моделей обеспечения кибербезопасности в киберфизических системах и унифицированных способов построения конечных некоммутативных алгебр произвольных размерностей, свободных от использования переборных методов, и исследование свойств частных представителей различных классов алгебраических носителей скрытой задачи дискретного логарифмирования, определяемых разработанными унифицированными способами [1; 4; 8; 13]; 2) исследование и разработка моделей, методов, алгоритмов обработки больших данных при взаимодействии пользователей с социокиберфизическими системами [7; 9; 17; 18].

На текущем этапе становления лабораторий основными задачами является проведение патентного поиска и анализа современной научной литературы, что характерно для проведения первого этапа НИОКР и первого года работы над диссертацией соответственно. Учитывая молодежный состав лабораторий, оба направления деятельности крайне актуальны. Большинство трудоустроенных на работу младших научных сотрудников работают над диссертациями, и их публикации пойдут в зачет по показателям, как по бюджетным темам, так и внебюджетным грантам, проектам. Для приобретения и повышения опыта подготовки научных публикаций, презентаций и построения научного доклада новым сотрудникам даются мастер-классы и методическая поддержка. Также рассказывается о методах постановки научного эксперимента, важности и тщательности документирования научного исследования. Приводятся сведения о специализированных конференциях и журналах, где рекомендуется проводить апробацию научных результатов, где можно получить критические замечания, найти партнеров и заказчиков по разрабатываемой продукции. Кроме того, в институте ведутся работы по автоматизации внутреннего документооборота, обеспечивающего унификацию используемых бланков и форм, а также ускорению процессов взаимодействия внутренних служб, для снижения бюрократической нагрузки на научных сотрудников [6].

Учитывая, что подобные молодежные лаборатории были созданы впервые, участвующие в данной кампании институты столкнулись с рядом проблем одинакового характера, для их решения и коллективного обсуждения в январе 2019 г. была создана группа в одном из популярных мессенджеров. Сейчас в группе обсуждаются уже не только проблемы новых лабораторий, но и в принципе текущая деятельность академических институтов Северо-Западного региона. В 2017 г. в Северо-Западной секции Центрального территориального совета директоров организаций, подведомственных ФАНО России, была создана рабочая группа содействия международной научно-образовательной, организационной и издательской деятельности, в которой СПИИРАН занимается сбором свободно доступных сведений, анализом и распространением лучших практик институтов.

Заключение

Инициатива Минобрнауки России по созданию новых научных подразделений выполняется в рамках Национального проекта «Наука» и направлена на увеличение числа, в том числе молодых, научных сотрудников. Первая волна лабораторий была организована в сжатые сроки и, как следствие, в ходе ее реализации было выявлено несовершенство и недоработка отдельных технических процедур. Тем не менее, выделение дополнительных бюджетных субсидий на увеличение бюджетных ставок работников, занятых научной деятельностью, производится впервые за многие годы и способствует популяризации науки среди молодежи, появлению новых идей и созданию передовых наукоемких технологий.

Литература

1. *Абросимов И. К., Ковалева И. В., Молдовян Н. А.* Постквантовый протокол бесключевого шифрования // Вопросы защиты информации. 2017. № 3. С. 3–13.
2. *Дашевский В. П., Будков В. Ю.* Архитектура сетевого интерфейса SIM-SIM с поддержкой питания распределенных модулей // Информационные технологии и телекоммуникации. 2017. Т. 5. № 4. С. 25–35.
3. *Карасев Е. Ю., Ватаманюк И. В., Савельев А. И., Ронжин А. Л.* Архитектурные решения интеграции модуля видео-конференц-связи в киберфизическое интеллектуальное пространство // Информационно-управляющие системы. 2018. № 1. С. 2–10.
4. *Котенко И. В., Саенко И. Б., Кушнеревич А. Г.* Архитектура системы параллельной обработки больших данных для мониторинга безопасности сетей интернета вещей // Труды СПИИРАН. 2018. Т. 4. № 59. С. 5–30.
5. *Молдовян А. А., Молдовян Н. А.* Способы и алгоритмы псевдовероятностного шифрования с разделяемым ключом // Труды СПИИРАН. 2018. № 6. С. 119–146.
6. *Ронжин А. Л., Железны М.* Цифровизация управленческих процессов в научно-образовательных организациях // Управленческое консультирование. 2018. № 10. С. 109–117.
7. *Ронжин А. Л., Нгуен В. В., Соленая О. Я.* Анализ проблем разработки беспилотных летательных манипуляторов и физического взаимодействия БЛА с наземными объектами // Труды МАИ. 2018. № 98. С. 28.
8. *Chechulin A., Kolomeec M., Kotenko I.* Visual analytics for improving efficiency of network forensics: account theft investigation // Journal of Physics: Conference Series. IOP Publishing. 2018. Vol. 1069. No. 1. P. 012062.
9. *Denisov A., Saveliev A.* Comparative analysis of wireless data exchange technologies for IoT-system realization // Information technologies and systems. 2018. P. 422–429.
10. *Kotenko I., Saenko I., Branitskiy I.* Framework for Mobile Internet of Things Security Monitoring based on Big Data Processing and Machine Learning // IEEE Access. 2018. Vol. 6. P. 10.
11. *Levonevskiy D., Vatamaniuk I., Saveliev A.* Providing Availability of the Smart Space Services by Means of Incoming Data Control Methods // International Conference on Interactive Collaborative Robotics. Springer. 2018. Vol. 11097. P. 170–180.
12. *Moldovyan D. N., Moldovyan N. A., Shcherbacov V. A.* Non-commutative finite associative algebras of 3-dimensional vectors // Quasigroups and related systems. 2018. Vol. 26. No. 1. P. 109–120.
13. *Moldovyan N. A., Moldovyan A. A., Nguyen D. T., Nguyen N. H., Nguyen H. M.* Pseudo-probabilistic block ciphers and their randomization // Journal of Ambient Intelligence and Humanized Computing. 2018.
14. *Pavliuk N., Krestovnikov K., Pykhov D., Budkov V.* Design and Operation Principles of the Magnetomechanical Connector of the Module of the Mobile Autonomous Reconfigurable System // International Conference on Interactive Collaborative Robotics. Springer. 2018. Vol. 11097. P. 202–212.
15. *Saveliev A., Malov D., Edemskii A., Pavliuk N.* Proactive Localization System Concept for Users of Cyber-Physical Space // International Conference on Interactive Collaborative Robotics. Springer. 2018. Vol. 11097. P. 233–238.
16. *Vatamaniuk I. V., Budkov V. Y., Kipyatkova I. S., Karpov A. A.* Methods and Algorithms of Audio-Video Signal Processing for Analysis of Indoor Human Activity // Computer Vision in Control Systems-4. 2018. P. 139–173.

17. *Vatamaniuk I. V., Malov D. A., Levonevskii D. K.* Modeling the QoE Estimation for Services of the Cyberphysical Intelligent Space // 2018 IEEE Northwest Russia Conference on Mathematical Methods in Engineering and Technology (MMET NW). 2018. P. 436–439.
18. *Zhukovskiy Y., Malov D.* Concept of Smart Cyberspace for Smart Grid Implementation // Journal of Physics: Conference Series. 2018. Vol. 1015. No. 4. Art. 042067.

Об авторе:

Ронжин Андрей Леонидович, директор Санкт-Петербургского института информатики и автоматизации Российской академии наук; заведующий кафедрой электромеханики и робототехники Санкт-Петербургского государственного университета аэрокосмического приборостроения (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор технических наук, профессор; ronzhin@iiias.spb.su

References

1. *Abroshimov I. K., Kovaleva I. V., Moldovyan N. A.* Post-quantum protocol of keyless encrypting // Questions of information security [Voprosy zashchity informatsii]. 2017. No. 3. P. 3–13. (In rus)
2. *Dashevsky V. P., Budkov V. Yu.* Architecture of the network SIM-SIM interface with support of power supply of the distributed modules // Information technologies and telecommunications [Informatsionnye tekhnologii i telekommunikatsii]. 2017. V. 5. No. 4. P. 25–35. (In rus)
3. *Karasev E. Yu., Vatamanyuk I. V., Savelyev A. I., Ronzhin A. L.* Architectural concepts of integration of the module of a video conferencing into cyber physical intellectual space // Management information systems [Informatsionno-upravlyayushchie sistemy]. 2018. No. 1. P. 2–10. (In rus)
4. *Kotenko I. V., Saenko I. B., Kushnerevich A. G.* Architecture of the system of parallel processing of big data for monitoring of safety of networks of the Internet of things // SPIIRAS Proceedings [Trudy SPIIRAN]. 2018. V. 4. No. 59. P. 5–30. (In rus)
5. *Moldovyan A. A., Moldovyan N. A.* Ways and algorithms of pseudo probabilistic encrypting with the divided key // SPIIRAS Proceedings [Trudy SPIIRAN]. 2018. No. 6. P. 119–146. (In rus)
6. *Ronzhin A. L., Zhelezny M.* Digitalization of administrative processes in the scientific and educational organizations // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2018. No. 10. P. 109–117. (In rus)
7. *Ronzhin A. L., Nguyen V. V., Solenaya O. Ya.* The analysis of problems of development of pilotless flying manipulators and physical interaction of the UAV with land objects // Works MAI [Trudy MAI]. 2018. No. 98. P. 28. (In rus)
8. *Chechulin A., Kolomeec M., Kotenko I.* Visual analytics for improving efficiency of network forensics: account theft investigation // Journal of Physics: Conference Series. IOP Publishing. 2018. Vol. 1069. No. 1. P. 012062.
9. *Denisov A., Saveliev A.* Comparative analysis of wireless data exchange technologies for IoT-system realization // Information technologies and systems. 2018. P. 422–429.
10. *Kotenko I., Saenko I., Branitskiy I.* Framework for Mobile Internet of Things Security Monitoring based on Big Data Processing and Machine Learning // IEEE Access. 2018. Vol. 6. P. 10.
11. *Levonevskiy D., Vatamaniuk I., Saveliev A.* Providing Availability of the Smart Space Services by Means of Incoming Data Control Methods // International Conference on Interactive Collaborative Robotics. Springer. 2018. Vol. 11097. P. 170–180.
12. *Moldovyan D. N., Moldovyan N. A., Shcherbacov V. A.* Non-commutative finite associative algebras of 3-dimensional vectors // Quasigroups and related systems. 2018. Vol. 26. No. 1. P. 109–120.
13. *Moldovyan N. A., Moldovyan A. A., Nguyen D. T., Nguyen N. H., Nguyen H. M.* Pseudo-probabilistic block ciphers and their randomization // Journal of Ambient Intelligence and Humanized Computing. 2018.
14. *Pavliuk N., Krestovnikov K., Pykhov D., Budkov V.* Design and Operation Principles of the Magnetomechanical Connector of the Module of the Mobile Autonomous Reconfigurable System // International Conference on Interactive Collaborative Robotics. Springer. 2018. Vol. 11097. P. 202–212.
15. *Saveliev A., Malov D., Edemskii A., Pavliuk N.* Proactive Localization System Concept for Users of Cyber-Physical Space // International Conference on Interactive Collaborative Robotics. Springer. 2018. Vol. 11097. P. 233–238.
16. *Vatamaniuk I. V., Budkov V. Y., Kipyatkova I. S., Karpov A. A.* Methods and Algorithms of Audio-

Video Signal Processing for Analysis of Indoor Human Activity // Computer Vision in Control Systems-4. 2018. P. 139–173.

17. Vatamaniuk I. V., Malov D. A., Levonevskii D. K. Modeling the QoE Estimation for Services of the Cyberphysical Intelligent Space // 2018 IEEE Northwest Russia Conference on Mathematical Methods in Engineering and Technology (MMET NW). 2018. P. 436–439.
18. Zhukovskiy Y., Malov D. Concept of Smart Cyberspace for Smart Grid Implementation // Journal of Physics: Conference Series. 2018. Vol. 1015. No. 4. Art. 042067.

About the author:

Andrey L. Ronzhin, Director of St. Petersburg Institute for Informatics and Automation of the Russian Academy of Sciences; Head of department of St. Petersburg State University of Aerospace Instrumentation (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Technical), Professor; ronzhin@iias.spb.su

Досуговая деятельность в политической перспективе

Вдовенко Т. В.¹, Ганц Н. В.², *

¹Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация

²Санкт-Петербургский государственный институт культуры, Санкт-Петербург, Российская Федерация, *gants-natali@NG8327.spb.edu

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются основные существующие понятия досуга, влияние досуговой деятельности на формирование личности, а также его высокое общественно-политическое значение.

Авторы последовательно анализируют исторические и теоретические основы культурно-досуговой деятельности, исходные концептуальные направления политического аспекта досуга, многоаспектность и многогранность воспитательных возможностей влияния на личность.

Важность изучения непроизводственной сферы жизнедеятельности человека (в данном случае — досуга) определяется, во-первых, тем, что она является одним из факторов формирования человека, будучи включенной в качестве компонента, в комплекс условий его существования.

Следующим фактором можно назвать важность выявления механизмов воздействия на человека, социальные группы, общество в целом. Политические и социальные изменения образа жизни ставят новые задачи, суть которых заключается в том, чтобы адаптировать различные слои населения к включению в досуговую деятельность, тем самым помогая снять напряжение в обществе.

Вовлечение контингента разновозрастных групп в политическую и культурную сферу досуга дает возможность к оптимизации поиска путей для становления и воспитания актора. Профессионально-организованный, отвечающий требованиям современной жизни, досуг может стать важным компонентом формирования личности с активной жизненной позицией.

Учитываются национальные, политические и культурные особенности и традиции.

Жизнедеятельность в досуговой сфере предоставляет возможности для самовыражения и самореализации, создает предпосылки к расширению кругозора, укреплению духовного потенциала и политической активности личности.

Досуг имеет комплексные составляющие на основе междисциплинарных исследований, в том числе, философских, политологических, социальных, педагогических. В статье делается акцент на возможные перспективы развития досуговой деятельности в двадцать первом веке.

Досуг представлен как социально-политический феномен, обладающий наибольшими возможностями для реализации потенциала человека и акцентирующий перспективы включения молодого поколения в политическую жизнь общества.

Ключевые слова: досуг, свободное время, развитие личности, политическая активность, поведенческие модели, индивидуальные возможности человека

Leisure Activities in Political Perspective

Tatiana V. Vdovenko^a, Natalia V. Gants^b, *

^aRussian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEP), Saint-Petersburg, Russian Federation

^bSaint-Petersburg State University of Culture, Saint-Petersburg, Russian Federation; *gants-natali@NG8327.spb.edu

ABSTRACT

The paper considers the fundamental notions and interpretations of leisure activities, their impact on the personality development, as well as their social and political significance.

The authors provide a systematic sequential analysis of both historical and theoretical underlying principles of leisure activities, pointing out the diversity and complexity of the educational impact on an individual's personality.

The importance of the research into a person's life outside working hours, namely leisure activities, could be accounted for firstly by its being a factor shaping a human's mindset, being one of the survival prerequisites.

Another factor consists in the importance of identifying the techniques designed to affect an individual, social groups, and the society as a whole. Political and social transformations of the lifestyle make us face new challenges of adjusting various strata of the society to the involvement in leisure activities, thus contributing to reducing social tension.

The involvement of various age groups in the political and social areas of leisure activities enables the scholars to establish optimal techniques to develop and educate actors. Leisure activities built on expertise and meeting current community demands could become an important factor of shaping a proactive and creative personality.

The paper considers ethnic, cultural, and political specificity as well as environmental features.

Leisure activities enable a person to realize his/her potential and to express his/her attitudes. Leisure provides opportunities to extend one's world outlook, to boost one's inner self and enhance the involvement in politics.

Building on the multi-disciplinary research, leisure can be described in various perspectives. It can be looked at in terms of philosophy, political studies, sociology, and pedagogy.

The paper focuses on the perspectives of leisure activities development in the 21st century. Leisure is presented as a socio-political phenomenon empowering a person to exploit his/her potentials, and focusing on involving the young in the current political developments of a society.

Keywords: Leisure, recreation / quality time, personality development, political involvement, behavioral patterns, individual skills/capacities

Введение

В современных условиях организация досуга является важной разноплановой проблемой. Рост информационного потока, изменения в жизни общества позволяют расширить понятие досуга и его возможности.

Чтобы понять суть и природу досуга, следует обратиться к философии.

Досуг как проблема

Известно, что уже древнегреческий философ Аристотель анализировал досуг с различных позиций: в работе «О душе» (психология), «О городе» (социология) и т. п. В данном случае досуг соотносится с социальным статусом человека, его образом жизни, экономическим, социальным положением, финансовыми возможностями. Он может изменяться в течение жизни в зависимости от окружения, работы, интересов и т. д.

История свидетельствует: досуг как проблема — это постиндустриальный феномен. Однако возникновение его связано с развитием общества, тем периодом, когда досуг был органической частью всей жизнедеятельности первобытного человека. Досуг в христианскую эру сводился к молитвам и размышлениям. Ренессанс был как бы золотым веком досуга не только для богатых и знатных. Это было время нравственного и физического совершенствования, расцвета искусства, музыки и литературы.

Известно, что классическое понятие «досуг» было разработано Аристотелем. По Аристотелю, понятие «досуг» неотъемлемо от понятия «мысль». Он (досуг) рассматривается им как деятельное состояние человека, который ни в чем не нуждается, а действует в силу естественно присущей ему человеческой активности [1, с. 15].

Виды досуга

Тот, кто не имеет досуга, подчеркивал Аристотель, достоин сожаления: ведь он не имеет возможности встречаться с друзьями, думать о делах государства, присутствовать в судах и собраниях [1, с. 95]. Счастье также связано с понятием досуга, ибо тот, кто получает наслаждение, чувствует себя счастливым. Досуг — это развитие ума и души, это то, что случается в жизни, как любовь, радость, это невозможно контролировать. Время опускается в этом определении, так как оно входит в понятие досуга.

Без него, по мнению Аристотеля, не может быть ни развитого вкуса, ни искусства, ни цивилизации. Людей, которые спешат, греки не считали достаточно цивилизованными. Досуг заполнен беседами, музыкой, посещением общественных мест, гимнастикой. Наиболее частая форма досуга — это умственное созерцание, философствование, сочетающее в себе состояние полноты, покоя и высшей духовной активности. Платон и Аристотель рассматривают досуг как одну из важнейших ценностей наряду с мудростью и счастьем. Способность разумно использовать досуг — основа жизни свободного человека [1, с. 188].

В ранней французской социологии досуга основные направления дискуссий во многом были определены наряду с социалистами-утопистами (Фурье, Сен-Симон) позицией Торстайна Веблена. В своей книге «Теория классового досуга» он подвергает резкой критике систему капитализма, в условиях которого нельзя говорить о полноценном досуге. По мнению Т. Веблена, досуг в этих условиях представляет собой «все производительное потребление времени» и принадлежит доминирующему классу. Работающий человек не может в полной мере наслаждаться свободным временем. Основным содержанием досуга ученый считает личное потребление времени с удовольствием, при отсутствии какой-либо занятости вообще [13, с. 20–21]. Т. Веблен считал также, что удовлетворение от досуга идентично признанию личности обществом. Можно сказать, что, по Веблену, досуг имеет высокое общественное значение. В его книге содержится мысль о том, что особенно полноценный досуг имеет человек в возрасте, когда он может не думать о труде, а занят реализацией своих личных планов.

Досуг и личность

Изучение проблемы досуга во Франции в настоящее время сосредоточено в Национальном центре социологических исследований, главным образом в группе изучения досуга, возглавляемой в свое время Д. Дюмазедье. Кроме этого, содержанием, характером досуга, его особенностями занимаются Национальный институт народного воспитания, Центр изучения массовых коммуникаций, группа изучения урбанизма и т. п. [2]. Определяя различные сферы нетрудовой деятельности, Д. Дюмазедье решает вопрос, принадлежит ли каждая из этих сфер к области досуга. При этом он не принял тезис Т. Веблена. Он обращается к суждениям самых заинтересованных лиц. Обобщая их ответы, он делает вывод, что виды любительской деятельности являются досугом. Они освобождают от работы и домашних забот, «переключают мысли», «бесплатны», «средство забыться», «я самовыражаюсь, связываясь с великими творцами».

Д. Дюмазедье предложил всеобъемлющее определение понятия «досуг». Он выделил три аспекта досуга: досуг должен быть расслаблением (релаксацией), удовольствием и развитием личности [5, с. 28–32].

Дюмазедье подчеркивал, что под развитием личности подразумевается деятельность по выбору, деятельность, которая дает возможность развить новые взгляды, расширить и углубить определенные понятия, обогатить человека. Этого можно

достичь, путешествуя, читая книги, просто размышляя. Для этого у человека есть обширное поле деятельности, где он открывает для себя истину, стремясь преодолеть пропасть между идеалом и реальностью.

Дюмазедье определил досуг, как деятельность, в которой личность стремится заниматься чем-то по своему желанию, расширяя свои знания [5, с. 15]. Дюмазедье — единственный ученый, который при определении досуга связал понятия «релаксация» и «удовольствие». Он же подчеркивал, что досуг нельзя изучать отдельно от общества, поскольку существует неразрывная связь между социально-политическим, экономическим и культурным состоянием общества и досуговой деятельностью. Нельзя отрицать, что досуг — это личное дело каждого, но общество либо помогает и поощряет досуговую деятельность, либо влияет отрицательно на досуг человека. Общество направляет интересы личности в определенное русло, дает возможность выбора, но нельзя не учитывать при этом уровень его развития. Рассматривая определение досуга, данное Дюмазедье, можно сделать вывод о том, что досуг связан с социальной работой. Однако понятие «досуг» плотно вошло в нашу жизнь. Личность человека неотделима от общества, его политического, социального и культурного состояния.

Политика помощи человеку заключается в организации досуга, общество помогает, оказывает поддержку личности, имеющей проблемы.

Научный подход

Исследования в области досуга показывают, что теоретический анализ проблемы свободного времени как возможности рекреации, культурного творчества, развития человека проходит лейтмотивом через большую научную литературу за рубежом. Следует отметить, что в данном исследовании не имеют принципиального значения различие политико-социальных, философских понятий «свободное время» и «досуг», будем придерживаться преобладающей в настоящее время позиции относительно их идентичности [4, с. 63]. Досуг — это сложный феномен, имеющий комплексный характер и требующий в соответствии с этим междисциплинарного исследования. Неслучайно, в зарубежной литературе, в работах Дж. Неулингера и Дж. Хунзинга и Бергера, Дж. Пиппера, Д. Риесмана и др. [9, с. 48–51] обнаруживается обилие подходов к рассмотрению характера и сущности досуга, различных точек зрения на его содержание, разнообразных концепций, касающихся свободного времени и его места в жизни людей.

Определение досуга

Что такое досуг? Казалось бы, все просто: это свободное, личное время. Но, как показывает анализ зарубежных источников, это для исследователей очень обширная проблема. При этом интересно то, что в большинстве своем авторы считают, что досуг — это, прежде всего, особое поведение человека как исключительно сложного и многогранного явления. При этом, например, ученый-теоретик Х. Данфорд определяет досуг как условие, при котором индивидуум свободен от всех своих обязанностей [7, с. 18]. Он имеет в виду и хозяйственные, и всякого рода домашние дела. Сущность этого феномена можно объяснить с позиций различных наук на стыке философии и психологии, педагогики и социологии, искусствоведения и других наук. Так, например, досуг возможен, когда общество поддерживает и организует его, когда создаются условия для развития личности, свободное время выступает как сфера формирования социальных ценностей, условий проявления активности каждого. Таким образом, социология — одна из важнейших наук, связанных с изучением досуга. Постольку, поскольку свободное время пред-

полагает определенные изменения человеческого организма, то такие науки, как биология и психология, могут дать важнейшую информацию по этой проблеме. Бергер, к примеру, рассматривает значение и роль досуга для личности с позиций как социальной, так и психолого-физиологической удовлетворенности, возраста, пола, физических возможностей [8, с. 83]. Оценивая досуг как целостный вид активности человека, Дж. Неулингер при исследовании досуга обращает большое внимание на эмоции, чувства человека, переживания и ощущения тех, кто занимается досуговой деятельностью, их интересы и потребности [7, с. 15].

Д. Риесман писал, что досуг — это социальный феномен и для его реализации надо уже сейчас создавать социально-политические условия и культуру, которая при этом должна окружать человека. По его мнению, возможность рационально проводить досуг зависит непосредственно от того, какую деятельность избирает человек, в какой среде обитает. Это вплотную связано с уровнем культуры. Досуг является ее неотъемлемой составной частью и должен так же постоянно изучаться, как и культура. Вместе с тем, говорит Риесман, изучение досуга и рекреационной деятельности возможно только в связи с анализом особенностей развития общества и культуры [10, с. 29]. Досуг — это отношение к деятельности того или иного рода, уровень образованности. Одни лучше понимают пользу досуга, другие — хуже. Из этих определений выявляется еще одна позиция, на которой стоят, в частности, американские ученые: досуговая деятельность непосредственно связана с индивидуальными возможностями человека, с его духовным потенциалом и его политическими взглядами.

Как уже отмечалось выше, значительная часть зарубежных ученых [8, с. 41] обращает особое внимание на то, что досуг имеет прямое отношение к возрастным особенностям и индивидуальным качествам человека, его способностям, потребностям, устремлениям, поэтому досуг следует рассматривать в связи с законами такой науки, как психология. Именно психологи, занимаясь проблемой досуга, определяют свободное время как возможность самореализации, самопомощи, самоутверждения и саморазвития. В этой связи указывается, что досуг делает более осмысленной жизнь людей разных возрастов. При этом психологи не ограничивают досуговую деятельность только интеллектуальными занятиями.

Досуг — это время, которое остается после того, как все дела, необходимые для нормального существования и жизнеобеспечения, выполнены. Досуг означает, что человек может делать все, что он хочет, если он не связан какими-либо обязанностями. Таким образом, это состояние человека, отношение его к происходящему, настроение души, когда некуда девать время и хочется что-то сделать. Такое понимание досуга было сформулировано последователем Аристотеля Дж. Пипером [12, с. 12]. По его мнению, размышление и восприятие — лучшее проведение досуга, сюда же относятся поэзия, пение, танцы, игра на музыкальных инструментах.

Согласно этой концепции, досуг — это нечто внутреннее, это то, что происходит внутри личности и может выражаться в самых разных формах. Эта концепция помогает понять, что является досугом для одного человека, может не быть досугом для другого, когда характер и содержание досуга зависит от умственных, индивидуальных способностей, потребностей и интересов личности, жизненной позиции.

Досуг — это то, что формирует личность и делает человека таким, какой он есть.

Нет средства и возможности четко разграничить досуговую и недосуговую деятельность, можно лишь заметить, что работа формирует работающего, а досуг создает личность.

Основополагающим для осмысления понятия досуга является свобода. На этом положении настаивают почти все зарубежные теоретики. Свобода — это то, что необходимо для творчества, любой досуговой деятельности. Для того чтобы раз-

вить творческие возможности личности, создаются разнообразные досуговые программы. Чтобы заниматься искусством, углубить и расширить понимание прекрасного, нужна свобода, свобода необходима также для того, чтобы наслаждаться досугом.

Зарубежные исследователи ориентируются на Аристотеля, который считал, что в жизни человека все связано с досугом. Досуг — цель человеческого поведения, на него направлена вся человеческая деятельность. Аристотель писал, что мы воюем, чтобы жить в мире, а работаем, чтобы иметь досуг. Когда человек предается досугу, то не имеет значения, кто он — политический деятель, промышленник или инвалид; важно, чем он увлекается и какие у него склонности, хотя в определенной степени на досуговую деятельность влияет принадлежность к определенному классу, возрастной группе [11, с. 25]. Большинство людей занимается той досуговой деятельностью, которой занимаются люди их круга. Обычно люди склонны посвящать свое свободное время тому, чем занимаются окружающие, что знакомо и известно, чем советуют заниматься учителя, друзья, соседи, родственники и т. д. В такие занятия, как спорт, игры на свежем воздухе, легко вовлекаются новые люди.

Определив, что досуг — это феномен, зависящий от развития самого общества, исследователи в то же время замечают, что в данном случае трудно подобрать конкретное определение, которое бы объясняло, что значит досуг в определенном обществе и определенной ситуации. Различные общества предлагают различные идеалы досуга. В то же время зарубежные исследователи считают, что нельзя утверждать, что истинный, чистый досуг умер вместе с последним древним греком или что досуг XX–XXI вв. — это особое явление, чтобы не сузить перспективы досуга.

Потенциал досуга

Для многих стран мира последние 100–150 лет были эпохой урбанизации — бурного роста городов, классовой миграции населения из деревни в город, в результате чего разрушился многовековой уклад жизни, первичный режим труда и отдыха. У городского жителя время, как правило, делится на две части: время труда и время — свободное. Заполнение этого времени не всегда представляется легким делом. Во-первых, у человека, живущего в городской квартире, нет рядом сада, огорода, леса, куда можно в любое время пойти за ягодами и грибами. Во-вторых, в городе разрываются или ослабляются связи с родственниками и соседями. В-третьих, более интенсивный и социализированный труд в городе требует и более разнообразных форм рекреации.

Количественное увеличение досуга приводит к его качественным изменениям: изменениям содержания, социально-культурной функции, его места в жизни. Понятие «досуг», как подчеркивают исследователи, может использоваться на практике в различных смыслах. Как отмечается в работе О. Тенисоретского [3, с. 8–17], для теоретиков 60–70-х годов было характерно отношение к досугу как ко времени, обладающему наибольшими возможностями для раскрытия потенциала человека.

Выводы и перспективы

Многоаспектное определение досуга, дающее представление о том, что досуг может давать возможность использовать свободное время для получения удовольствия в значительной степени расширилось. Основанное на исследованиях современных ученых это понятие может трансформироваться в рамках социального и политиче-

ского контекста. Активное включение молодого поколения в политическую жизнь общества, движение волонтеров и формирование гражданской позиции становится очевидной составляющей современной досуговой деятельности. По мнению Дюрана [8, с. 110], участие в политических митингах, демонстрациях и других общественных акциях может рассматриваться как досуг, целью которого является объединение людей, укрепление гражданской позиции.

Современная наука поднимает ряд вопросов, связанных с изучением свободного времени, важность которых возрастает в связи с изменением политического и культурного потенциала общества.

Досуговая деятельность имеет большие перспективы, предоставляя большие возможности для самореализации и духовного обогащения личности.

Литература

1. *Аристотель*. Никоманова этика // Аристотель. Сочинения. М., 1983. С. 10–200.
2. *Вдовенко Т.В.* Социальная работа в сфере досуга в странах Западной Европы : монография. СПб. : СПбГУП, 1999.
3. *Тенисоретский О.* Досуг и творчество в культурном туризме. М. : Педагогика, 1987.
4. *Brown A.* Consultation. London : Heinemann, 1995.
5. *Clark A.* (2006). Introduction: The politics of leisure // *Journal of British Studies*. 45(4). P. 715–717.
6. *Danford H.* Creative leadership in recreation. Boston : Univ. press, 1964.
7. *Dumazedier J.* Ver une civilisation du loisir. Paris : Pergamon, 1962.
8. *Durant H.W.* The Problem of Leisure. London : Harper Colophon, 1938.
9. *Henn Matt and Nick Foard.* Young People and Politics in Britain // *Sociology Review*. 23(4). 2014. P. 18–22.
10. *Puddephatt A.* Serious Leisure: A Perspective for Our Time (book review) // *Canadian Journal of Sociology Online*. May-June. 2007.
11. *Sociology of Leisure*. London : Sage publ., 1971.
12. *Trevenet A., Desigaux J.* Les Travailleurs Sociaux. Paris : Mond, 1985.
13. *Veblen Thorstein.* An Inquiry into the Nature of Peace and the Terms if its Perpetuation. New York : B.W. Huebsch, 1917.

Об авторах:

Вдовенко Татьяна Викторовна, профессор кафедры межфакультетских дисциплин Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор педагогических наук; tat.vdov77@yandex.ru

Ганц Наталия Всеволодовна, доцент кафедры иностранных языков Санкт-Петербургского государственного института культуры (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат филологических наук; gants-natali@NG8327.spb.edu

References

1. *Aristotle*. Nicomachean Ethics // Aristotle. Compositions. M., 1983. P. 10–200. (In rus)
2. *Vdovenko T.V.* Social work in the sphere of leisure in countries of Western Europe: monograph. SPb. : St. Petersburg University of the Humanities and Social Sciences, 1999. 162 p. (In rus)
3. *Tenisoretzkiy O.* Leisure and creativity in cultural tourism. M. : Pedagogics, 1987. 213 p. (In rus)
4. *Brown A.* Consultation. London : Heinemann, 1995.
5. *Clark, A.* (2006). Introduction: The politics of leisure // *Journal of British Studies*. 45(4). P. 715–717.
6. *Danford H.* Creative leadership in recreation. Boston : Univ. press, 1964.
7. *Dumazedier J.* Ver une civilisation du loisir. Paris : Pergamon, 1962.
8. *Durant H.W.* The Problem of Leisure. London : Harper Colophon, 1938.
9. *Henn Matt and Nick Foard.* Young People and Politics in Britain // *Sociology Review*. 23(4). 2014. P. 18–22.

10. *Puddephatt A. Serious Leisure: A Perspective for Our Time* (book review) // Canadian Journal of Sociology Online. May-June. 2007.
11. *Sociology of Leisure*. London : Sage publ., 1971.
12. *Trevenet A., Desigaux J. Les Travailleurs Sociaux*. Paris : Mond, 1985.
13. *Veblen Thorstein. An Inquiry into the Nature of Peace and the Terms if its Perpetuation*. New York : B.W. Huebsch, 1917.

About the author:

Tatiana V. Vdovenko, Professor of the Chair of interfaculty subjects of North-West Institute of Management of RANEPА (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Pedagogic); tat.vdov77@yandex.ru

Natalia V. Gants, Associate Professor of the Chair of Foreign Languages of Saint-Petersburg State University of Culture (Saint-Petersburg, Russian Federation), PhD in Philology; gants-natali@NG8327.spb.edu

Распространение идеологии терроризма в молодежной среде: современные реалии и направления противодействия

Меркулов П. А.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Среднерусский институт управления — филиал РАНХиГС) Орел, Российская Федерация; vestniksrvon@mail.ru

РЕФЕРАТ

В статье проведен анализ современной практики распространения терроризма в России и за рубежом. Выявлены причины и факторы, оказывающие влияние на распространение идеологии терроризма в молодежной среде. Доказано, что одним из главных факторов, повлиявших на распространение международного терроризма, стали «цветные революции», основным актором которых была именно молодежь. Проанализированы современные тенденции в развитии террористической активности и вовлечения в эту активность молодых людей. На основе проведенного анализа предложены направления противодействия и профилактики развития террористической идеологии в молодежном сообществе.

Ключевые слова: терроризм, молодежь, «цветные революции», противодействие терроризму, профилактика терроризма

Distribution of the Ideology of Terrorism in the Youth Environment: Modern Realities and Directions of Counteraction

Pavel A. Merkulov

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Central Russian Institute of Management, branch of RANEPA), Orel, Russian Federation; vestniksrvon@mail.ru

ABSTRACT

This article analyzes the current practice of spreading terrorism in Russia and abroad. The causes and factors influencing the spread of the ideology of terrorism among youth are identified. It is proved that one of the main factors that influenced the spread of international terrorism was the “color revolutions” whose main actor was precisely the youth. The current trends in the development of terrorist activity and the involvement of young people in this activity are analyzed. On the basis of the analysis carried out, directions for counteracting and preventing the development of a terrorist ideology in the youth community have been proposed.

Keywords: terrorism, youth, “color revolutions”, countering terrorism, prevention of terrorism

За 2018 г. в мире от рук террористов погибли 13 843 человека. Террористически-ми группировками совершено более пятнадцати тысяч терактов¹. Если обратиться к российской действительности, то динамика преступлений террористического характера также прослеживается. По данным Министерства внутренних дел, пик активности террористов был отмечен в нашей стране в 2016 г., когда было зарегистрировано 2227 преступлений террористического характера, в 2017–2018 гг.

¹ Информационное агентство РИА Новости [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20190124/1549807290.html> (дата обращения: 20.02.2019).

количество таких преступлений значительно сократилось¹. Однако угроза международного терроризма не только не утрачивает своей актуальности на данный момент, но и имеет достаточно серьезный потенциал к развитию, так как мировая и российская практика свидетельствует о том, что терроризм с каждым годом молодеет. Террористы по всему миру становятся все моложе, в большинстве случаев это люди до 29 лет. Среди террористов 70% составляют граждане от 18 до 29 лет. Средний возраст вовлеченных в террористическую деятельность составляет порядка 27–28 лет. Смертникам, в основном, от 18 до 27 лет. По мнению инспектора Антитеррористического центра государств — участников СНГ Г. Минасяна, общая тенденция — постоянное снижение этих показателей².

Все вышеперечисленное свидетельствует о необходимости пристального внимания экспертного сообщества, правоохранительных органов, специальных служб и структур гражданского общества к проблеме распространения идеологии терроризма в молодежной среде и выработке дополнительных мер противодействия и профилактики нарастающей угрозы.

Выявив эту остроактуальную проблему, рассмотрим причинно-следственные связи распространения террористической деятельности в Российской Федерации и за ее пределами за последние годы.

С нашей точки зрения, у тенденции распространения терроризма и роста его популярности среди молодежи есть целый ряд причин, в этом исследовании проанализируем главные.

Мы считаем, что одной из важнейших причин, в значительной мере повлиявших на рост террористических настроений, в том числе и в молодежной среде, стали «цветные революции». В этом ключе не раз высказывался Президент В. В. Путин, а секретарь Совета безопасности Н. П. Патрушев прямо заявил: терроризм провоцируют «цветные революции»³. Это подтверждается и на практике. Достаточно очевиден рост террористической активности в государствах постсоветского пространства и особенно Ближнего Востока, которые перенесли в недавнем прошлом «цветные революции».

К сожалению, мы видим складывающуюся тенденцию, когда террористов поддерживают политики и бизнесмены, преследуя свои вполне конкретные цели и извлекая немалую выгоду из поддержания террористической активности. В терроризм инвестируют как в бизнес. Мы видим этому вполне успешные примеры. А молодежь становится в этих условиях лишь инструментом политической борьбы и отмывания денег, при этом сама, как правило, получает лишь еще больше обострившиеся проблемы.

Яркий пример этому «цветная революция» в Тунисе, которая, по оценкам экспертов, во многом повлияла на свержение власти в Египте. Безусловно, эти события оказали влияние на повышение уровня террористической активности в Тунисе и в большей степени Египте, что повлекло потерю главной статьи дохода указанных государств — туризма. Поток международных туристов надолго покинул эти государства и в полной мере не восстановлен до сих пор, что явилось сокрушительным ударом по экономике и социально-экономическому положению населения и в особенности молодежи, окончательно потерявшей источник заработка.

По мнению большинства экспертов, самой благодатной средой для прорастания и развития террористических ячеек представляется государство с множеством нерешенных социально-экономических проблем. Среди которых чаще всего обозначают

¹ Там же.

² Информационный портал агентства Sputnik [Электронный ресурс]. URL: <https://ru.armeniasputnik.am/radio/20180328/11078206/minasyan-bolshinstvo-ispolnitelej-teraktov-lyudi-18-29-let.html> (дата обращения: 20.02.2019).

³ Патрушев Н. В 2018 году в РФ совершен один теракт // Российская газета. 2019. 16 января.

безработицу, малую грамотность населения, слабую просвещенность в вопросах религии, отсутствие у молодых людей возможности реализации своего потенциала, недоверие к институтам государства и гражданского общества и в целом низким уровнем жизни. Все перечисленные проблемы вполне способны значительно ухудшить криминальную ситуацию, повлиять на вовлечение молодежи в противоправные, протестные и экстремистские действия, сопротивление с органами правопорядка. Что находится лишь в одном шаге от вступления молодежи в террористические организации.

Сталкиваясь с наибольшими жизненными трудностями, молодые безработные являются наиболее восприимчивыми к экстремистской и террористической идеологии. Психика школьников и студентов является недостаточно сформированной, для них характерна высокая управляемость, податливость к проявлениям нетерпимости, высокая манипулируемость¹. Данные категории не отличаются моральной зрелостью, у них недостаточно развита способность к самостоятельному мышлению, но более выражена подверженность чужим влияниям, ведомость, зависимость от окружающих, готовность к совершению любых поступков, которые могут позволить им продвинуться в окружении, или, наоборот, быть такими, как все. Если в семье отсутствуют воспитательные влияния, это сказывается на формировании материальной жизненной ориентации подростков, нацеленности на приобретение материальных благ, на развитие цинизма, беспринципности, нравственной распушенности. Досуг молодежи связан с интернетом, где более высока опасность стать объектом экстремистской пропаганды.

В силу юношеского максимализма и однослойного черно-белого восприятия отношений межнационального и межрелигиозного характера молодежь особо уязвима в отношении восприятия пропаганды экстремизма и терроризма. Уязвимость является высокой в период студенчества, и не много с завершением обучения в учебном заведении².

Однако справедливо будет отметить, что «цветные революции» и последующий взрыв террористической активности вовсе не обязательно угрожают исключительно слаборазвитым в социально-экономическом плане государствам. Это вполне справедливо и для благополучных стран, об этом свидетельствуют события последних лет. Очень хорошим примером может послужить Ливия, где в 2014 г. молодежь, просвещенная «европейскими ценностями», попыталась резко изменить не только государственное, но и общественное устройство Ливийской Арабской Джамахирии. Хотя уровень социально-экономического развития страны был весьма высок, и население имело весьма достойный уровень жизни, даже при сопоставлении со странами Запада. Естественно, что такой процесс большая часть населения не поддержала, это и стало причиной гражданской войны наряду с иностранным вмешательством. В итоге, ливийская государственность за годы гражданской войны, продолжающейся до сих пор, практически уничтожена. В стране правят террористические группировки и криминальные банды. Наблюдается один из самых высоких в мире показателей террористической активности в молодежной среде.

Также есть примеры организации и существования экстремистских и террористических молодежных групп в государствах сравнительно экономически благополучной Западной Европы, которые зачастую позиционируют себя в качестве образца государственности с развитыми демократическими, гражданскими ценностями, высокого уровня гражданской культуры, правопорядка и социального самочувствия граждан.

¹ Методические рекомендации по вопросам, связанным с ресоциализацией подростков, подвергшихся деструктивному психологическому воздействию сторонников религиозно-экстремистской и террористической идеологии (приложение к письму Министерства образования и науки РФ от 23 ноября 2017 г. № ПЗ-1608/09).

² Там же.

При этом в этих странах проявляет террористическую активность молодежь, как титульных наций, так и из среды мигрантов.

Последствия двух «цветных революций» на территории Украины, близкой для нашей страны во всех смыслах, также оказались катастрофическими. Они привели не только к усугублению экономических проблем, девальвации доверия к власти и государственному аппарату в целом, но и к развязыванию полномасштабной гражданской войны, длящейся уже несколько лет. Не остались в стороне от Украины и проявления террора, не так давно в результате очередного теракта в Донецке был убит глава Народной Донецкой республики А. Захарченко. Очевидно, что этот террористический акт еще более усложнил процесс мирного урегулирования военного противостояния.

Отметим, что в последнее время весомую роль в вовлечении молодежи в экстремистскую и террористическую деятельность играют некоторые неправительственные и некоммерческие организации — «иностранные агенты», которые получают денежные средства и иное имущество от иностранцев и участвуют, в том числе в интересах иностранных агентов, в политической деятельности на территории России и других государств. Часть этих организаций, предоставляя возможность дополнительного заработка, часто привлекают к своей деятельности незанятую молодежь и подростков для проведения мониторинга ситуации с соблюдением прав граждан, участию в оплаченных акциях протеста и иной деятельности [2]. Исследования, проведенные итальянскими властями, показали, что НПО, финансируемые, в частности, Джорджем Соросом, активно финансируют частные суда для контрабанды десятков тысяч незаконных североафриканских беженцев в страны ЕС через южную Италию¹.

Выявлено, что торговля людьми связана с контрабандой запрещенной в России террористической организацией ИГИЛ в Ливии и других криминальных групп. Факты финансирования НПО Сороса «Открытое общество» флота для незаконной контрабанды беженцев позволяет сделать предположение, что это не столько благотворительность, а, по крайней мере, косвенное участие в деятельности, направленной на разрушение социальной стабильности ЕС. НПО Сороса делало это и раньше, финансируя «цветные революции», начиная с момента свержения в 2000 г. С. Милошевича, применяя аналогичные технологии в Ливии, Сирии, на Украине и других странах².

Нарастание террористических угроз отмечается из-за высокой вероятности проникновения потенциальных террористов и лиц, пораженных террористической идеологией, по каналам трудовой миграции. К группе террористического риска относятся города с повышенной концентрацией учебных заведений, ориентированных на иностранных студентов.

В то же время нельзя не отметить угрозы, обусловленные втягиванием российской учащейся молодежи в протестные акции, что способствует радикализации взглядов подрастающего поколения, формированию антигосударственной позиции и, как следствие, — благоприятных условий для последующего вовлечения в экстремистскую и террористическую деятельность.

Наметившиеся изменения в американской политике свидетельствуют о разработке новых методов и средств ведения войны в информационном пространстве, способных спровоцировать кризисные ситуации и конфликты на постсоветском пространстве в целях втягивания в них России и ослабления интеграционных процессов. Усиление в политике США идеологической составляющей сопровождается активными попытками сформировать у международного сообщества образ России как источника угроз международной безопасности.

¹ «Нежелательные НПО» финансируют лодки с беженцами со связями с ИГИЛ, плывущие в Европу [Электронный ресурс]. URL: <http://geo-politica.info/nezhelatelnnye-npo-finansiruyut-lodki-s-bezhentsami-so-svyazyami-s-igil-plyvuschie-v-evropu.html> (дата обращения: 20.02.2019).

² Там же.

Интенсификация информационного давления на Россию направлена на размывание российских духовно-нравственных и культурно-исторических ценностей, формирующих фундамент государственности.

Эти усилия дополняются попытками манипулировать сознанием молодых граждан, стимулировать межнациональные и межконфессиональные противоречия, региональный сепаратизм.

На данный момент экстремистские организации успешно работают с молодым поколением, грамотно используя просчеты государственных структур, психологические методы и нейтрализуя контрпропаганду традиционных религий. Также широко используется высокий уровень миграционных настроений в среде многих экономически слабых регионов, что особенно заметно в молодежной среде, не видящей перспективы для карьерного роста и испытывающей угрозы личной безопасности.

Многие члены экстремистских и террористических группировок — малообразованные люди, которые не закончили даже среднюю школу, что делает их уязвимыми к агитации. Несмотря на то, что некоторые высокообразованные лица сыграли существенную роль в формировании воинствующих экстремистских организаций, образование представляет собой особую угрозу для распространения идеологий насильственного экстремизма. Террористы избирают в качестве мишени для своих действий молодых людей, особенно девушек, стремящихся получить современное образование, которое позволило бы им улучшить свою жизнь и условия жизни их семей и построить более совершенное общество [1]. Согласно исследованиям вербовщики уделяют все большее внимание девочкам и молодым девушкам. Это становится заметно по числу смертниц, участвующих в терактах по всему миру. Эксперты связывают эти факты с большим количеством проблем у молодых девушек, которые позволяют заманить их в террористическую организацию: одиночество, проблемы в отношениях и общении, ощущение своей ненужности, постоянные стрессы и депрессия, невозможность найти себя, отсутствие в окружении «идеальных» сильных и независимых мужчин и многие другие [1].

Вербовщик работает именно со слабыми сторонами девушек, давая понять, что она избранная, не такая, как все, и существует общество таких же избранных, и ее место именно там, где ее все поймут, и она сможет быть самой собой. Там ее ждет абсолютное счастье, которого она не может найти в окружающем ее несовершенном обществе. Большое количество девушек и женщин выехали в боевые зоны Сирии и Ирака за последние два года. Обычно женщин воспринимают как «последовательниц» своих мужей, но конкретные факты, толкающие женщин, или притягивающие их к силовым группам, свидетельствуют, что сейчас прослеживается тенденция — девушки создают собственные террористические группы, вставая с мужчинами практически вровень.

Достаточно часто экстремистские настроения распространяются среди учащихся образовательных организаций. Процесс религиозной радикализации может начаться еще в детском возрасте, но во многом зависит от семьи и окружающей среды, в которой находится ребенок. По мнению экспертов, большинство рекрутеров террористических организаций охотятся за скачущими подростками, которые получают мало внимания от членов семьи, сталкиваются с трудностями в жизни, такими, как проблемы в школе, развод родителей, личные драмы и т. п.

Также привлекаются дети, которые тратят много времени в сети интернет. Наряду с игровыми сайтами, которые они посещают, молодые люди часто просматривают другие интернет-ресурсы, которые могут привлечь их внимание. Для этих целей террористические организации создают серию приложений и изображений, предназначенных только для подростков и молодежи, и распространяются через сеть интернет. Другое восприятие жизни и смерти вместе с мятежным духом делает подростка идеальным боевиком [1].

Конечно, нельзя сказать, что противодействие терроризму ведется неэффективно, об обратном свидетельствуют данные специальных служб за 2018 г., которые говорят о сокращении террористической активности в мире и в России. Николай Патрушев, Секретарь Совбеза РФ, уверен, что роль России в снижении активности террористов в мире велика. И в первую очередь, дело в том, что основные силы мирового терроризма, ранее накопленные в Сирии, были разгромлены при участии российских военных. Так, по данным Н. Патрушева, за минувший 2018 г. на территории России злоумышленники смогли осуществить только один теракт и девять преступлений террористической направленности¹.

Вместе с тем, сотрудники спецслужб за прошлый год предотвратили 20 терактов и 36 преступлений террористической направленности, что свидетельствует о потенциале развития терроризма и необходимости противодействия этой угрозе².

На наш взгляд, методы противодействия идеологии терроризма можно условно разделить по двум направлениям.

Первое направление обеспечивается специальными службами, оно связано, в основном, с прямым противодействием терроризму. К этому направлению относятся следующие меры:

- выявление, предупреждение и пресечение действий лиц и организаций, направленных на подготовку и совершение террористических актов и иных преступлений террористического характера;
- привлечение к ответственности субъектов террористической деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- поддержание в состоянии постоянной готовности к эффективному использованию сил и средств, предназначенных для выявления, предупреждения, пресечения террористической деятельности, минимизации и (или) ликвидации последствий террористических актов.

Это направление мер реализуется в нашей стране достаточно эффективно, но все же требует, по мнению экспертов, более оперативной и слаженной реакции на вызовы и тенденции в развитии террористической активности в современный период.

Второе направление по значимости мы бы поставили на первое место, особенно это касается молодежи, так как считаем важнейшим направлением противодействия терроризму и его идеологии — профилактику терроризма в молодежной среде. Уверены, что осуществление профилактических мер принесет намного больший эффект, чем ликвидация последствий проявлений экстремизма и терроризма.

Считаем, что это направление должно развиваться как можно интенсивнее и разнообразнее, чтобы иметь большую эффективность. Нынешняя профилактика терроризма явно отстает от его современных тенденций и масштабов распространения. Предлагаем ряд направлений профилактики идеологии терроризма в молодежной среде.

1. Предупреждение развития экстремистских и протестных настроений в молодежной среде, внедрение неприятия идеологии «цветных революции» у молодежи, ведь именно их последствиями можно считать рассвет международного терроризма на Ближнем Востоке.
2. Проведение мероприятий разного формата, в том числе интерактивных, направленных на раскрытие преступной сущности терроризма, информирование молодежи об ответственности за террористические преступления предусмотренной законодательством.
3. Системная работа с мигрантами, направленная на интеграцию их в социокультурную среду государства.

¹ Патрушев Н.. В 2018 году в РФ совершен один теракт.

² Там же.

4. Работа с разными категориями молодежи. Особое внимание, как показывает практика, стоит уделять молодым девушкам, в связи с нарастающей тенденцией примыкания их к террористическим ячейкам по всему миру и использования девушек террористами в качестве смертниц.
5. Заслуживает пристального внимания и интернет-пространство, в котором происходит активная вербовка молодежи в ряды террористических организаций.
6. Отдельным направлением профилактики радикальных и террористических взглядов молодежи может стать молодежное международное и межрегиональное сотрудничество, которое формирует толерантность и мультикультурализм в молодежном сообществе, снимая барьеры в межкультурном диалоге. Это явственно доказал Всемирный фестиваль молодежи и студентов, прошедший в Сочи в 2017 г.
7. Считаю целесообразным создание антитеррористических школ при учебных заведениях, которые могут стать не только образовательными, но и следовательскими площадками по проблемам радикализма и терроризма среди молодежи в разных регионах.
8. Уверены, что необходимо противопоставить идеологии терроризма идеологию патриотизма. Именно патриотическое воспитание молодежи, знание своей истории и традиций должны стать одним из главных средств борьбы с настроениями терроризма в молодежной среде.

Реализация вышеуказанных мер на основе системного подхода при участии органов власти разных уровней, правоохранительных органов, специальных служб, институтов гражданского общества, учебных заведений и некоммерческих организаций обеспечит эффективность профилактики и противодействия распространению терроризма в молодежной среде.

Литература

1. Приоров Г. Е., Приорова Е. М., Масык В. Г. Противодействие распространению экстремизма и терроризма в подростковой и молодежной среде // Наука на благо человечества–2018 : сборник научных статей преподавателей и аспирантов по итогам Международной научной конференции молодых ученых, аспирантов и студентов (МГОУ, г. Москва, 16–27 апреля 2018 г.). М., 2018.
2. Современные угрозы государству и обществу: радикализм, терроризм, информационные войны, «цветные революции» : учеб. пособие / Г.И. Авцинова; под ред. О.Е. Гришина, В.Н. Давыдова. М. : РУДН, 2018.

Об авторе:

Меркулов Павел Александрович, директор Среднерусского института управления — филиала РАНХиГС (Орел, Российская Федерация), доктор исторических наук, кандидат философских наук, доцент; vestniksrvon@mail.ru

References

1. Priorov G. E., Priorova E. M., Masyuk V. G. Counteraction to distribution of extremism and terrorism among teenage and young people // Science for the mankind benefit–2018 : the collection of scientific articles of teachers and graduate students following the results of the International scientific conference of young scientists, graduate students and students (MRSU, Moscow, on April 16–27, 2018). M., 2018. (In rus)
2. Modern threats to the state and society: radicalism, terrorism, information wars, “color revolutions”: manual / G.I. Avtsinova; under the editorship of O. E. Grishin, V.N. Davydov. M. : PFUR, 2018. (In rus)

About the author:

Pavel A. Merkulov, Director of Central Russian Institute of Management, branch of RANEPa (Orel, Russian Federation), Doctor of Science (History), PhD in Philosophy, Associate Professor; vestniksrvon@mail.ru

Защищая Ленинград (1941–1944 гг.)

Гриднев В. П.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация, valerijgridnev@yandex.ru

РЕФЕРАТ

Статья посвящена анализу деятельности истребительных батальонов УНКВД Ленинградской области в битве за Ленинград в период с 1941 по 1944 гг. На основе архивных документов и материалов газеты «Наркомвнуделец» рассматривается организаторская деятельность органов государственного и военного управления и общественно-политических организаций, направленная на мобилизацию личного состава и населения города и области на разгром немецко-фашистских войск, повышение результативности их боевой и политической подготовки, воспитание в духе патриотизма и ненависти к врагу. Показываются мужество и героизм советских людей — защитников города на Неве. В работе также представлен анализ имеющихся место нарушений командным составом в служебной деятельности и воспитании личного состава в частях и подразделениях и принимаемых органами управления мер по их устранению. Автор приходит к выводу, что военнослужащие, жители Ленинграда и области, все население страны выступили как единое целое в самоотверженной борьбе с фашистскими захватчиками, совершили бессмертный подвиг в годы минувшей войны, который навсегда останется в памяти всего человечества.

Ключевые слова: органы государственного управления, Политбюро ЦК ВКП(б), СНК СССР, Военные советы фронтов и армий, управления и штабы, партийные и советские органы, УНКВД ЛО, истребительные батальоны и полки, блокада, мужество и героизм, стойкость, ордена и медали, личный состав, боевая и политическая подготовка

Defending Leningrad (1941–1944)

Valery P. Gridnev

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPА), Saint-Petersburg, Russian Federation, valerijgridnev@yandex.ru

ABSTRACT

The article is devoted to the analysis of the activities of the NKVD extermination battalions of the Leningrad Region in the battle for Leningrad in the period from 1941 to 1944. On the basis of archival documents and materials of the newspaper “Narkomvnudelets”, the organizational activity of state and military authorities and socio-political organizations is considered, aimed at mobilizing the personnel and population of the city and region to defeat the German fascist troops, increasing the effectiveness of their combat and political training, education in the spirit of patriotism and hatred of the enemy. It shows the courage and heroism of the Soviet people — the defenders of the city on the Neva. The paper also presents an analysis of the violations that occur by the command personnel in the service activities and education of the personnel in the units and subunits and the measures taken by the management bodies to eliminate them. The author comes to the conclusion that servicemen, residents of Leningrad and the region, the entire population of the country acted as a single whole in selfless struggle against the fascist invaders, made an immortal feat in the years of the past war, which will forever remain in the memory of all mankind.

Keywords: Government agencies, the Political Bureau of the Central Committee of the CPSU(b), the Council of People’s Commissars of the USSR, Military Councils of Fronts and Armies, administrations and headquarters, Party and Soviet organs, UNKVD LO, fighter battalions and regiments, blockade, courage and heroism, fortitude, orders and medals, personal composition, combat and political training

Все дальше и дальше уходят события Великой Отечественной войны. Одной из наиболее ярких и трагических страниц этой войны является битва за Ленинград. «...О подвиге героев Ленинграда написано и сказано очень много, — заявил Президент Российской Федерации В. В. Путин, выступая 18 января 2018 г. в Санкт-Петербурге в день 75-летия прорыва блокады Ленинграда, — но это не значит, что об одном из переломных событий Великой Отечественной войны не нужно напоминать»¹.

Германский фашизм в период Второй мировой войны бросил против СССР не только отборные полчища вермахта, но и массу диверсантов и шпионов с целью дезорганизовать работу тыла и обеспечить продвижение своих войск на советской земле. Это потребовало от советского правительства принятия решительных мер. И уже на третий день войны — 24 июня 1941 г. — принимаются специальные постановления СНК СССР: «Об охране предприятий и учреждений и создании истребительных батальонов» и № 1738-746сс «О мероприятиях по борьбе с парашютными десантами и диверсантами противника в прифронтовой полосе» [1, с. 109].

СНК СССР постановил: «В целях своевременной и успешной ликвидации диверсантов, забрасываемых противником на парашютах или другим способом... возложить на органы НКВД организацию борьбы против парашютных диверсантов на территории *Ленинградской области (курсив наш)*, Мурманской области, Калининской области, Карело-Финской Республики, Украины, Белоруссии, Эстонской, Латвийской, Литовской и Молдавской ССР, Крымской автономной республики, Ростовской области, Краснодарского края, западной части Грузинской ССР»².

Кроме того, СНК СССР обязал партийные и советские органы оказывать всяческое содействие органам НКВД в деле организации и укомплектования истребительных батальонов по борьбе с парашютными десантами противника³.

24 июня Ленинградские обком и горком партии, 25 июня Военный совет Северного фронта, а 26 июня УНКВД ЛО, выполняя постановления СНК СССР, приняли решения о формировании истребительных батальонов⁴.

Во исполнение постановления СНК СССР № 1738-746сс «О мероприятиях по борьбе с парашютными десантами и диверсантами противника в прифронтовой полосе»⁵ 25 июня 1941 г. вышел приказ НКВД СССР № 00804 «О мероприятиях по борьбе с парашютными десантами и диверсантами противника в прифронтовой полосе», согласно которому создается для руководства истребительными батальонами при НКВД СССР 4-е управление — Штаб истребительных батальонов. Генерал-майор Г. А. Петров был назначен начальником штаба и начальником Главного управления пограничных войск НКВД СССР [1, с. 110].

В Ленинграде 26 июня 1941 г. в Управлении НКВД по Ленинградской области создается Оперативная группа в составе начальника — заместителя начальника УНКГБ ЛО старшего майора госбезопасности С. И. Огольцова, заместителей начальника опергруппы — заместителя начальника УНКВД ЛО капитана милиции Назарова и начальника штаба МПВО УНКВД ЛО полковника Антонова, 1 июля —

¹ [Электронный ресурс]. URL: <https://riafan.ru/1017178-putin-prizval-pri-kazhdoi-vozmozhnosti-parominat-o-podvige-geroev-leningrada> (дата обращения: 12.03.2018).

² [Электронный ресурс]. URL: http://rulibs.com/ru_zar/nonfiction/kokurin/2/j2.html [Электронный ресурс]. URL: http://rulibs.com/ru_zar/nonfiction/kokurin/2/j2.html (дата обращения: 12.10.2018).

³ Там же.

⁴ Центральный государственный архив историко-политических документов СПб (далее — ЦГАИПД СПб).

⁵ [Электронный ресурс]. URL: http://rulibs.com/ru_zar/nonfiction/kokurin/2/j2.html (дата обращения: 12.10.2018).

Штаб при Оперативной группе в количестве 22 человек во главе с полковником Антоновым; в 1942–1944 гг. — начальник штаба — майор, затем подполковник Т. Ф. Гусаров¹.

Штаб структурно состоял из двух отделов: оперативного и разведывательного; трех отделений: связи, организации учета и комплектования, тыла.

29 июня 1941 г. совместная директива СНК СССР и ЦК ВКП(б) «Партийным и советским организациям прифронтовых областей» значительно расширила задачи бойцов истребительных батальонов, потребовав от советских и партийных органов, сотрудников НКВД «Укрепить тыл Красной Армии... организовать охрану заводов, электростанций, мостов, телефонной и телеграфной связи, организовать беспощадную борьбу со всякими дезорганизаторами тыла, дезертирами, паникерами, распространителями слухов, уничтожить шпионов, диверсантов, вражеских парашютистов, оказывая во всем этом быстрое содействие истребительным батальонам» [1, с. 109].

Вся работа по формированию истребительных батальонов², подбору кадров и их материально-техническому обеспечению легла, в основном, на тыловые службы Управления Наркомата внутренних дел по Ленинградской области.

Личный состав истребительных батальонов подбирался из лиц, освобожденных от призыва в Красную Армию, в основном «...из числа проверенных, смелых, самоотверженных коммунистов, комсомольцев, советских активистов, способных владеть оружием, без отрыва их от постоянной работы»³.

Командный состав, как правило, назначался из числа сотрудников милиции, государственной безопасности, внутренних и пограничных войск⁴. В 78 истребительных батальонах (37 — в Ленинграде и 41 — в Ленинградской области), сформированных к 27 июня 1941 г., должности командиров батальонов замещали военнослужащие пограничных войск — 26 человек, внутренних войск — 19, милиции, государственной безопасности и НКВД — 33 человека [1, с. 110].

Вскоре количество истребительных батальонов было доведено до 170 общей численностью 41 347 человек. Из них в Ленинграде и пригородах был 91 батальон, в которых насчитывалось 24 180 человек, а в области — 79 батальонов численностью 17 167 человек [Там же].

В апреле 1944 г. согласно решению УНКВД ЛО началось формирование еще 58 истребительных батальонов⁵.

Для чего они создавались после 27 января 1944 г. — полного освобождения города Ленинграда от блокады его немецко-фашистскими войсками? Для сбора оружия на местах боев, разминирования местности, оказания помощи милиции в проверке документов у граждан и в борьбе с преступниками и т. д.

14 апреля 1945 г. вышел приказ начальника УНКВД ЛО о расформировании истребительных батальонов. В приказе, в частности, отмечалось: в связи с изменив-

¹ Отдел специальных фондов и реабилитации Информационного центра ГУВД СПб и ЛО. Далее — ОСФ и Р ИЦ ГУВД СПб и ЛО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 75. Л. 513.

² Согласно приказу НКВД СССР от 25 июня 1941 г. № 00804 «О мероприятиях по борьбе с парашютными десантами и диверсантами противника в прифронтовой полосе» устанавливался срок формирования истребительных батальонов численностью 100–200 человек каждый — 24 часа. Руководители были обязаны об исполнении приказа донести по телеграфу. — Авт. // [Электронный ресурс]. URL: http://rulibs.com/ru_zar/nonfiction/kokurin/2/j2.html (дата обращения: 22.10.2018).

³ О мероприятиях по борьбе с парашютными десантами и диверсантами противника в прифронтовой полосе: Приказ НКВД СССР от 25 июня 1941 г. № 00804 [Электронный ресурс]. URL: http://rulibs.com/ru_zar/nonfiction/kokurin/2/j2.html (дата обращения: 22.10.2018).

⁴ Так и требовал приказ НКВД СССР от 25 июня 1941 г. № 00804 [Электронный ресурс]. URL: http://rulibs.com/ru_zar/nonfiction/kokurin/2/j2.html (дата обращения: 22.10.2018).

⁵ ЦГАИПД СПб. Ф. 8671. Оп. 1. Д. 1. Л. 27, 33; Д. 140. Л. 3.

шейся оперативной обстановкой и отсутствием необходимости дальнейшего содержания истребительных батальонов до 10 мая 1945 г. их расформировать¹.

Так прекратили свое существование истребительные батальоны.

Истребительные батальоны действовали как стрелковые подразделения. Численность батальонов в Ленинграде и области была установлена 220–250 человек в 1941–1942 гг., 95–193 человека — в 1943 г.²

Формирование истребительных батальонов было лишь началом большого дела. Необходимо было в короткие сроки научить личный состав умело действовать своим оружием и оружием противника, воевать с коварным и хитрым врагом.

Обучение личного состава истребительных батальонов началось сразу же после того, как они были сформированы. Боевая подготовка проходила ежедневно по четыре-шесть часов на основе специально разработанной 80-часовой программы³. Основное внимание обращалось на одиночную подготовку и на действия в составе небольших групп. Воин должен был научиться метко стрелять из винтовки и других видов оружия, для чего программой планировалось выполнение 1, 2 и 3-го упражнений стрельб, вести штыковой бой, метать в цель ручные гранаты и уничтожать вражеские танки бутылками с горючей жидкостью и противотанковыми гранатами. В ходе тактических занятий отработывались действия мелких групп и батальонов во взаимодействии с частями Красной Армии и милицией в полевых условиях и в населенных пунктах, а также вопросы инженерного оборудования местности. Учитывая важность и сложность подготовки стрелков-снайперов, значительное место в боевой подготовке отводилось проведению с ними стрельб (помимо занятий по огневой подготовке в подразделении). Так, с 30 июня по 6 июля 1941 г. в Ленинграде прошел первый сбор снайперов 37 истребительных батальонов, второй — с 10 по 24 июля 1943 г.⁴ Стрелки-снайперы 75, 79, 87 и 127-го истребительных батальонов в количестве 35 человек прошли обучение по 100-часовой программе, выполнив зачетную стрельбу по первой задаче на «отлично». В целом же участники сбора усвоили программу хорошо. Отличниками сбора снайперов стали 14 человек: в 75-м истребительном батальоне бойцы Н. М. Горохов, Я. С. Малаев, С. Б. Сухорученко, В. П. Данилов; в 79-м батальоне — сержант А. С. Андреев, бойцы З. А. Гаврилова, Б. Е. Алексеев, Н. М. Васильев; в 87-м батальоне — старший сержант П. П. Емелин, боец В. П. Петричева; в 127-м истребительном батальоне — старший сержант А. И. Иванова, бойцы А. Н. Якунин, В. М. Егоров, З. А. Герасимова и др. Слабо успевающих бойцов было только два⁵.

Штабом был разработан и план по боевому применению истребительных батальонов, в котором каждому указывался конкретный район действий, наиболее важные объекты и направления, определен порядок взаимодействия между подразделениями, с частями Красной Армии, милицией⁶.

УНКВД ЛО, Штаб истребительных батальонов контролировали и обстоятельно анализировали боевую подготовку и дисциплину личного состава, в том числе и командиров (начальников). Когда в конце августа 1941 г. в результате ряда проверок были вскрыты серьезные недостатки в 205-м и 209-м истребительных батальонах Ленинграда, в частности, боевая подготовка была организована не на должном уровне, не было пирамид для хранения оружия, учета личного состава, имущества

¹ Там же. Д. 151. Л. 4.

² Там же. Д. 6. Л. 1; Д. 1. Л. 27, 33; Д. 139. Л. 6.

³ ОСФ и Р ИЦ ГУВД СПб и ЛО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 75. Л. 514.

⁴ ЦГАИПД СПб. Ф. 8671. Оп. 1. Д. 4. Л. 22; Д. 138. Л. 13, 17.

⁵ ЦГАИПД СПб. Ф. 8671. Оп. 1. Д. 138. Л. 13, 17. Фамилии слабоуспевающих бойцов автором по этическим соображениям не указываются. — *Авт.*

⁶ Там же. Д. 4. Л. 22.

и вооружения, быт бойцов был плохо налажен, УНКВД ЛО указало командованию всех частей на необходимость устранения недостатков, без всяких оргвыводов.

Но впоследствии Штаб истребительных батальонов УНКВД ЛО стал проявлять высочайшую требовательность и принимать суровые меры к офицерам, руководителям, которые не организовывали обучение, воспитание личного состава в соответствии с программами боевой и политической подготовки, нарушали воинскую дисциплину, халатно выполняли свои должностные обязанности, не проявляли заботы о бойцах.

Так, в октябре 1941 г. начальники финансовых служб 2, 6 и 74-го истребительных батальонов¹ за срыв выплаты денежного довольствия личному составу за сентябрь и недобросовестное отношение к своим служебным обязанностям были смещены с должностей и оставлены в частях в качестве рядовых бойцов².

29 апреля командир 87-го (Парголовского) истребительного батальона старший лейтенант Н., а 10 августа 1943 г. командиры 98-го (лейтенант Н.) и 125-го (капитан Н.) батальонов были отстранены от замещаемых должностей. В приказах отмечалось, что боевая подготовка и воспитание личного состава организованы плохо, командиры не служили примером для подчиненных и самоустранились от руководства частями. И делался вывод, что своим поведением они как командиры потеряли всякий авторитет³.

Основным же методом работы Управления — Штаба истребительных батальонов была практическая проверка, изучение дел и оказание помощи командирам частей непосредственно на местах.

Так, например, в октябре и ноябре 1943 г. офицеры штаба во главе с его начальником работали во всех 16 истребительных батальонах в целях проверки и оказания помощи в служебной деятельности.

Большую роль в руководстве частями играли совещания, инструктажи, проводившиеся с различными категориями начсостава. Практиковалось проведение совместных совещаний с представителями местных органов власти, партийных и комсомольских организаций⁴.

На улучшении руководства истребительными батальонами, их служебной деятельности положительно сказались решения НКВД СССР от 12 июня и УНКВД ЛО от 28 июня 1943 г. о распространении Дисциплинарного устава РККА на бойцов и командиров⁵.

Управление НКВД ЛО, понимая роль и значение истребительных батальонов, с целью повышения авторитета их личного состава обратилось в августе 1943 г. к руководству НКВД СССР разрешить вопрос о ношении формы одежды со знаками различия, а также присваивать воинские звания командирам, не имевшим их. «Младшие и средние командиры истребительных батальонов, — писал начальник УНКВД ЛО комиссар госбезопасности И. С. Шикторов начальнику Штаба истребительных батальонов НКВД СССР полковнику П. Л. Трофимову, — предъявляют справедливые претензии о причинах не присвоения воинских званий, тогда как работу и ответственность за нее с них требуют по войсковым уставам и приказам наравне с командирами КА и войск НКВД»⁶.

К сожалению, как показывает анализ архивных материалов (Ф. 8671), этот вопрос так и не был решен.

¹ Фамилии не указываются из-за этических соображений. — *Авт.*

² ЦГАИПД СПб. Ф. 8671. Оп. 1. Д. 1. Л. 38.

³ Там же. Д. 138. Л. 2.; ОСФ и Р ИЦ ГУВД СПб и ЛО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 92. Л. 194–195. Фамилии командиров частей не указываются из-за этических соображений. — *Авт.*

⁴ ЦГАИПД СПб. Ф. 8671. Оп. 1. Д. 139. Л. 24, 24 об., 39.

⁵ ОСФ и Р ИЦ ГУВД СПб и ЛО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 93. Л. 20.

⁶ ЦГАИПД СПб. Ф. 8671. Оп. 1. Д. 139. Л. 49.

Военный совет Северного фронта (24.06.1941–27.08.1941), а с 27 августа 1941 г. — Ленинградского фронта совместно со Штабом истребительных батальонов УНКВД ЛО планировали и организовывали деятельность истребительных частей и подразделений в интересах войскового тыла и города-фронта.

Одной из основных задач истребительных батальонов была охрана и оборона тыла. Для охраны войскового тыла, в частности, 14-й армии Северного фронта, было задействовано три истребительных полка¹, 14 истребительных батальонов и 22 отдельные истребительные группы общей численностью 6559 человек².

Штаб истребительных батальонов в 1941–1943 гг. выделил Северо-Западному и Ленинградскому фронтам для охраны войскового тыла 8903 человека³.

12 истребительных батальонов (52, 56, 60, 64, 69, 81, 85, 165, 167, 168, 178 и 186-й) в количестве 1912 человек несли службу в зоне заграждения Ленинградского фронта⁴, 79-й истребительный батальон охранял тыл Приморской оперативной группы⁵.

7200 бойцов круглосуточно несли службу в Ленинграде и 6453 — в области летом 1941 г.⁶ Отметим, что в соответствии с решением Военного совета Северного фронта и личного указания А. А. Жданова со 2 июля 1941 г. все истребительные батальоны были переведены на казарменное положение⁷.

2 августа 1941 г. личный состав истребительных батальонов городов Ленинграда, Пушкина, Петергофа, Колпино и Кронштадта, а с 8 августа — Ленинградской области приказами начальника УНКВД ЛО переводятся на круглосуточное казарменное положение. Вскоре, 6 августа, в дополнение к ранее изданному приказу было внесено положение об освобождении бойцов батальонов, работающих на оборонных предприятиях, и отрыв которых мог снизить выполнение военных заказов — на круглосуточное казарменное положение не переводить, а содержать их на казарменном положении все свободное от работы на производстве время⁸.

В связи с переходом на казарменное положение воинов истребительных батальонов сразу же возник вопрос о питании. Сначала принимается решение: расходы по питанию покрывать за счет личных средств бойцов и командиров (приказ начальника УНКВД ЛО от 8 августа 1941 г.). Вскоре (с 22 августа) питание было организовано за счет УНКВД ЛО из расчета по восемь рублей на человека⁹.

Как несли службу воины истребительных батальонов?

Так, бойцами 79-го батальона было задержано 915 человек (шпионов, диверсантов, спекулянтов, дезертиров), собрано 9850 различных фашистских листовок, обезврежено 142 мины противника, собрано на местах прошедших боев два станковых и пять ручных пулеметов, 136 винтовок [1, с. 111].

Воинами 119-го истребительного батальона в ночь с 5 на 6 июля 1941 г. было задержано два вражеских парашютиста, 106-го батальона под командой заместителя командира по политической части Андреева — два немецких летчика, Порховского истребительного батальона (на 17 июля 1941 г.) — 11 парашютистов. Рота под руководством командира 92-го истребительного батальона капитана Старикова захватила 6 июля двух немецких летчиков и т. д. В целом же итоги деятельности истребительных батальонов в июне-июле 1941 г. таковы: захвачено 18 летчиков и 19 солдат противника, 15 парашютистов, убито 48 солдат, захваче-

¹ Это были полки не Ленинградского, а Мурманского УНКВД. — *Авт.*

² ЦГАИПД СПб. Ф. 8671. Оп. 1. Д. 4. Л. 55.

³ ЦГАИПД СПб. Ф. 8671. Оп. 1. Д. 139. Л. 3.

⁴ Там же. Д. 4. Л. 86; Д. 1. Л. 22.

⁵ Там же. Д. 139. Л. 7.

⁶ Там же. Д. 4. Л. 48.

⁷ Там же. Л. 22.

⁸ Там же. Д. 1. Л. 16; ОСФ и Р ИЦ ГУВД СПб и ЛО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 75. Л. 663, 769.

⁹ ОСФ и Р ИЦ ГУВД СПб и ЛО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 75. Л. 769, 842.

но три ручных пулемета, четыре винтовки, три пистолета, уничтожено семь мотоциклов, три автомашины¹. 14 октября 1943 г. воины 152-го истребительного батальона А. Н. Соколов и М. П. Лебедев задержали двух граждан, как выяснилось, это были немецкие парашютисты, заброшенные к нам в тыл для ведения разведки. За успешные действия по поимке шпионов бойцам была объявлена благодарность и выдано денежное вознаграждение по 100 руб. каждому².

Необходимо отметить, что не всегда батальоны использовались по прямому предназначению, т. е. для охраны тыла. Так, например, в сентябре 1941 г. 73–75-й истребительные батальоны были подчинены начальником Слуцко-Колпинского укрепрайона командиру 283-го отдельного пулеметно-артиллерийского батальона, 77-й батальон (г. Пушкин) распоряжением начальника охраны войскового тыла 55-й армии вошел в оперативное подчинение командира 1-го стрелкового полка дивизии народного ополчения. 78-й истребительный батальон (г. Петергоф) оперативно подчинялся начальнику гарнизона, 79-й — командирам 3-й дивизии народного ополчения и 10-й стрелковой дивизии, 120-й батальон (г. Сестрорецк) — командиру 3-го стрелкового полка 291-й стрелковой дивизии³.

Как правило, во всех случаях они были переподчинены без согласия УНКВД ЛО. В связи с таким положением начальник Управления НКВД по Ленинградской области обратился к командующему войсками Ленинградского фронта генералу армии Г. К. Жукову, сообщив последнему, что в этом случае города и другие населенные пункты останутся без всякой охраны, не исключена возможность высадки десанта, прорыва диверсионных групп противника и др. Ответ Г. К. Жукова (по 120-му истребительному батальону. — Авт.) последовал немедленно: «Тов. Черепанов (командующий 23-й армией. — Авт.), Вы не правы. Вернуть батальон для охраны Сестрорецка»⁴. Распоряжение Г. К. Жукова было тут же выполнено.

Истребительные батальоны, кроме того, служили и резервом для пополнения Красной Армии, соединений НКВД СССР, создания на их базе партизанских отрядов и др. Так, летом 1941 г. Штабом истребительных батальонов УНКВД ЛО было передано Северо-Западному фронту 32 батальона, Ленинградской армии народного ополчения — 5374 человека [1, с. 111]. В сентябре 3, 6, 7, 8, 9 и 11-й истребительные батальоны были переданы на формирование 20-й стрелковой дивизии (сд) НКВД СССР и 11-й отдельной стрелковой бригады. В целом 20-я сд получила 2799 бойцов. 79-й батальон подготовил и передал в Красную Армию 128 человек, кроме того, бойцы отрыли более трех километров окопов для действующей армии [1, с. 111].

Нередко вместе с воинами Красной Армии отважно сражались с врагом бойцы истребительных батальонов. Непосредственное участие в боях с немецко-фашистскими захватчиками приняло 45 истребительных батальонов⁵.

1, 2, 4 и 5-й Ленинградские батальоны отважно сражались с 31 августа 1941 г. по 1 января 1942 г. в составе Невской оперативной группы, занимая оборону правого берега р. Невы в районе колонии Овцино — Маяцкий Носок, не дали врагу форсировать реку и прорваться к Ленинграду.

Личный состав 58-го истребительного батальона Ленинграда участвовал в защите г. Красногвардейска.

73–75-й Колпинские истребительные батальоны совместно с Ижорским рабочим батальоном с 28 августа по 18 октября 1941 г., заняв оборону в Слуцко-Колпинском

¹ ЦГАИПД СПб. Ф. 8671. Оп. 1. Д. 4. Л. 9, 12, 14, 44, 49.

² Там же. Д. 138. Л. 7; Д. 139. Л. 19–20.

³ ЦГАИПД СПб. Ф. 8671. Оп. 1. Д. 4. Л. 90–93.

⁴ Там же. Л. 94.

⁵ ЦГАИПД СПб. Ф. 8671. Оп. 1. Д. 139. Л. 7.

укрепрайоне, стойко держались до смены их частями Красной Армии. Они не только оборонялись, но и неоднократно контратаковали. За оборону г. Колпино многие бойцы и командиры были отмечены орденами и медалями. Среди них: погибший смертью героя при обороне города лейтенант Харченко, награжденный посмертно орденом Красного Знамени, капитан Коломийцев и сандружинница Семенова — орденами Красная Звезда, и многие другие¹. 75-й батальон по оценке УНКВД ЛО был признан самым лучшим. В докладной записке от 10 июня 1943 г. на имя члена Военного совета Ленинградского фронта генерал-майора Кузнецова А. А. начальник Управления НКВД ЛО комиссар госбезопасности Шикторов сообщил, что 75-й Колпинский истребительный батальон имеет наибольшие боевые заслуги перед Родиной, в связи с этим просил обратиться с ходатайством в Военный совет фронта о представлении его к правительственной награде [1, с. 111].

76-й и 77-й истребительные батальоны в составе 3-й дивизии народного ополчения участвовали в боях за город Пушкин, где нанесли серьезный урон противнику.

В боях с немецко-фашистскими войсками отличились 78-й и 79-й истребительные батальоны², оборонявшие с 7 по 22 сентября 1941 г. город Петергоф. Примером мужества и отваги для личного состава служили их командиры. Бесстрашно сражался командир роты 78-го батальона Гольдшмидт С. Л. — участник гражданской войны. Здесь, в Петергофе, сам лично с ручным пулеметом отбил несколько атак фашистов, прикрывая отход своих товарищей, под сильным артиллерийским огнем удерживал оборонительный рубеж. Только после ввода противником в бой авиации и танков и больших потерь подразделения по приказу командира батальона Гольдшмидт оставил рубеж. Чуть позже он — уже командир истребительного батальона — за проявленные в боях за Родину мужество и героизм был награжден орденом Красной Звезды [1, с. 111].

Сдерживая натиск противника, обеспечивая отход частей Красной Армии, 78-й и 79-й истребительные батальоны в ходе тяжелых боев потеряли 258 человек убитыми и ранеными. В то же время нельзя не отметить, что в период этих боев, в частности, при отходе командирами батальонов были потеряны управление и связь. Более того, командир 78-го истребительного батальона младший лейтенант милиции Н. без разрешения Штаба истребительных батальонов УНКВД ЛО самостоятельно сменил место дислокации части уже после ее выхода в город Ораниенбаум. Это явилось прямым нарушением воинской дисциплины. На все это было обращено внимание командного состава в приказе УНКВД ЛО. Кстати, после этого, 78-й батальон 30 октября 1941 г. был расформирован³.

Героически сражались и бойцы 120-го истребительного батальона, около двух месяцев упорно оборонявших подступы к городу Сестрорецку, и, отбив неоднократные атаки противника, не дали ему ворваться в город. Отличились в боях и воины 68, 70 и 82-го истребительных батальонов — 480 человек, которые в августе 1941 г. в течение трех суток сдерживали натиск врага в районе Чудово и нанесли ему значительный урон. В ходе этих непрерывных и ожесточенных боев батальоны потеряли 70 человек убитыми и 52 ранеными. 89-й Кингисеппский истребительный батальон, находясь в составе 107-й стрелковой дивизии, вел упорные бои в районе Веймарн-Ивановское, обеспечив отход частей Красной Армии. Первыми приняли на себя удар превосходящих сил фашистов бойцы 118-го истребительного батальона под руководством старшего лейтенанта Алексеенко, которые

¹ См.: Гусаров Юн. Истребительные батальоны НКВД уничтожают гитлеровцев // Наркомвнуделец. 1944. 23 февраля.

² Командиры: 78-го истребительного батальона — младший лейтенант милиции Маракув С. И., 79-го — майор Гомулин; заместители по политической части, соответственно, Макаров и Кошман. — *Авт.*

³ ЦГАИПД СПб. Ф. 8671. Оп. 1. Д. 1. Л. 40, Д 139. Л. 1–3.

4 июля 1941 г. с 27 пограничниками 9-го погранотряда остановили немцев и до подхода частей РККА держали оборону города Острова¹.

Убедителен и общий итог деятельности истребительных батальонов. За период с июня 1941 по январь 1944 гг. бойцами и командирами задержано 67 фашистских парашютистов, 75 шпионов и диверсантов, 56 «ракетчиков-сигнальщиков», 38 немецких летчиков, 16 бандитов, 2237 дезертиров, в том числе и трудового фронта, 2630 человек уголовного элемента, 33 656 нарушителей прифронтового и паспортного режимов, спекулянтов, ликвидирована (январь 1943 г.) бандитская группа, возглавляемая сыном бывшего кулака дезертиром Скобелевым [1, с. 112].

В ходе боев, по неполным данным, было уничтожено 7000 гитлеровцев, четыре самолета, 12 танков, 16 орудий и минометов, 50 машин, 26 мотоциклов, 13 дзотов, два склада боеприпасов и т. д. [Там же].

В группе истребительных батальонов (Колпинский, Парголовский, Всеволжский, Ораниенбаумский) было широко поставлено снайперское движение. Здесь были подготовлены снайперские команды, которые систематически отправлялись для боевой работы на передний край обороны. За 1943 г. они уничтожили около 600 солдат и офицеров противника. Хорошие результаты дали снайперы Парголовского истребительного батальона: В. Петричева убила 30 фашистов, Яковлева — 26, Кашинцева — 23 фашиста. Снайпер Колпинского батальона Совенец уничтожил за 1942–1943 гг. 100 немецких солдат и офицеров, боец Горохов — 33 фашиста².

Бойцы истребительных батальонов — партизанских отрядов³ — успешно действовали в тылу врага. В одном из донесений УНКВД ЛО сообщалось, что 15 отрядами партизан численностью 1834 человека (по сведениям на 23 августа 1943 г.) было убито 97 немецких солдат и десять офицеров, уничтожено десять мотоциклов, десять автомашин, две зенитные батареи, два мотовоза, одна радиоустановка на машине, взорван мост, захвачено два солдата в плен, две машины, топографические карты, а также были представлены частям Красной Армии сведения о дислокации подразделений противника⁴.

Воины истребительных батальонов действовали и в партизанско-диверсионных группах. Так, из состава 6-го истребительного батальона в сентябре были сформированы две такие группы в количестве 30 человек, предназначенные для действий в тылу противника в районах городов Колпино и Красногвардейска [1, с. 111].

Помимо истребительных батальонов были и другие формирования: отдельные истребительные роты, мотопехотный отряд и истребительный полк.

Отдельные истребительные роты, как правило, создавались в результате реформирования батальонов с сохранением номеров последних. Так, например, в конце 1941 — начале 1942 гг. 75, 87, 120 и 127-й истребительные батальоны были реорганизованы в отдельные истребительные роты. В отличие от батальонов они были меньшего состава и имели по штату 101 человека⁵. Исключение составляла одна специально сформированная 18–19 сентября 1941 г. отдельная истребительная рота из сотрудников управления исправительно-трудовых лагерей и колоний УНКВД ЛО численностью 99 человек (командир роты — лейтенант госбезопасности П. О. Люткивич, политрук — Горбачев, помощник командира роты — Д. С. Тугуш)⁶.

При УНКВД ЛО был создан в 1941 г. мотопехотный отряд (командир — старший майор милиции Е. Грушко) общей численностью в 242–247 человек с целью под-

¹ Там же. Д. 139. Л. 1–3.

² См.: Гусаров Юн. Истребительные батальоны НКВД уничтожают гитлеровцев.

³ Это партизанские отряды, созданные на базе ИБ из числа бойцов истребительных батальонов. — *Авт.*

⁴ ЦГАИПД СПб. Ф. 8671. Оп. 1. Д. 4. Л. 79.

⁵ ЦГАИПД СПб. Ф. 8671. Оп. 1. Д. 11. Л. 1–3. Д. 132. Л. 6, 9, 9 об., 10–12, 30–31 об.

⁶ ОСФ и Р ИЦ ГУВД СПб и ЛО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 75. Л. 951–954.

держания общественного порядка в Ленинграде. Отряд имел на вооружении три бронемашин, 15 станковых и 28 ручных пулеметов, 169 винтовок и 89 пистолетов¹.

В декабре 1941 г. на базе истребительных батальонов Ленинграда был сформирован истребительный полк, который должен был находиться в оперативном подчинении райотделов и начальника 4-го отдела УНКВД ЛО и продолжать нести службу по их указанию, а по особому приказу войти в полное подчинение Штаба внутренней обороны города².

Что представлял из себя полк? Он состоял из управления, двух стрелковых и одного минометного батальонов, а также подразделений боевого и тылового обеспечения численностью 1970 человек при штате в 2400 человек. Командиром полка был майор Н. Н. Диц, военкомом Н. У. Гаевский, начальником штаба — капитан М. П. Платонов. Истребительный полк был расформирован в феврале 1942 г., поскольку фронт нуждался в личном составе [1, с. 110].

Истребительные батальоны и другие части в битве за Ленинград показали себя как хорошо организованные и дисциплинированные боевые единицы, способные решать различные задачи. Вместе со всем народом бойцы и командиры истребительных частей, защищая свою Родину, совершили настоящий подвиг, и забывать об этом нельзя!

Литература

1. Гриднев В. П. Истребительные батальоны в истории Ленинградской битвы // Вестник Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России. 2012. № 4. С. 109–112.

Об авторе:

Гриднев Валерий Павлович, профессор кафедры экономики Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор исторических наук, профессор; valerijgridnev@yandex.ru

References

1. Gridnev V. P. Destructive battalions in the history of the Leningrad fight // Bulletin of the Saint Petersburg University of State Fire Service of Emercom of Russia [Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta GPS MChS Rossii]. 2012. No. 4. P. 109–112. (In rus)

About the author:

Valery P. Gridnev, Professor of Chair of Economics of North-West Institute of Management of RANEP (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (History), Professor, valerijgridnev@yandex.ru

¹ ЦГАИПД СПб. Ф. 8671. Оп. 1. Д. 4. Л. 87; Д. 6. Л. 9 об.

² Архив музея истории милиции ГУВД СПб и ЛО. Фонд Великой Отечественной войны. Отдельное дело (Приказ НКВД СССР по Ленинградской области № 00413 от 17 декабря 1941 г.).

Перспективные решения в сфере мотивации персонала в цифровой экономике

Артамонов А. С.

ПАО Сбербанк, Москва, Российская Федерация; a_artamonov@mail.ru

РЕФЕРАТ

Развитие информационных технологий (ИТ) привело к развитию нового поколения людей, которые живут в виртуальном мире. Такие люди живут по иным законам, имеют собственные системы ценностей, обладают специфическими потребностями и запросами. Они мало лояльны традиционным организациям, что создает проблемы в закреплении и мотивации персонала.

Предметом статьи является позиционирование технических решений в области материальной мотивации персонала в эпоху цифровой трансформации бизнеса.

Целью статьи является представление требований к ИТ-системам, предъявляемых поколениями Y, Z, характеристик существующих технических решений в свете цифровой трансформации бизнеса на современном этапе и возможных для внедрения вариантов программного обеспечения, выбор которого для внедрения обусловлен масштабом бизнеса и стратегией компании. Отмеченные проблемы существенно усиливаются в банковской сфере, где работники являются одновременно внешними и внутренними клиентами банка, и имеют возможность в реальном времени сравнить качество и удобство в использовании ИТ-решений с позиций таких клиентов. Приводятся перспективные направления развития технических решений исходя из будущих предпочтений внешних и внутренних клиентов (работников), обусловленных научно-техническим прогрессом.

Предлагаются рекомендации по внедрению новых средств хранения и обработки данных, а также программного обеспечения для визуализации производительности — продаж — премий работников, выполнение которых приведет к повышению трудовой мотивации и вовлеченности линейного персонала, а через нее к улучшению внешнего клиентского опыта.

Вывод: внедрение ИТ-решений, отвечающих специфическим потребностям поколений работников Y, Z, будет способствовать организации в достижении заявленных в стратегии развития целей.

Ключевые слова: мотивация, стимулирование труда, доход работников, КПЭ, хранилище данных, QlikView, Стратегия развития организации, поколения Y, Z, визуализация

Perspective Solutions in the Field of Personnel Motivation in the Digital Economy

Alexander S. Artamonov

PJSC Sberbank, Moscow, Russian Federation; a_artamonov@mail.ru

ABSTRACT

The development of information technology (IT) has led to the development of a new generation of people who live in the virtual world. Such people live by different laws, have their own value systems, and have specific needs and demands. They are little loyal to traditional organizations, which creates problems in securing and motivating staff.

The subject of the article is the positioning of technical solutions in the field of material motivation of personnel in the era of digital business transformation.

The purpose of the article is to present the requirements for IT systems imposed by the Y, Z generations, the characteristics of existing technical solutions in the light of digital business transformation at the current stage and possible software options for implementation, the choice of which for implementation is determined by the scale of the business and the company's strategy. These problems are significantly enhanced in the banking sector, where employees are both external and internal clients of the bank, and have the opportunity in real time to compare the quality and usability of IT solutions from the perspective of such clients. Prospective directions for the development

of technical solutions based on the future preferences of external and internal customers (employees) due to scientific and technical progress are given.

Recommendations for the introduction of new data storage and processing tools, as well as software for visualization of productivity — sales — employee bonuses, the implementation of which will lead to increased labor motivation and involvement of line staff, and through it to improve external customer experience, are offered.

Conclusion: the introduction of IT solutions that meet the specific needs of generations of workers Y, Z, will help the organization to achieve the goals stated in the development strategy.

Keywords: motivation, labor incentives, employee income, KPI, data warehouse, QlikView, Organization development strategy, generation Y, Z, visualization

Развитие и широкое внедрение в повседневную жизнь информационных технологий (ИТ) привело к развитию нового поколения людей, которые живут в виртуальном мире. Новое поколение получило название «поколение Y» и «поколение Z». Их численность постоянно растет, а участие в производственных процессах сопряжено с большими трудностями. Такие люди живут по иным законам, имеют собственные системы ценностей, обладают специфическими потребностями и запросами. Они мало лояльны традиционным организациям, что создает проблемы в закреплении и мотивации персонала, в реализации достижения целей и стратегий компаний.

В мае-июне 2017 г. компанией Couchbase¹ совместно с компанией Vanson Bourne² было проведено исследование отношения компаний к цифровой трансформации, в котором участвовали 450 топ-менеджеров, отвечающих за цифровую трансформацию и миллионные бюджеты на ее внедрение в организациях с 1000 и более работниками, действующими в США, Великобритании, Франции и Германии. По результатам исследования, 80% опрошенных опасаются остаться за бортом цифровой трансформации, 54% верят в то, что, если организации отстанут от ее темпов, потеряют бизнес либо будут поглощены конкурентами в течение 5 лет. 73% ИТ-лидеров опасаются за свое увольнение в случае некачественного, либо неуспешного внедрения digital-проекта. 87% ИТ-лидеров серьезно озабочены тем, что доходы компаний упадут в случае, если не будет существенно улучшен клиентский опыт. Критичной являлась концентрация на проектах, которые позволяют поднять клиентскую вовлеченность. Ключом к успеху является выбор правильной и гибкой ИТ-технологии, которая позволила бы максимально раскрыть потенциал динамичных, постоянно изменяющихся данных сквозь любые ИТ-платформы, донести персональную, нужную клиентам информацию на ежедневной основе. 90% ИТ-лидеров отметили в качестве факторов, мешающих трансформации, отсутствие ресурсов, чрезмерную ориентацию на технологии управления устаревшими базами данных, доставшимися по наследству. Как результат, 86% руководителей отметили отсутствие гибкости в разработке новых приложений, 61% не смогли масштабировать ИТ-решения под возрастающие потребности, из-за чего 84% проектов было свернуто. Предприятиям в среднем нужно 28 ч для загрузки новых данных, что сделало их использование в реальном времени невозможным. Лишь 19% верят в то, что их текущая система управления базами данных позволяет поддерживать современные технологии, такие как виртуальная и дополненная реальность, интернет вещей. 95% менеджеров целью внедрения цифровых инноваций определили создание и внедрение уникального клиентского

¹ Digital innovation survey. Is the data dilemma holding back digital innovation? [Электронный ресурс]. URL: https://info.couchbase.com/2017_CIO_Survey_Report_LP.html (дата обращения: 18.11.2017).

² The data dilemma. The importance of transforming the customer experience [Электронный ресурс]. URL: <https://www.couchbase.com/binaries/content/assets/website/docs/infographics/cio-survey-infographic> (дата обращения: 18.11.2018).

и пользовательского опыта. В выводах констатировалось, что, если компаниям нужно процветание, им нужна уверенность, способность и технологии для активизации клиентского опыта, нужна революция в использовании данных, трансформации клиентского опыта и широкого взаимодействия с конечными пользователями и поднятия их вовлеченности на основе данных¹.

Исследование Банка России «Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 годов»² составляет основной портрет линейного работника и одновременно потребителя финансовых услуг. Прогресс цифрового мира привел к появлению целого поколения (в том числе сотрудников организаций), проводящего большую часть своего времени в режиме онлайн. Взросшая клиентоориентированность бизнеса в последнее десятилетие вырабатывает у человека требовательность к сервису и осознание ценности своего времени. Одно из последствий — ожидание потребителем простоты и быстроты от процесса получения финансовых услуг, прозрачности и оправданности цены, а также действий «в один клик». Повышается спрос на упрощенные решения, на стандартизированные «базовые» опции. В перспективе это может радикально изменить продуктовый ряд, который рассчитывают видеть у финансового института его клиенты. Более того, могут измениться и сами провайдеры финансовых услуг — место традиционных финансовых организаций могут занять технологические компании из смежных отраслей бизнеса, имеющие сформированную клиентскую базу. Исследования, проводившиеся в последние несколько лет как за рубежом, так и в России, свидетельствуют, что составляющие 52% лиц трудоспособного возраста миллениумы (они же — «поколение Y», родившееся в 1980–2000 гг.). Несмотря на имеющиеся отличия от более ранних демографических когорт, они пока не требуют радикальных перемен в содержании финансовых услуг. Вместе с тем есть ряд тенденций, которые регулятору и участникам рынка стоит принимать во внимание. Большинство представителей поколения Y склонно к вложению свободных денежных средств в получение качественных впечатлений, по своей мотивации не всегда ориентированных на перспективу.

В 2017 г. была принята Стратегия Сбербанка на период до 2020 г.³ В Стратегии оставлены в силе ценностные ориентиры Сбербанка «Я — лидер. Мы — команда. Все — для клиента». В качестве одного из ключевых трендов, влияющих на стратегию развития, явилось развитие технологий и клиентских предпочтений. В ней также отмечено, что все большую часть клиентов банков начинают составлять представители поколений Y и Z, рожденных после 1982 и 2000 гг. В частности, 96% представителей поколения Y (17–35 лет) считают смартфон самым важным персональным устройством в жизни. Представители поколения Z в два раза чаще используют мессенджеры и чаты. Клиенты отдают предпочтения мобильным каналам, ожидают персональный, своевременный и удобный сервис. Лидерство в новых технологиях определит лидерство Группы Сбербанк на рынке в перспективе 3–5 лет. Модели на основе искусственного интеллекта уже сейчас используются при разработке новых продуктов и сервисов с максимальной персонализацией. Голосовые и текстовые помощники

¹ Couchbase Research Reveals a Majority of Organizations Expect to Fail in Four Years if Digital Transformation Approach Is Unsuccessful [Электронный ресурс]. URL: <https://www.couchbase.com/press-releases/2017/couchbase-research-reveals-a-majority-of-organizations-expect-to-fail-in-four-years-if-digital-transformation-approach-is-unsuccessful> (дата обращения: 18.11.2018).

² Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 годов. Банк России [Электронный ресурс]. URL: http://www.cbr.ru/StaticHtml/File/41540/onfr_2019-21%28project%29.pdf (дата обращения: 16.06.2018).

³ Стратегия Сбербанка на период до 2020 года [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sberbank.ru/common/img/uploaded/files/SberbankDevelopmentStrategyFor2018-2020.pdf> (дата обращения: 16.06.2018).

позволяют создать принципиально новые интерфейсы взаимодействия с клиентами. Облачные технологии лежат в основе современных технологических платформ и позволяют существенно снижать затраты и повышать скорость вычислительных процессов. Так, по исследованиям McKinsey, если в 2017 г. 15% клиентов используют мобильные цифровые каналы банковского обслуживания, в 2020 г. их будет 31%; клиентов, использующих интернет и мобильный канал — 33% и 44% соответственно; использующих только интернет-канал — 52% и 25% соответственно. Среди важнейших технологических трендов были названы:

- виртуальная и дополненная реальность для создания многогранного клиентского опыта. Так, обслуживание клиентов с помощью голограмм в реальном времени вместо клиентских менеджеров позволяет повышать удовлетворенность клиентов;
- робототехника. Автоматизация банковских процессов 24/7 с малым количеством ошибок и на 66% дешевле аутсорсинга. Предсказывается развитие в банковской сфере робототехники, позволяющей автоматизировать физический труд, увеличить точность и заменить труд сотрудников. Прогнозируемый потенциал автоматизации роботами достигнет 50% в сервисных услугах;
- геймификация. Применение ее принципов позволяет повысить вовлеченность клиентов, сделать обслуживание интересным и увлекательным, повысить мотивацию сотрудников;
- интернет вещей. Позволяет вывести на новый уровень поддерживающие процессы в банке;
- экономика экосистем. Составит ~30% глобальной выручки организаций за счет оптимизации цепочки посредников между производителями услуг и потребителями в условиях снижения маржинальности банковского сектора (9% ROE) и ужесточения регулирования банковского сектора во всем мире. Лидеры — игроки с низкими капитальными затратами, гибкие, оперативные, ориентированные на клиента, эффективные.

Главной целью Стратегии 2020 является выход на новый уровень конкурентоспособности, дающий возможность конкурировать с глобальными технологическими компаниями, оставаясь лучшим банком для населения и бизнеса. Ключевыми задачами банк считает повышение прибыльности и эффективности при одновременном увеличении гибкости, скорости и клиентоориентированности на основе внедрения новых технологий и воспитания нового качества людей. Достичь этого можно только с помощью нового клиентского опыта через интеграцию современных технологий во все продукты, услуги и процессы банка, развития эффективного управления и развития лучших сотрудников. Вектором развития банка заявлена «Цифровизация и удовлетворенность», предполагающая, среди прочего:

- инновационные интерфейсы в Сбербанк-онлайн, вывод голосовых ассистентов и чат-ботов;
- бесшовный цифровой клиентский опыт для клиентов;
- 60% розничных сервисов в цифровых каналах;
- 50% ежедневная аудитория активных пользователей — физических лиц в цифровых каналах;
- персонализированный клиентский доступ к цифровым сервисам;
- удобные и понятные клиентам продукты и сервисы;
- создание новой технологической платформы для банка и экосистемы;
- создание стабильных и надежных информационных систем при росте нагрузки;
- повышение качества внедряемого программного обеспечения за счет новых технологий, таких как облачные вычисления, DevOps и проч.;
- снижение стоимости поддержки и бэк-офисных операций за счет унификации систем, оптимизации и автоматизации процессов с помощью алгоритмов программных роботов и внедрения искусственного интеллекта;

- построение всех процессов E2E от клиента и для клиента;
- обеспечение омниканального клиентского опыта — клиент во всех каналах может получить любой сервис или продолжить любую операцию независимо от того, в каком канале она была инициирована. История операций клиента и индивидуальные предложения для него, а также его контракты должны быть доступны онлайн в реальном времени исходя из его предпочтений;
- надежность ключевых систем — 99,99%;
- доступность систем — 24/7;
- 85%+ удовлетворенность IT — поддержкой и Ops;
- рост производительности труда в 4 раза;
- 100% данных в витринах;
- 95% владение информацией о физических лицах.

Были поставлены новые технологические требования к HR функции банка: предполагается 90% автоматизация и цифровизация основных HR инструментов и процессов: встраивание моделей, базирующихся на аналитике сотрудников с использованием моделей искусственного интеллекта и социотипирования в принятии решений по основным процессам, унификация и централизация транзакционных сервисов HR по всем функциям, что приведет к повышению индекса вовлеченности работников до 75.

Рассмотрим данные опроса с точки зрения концепции отношения к работникам, как к клиентам, получившей широкое распространение в настоящее время. Для примера приведем позиции двух ведущих глобальных консалтинговых компаний — Accenture [3] и Deloitte [4] 2015 и 2016 гг. По мнению Accenture, для многих организаций использование «больших данных» для бесшовного онлайн взаимодействия и доступа к продуктам должно быть применено по аналогии с клиентами, и для работников, в части информации, относящейся к ним непосредственно. Это позволит работникам увидеть, каким образом они вносят свой вклад (выступать партнерами) в реализацию стратегии организации с помощью отслеживания данных о собственной производительности и иных HR-данных. IT-системы с использованием HR-данных помогут работнику предсказывать его результаты, чтобы он мог рассчитать свои силы и нагрузку во времени, а также выведет работника и организацию на прямой контакт посредством интерактивной обратной связи. Организация, в свою очередь, может серьезно сэкономить на административно-управленческих расходах на сопровождение обратной связи, оптимизировать организационную структуру. В частности, отмечает Accenture, для линейного персонала сети розничного банка должна создаваться сервисно-ориентированная культура взаимодействия организации с работниками, представляющая из себя смесь цифровых каналов и личного общения: таким образом, ценностное предложение для клиента и работника должно быть аналогичным и тесно скоординированным. В результате меняется сама организация: руководитель отдела маркетинга должен заниматься развитием и улучшением не только внешнего клиентского опыта, но и клиентского опыта внутреннего клиента (работника). Руководитель HR-службы должен не только подбирать и обучать работников, которые подходят для сервисно-ориентированной корпоративной культуры, но и тем, как состояние работников будет связано с клиентским опытом. Это всецело пересекается с концепцией, внедренной в компании Zappos: «Счастливые сотрудники = счастливые клиенты = успешный бизнес»¹. Цифровые технологии заставили HR-службы управлять инновациями, такими как аналитика по сотрудникам: при этом смещение акцентов идет с исторической аналитики на прогнозные данные для сотрудника. Доступность прогнозных данных, нужных работнику, резко усилит его бизнес-эффективность.

¹ Счастье сотрудников как KPI [Электронный ресурс]. URL: <http://hr-portal.ru/article/schaste-sotrudnikov-kak-kpi> (дата обращения: 18.11.2018).

В свою очередь, это позволит компаниям сместить акцент с управления производительностью работников на планирование карьеры и преемственности, позволит принимать более взвешенные решения на основании большего количества информации и тем самым быть более конкурентоспособными в целом. Информационные системы, доступные работнику, наряду с использованием нового поколения информационных технологий для ресурсного планирования и управления талантами со стороны организаций, позволят поднять на новый уровень вовлеченность, удовлетворенность и производительность работников.

Deloitte на примере государственных органов и организаций с государственным участием показывает, что отношение к работникам, как к клиентам, позволяет улучшить как опыт работников (вовлеченность), так и их способность выполнять миссию организации, ведь большая часть неудач происходит не от того, что люди не могут разрешить проблемы, а в том, что они не всегда верно могут их идентифицировать. В частности, рассматривается целевая сегментация работников и отбор нужной именно этой категории информации. Увеличение частоты обновления нужной конкретному работнику информации увеличивает его вовлеченность, приверженность организации, удовлетворение карьерой, снижает текучесть, влияет на поведение, ощущение счастья, позволяет поднять продуктивность работы и в конечном счете выполнять миссию организации. Внедрение элементов клиентских технологий во взаимоотношения организаций и работников: сегментации, карт клиентского опыта, клиентоцентричного дизайна, персонализации, участия работников в разработке помогает повлиять на эти решения. Через подобное отношение вырабатывается перспективный гибкий путь к развитию работников, выявлению их слабых навыков в чем-либо, построению карьеры.

Все изложенное означает, что внедрение интерактивных онлайн-платформ и систем для визуализации производительности — продаж — премий и иных параметров, непосредственно связанных с исполнением работником его должностных обязанностей, становится критически важной задачей для стимулирования труда и удержания работников. Визуализация является примером использования организацией операционной аналитики [1, с. 21].

Она должна быть:

- описательной (анализирует и описывает произошедшее в прошлом);
- прогностической (прогнозирует будущие события);
- предписывающей (определяет действия, необходимые для достижения целей).

На первое место по важности выходит не способ расчета, а частота доведения информации до работника, предписывающая и предсказывающая аналитика, которая помогает ему эффективнее распределять время, усилия, подсказывает, что делать для достижения желаемого результата и ежедневно управлять своим заработком, так как ждать окончания учетного периода (месяц, квартал или год) он уже не будет и принцип ускорения time-to-market для внешних клиентов в равной степени применим и для внутренних.

С точки зрения опыта автора, подобные IT-системы для линейных должностей целесообразнее внедрять на двухмодульной системе: модуля расчета премий и производительности и отдельно — инструмента визуализации. При выборе целевого IT-решения для хранения, обработки и подсчета данных для работников массовых линейных должностей наилучшим образом подходят быстроизменяемые реляционные решения, например, на базе Oracle¹ или Teradata². В качестве модуля визуа-

¹ Описание СУБД Oracle [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oracle.com/ru/database/index.html> (дата обращения: 20.11.2018).

² Описание СУБД Teradata [Электронный ресурс]. URL: <http://www.teradata.ru/products-and-services/teradata-database> (дата обращения: 20.11.2018).

лизации могут выступать также быстроизменяемые, гибкие под нужды клиента онлайн-решения, например Qlik¹ или Tableau². Также существуют «коробочные» решения, целью которых является осуществление и расчет производительности и премий, и их визуализация для каждого конечного пользователя, такие как WeDo Incentives Broker³. «Коробочные» решения более всего подходят для компаний с небольшим количеством штатных программистов и сравнительно нечастой динамикой изменения условий расчета премий линейного персонала, так как изменения, если они затрагивают программное ядро, могут потребовать существенных денежных и временных затрат для заказчика, особенно если заказчик и исполнитель находятся в разных часовых поясах. Отчасти это же подтверждается позицией SHRM⁴ при рекомендации целевых IT-решений, направленных на повышение производительности, вовлеченности и мотивации к труду поколений Y и Z.

Среди практических требований к таким системам на основании опыта автора можно отметить следующие:

- 1) надежность. Гарантийное сопровождение IT-поставщиком, регулярные обновления, защита от краха системы;
- 2) обработка и внесение изменений специалистами банка без обращения в другие часовые пояса к авторам системы;
- 3) легкая интеграция с перспективными общепанковскими IT-системами (ЕФС);
- 4) возможность быстрого изменения правил расчета и доработки системы под внутреннего клиента (гибкость);
- 5) возможность прямого онлайн-уведомления пользователей о новом функционале, изменениях в правилах расчета производительности/премий и всего, что с этим связано, а также получения прямой обратной связи от пользователей в режиме реального времени;
- 6) безопасность. Система прав доступа должна быть сконфигурирована таким образом, чтобы чувствительные данные о заработной плате не стали бы известны третьим лицам, чтобы работник видел только информацию, относящуюся только к нему, а не к его соседям или руководителям. При несоблюдении этого правила IT-система может сыграть ровно противоположную ее изначальную предназначению роль.

При разработке непосредственно визуальных решений для работников автор предлагает брать за основу следующие требования [2]:

- 1) сразу показывать главное и самое важное, зачем работник использует систему. Использование принципа «меньше кликов» со стороны работника для получения интересующей информации. Использование большого количества полей с нужной для работника детализацией, высвечиваемых на первом же экране инструмента визуализации, максимально разборчиво, с понятными иконками, обозначениями, колонками и знакомыми пользователям стандартными текстовыми формулировками;
- 2) простота в использовании. Для того чтобы работники пользовались дорогостоящими IT-инструментами, нужно, чтобы они не путали и не нагружали людей. Для этого перед каждым внедрением или обновлением инструмент должен пройти пользовательское тестирование, в том числе с элементами дизайн-мышления.

¹ QlikView Business Intelligence Software [Электронный ресурс]. URL: <https://www.qlik.com/ru/products/qlikview> (дата обращения: 20.11.2017).

² Performant IT Management with Tableau [Электронный ресурс]. URL: <https://www.tableau.com/solutions/it-analytics> (дата обращения: 20.11.2018).

³ Incentives Management — WeDo Technologies [Электронный ресурс]. URL: <http://www.wedotechnologies.com/en/industries/telecom-operators/business-management/incentives-management> (дата обращения: 20.11.2017).

⁴ Society for Human Resources Management. Module Three. Human Resource Development. SHRM, 2009. P. 3–89.

Оно позволяет пользовательской фокус-группе из числа линейных работников под наблюдением разработчиков выполнить определенные, взятые из жизни, действия в системе и использовать различные ее опции. Это позволяет изучить, насколько участникам доступно успешное выполнение тех или иных действий в системе, измерить, сколько по времени занимает у участников выполнение действий, отношение клиентов к вашему IT-продукту или веб-сайту, обозначить изменения, которые необходимо внести для того, чтобы улучшить пользовательский опыт и удовлетворенность, проанализировать процесс с точки зрения того, соответствует ли он поставленным целям по его удобству¹;

- 3) использование реальных, отзывчивых дизайнерских решений. Организация, по возможности, бесшовного использования решения с компьютера, планшета, либо смартфона, в том числе с использованием жестов, свайпов и прочих движений, знакомых всем при пользовании смартфонами в процессе повседневного использования;
- 4) демонстрация только той информации, которая относится к конкретному пользователю и отвечает его потребностям и предпочтениям: это дает ощущение «своей, знакомой и относящейся только ко мне системы» и подхлестывает продуктивность работы и вовлеченность работников;
- 5) геймификация. Ее использование диктуется ожиданиями сегодняшних пользователей и необходимостью построения связи между вовлеченностью и продуктивностью. К ее элементам относятся:
 - визуальные (контекстные) подсказки, виртуальные туры, которые помогают пользователям «не сдаваться», даже если они запутаются. По данным исследований SHRM, когда пользователю удается решить проблему, даже с подсказкой, они вдохновляются, и готовы дальше продолжать работу с системой;
 - социальная механика. Использование элементов интерактивного взаимодействия и обратной связи, таких как чат, заметки, другие системы обмена сообщениями/онлайн-обратной связи работников. Вдобавок к перечисленному, такая функция, как онлайн-голосование, дает четкий сигнал пользователям, что определенная информация важна, что позволяет использовать элементы краудсорсинга и вовлечения всех работников определенных должностей в решение того или иного важного для них и организации вопроса;
 - повторное взаимодействие. Стимулирование участия держит пользователей «в игре» дольше и призывает их вернуться. Игровые механики часто стимулируют использование IT-системы, открывая дополнительный контент в качестве награды. Альтернативно сотрудники могут заработать призы за выполнение каких-либо заданий в системе.

Выводы. Внедрение технических систем, сопровождающих онлайн-подсчет и визуализацию производительности — заработка, интерактивную обратную связь, является абсолютным необходимым компонентом для развития трудовой мотивации поколений Y, Z, составляющих основу линейного персонала цифровых компаний. При внедрении внутрибанковских IT-систем следует принимать во внимание то, что сотрудник одновременно является и клиентом банка, предъявляя к его повседневной рабочей IT-системе такие же требования, как к мобильным банковским приложениям и решениям для внешних клиентов. Выбор оптимального решения, качество его внедрения, скорость и качество сопровождения влияют на работника, непосредственно контактирующего с клиентом, а через него влияют на качество обслуживания и настроение клиента (показатели NPS, CSI), что будет способствовать повышению эффективности работы компании.

¹ Usability Testing [Электронный ресурс]. URL: <https://www.usability.gov/how-to-and-tools/methods/usability-testing.html> (дата обращения: 18.11.2018).

Литература

1. *Фрэнкс Б.* Революция в аналитике / Bill Franks. М. : ООО «Интеллектуальная Литература», 2016.
2. *Alper-Leroux C.* 5 Steps for Offering User-Friendly HR Tech Solutions [Электронный ресурс]. URL: <https://www.shrm.org/hr-today/news/hr-magazine/pages/0615-user-experience.aspx> (дата обращения: 18.11.2017).
3. *Kraig E., Himanshu T.* Treating Employees as Customers [Электронный ресурс] // Talent Management. People. Practice. Insights. May 8, 2015. URL: https://www.accenture.com/t20161212T072706Z__w__us-en/_acnmedia/Accenture/Conversion-Assets/DotCom/Documents/Global/PDF/Dualpub_21/Accenture-Treating-Employees-Customers.pdf?en=zoom=50 (дата обращения: 18.11.2017).
4. *Meyers M., Roth H., Niu E., Dye D.A.* Employees as customers: Reimagining the employee experience in government [Электронный ресурс]. URL: <https://dupress.deloitte.com/dup-us-en/industry/public-sector/treating-employees-as-customers-in-government.html> (дата обращения: 18.11.2017).

Об авторе:

Артамонов Александр Сергеевич, начальник отдела целеполагания и мотивации розничного бизнеса ПАО Сбербанк (Москва, Российская Федерация); a_artamonov@mail.ru

References

1. Franks B. Revolution in Analytics / Bill Franks. M. : LLC "Intellectual literature", 2016. (In rus)
2. Alper-Leroux C. 5 Steps for Offering User-Friendly HR Tech Solutions [Electronic resource]. URL: <https://www.shrm.org/hr-today/news/hr-magazine/pages/0615-user-experience.aspx> (date of the address: 18.11.2017).
3. Kraig E., Himanshu T. Treating Employees as Customers [Electronic resource] // Talent Management. People. Practice. Insights. May 8, 2015. URL: https://www.accenture.com/t20161212T072706Z__w__us-en/_acnmedia/Accenture/Conversion-Assets/DotCom/Documents/Global/PDF/Dualpub_21/Accenture-Treating-Employees-Customers.pdf?en=zoom=50 (date of the address: 18.11.2017).
4. Meyers M., Roth H., Niu E., Dye D.A. Employees as customers: Reimagining the employee experience in government [Electronic resource]. URL: <https://dupress.deloitte.com/dup-us-en/industry/public-sector/treating-employees-as-customers-in-government.html> (date of the address: 18.11.2017).

About the author:

Alexander S. Artamonov, Head of Target setting and Compensation in Retail Business of PJSC Sberbank (Moscow, Russian Federation); a_artamonov@mail.ru

Совершенствование качества таможенных услуг и таможенного контроля товаров, перемещаемых физическими лицами для личного пользования в воздушных пунктах пропуска

Греков И. В.

Российская таможенная академия, Московская обл., г. Люберцы, Российская Федерация; Grekovivan@gmail.com

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются проблемные вопросы повышения эффективности таможенного контроля в рамках системы управления рисками и качества предоставления таможенных услуг. Анализируется международный опыт осуществления таможенного контроля товаров для личного пользования, перемещаемых физическими лицами в воздушных пунктах пропуска. Основное внимание уделяется вопросу разработки методических рекомендаций, направленных на регулирование «неторгового оборота» товаров для личного пользования физических лиц в воздушных пунктах пропуска. Описаны научные и практические выводы для решения поставленных проблемных вопросов.

Ключевые слова: таможенный контроль, автоматизация управления рисками, неторговый оборот, методические рекомендации, товары для личного пользования, физические лица, ручная кладь, таможенная услуга, таможенное законодательство, международный опыт, Евразийский экономический союз, воздушные пункты пропуска, аэропорты

Improvement of Quality of Customs Services and Customs Control of the Goods Moved by Individuals for Private Use at Air Check Points

Ivan V. Grekov

Russian Customs Academy, Moscow region, Lyubertsy, Russian Federation; Grekovivan@gmail.com

ABSTRACT

The article considers issues of efficiency of customs control in the framework and quality of customs services. Analyzes the international experience of implementation of customs control of goods for personal use exported by physical persons in air checkpoints. Focuses on the development of guidelines, aimed at regulating «non-trade turnover of goods» for the personal use of individuals in air checkpoints. Described the scientific and practical insights to solve problems.

Keywords: Customs control, risk management automation, non-trade turnover, guidelines, products for personal use, persons, hand Luggage, customs service, customs legislation, international experience, the Eurasian economic Union, the air border crossing points, airports

Среди стратегических направлений деятельности Федеральной таможенной службы России (далее — ФТС России) важное место отведено повышению качества предоставления услуг таможенными органами, сокращению издержек участников внешнеэкономической деятельности (далее — участники ВЭД) и государства, связанных с таможенным оформлением и таможенным контролем [1]. На сегодняшний день при осуществлении таможенными органами таможенного контроля при перемещении товаров физическими лицами через таможенную границу Евразийского экономического союза (далее — ЕАЭС) ФТС России на постоянной основе совер-

шенствует методы выявления и пресечения нарушений таможенного законодательства ЕАЭС и Российской Федерации.

Выбор объектов и форм таможенного контроля на основании п. 4 ст. 310 Таможенного кодекса ЕАЭС (далее — ТК ЕАЭС) осуществляется на основе использования системы управления рисками (далее — СУР). Основной целью ее применения является выявление, прогнозирование и предотвращение нарушений таможенного законодательства. Использование СУР позволяет рационально использовать ресурсы таможенных органов, не уменьшая эффективности таможенного контроля, и освобождает большинство участников ВЭД от излишнего бюрократического контроля¹.

Актуальность темы обусловлена проблемным вопросом отсутствия закрепленного на законодательном уровне понятия «неторговый оборот» товаров для личного пользования физических лиц, которое является базисным при разработке методических рекомендаций (далее — Методические рекомендации) для целей точной идентификации товаров, предназначенных для личного пользования и перемещаемых физическими лицами в воздушных пунктах пропуска при осуществлении таможенного контроля в рамках СУР. Порядок перемещения через таможенную границу ЕАЭС физическими лицами товаров для личного пользования включает в себя при соблюдении определенных условий освобождение от уплаты таможенных пошлин, неприменение к данным товарам мер нетарифного и технического регулирования, а также использование документов на бумажном носителе. На сегодняшний день полная автоматизация таможенного контроля в рамках процесса управления рисками в воздушных пунктах пропуска Российской Федерации отсутствует.

Авиационный вид транспорта является одним из самых распространенных для перемещения физических лиц. В настоящее время существует ряд трудностей проведения таможенного контроля в отношении товаров для личного пользования физических лиц при использовании данного вида транспорта, таких как: минимальные сроки проведения анализа и выбора объектов контроля; одновременное нахождение в зоне таможенного контроля значительного количества пассажиров при ограниченном количестве должностных лиц таможенных органов; минимальный набор сведений о лицах, перемещающих товары, отсутствие сведений в формализованном виде; необходимость идентификации конкретных объектов контроля из общего объема пассажиров.

Все вышеперечисленные проблемные вопросы, ежегодный рост (рис. 1) пассажиропотока (соответственно, товаров для личного пользования физических лиц) и увеличение обследованных объектов в рамках таможенного контроля (на примере кинологических служб, рис. 2) предопределяют постоянный рост нагрузки должностных лиц таможенных органов, вследствие чего возникает необходимость внедрения новых методов повышения эффективности таможенного контроля и качества таможенных услуг, в отношении прибывающих/убывающих пассажиров в воздушных пунктах пропуска.

Исходя из специфики перемещения пассажиров в воздушных пунктах пропуска, эффективность проведения таможенного контроля с использованием СУР основывается в первую очередь на профессиональных знаниях должностных лиц таможенных органов, результатах правоохранительной деятельности и взаимодействии с контролирующими органами. Следовательно, главной задачей таможенного инспектора в воздушном пункте пропуска является контроль соблюдения таможенного законодательства и борьба с нарушением таможенных правил, таких как незаконное перемещение через таможенную границу товаров для предпринимательских целей под видом товаров для личного пользования.

¹ Сб. по управлению рисками ВТО «WCO Customs Risk Management Compendium» / пер. с англ. USA, 2014.

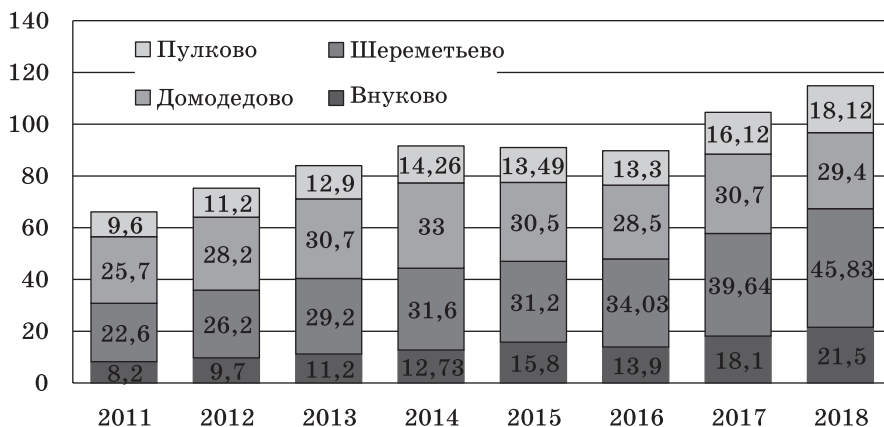


Рис. 1. Динамика пассажиропотока в аэропортах Внуково, Шереметьево, Домодедово и Пулково с 2011 по 2018 г. (млн чел.)

Fig. 1. Dynamics of a passenger traffic at Vnukovo, Sheremetyevo, Domodedovo and Pulkovo Airports from 2011 to 2018 (million people)

Источник: Статистические данные о динамике пассажиропотока в крупных аэропортах. Официальные сайты аэропортов Внуково, Шереметьево, Домодедово и Пулково [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vnukovo.ru/>; <https://www.svo.aero.ru/>; <https://www.dme.ru/>; <https://pulkovoairport.ru/> (дата обращения: 12.12.2018).



Рис. 2. Обследованные объекты кинологами в период с 2013 по 2018 г. (тыс. ед.)

Fig. 2. The objects surveyed by cynologists during the period from 2013 to 2018 (one thousand units)

Источник: Ежегодный сборник «Таможенная служба Российской Федерации» (2013, 2014, 2015, 2016, 2017 и 2018 годов) // Официальный сайт ФТС России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.customs.ru> (дата обращения: 12.12.2018).

Как показывает практика, нарушение таможенного законодательства физическими лицами, при перемещении большого количества одинаковых товаров одного рода (фасона, размера) в ручной клади в воздушных пунктах пропуска, связано в первую очередь с незнанием критериев (стоимостных, весовых и количественных) отнесения товаров к коммерческой партии. К примеру, в Российской Федерации при реализации

таможенного контроля в рамках СУР применяются стоимостные и весовые нормы беспошлинного ввоза товаров физическими лицами, установленные Решениями Совета Евразийской экономической комиссии (например: от 20.12.2018 № 107, от 01.11.2018 № 91). Однако количественные критерии беспошлинного ввоза товаров физическими лицами не установлены ни в одном из нормативных документов. В целях повышения эффективности таможенного контроля и качества таможенных услуг ФТС России следует обратить внимание на международный опыт таможенного контроля¹.

Так, в Норвегии реализовано упрощенное таможенное декларирование и уплата таможенных платежей в отношении ввозимых товаров физическими лицами с использованием мобильного приложения норвежской таможенной службы, позволяющего оплатить таможенные платежи непосредственно с мобильного телефона.

В Республике Абхазия применяется Временный порядок перемещения физическими лицами через таможенную границу товаров не для коммерческих целей, разработанный в соответствии с Таможенным кодексом Республики Абхазия и регламентирующий в свободном доступе критерии (весовые, стоимостные, количественные) отнесения товаров к товарам для личного пользования.

В Финляндии функционирует информационная система по пассажирским перевозкам на воздушном транспорте, построенная на концепциях PNR (Passenger Name Record) и API (Advanced Passenger Information), в соответствии с которыми все авиакомпании, осуществляющие свои полеты через страны Европейского союза, в обязательном порядке направляют предварительную информацию в компетентные службы о пассажирах, забронировавших авиабилеты и зарегистрировавшихся на посадку в самолет. Тем самым реализована возможность автоматического таможенного контроля как пассажиров, так и товаров, которые они перемещают.

В Китайской Народной Республике на базе Чханьцзянской таможни проводится эксперимент по внедрению принципа «Двойной автоматической выборки». Суть принципа заключается в том, что система таможенного контроля, применяемая в рамках СУР, не только автоматически выбирает объекты таможенного контроля, но и сотрудника таможенного органа, который будет фактически осуществлять таможенный контроль.

В Республике Беларусь информация о критериях (табл.) отнесения товаров для личного пользования физических лиц представлена в методических рекомендациях по определению предназначения и стоимости товаров, перемещаемых физическими лицами, официально опубликованных на сайте Государственного таможенного комитета Республики Беларусь.

Следовательно, для повышения осведомленности физических лиц об отнесении товаров, перемещаемых для личного пользования, к «коммерческим» или «неторговому обороту» необходимо создать в Российской Федерации Методические рекомендации, которые будут содержать: ключевые термины, принципы проведения таможенного контроля в отношении товаров для личного пользования физических лиц, порядок действий должностных лиц таможенного органа для идентификации и таможенного контроля багажа физических лиц, а также максимально приближенные количественные критерии отнесения товаров к «неторговому обороту».

В целях создания Методических рекомендаций необходимо провести анализ структуры понятия «неторговый оборот» товаров для личного пользования физических лиц, по результатам которого будут выявлены связующие элементы (цели, способы перемещения товаров) для определения общего содержания понятия, указанного на рис. 3.

¹ Справочные материалы ФТС России (по состоянию на 13.02.2019): Международный опыт реализации новых методов таможенного контроля // Официальный сайт ФТС России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.customs.ru> (дата обращения: 12.12.2018).

Критерии «неторгового оборота» товаров для личного пользования физических лиц, применяемые в Республике Беларусь

Table. The criteria of “an uncommercial turn” of goods for private use of individuals applied in Republic of Belarus

Частота перемещения	Количество товаров для отнесения к товарам для личного пользования различными категориями лиц
Товары (кроме продуктов питания, авто-, мототранспортных средств)	
1 раз в месяц	Не более 3 единиц одного наименования, при этом не более 5 наименований товаров
1 раз в 7 дней	Не более 1 единицы одного наименования, при этом не более 3 наименований товаров
Чаще, чем 1 раз в 7 дней	1 единицу 1 наименования
Чаще, чем 1 раз в сутки	Только б/у товары, продукты питания, необходимые на время следования
Продукты питания	
1 раз в месяц и чаще	Не более 10 кг продуктов питания
1 раз в 7 дней и чаще	Не более 5 кг продуктов питания, из них алкогольных напитков и пива: не более 1 л — для лиц, пересекающих границу РБ в транспортном средстве; 0,5 л — для лиц, пересекающих границу РБ иным способом (пешком, на велосипеде)
Чаще, чем 1 раз в сутки	Только на путь следования при отсутствии алкогольных напитков и пива

Источник: Подходы, применяемые должностными лицами таможенных органов при определении предназначения товаров, ввозимых на таможенную территорию Евразийского экономического союза физическими лицами с учетом системы управления рисками. Официальный сайт Государственного таможенного комитета Республики Беларусь [Электронный ресурс]. URL: <http://customs.gov.by/> (дата обращения: 12.12.2018).

По результатам проведенного анализа структуры понятия «неторговый оборот» товаров для личного пользования физических лиц сформируем следующее определение термина, его номинирующего: неторговым оборотом товаров для личного пользования физических лиц является процесс перемещения физическими лицами, транспортно-экспедиторскими компаниями или службой курьерской доставки товаров (в том числе с использованием международных почтовых отправлений), предназначенных исключительно для личного пользования физических лиц без их дальнейшей реализации, обусловленный неприменением мер экономического характера, включающий полное освобождение от уплаты таможенных платежей.

Дополнительно следует обратить внимание, что на проблему отсутствия понятия «неторговый оборот» в исследуемой сфере указывает А. А. Измestьев. В своей статье он определяет неторговый оборот, как перемещение товаров, предназначенных для личного пользования (личных, семейных, домашних и иных, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности нужд) физическими лицами, другими словами, это — товары не для продажи, а для личного потребления [2].

Внедрение в практику таможенных органов Методических рекомендаций, а также закрепление в них понятия «неторговый оборот» товаров для личного пользования физических лиц позволит:

1) усовершенствовать таможенный контроль в рамках СУР в воздушных пунктах пропуска и повысить экономическую безопасность Российской Федерации по-

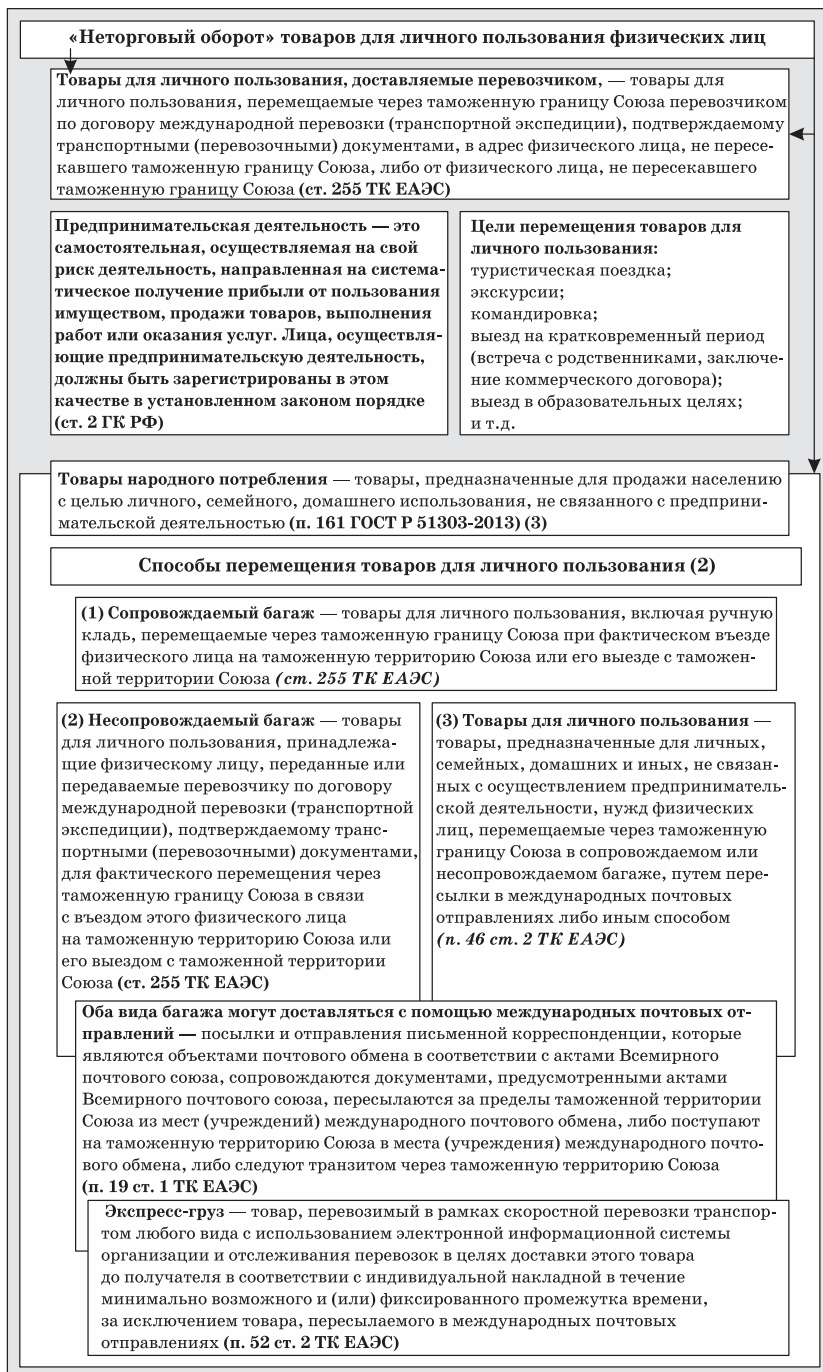


Рис. 3. Анализ основных элементов понятия «неторгового оборота» товаров для личного пользования физических лиц

Fig. 3. Analysis of Basic Elements of a Concept «Uncommercial Turn» of goods for private use of individuals

средством точной идентификации таможенным инспектором товаров, перемещаемых физическими лицами;

- 2) увеличить качество предоставления прибывающим/убывающим пассажирам таможенных услуг в воздушных пунктах пропуска, за счет повышения осведомленности физических лиц об отнесении их товаров к «коммерческим» или «неторговому обороту»;
- 3) обеспечить рост поступлений таможенных платежей в государственный бюджет с помощью выявления таможенными органами коммерческих партий товаров под видом товаров для личного пользования;
- 4) повысить авторитет Российской Федерации как государства-члена ЕАЭС за счет внедрения новых подходов к реализации эффективного таможенного контроля.

Литература

1. *Гупанова Ю. Е.* Понятие «таможенная услуга», «качество таможенной услуги»: проблемы определения // Актуальные проблемы экономики и права. 2010. № 4. С. 205–207.
2. *Измestьев А. А.* Совершенствование таможенных операций и таможенного контроля в отношении товаров, перемещаемых в неторговом обороте // Современные проблемы теории и практики таможенного дела глазами молодых исследователей: материалы Межрегиональной научно-практической заочной конференции, ноябрь 2014 г. / Восточно-Сибирский государственный университет технологий и управления. Улан-Удэ, 2014. С. 96–100.

Об авторе:

Греков Иван Владимирович, аспирант кафедры таможенных операций и таможенного контроля Российской таможенной академии; Grekovivan@gmail.com

References

1. Gupanova Yu. E. Concept "customs service", "quality of customs service": definition problems // Current problems of economy and law [Aktual'nye problemy ekonomiki i prava]. 2010. N 4. P. 205–207. (In rus)
2. Izmestyev A. A. Improvement of customs operations and customs control concerning the goods moved in an uncommercial turn // Modern problems of the theory and practice of customs affairs by eyes of young researchers: materials of the Interregional scientific and practical conference, November, 2014 / East Siberian State University of Technologies and Mmanagement. Ulan-Ude, 2014. P. 96–100. (In rus)

About the author:

Ivan V. Grekov, Graduate student of the Chair of Customs Operations and Customs Control of Russian Customs Academy (Moscow region, Lyubertsy, Russian Federation); Grekovivan@gmail.com

Институт наблюдателей на выборах как фактор легитимации власти в современной России

Егорова А. В.

Санкт-Петербургская избирательная комиссия, Санкт-Петербург, Российская Федерация; 4153142@mail.ru

РЕФЕРАТ

Необходимость укрепления институциональных основ организации подготовки к проведению общероссийских выборов, обусловленная фрагментарными вспышками протестных настроений, появившихся в период 2011–2012 гг. в преддверии думских и президентских выборов в Российской Федерации и призванных пошатнуть веру российских граждан в государственные институты власти, привела к развитию и адаптации под новые задачи такой формы участия граждан в избирательном процессе, как наблюдение. Институт наблюдателей выступает гарантом соблюдения избирательных прав граждан, обеспечивает высокий уровень прозрачности и открытости электорального процесса, позволяет не допускать появления потенциально возможных нарушений и давать оценку законности проведенного голосования при выборе кандидатов на посты властных структур. Настоящая статья рассматривает феномен общественного контроля на выборах в контексте инструментальной базы легитимации властных структур в Российской Федерации.

С 2011 г. институт наблюдателей претерпел ряд существенных изменений. Помимо увеличения численности граждан, участвующих в процессе наблюдения на выборах, значительно возрос уровень их квалификации, расширился спектр прав наблюдателей, вырос уровень их правовой защищенности. Внесенные накануне выборов Президента Российской Федерации 2018 г. поправки в федеральное законодательство позволили еще в большей степени демократизировать процесс наблюдения за процессом выборов путем включения в состав наблюдателей представителей Общественной палаты Российской Федерации и общественных палат субъектов Российской Федерации. В настоящее время рассматриваются меры по снижению ангажированности наблюдателей в избирательных процессах всех уровней.

Ключевые слова: избирательный процесс, наблюдение, общественные контролеры, легитимация власти, демократизация выборов

Election Observation as Legitimation Factor of Power in Modern Russia

Alla V. Egorova

Saint-Petersburg Election Commission, Saint-Petersburg, Russian Federation; 4153142@mail.ru

ABSTRACT

Fragmentary outbursts of the protest that took place in the run-up to the Russian legislative election and the Russian presidential election in 2011–2012 led to the intensification of observation as a form of democratization of the electoral process. The Institute of Observers acts as a guarantor of the respect of electoral rights of citizens, provides a high level of transparency and openness of the electoral process, allows to identify violations and assess the legality of the vote. This paper examines the phenomenon of the public control over elections in the context of the main tool for legitimizing the power structures in the Russian Federation.

The institute of election monitoring has undergone changes since 2011: number of election observers has grown, the qualification of observers has significantly improved, the range of monitors' rights has expanded, and the level of their protection has risen. The amendments to the Federal Law «On the Election of the President of the Russian Federation» that were adopted before the presidential elections in 2018 allowed to democratize the observation process. Representatives from the Public Chamber of the Russian Federation and regional public chambers were included to the movement of observers. At present, certain measures are being considered to reduce the engagement of observers in electoral processes at all levels.

Наблюдение на выборах как инструмент легитимации властных структур

Свободные выборы — процедура легитимации власти, присущая современным демократическим государствам и показывающая политическую роль граждан в принятии решения о наделении полномочиями определенных властных структур [16, с. 159]. В работах западных политологов условно выделяют как минимум семь функциональных значений выборов, используемых в разных системах: делегирование политического представительства; отбор политической элиты; легитимация тех, кто у власти; контроль над властью; политическая ответственность; создание политических программ; воссоздание образа общественного мнения [25, с. 28].

Серьезные отклонения ряда государств в сторону последней функции, отражающей не реальное волеизъявление народа, а попытку создать видимость избирательного процесса, предоставляя гражданам «выбор без выбора», показывает острую необходимость демократизации выборов. Так, одним из наиболее прогрессивных в настоящее время инструментов повышения прозрачности электорального процесса становится институт наблюдателей [23, с. 425].

Институт наблюдателей, являясь одним из самых молодых элементов избирательной системы, представляет собой неотъемлемую часть демократически развивающегося государства. Общественное наблюдение повышает уверенность электората в справедливости выборов, создает атмосферу открытости и гласности, что способствует повышению явки избирателей в день голосования и позволяет сформировать четкий вектор суверенного развития в стране [24].

Еще Аристотель писал о необходимости общественного контроля за государственными должностными лицами и верховными правителями, считая его главным условием гармоничного развития государства, где государственная власть и гражданское общество тесно взаимосвязаны и сбалансированы. Наблюдение, как одна из форм общественного контроля, существовало всегда и с древних времен осуществлялось лицами и органами, занимающимися организацией выборного процесса. Наибольшую популярность движению наблюдателей придает его международная форма, первый случай которой датируется 1857 г., когда европейская Комиссия представителей Австрии, Великобритании, Франции, Пруссии, России и Турции наблюдала за всеобщими выборами на спорных территориях Молдавии и Валахии [19, с. 1–3]. В последние два десятилетия наблюдение за выборами стало международной нормой, подкрепленной необходимостью подтверждения законности выбранной власти [11].

Основной функцией международного наблюдения согласно теории Дж. Акерлофа и С. Хайд становится подтверждение легитимности власти определенного государства в мировом сообществе. С. Хайд утверждает, что каждый субъект международных отношений предпочитает сотрудничать с теми, кто имеет надежную репутацию. В условиях всеобщей демократизации подтверждение честных выборов представителями разных стран становится индикатором доверия к тому государству, где выборы проходят. Мониторинг выборов иностранными контролерами приводит в конечном счете к росту престижа страны, увеличению торговой и инвестиционной активности [21].

Наблюдение в ходе избирательного процесса является ценным инструментом на пути к улучшению качества выборов. Работа наблюдателей способствует продвижению и защите гражданских и политических прав участников электорального процесса, выявлению слабых сторон выборной практики и ее усилению [14, с. 80–81].

Национальное наблюдение, в свою очередь, является способом активизации гражданского участия в политическом процессе, которое дает возможность оценить соответствие избирательного процесса законодательству определенной страны и международным стандартам, сокращая влияние политических интересов участников выборов [22, с. 3].

Особенности движения общественных контролеров в Российской Федерации

Активизация движения общественных наблюдателей в России произошла в период 2011–2012 гг. в преддверии выборов депутатов в Государственную Думу Российской Федерации и президентских выборов. Выдвижение В. В. Путина на пост президента, а также дальнейшее укрепление институтов российского государства породили наряду с волной общенародной поддержки протестные проявления среди отдельных категорий российских граждан (особенно заметные в столицах и больших городах) [3].

Осознание того, что избирательный процесс в суверенной стране сопровождается попытками последующих манипуляций российским общественным мнением со стороны финансируемых из-за рубежа деструктивных политических сил, пытающихся по модели «оранжевых революций» [1] поставить под сомнение легитимность выбора российского народа, побудило огромное количество граждан выступить за повышение прозрачности выборов, посредством участия в наблюдении за ними. В 2011 г. на выборах в Госдуму общественными контролерами стали 260 тыс. человек [13].

Институт наблюдения и участие в данном процессе не стали новинкой для россиян, однако события 2011–2012 гг. послужили отправной точкой для активного развития движения и его качественной трансформации. За последние 7 лет произошел ряд позитивных, с точки зрения легитимации власти, изменений.

Во-первых, появилось большое количество разнонаправленных и динамично развивающихся общественных организаций, деятельность которых направлена на повышение уровня и качества проведения избирательных компаний. Ассоциации «Голос», «Гражданин наблюдатель», «СОНАР», «Корпус наблюдателей за честные выборы» и др. координируют движение мониторинга избирательного процесса, начиная с привлечения граждан к добровольной деятельности по наблюдению за выборами, заканчивая активной поддержкой общественных контролеров в день голосования. Кроме того, организациями гражданского общества созданы и постоянно актуализируются методические рекомендации, справочники и инструкции по изучению избирательного законодательства, позволяющие в значительной мере улучшить степень эффективности работы наблюдателей [15, с. 59–60]. В 2017 г. свое функционирование начала электронная интернет-платформа «Национальный общественный мониторинг», объединяющая ведущие общественные организации в области защиты избирательных прав граждан и позволяющая организовать оперативный сбор данных от наблюдателей в день голосования [12, с. 30].

Во-вторых, четко проглядывается тенденция долгосрочного наблюдения российскими контролерами. Одним из основных инструментов, позволяющих фиксировать нарушения электорального процесса не только в момент голосования, но и до, и после, является проект «Карта нарушений», запущенный «Голосом». Интернет-платформа позволяет собирать и аккумулировать информацию о несоблюдении избирательного законодательства в РФ, после чего факт нарушения передается в избирательную комиссию, а также в случае необходимости в СМИ и правоохранительные органы для дальнейшего рассмотрения ситуации и устранения ее последствий [6].

В-третьих, отмечается перманентный рост числа наблюдателей на выборах. Например, если в 2012 г. на выборах президента Российской Федерации присутствовало 225 тыс. национальных контролеров, то в 2018 г. эта цифра составила 474,5 тыс.¹ Беспрецедентный, стабильный интерес граждан России к общественному наблюдению показывает устойчивый рост гражданской активности, наличие спроса на независимое наблюдение за выборами [9, с. 93].

Причинами такого значительного увеличения числа граждан, решивших занять позицию наблюдателя на выборах президента в 2018 г., стало признание института наблюдателей эффективной мерой легитимации власти.

Стоит отметить, что благодаря беспрецедентному информационному давлению западных СМИ на российское общественное мнение, степень институционального доверия к государственным органам власти в Российской Федерации, согласно последним исследованиям «Левада-Центра», частично снизилась, достигая значений 2012–2013 гг. (рис.). Так, например, по замерам «Левада-Центра», доверие к президенту в период с 2017 по 2018 г. упало сразу на 17 пунктов, практически сравнявшись с уровнем 2013 г. Институциональное доверие граждан к Государственной Думе, Совету Федерации и Правительству также имеет схожую тенденцию. Относительно стабильным остается отношение к местным органам власти, пик доверия населения к которым был достигнут в 2015 г., составив 32%, а после снова вернулся к показателям 2013 г. и остается неизменным уже несколько лет² [10, с. 61–63].

В то же время население страны показывает положительное отношение к наблюдателям в избирательном процессе. Так, например, результаты исследования, проведенного ВЦИОМ в 2016 г., показали, что 43% населения считает, что присутствие наблюдателей на выборных участках позволяет повысить качество организации процесса электорального волеизъявления граждан. Каждый четвертый заявляет о готовности участвовать в движении общественных контролеров, а 6% опрошенных уже успели поприсутствовать на избирательном участке в качестве наблюдателей³.

По мнению отечественных и иностранных политологов, таких как К. Рогов⁴, А. Гросс⁵ и др., наблюдение является ключевым фактором укрепления суверенных политических режимов. Достижение конечной цели — истинной легитимности власти — это нелегкий, тернистый путь, где общественный контроль играет одну из наиболее важных ролей. Несмотря на отдельные несовершенства самой процедуры, обусловленные определенными ограничениями правового характера, укрепление института наблюдателей представляет собой крайне важный элемент в избирательной системе. К примеру, институциональная революционная партия Мексики, правящая более 70 лет, потеряла свою доминирующую силу, как только оппозиционеры научились эффективно наблюдать за выборным процессом.

Повышение уровня открытости, прозрачности и гласности выборов посредством активного внедрения и продвижения института наблюдателей подтверждается прак-

¹ Число наблюдателей на выборах президента увеличится в два раза за 6 лет [Электронный ресурс] // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/politics/16/03/2018/5aaa73da9a7947ba80a8016b> (дата обращения: 12.12.2018).

² Институциональное доверие [Электронный ресурс] // Левада-центр. URL: <https://www.levada.ru/2018/10/04/institutsionalnoe-doverie-4/> (дата обращения: 12.12.2018).

³ Наблюдатели на выборах — эффективны или бесполезны? [Электронный ресурс] // ВЦИОМ. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115861> (дата обращения: 07.12.2018).

⁴ Рогов К. Наблюдение за выборами — один из ключевых элементов демократизации авторитарных режимов [Электронный ресурс] // Радио Эхо Москвы. URL: <https://echo.msk.ru/blog/partofair/2148464-echo/> (дата обращения: 16.01.2019).

⁵ Какой смысл наблюдать за выборами в России? [Электронный ресурс] // SWI. URL: <https://www.swissinfo.ch/rus/business/> (дата обращения: 11.12.2018).

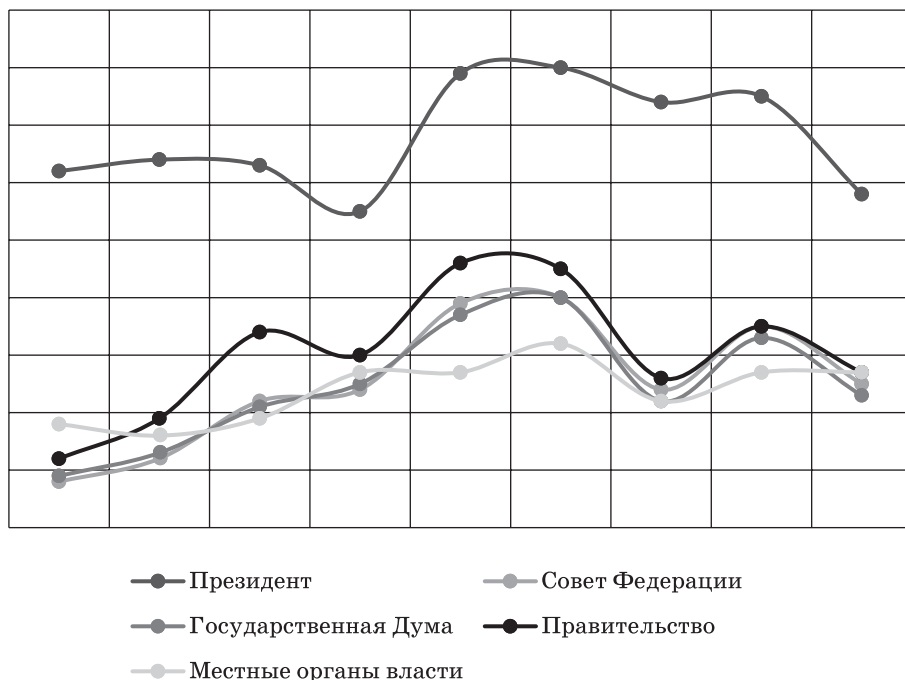


Рис. Уровень доверия граждан к институтам власти
Fig. The level of citizens' trust in government institutions

тическими результатами, снижением количества нарушений там, где присутствуют контролеры и подозрительной активностью деструктивных политических сил там, где их нет. Работа «Полевой эксперимент оценки парламентских выборов в России», опубликованная Р. Ениколоповым, В. Коровкиным, М. Петровой, К. Сониным и А. Захаровым, раскрывает результаты масштабного исследования, проведенного в 2011 г. в момент активизации граждан и их массовом участии в движении наблюдателей на выборах в Государственную Думу. Авторы эксперимента указывают на то, что положительное влияние наблюдателей на ход голосования выразалось даже не столько в фиксации нарушений (наличие которых в юридически признанных процедурах в большинстве случаев не получило своего подтверждения), сколько в том, что сам факт присутствия на избирательных участках наблюдателей от системных парламентских партий, позволял потом эффективно парировать инсинуации некоторых несистемных политических сил о якобы имевшей место «массовой» фальсификации итогов выборов [20].

Курс на легитимность избирательного процесса

Наличие в обществе массового запроса на укрепление государственных структур, поддержки национального суверенитета, породило необходимость выстраивания курса на повышение легитимации общероссийских выборов, что обусловлено максимальным доверием граждан к реализуемому властью политическому курсу [17]. В данном контексте работа наблюдателей, заключающаяся в сдерживании несанкционированных действий деструктивных политических сил, финансируемых из-за рубежа, и направленных на дискредитацию российской власти, оценке качества

выборов и подготовке рекомендаций по улучшению последующих избирательных процессов, показывает свою высокую эффективность на пути укрепления структур государственной власти Российской Федерации. В российском сообществе формируется спрос на совершенствование института наблюдателей, подготовку высокопрофессиональных специалистов в области общественного контроля [5].

В настоящее время права и гарантии наблюдателей постоянно пересматриваются, позволяя им присутствовать при проведении досрочного голосования, знакомиться с реестром открепительных удостоверений и заявлениями о голосовании вне стен, где проходит само голосование и т. д., растет уровень их защищенности, выражающийся в невозможности удаления наблюдателей с избирательного участка без соответствующего решения суда [18, с. 105–108]. Однако основная проблема подтверждения легитимности власти посредством общественного контроля в Российской Федерации — фактическое отсутствие независимого института наблюдения, вызванное определенными ограничениями в законодательстве в области избирательного права, остается. В Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» правом направления наблюдателей на избирательные участки наделяются политические партии и самостоятельно зарегистрированные кандидаты. Федеральное законодательство не наделяет в обязательном порядке общественные объединения правом направлять наблюдателей в участковые избирательные комиссии, оставляя вопрос назначения наблюдателей общественными объединениями другим уровням власти¹.

Таким образом, отечественный институт наблюдения, позволяющий стать общественным контролером только при помощи получения направления от партии или самостоятельно зарегистрированного кандидата, противоречит демократическим принципам, теряя свое основное назначение. При функционировании такой системы высока вероятность ангажированности наблюдателей в пользу тех участников электорального процесса, от которых они выступают [7, с. 108–109].

Первым значительным шагом в сторону демократизации выборов стали поправки, внесенные в Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» в 2017 г., определяющие возможность выдвижения наблюдателей субъектами общественного контроля, в частности Общественной палатой Российской Федерации и общественными палатами субъектов Российской Федерации, которые, в свою очередь, являются политически нейтральными, аккумулируя в себе большое количество разнонаправленных общественных организаций². По словам Александра Точенова, заместителя Секретаря Общественной палаты РФ, Общественная палата РФ заключает договоры об общественном наблюдении с общественными организациями федерального уровня, а общественные палаты субъектов РФ соответственно с региональными³.

Стоит отметить, что активная деятельность Общественной палаты Российской Федерации позволила в короткие сроки заключить свыше 1850 соглашений с различными общественными организациями и направить на выборы 144 тыс. независимых наблюдателей. Такой подход к организации общественного контроля за

¹ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Российская газета — Федеральный выпуск. 2002. № 2974.

² О внесении изменений в Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации»: федер. закон Рос. Федерации от 5 декабря 2017 г. № 374-ФЗ // Российская газета — Федеральный выпуск. 2017. № 7443 (277).

³ «Общественные наблюдатели отработали лучше всех ожиданий» — Элла Памфилова [Электронный ресурс] // Общественная палата Российской Федерации. URL: <https://www.oprf.ru/press/news/2018/newsitem/44604> (дата обращения: 07.01.2019).

выборами позволяет делать оптимистичные выводы в отношении демократизации избирательного процесса¹.

Заключение соглашения о сотрудничестве между Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и Общественной палатой РФ также стало важной вехой на пути к развитию института наблюдения в России². По мнению Э. А. Памфиловой, Председателя ЦИК России, привлечение субъектов общественного контроля к процессу наблюдения на выборах позволит снизить политическое давление, подготовить более квалифицированных, равнодушных к обеспечению избирательных прав и гарантий граждан нашей страны наблюдателей, сделав процедуры выборов чище и прозрачнее³.

Следующим шагом должно стать внесение изменений в части расширения возможностей участия общественных объединений в наблюдении за выборами в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» № 67-ФЗ, который является одним из основополагающих нормативно-правовых актов, регламентирующих возможность деятельности наблюдателей [2, с. 654]. Именно независимый общественный контроль на выборах всех типов и уровней, члены которого заинтересованы в обеспечении равенства прав всех участников избирательного процесса, а не конкретной политической единицы, безусловно, способен обеспечить легитимность выборов [8, с. 135]. Восприятие народом общественных объединений, принимающих участие в наблюдении за выборами, как негосударственных структур, стоящих на страже соблюдения избирательных прав и гарантий граждан России, позволяют населению делать выводы о честности и справедливости результатов голосования, формируют уровень доверия к власти.

Наблюдение становится одним из элементов комплексного решения задач по росту эффективности развития страны посредством успешной реализации прав граждан на участие в формировании властных структур. Общественный контроль в сфере электорального процесса побуждает государственных служащих быть ответственными и компетентными, избегать соблазнов использования нечестных методов на пути к получению власти, а также служит особым видом обратной связи народа и власти, мотивируя государственные органы власти оперативно реагировать на запросы населения, повышая тем самым уровень институционального доверия граждан [4].

Заключение

Активное развитие института наблюдателей, основной функцией которого является контроль за соблюдением законности процедуры электоральных действий, становится одним из основных методов укрепления национальных государственных структур. Национальное и международное наблюдение априори делает выборы более честными, прозрачными и открытыми, повышая уровень доверия населения к выбранному кандидату властной структуры. Качество наблюдательного процесса становится индикатором «чистоты» выборов, что ведет к появлению именно независимого, неангажированного института наблюдателей, способного встать на защиту избирательных прав граждан и отразить настоящее отношение народа к выбранной власти.

¹ Там же.

² Соглашение о взаимодействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Общественной палаты Российской Федерации от 21 ноября 2017 года [Электронный ресурс] // ЦИК РФ. URL: http://www.cikrf.ru/law/agreements/cik_opal.php/ (дата обращения: 05.01.2019).

³ Памфилова: общественные наблюдатели должны зависеть от интересов гражданского общества [Электронный ресурс] // ТААС. URL: <https://tass.ru/politika/5032129> (дата обращения: 07.01.2019).

Литература

1. *Балашов А. И., Ковалев А. А.* Проектное управление как методическая основа обеспечения военной безопасности России на современном этапе // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2018. Т. 14. № 6 (363). С. 1151–1165.
2. *Бердникова Е. В.* Роль общественного контроля в обеспечении демократических выборов в Российской Федерации // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: экономика, управление, право. 2014. № 4. С. 651–662.
3. *Борисова Е. Г., Манохин И. В.* Феномен «Болотной площади» как свидетельство формирования нового социально-политического типа в России // Вестник МГЛУ. 2016. № 3. С. 129–144.
4. *Борисов И. Б.* Общественный контроль — неотъемлемое звено легитимных выборов // Избирательное законодательство и практика. 2016. № 1. С. 41–45.
5. *Вяткина Г. О.* Независимое общественное наблюдение как залог честных выборов // ПРАВО: история и современность. 2018. № 3. С. 122–126.
6. *Гаврилова М. А.* Наблюдение за выборами как инструмент демократической избирательной системы // Вопросы российской юстиции. 2015. № 2. С. 158–159.
7. *Галкин Д. В.* Институт наблюдателей на выборах как форма общественного контроля // Вестник ТвГУ. Сер.: Право. 2017. № 1. С. 106–111.
8. *Елизарова М. А.* К вопросу о совершенствовании института наблюдателей на выборах в Российской Федерации // Актуальные проблемы государства, права и гуманитарных наук. Нижний Новгород : ВГУВТ, 2014. С. 134–136.
9. *Игнатов А. В.* Независимое общественное наблюдение на муниципальных выборах: проблемы правового регулирования в субъектах Российской Федерации // Совершенствование законодательства в сфере защиты прав человека и гражданина: проблемы и перспективы. Иркутск, 2013.
10. *Киселев В. О.* Доверие к политическим институтам в России: опыт социологического мониторинга // ВЦИОМ: Мониторинг общественного мнения. 2014. № 6. С. 51–64.
11. *Комарова Е. В.* Электоральный процесс как субъектно-объектное выражение отношений между гражданином, государством и международным сообществом // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2014. № 7–2. С. 172–180.
12. *Ларина Е. В., Мочалин К. Г.* Институт общественного контроля на выборах президента России в 2018 г. // Русская политология — Russian Political Science. 2018. № 7. С. 29–33.
13. *Нисневич Ю. А.* Политико-правовой анализ парламентских и президентских выборов 2011–2012 гг. Ч. I. Парламентские выборы 2011: протест и фальсификация // Вопросы политологии. 2013. № 10. С. 153–168.
14. *Самарина М. Н.* Наблюдатель как один из субъектов избирательного процесса в РФ // Диалог. 2016. № 1. С. 78–86.
15. *Скокова Ю. А.* Наблюдатели на выборах в России // Социологические исследования. 2015. № 10. С. 57–63.
16. *Стрелков А. А.* Формирование института наблюдения за осуществлением избирательного процесса как средство совершенствования гражданского общества современной России // Вестник МГОУ. 2013. № 5. Т. 2. С. 158–163.
17. *Шамахов В. А., Балашов А. И.* Новая общественно-политическая нормальность и уроки модернизации постсоветской системы государственного управления // Управленческое консультирование. 2016. № 12 (96). С. 6–15.
18. *Шутова В. Н.* К вопросу об изменении статуса наблюдателей на выборах // Деятельность правоохранительных органов в современных условиях. Иркутск : Восточно-Сибирский институт МВД. 2017. С. 105–108.
19. *A decade of monitoring elections: the people and the practice* // OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. 2008. P. 1–3.
20. *Enikolopov R., Korovkin V., Petrova M., Sonin K. et al.* Field experiment estimate of electoral fraud in Russian parliamentary elections // Proceedings of the National Academy of Sciences. 2013. N 2. P. 448–452.
21. *Hyde S., Marinov N.* Information and self-enforcing democracy: The role of international election observation // International Organization. 2014. N 2. P. 329–359.
22. *Kelley J.* Monitoring Democracy: When International Election Observation Works, and Why It Often Fails. NJ. : Princeton University Press. 2012. P. 15.
23. *Ross H.* Protecting the democratic process in Indian in country through election monitoring: a solution to tribal election disputes // American Indian Law Review. 2011–2012. N 2. P. 423–456.

24. Roussias N., Ruiz-Rufino R. «Tying incumbents' hands»: The effects of election monitoring on electoral outcomes // *Electoral Studies*. 2018. N 54. P. 116–127.
25. Wojtasik W. Functions of elections in democratic systems // *Political Preferences*. 2013. N 4. P. 27–35.

Об авторе:

Егорова Алла Викторовна, заместитель Председателя Санкт-Петербургской избирательной комиссии (Санкт-Петербург, Российская Федерация); 4153142@mail.ru

References

1. Balashov A.I., Kovalev A.A. Project management as a methodical basis of ensuring military safety of Russia at the present stage // *National interests: priorities and safety [Natsional'nye interesy: priorityty i bezopasnost']*. 2018. V. 14. No. 6 (363). P. 1151–1165. (In rus)
2. Berdnikova E.V. A role of public control in ensuring democratic elections in the Russian Federation // *News of the Saratov University. New series. Series: economy, management, law [Izvestiya Saratovskogo universiteta. Novaya seriya. Seriya: ekonomika, upravlenie, pravo]*. 2014 No. 4. P. 651–662. (In rus)
3. Borisov E.G., Manokhin I.V. Fenomen of “Bolotnaya Square” as the evidence of formation of new social and political type in Russia // *MSLU Bulletin [Vestnik MGLU]*. 2016. No. 3. P. 129–144. (In rus)
4. Borisov I.B. Public control — the integral link of legitimate elections // *Electoral law and practice [Izbitatel'noe zakonodatel'stvo i praktika]*. 2016 No. 1. P. 41–45. (In rus)
5. Vyatkina G.O. Independent public observation as pledge of fair elections // *Law: history and present [PRAVO: istoriya i sovremennost']*. 2018 No. 3. P. 122–126. (In rus)
6. Gavrilova M.A. Observation of elections as tool of a democratic electoral system // *Questions of the Russian justice [Voprosy rossiiskoi yustitsii]*. 2015 No. 2. P. 158–159. (In rus)
7. Galkin D.V. Institute of observers on elections as a form of public control // *Tver State University Bulletin. Series: Law [Vestnik TvGU. Ser.: Pravo]*. 2017. No. 1. P. 106–111. (In rus)
8. Yelizarova M.A. To a question of improvement of institute of observers on elections in the Russian Federation // *Current problems of the state, law and the humanities. Nizhny Novgorod: VSUWT*, 2014. P. 134–136. (In rus)
9. Ignatov A.V. Independent public observation on municipal elections: problems of legal regulation in territorial subjects of the Russian Federation // *Improvement of the legislation in the sphere of protection of human rights and the citizen: problems and prospects. Irkutsk*, 2013. (In rus)
10. Kiselev V.O. Trust to political institutes in Russia: experience of sociological monitoring // *Russian Public Opinion Research Centre: Monitoring of public opinion [VTsIOM: Monitoring obshchestvennogo mneniya]*. 2014. No. 6. P. 51–64. (In rus)
11. Komarova E.V. Electoral process as subject and object expression of the relations between the citizen, state and international community // *Current problems of humanitarian and natural sciences [Aktual'nye problemy gumanitarnykh i estestvennykh nauk]*. 2014. No. 7–2. P. 172–180. (In rus)
12. Larina E.V., Mochalin K.G. Institute of public control at Russian presidential elections in 2018 // *Russian Political Science [Russkaya politologiya]*. 2018. No. 7. P. 29–33. (In rus)
13. Nisnevich Yu.A. Political and legal analysis of parliamentary and presidential elections of 2011–2012. Part I. Parliamentary elections of 2011: protest and falsification // *Political Science Questions [Voprosy politologii]*. 2013. No. 10. P. 153–168. (In rus)
14. Samarina M.N. The observer as one of subjects of electoral process in the Russian Federation // *Dialog*. 2016. No. 1. P. 78–86. (In rus)
15. Skokova Yu.A. Observers on elections in Russia // *Sociological researches [Sotsiologicheskie issledovaniya]*. 2015. No. 10. P. 57–63. (In rus)
16. Strelkov A.A. Formation of institute of observation of implementation of electoral process as means of improvement of civil society of modern Russia // *MRSU Bulletin [Vestnik MGOU]*. 2013. No. 5. V. 2. P. 158–163. (In rus)
17. Shamakhov V.A., Balashov A.I. The New Socio-Political Normality and the Lessons of the Post-Soviet Modernization of Public Administration // *Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]*. 2016. No. 12 (96). P. 6–15. (In rus)

18. Shutova V.N. To a question of change of the status of observers on elections // Activity of law enforcement agencies in modern conditions. Irkutsk: East Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs. 2017. P. 105–108. (In rus)
19. A decade of monitoring elections: the people and the practice // OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. 2008. P. 1–3.
20. *Enikolopov R., Korovkin V., Petrova M., Sonin K. at al.* Field experiment estimate of electoral fraud in Russian parliamentary elections // Proceedings of the National Academy of Sciences. 2013. N 2. P. 448–452.
21. *Hyde S., Marinov N.* Information and self-enforcing democracy: The role of international election observation // International Organization. 2014. No. 2. P. 329–359.
22. *Kelley J.* Monitoring Democracy: When International Election Observation Works, and Why It Often Fails. NJ. : Princeton University Press. 2012. P. 15.
23. *Ross H.* Protecting the democratic process in Indian in country through election monitoring: a solution to tribal election disputes // American Indian Law Review. 2011–2012. No. 2. P. 423–456.
24. *Roussias N., Ruiz-Rufino R.* «Tying incumbents' hands»: The effects of election monitoring on electoral outcomes // Electoral Studies. 2018. No. 54. P. 116–127.
25. *Wojtasik W.* Functions of elections in democratic systems // Political Preferences. 2013. No. 4. P. 27–35.

About the author:

Alla V. Egorova, Deputy Chairman of the St. Petersburg Election Commission (Saint- Petersburg, Russian Federation); 4153142@mail.ru

Севастополь: особенности местного самоуправления в рамках города федерального значения

Знаменщиков А. О.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; znamm@yandex.ru

РЕФЕРАТ

Наделение Севастополя полномочиями субъекта Российской Федерации, с одной стороны, подчеркивает важное геополитическое значение города для страны, с другой стороны, создает в относительно небольшом городе с активным населением ряд проблем, связанных с осуществлением местного самоуправления в полном значении этого слова.

Ключевые слова: Севастополь, город федерального значения, местное самоуправление, территориальное общественное самоуправление, Стратегия социально-экономического развития города Севастополя до 2030 г.

Sevastopol: Peculiarities of Local Self-Government in the Frame of City of Federal Significance

Artem O. Znamenshchikov

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPA), Saint-Petersburg, Russian Federation; znamm@yandex.ru

ABSTRACT

The empowerment of Sevastopol of the constituent entity of the Russian Federation, on the one hand, underlines the importance of the geopolitical significance of the city for the country, on the other hand, in a relatively small city with an active population creates a number of problems associated with the fulfillment of local self-government in the outright meaning of this word.

Keywords: Sevastopol, the federal city, local government, territorial public self-government, Strategy of social and economic development of the city of Sevastopol till 2030

Наделение Севастополя полномочиями субъекта Российской Федерации, с одной стороны, подчеркивает важное геополитическое значение города для страны, с другой стороны, создает в небольшом городе с активным населением ряд проблем, связанных с осуществлением местного самоуправления в полном значении этого слова.

Определенный конфликт между самоуправлением территорий и необходимостью исполнения государственных функций присущ всем городам-субъектам РФ, поскольку в конституции Российской Федерации и законе о местном самоуправлении недостаточно детально прописаны все особенности осуществления МСУ в субъектах. Неслучайно конфигурация муниципалитетов и уровень их полномочий различаются во всех трех городах федерального значения: Санкт-Петербурге, Москве и Севастополе¹. Только в Севастополе ситуация осложняется еще и наличием крупного объ-

¹ Под конфигурацией имеется в виду одноуровневая петербургская и двухуровневая московская системы местного самоуправления, когда на одной и той же территории функционируют и органы МСУ, и органы государственной власти (управы).

екта Министерства обороны — базы Черноморского флота, нахождение которой не может не накладывать отпечаток на стратегию развития города, а самим фактом перехода в состав России из соседнего государства со всеми вытекающими последствиями. Здесь мы подразумеваем целый ряд компонентов: соседство с государством, текущее руководство которого заинтересовано в формировании социально-политического недовольства населения, энергетическую и водную блокаду полуострова, необходимость проведения серьезной работы по включению субъекта в правовое поле РФ, а также неблагоприятное градостроительное и документально-архивное наследство, когда многие правоустанавливающие документы оказались недоступными по разным причинам.

С самого начала многих волновал вопрос: а нужен ли Севастополю статус города федерального значения? Апелляция к тому, что Севастополь традиционно имел особый статус в данном случае является не совсем корректной. Ведь статус города-крепости в царской России и статус города республиканского подчинения в советское время имеют мало общего с современным городом федерального значения. Субъектность в данном контексте подразумевает большие автономии и законодательные полномочия. Тогда как статус города республиканского подчинения, напротив, подразумевал чисто внешнее управление непосредственно республиканскими властями. Схожесть статусов только в том, что в обоих случаях город не зависит от решений, принимаемых в том субъекте, который его окружает.

Также стоит отметить, что полномочия города федерального значения (ГФЗ) в определенной степени влияют на конфликт между желанием населения принимать большее участие в решении вопросов местного значения, необходимостью для городских властей исполнять государственные функции и жестким контролем со стороны федерального центра процессов социально-экономического и политического развития нового, стратегически важного субъекта, имеющего важнейшее значение в военном отношении.

Конституцией и законодательством РФ гарантируется право территориальных сообществ решать вопросы местного значения непосредственно или через избираемые органы местного самоуправления. Это право закреплено и в постановлении «О принципах местного самоуправления в государствах — участниках Содружества»¹.

В одной из своих работ д. ю. н. Ю. М. Алпатов не просто говорит о важности местного самоуправления, так как оно «с одной стороны, затрагивает важнейшие жизненные интересы населения, а с другой — наиболее близко к нему», но и призывает, говоря о самоуправлении в ГФЗ, к обязательному созданию «городской целевой программы, направленной на поддержку развития местного самоуправления» [1].

С одной стороны, российское законодательство предоставляет всем гражданам нашего государства законный механизм прямого участия населения в решении вопросов местного значения. С другой — в Севастополе осознают необходимость в четко выстроенной вертикали государственной власти. И опять же, с одной стороны, горожане хотят иметь возможность определять стратегию развития города, с другой стороны, плюрализм мнений порождает затяжные споры между различными группами населения по поводу перспектив развития города, формируя некий дуалистический взгляд на модель управления городом.

В итоге мы видим, как севастопольский дуализм накладывается на двойственное видение модели управления городов-субъектов федерации, которое определяется как борьба централизованного и децентрализованного способов управления территорией.

¹ См. Постановление Межпарламентской ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств от 28 октября 1994 года [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901880427> (дата обращения: 20.04.2019).

Если специфику ГФЗ охарактеризовать кратко — то это особая политическая и территориальная организация власти на местном уровне. Города-субъекты РФ разделяются на внутригородские территории — муниципальные образования. В Санкт-Петербурге их количество составляет 111, а в Москве их насчитывается целых 146 единиц¹. В Севастополе таких территорий на порядок меньше: на данный момент зарегистрировано десять муниципальных образований. Также стоит отметить политические особенности управления городов федерального значения: в целях определенной централизации власти ряд полномочий муниципальных образований перешел в ведение субъекта.

Города-субъекты (если брать и мировые примеры вроде Берлина или Лондона), как правило, представлены крупными мегаполисами. Наладить городское хозяйство и обеспечить на территории гигантского города качество жизни, соответствующее современным стандартам, невозможно без учета потребностей и интересов его жителей, без их поддержки или хотя бы согласия по наиболее важным проблемам городского развития и долгосрочного планирования, учитывающего общественное мнение. «Одним из наиболее действенных инструментов городского развития становится стратегическое планирование, призванное сформулировать миссию города, определить цели и задачи, главный вектор поступательного движения» [2, с. 100], — считает кандидат политических наук Р. М. Вульфович.

Севастополь также нуждается в определении своей миссии, сформулированной и закрепленной в «Стратегии социально-экономического развития», но даже самая идеальная «Стратегия» не будет успешной без принятия этой миссии горожанами, без их вовлечения в ее реализацию. А для этого они должны видеть свои реальные возможности в решении городских вопросов, особенно с учетом компактности и сравнительно небольшой численности населения субъекта. Тем более что севастопольцы, мужественно оборонявшие свой город не в одной войне, традиционно имеют активную гражданскую позицию, которую они продемонстрировали на референдуме 2014 г. Это подтверждается и тем фактом, что в городе с населением 443 тыс. человек официально зарегистрировано 928 общественных организаций².

Федеральный закон о местном самоуправлении позволяет развивать МСУ в городах федерального значения, используя в решении местных вопросов, с одной стороны, инициативу жителей внутригородских муниципальных образований и вместе с тем обеспечивая необходимую централизацию городского управления, эффективное социально-экономическое развитие субъектов.

Из всех трех российских ГФЗ полномочия внутригородских районов Севастополя самые минимальные. Некоторых севастопольцев не устраивает закрепившееся положение дел с учетом того фактора³, что переход из-под юрисдикции

¹ Закон г. Москвы от 6 ноября 2002 года № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» (с изменениями на 20 февраля 2019 года) [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/3640419> (дата обращения: 20.04.2019).

² По данным портала Госуслуг [Электронный ресурс]. URL: <http://unro.minjust.ru/NKOs.aspx> (дата обращения: 20.04.2019).

³ См.: Стратегия социально-экономического развития Севастополя [Электронный ресурс] // Новости Севастополя. URL: <https://sevaborona.info/strategiya-socialno-ekonomicheskogo-razvitiya-sevastopolya/> (дата обращения: 10.04.2019); «Наш Севастополь» представил жителям города свой вариант концепции развития Севастополя [Электронный ресурс] // Онлайн газета «Новый Севастополь». URL: http://newsebastopol.com/news/novosti_sevastopolya/Nash_Sevastopol_predstavil_na_sud_sevastopolitsev_svoyu_alternativnyuyu_kontseptsiyu_razvitiya_goroda (дата обращения: 12.04.2019); *Побережный П.* Местное самоуправление в Севастополе — реальность или миф? [Электронный ресурс] // Севастопольская правда. URL: <http://sev-pravda.ru/mestnoe-samoupravlenie-v-sevastopole-realnost-ili-mif.html> (дата обращения: 10.04.2019); *Власть народу, или Местное самоуправление в Севастополе* [Электронный ресурс] // Новости Севастополя. URL: <https://sevaborona.info/vlast-narodu-ili-mestnoe-samoupravlenie-v-sevastopole/> (дата об-

Украины в Россию был осуществлен благодаря, в том числе, и активной позиции горожан.

Неслучайно так непросто формировалась, дорабатывалась и принималась «Стратегия социально-экономического развития города Севастополя до 2030 года», положения которой не раз обговаривались с общественностью и экспертами. Предстояло учесть инвестиционные интересы бизнеса, социально-экономические пожелания горожан, культурно-исторический и геополитический контекст.

Многие интересы, определяющие в конечном итоге визуальный образ города и стратегию его развития, замыкаются на земельно-территориальные вопросы. В городах-субъектах Российской Федерации «градостроительный кодекс устанавливает перечень документов планирования внутренних территорий, а также указывает, что в случае, если местными актами не определены вопросы в сфере градостроительства, их решение берут на себя власти субъекта. Кроме того, на территорию этих городов распространяется действие специальных норм налогового, гражданского и уголовного законодательства»¹.

Например, сравнивая Севастополь и Санкт-Петербург как два субъекта, не имеющих столичного статуса, можно отметить, что система управления Санкт-Петербурга имеет централизованную структуру, при которой большинство полномочий сосредоточено на уровне субъекта РФ, т.е. общегородском уровне управления. То есть большинство оперативных и стратегических решений принимается правительством города и органами государственной исполнительной власти субъекта РФ.

Районы мегаполиса не имеют полномочий по принятию самостоятельных политических решений, а исполняют политическую волю городской власти, продолжая, по сути, советскую традицию.

При этом если рассматривать большинство городов мира схожего масштаба, можно отметить в них наличие более выраженной децентрализации. Мы видим, что разграничение полномочий и функций между всеми уровнями управления лежит в основе процесса управления. Это допускает наличие иных подходов к роли административного района, который может выполнять ряд функций более самостоятельно.

С другой стороны, сторонники децентрализации, нередко приводящие в качестве примерной модели Лондон или Берлин, не учитывают своеобразие, связанное с относительно небольшим количеством населения, да еще компактно проживающим. Например, в Берлине ограниченной автономией обладают достаточно крупные районы с численностью населения от 200 до 400 тыс. человек. В Севастополе численность населения составляет немногим более 400 тыс. По этому показателю субъект входит в десятку самых малочисленных, занимает 77-е место, но всем остальным российским субъектам, оставшимся позади Севастополя, да и большинству обогнавших его, не требуется сохранение единства городского хозяйства, в силу того, что они представлены не одним лишь компактным городом.

Эксперты, в частности В. Б. Зотов, формулируют принцип необходимости следующим образом: «Из принципа сохранения единства городского хозяйства следует, что удовлетворение потребностей населения в ряде жизненно важных услуг, традиционно относимых к муниципальным, должно быть организовано не на муниципальном, а на городском (т.е. государственном) уровне. Типичными примерами таких сфер являются водоснабжение, теплоснабжение, городской транспорт» [3].

ращения: 10.04.2019); Под шумок с парком «Патриот» в Севастополе появилась некая Стратегия развития [Электронный ресурс] // Информер. URL: <http://ruinform.com/page/pod-shumok-s-parkom-patriot-eksperty-podderzhali-strategiju-razvitija-sevastopolja> (дата обращения: 10.04.2019).

¹ Города федерального значения Российской Федерации: примеры, особенности статуса [Электронный ресурс] // BusinessMan.ru. URL: <https://businessman.ru/new-goroda-federalnogo-znacheniya-rossijskoj-federacii-primery-osobennosti-statusa.html> (дата обращения: 18.04.2019).

Поэтому неудивительно, что децентрализация в управлении крупными городами по факту ограничена и не может быть реализована в полном объеме. «Однако при этом следует избегать перерождения местного самоуправления в государственное и потери внутреннего содержания данного института публичной власти» [4].

Однако Севастополь является не настолько крупным городом, по численности и значению он вполне сопоставим с Калининградом, имеющего статус городского округа. Отсутствие статуса субъекта федерации не мешает Калининграду развивать культурную, туристическую, производственную сферы.

Если говорить о Севастополе, безусловно, тяжелое земельно-правовое наследство, необходимость проведения реформ городского хозяйства и инфраструктуры подчеркивают необходимость концентрации усилий на решении ключевых задач в рамках единой стратегии, что плохо стыкуется с фрагментированной структурой управления. Возможно поэтому, несмотря на то, что роль и функции МСУ воспринимаются неоднозначно в обоих городах-миллионниках — Санкт-Петербурге и Москве — наибольшие трудности с определением значения МСУ и его функционала испытывает именно Севастополь¹.

Компактное и активное местное сообщество хочет играть более активную роль в жизни города. Но при этом в рамках города-субъекта органы местного самоуправления внутригородских территорий в полной зависимости от органов госвласти субъекта РФ. Полномочия, позволяющие местным советам и населению влиять на важные события в городе, довольно ограничены.

Федеральное законодательство в ст. 79 ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», предоставляет для ГФЗ большую самостоятельность в вопросах организации местного самоуправления на их территории по сравнению с другими субъектами. И, по мнению отдельных активистов Севастополя, Законодательное собрание города-субъекта, определяя круг полномочий муниципальных внутригородских советов, чрезвычайно минимизировало их.

Севастопольцы указывают, что такая практика противоречит духу Европейской хартии местного самоуправления и Конституции РФ, ведь именно местные проблемы, нерешаемые или плохо решаемые, составляют основную часть общественного недовольства горожан.

По мнению активистов, закон г. Севастополя от 30 декабря 2014 г. № 102-ЗС «О местном самоуправлении в городе Севастополе», вступивший в силу 10. 01. 2015 г., убивает местное самоуправление, отдавая муниципальным советам, по сути, декоративную роль².

В качестве аргумента ими приводится сравнение вопросов местного значения и полномочий органов МСУ, выписанных в гл. 3 «Вопросы местного значения», с аналогичной главой в базовом Федеральном законе № 131-ФЗ. «Наши Советы муниципальных образований по сравнению с аналогичными Советами на материке лишены порядка 34 полномочий».

Также можно отметить, что из числа вопросов, подлежащих прохождению через процедуру публичных слушаний, изъяты такие, как:

- 1) проекты правил землепользования и застройки;
- 2) проекты планировки территорий и проекты межевания территорий;
- 3) проекты правил благоустройства территорий;
- 4) вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства;
- 5) вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства;

¹ *Побережный П.* Местное самоуправление в Севастополе — реальность или миф?

² *Власть народу, или Местное самоуправление в Севастополе.*

б) вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки¹.

В то же время жители Калининграда могут влиять на решение указанных выше вопросов в своем городе через процедуру публичных слушаний. Это прописано в Уставе города.

Какие же выводы напрашиваются в результате анализа вышеизложенной ситуации. Очевидно, что условия для реализации и развития самоуправления в крупных городах-миллионниках совершенно иные, чем в более мелких поселениях, где структура местного сообщества более проста и понятна. В мегаполисах люди могут жить, учиться, работать и отдыхать в разных районах. Благодаря чему авторы муниципальной реформы и полагали в свое время, что в рамках мегаполиса складывается единое сообщество, и разумно, чтобы оно управлялось единым органом власти.

На наш взгляд, очень сложно распространить на ГФЗ общие положения, содержащиеся в законодательстве о местном самоуправлении. Также неправильно оставлять формирование структуры местного самоуправления полностью в компетенции самих этих городов, учитывая определенное институциональное противоречие, состоящее в том, что МСУ в некотором роде подрывает монополию ГФЗ на осуществление властных полномочий. МСУ всегда будет рассматриваться общегородскими органами власти как своеобразный конкурент, поскольку оно ограничивает монопольные притязания общегородских органов на власть и управление. Поэтому по определенным направлениям необходимо особое федеральное регулирование данного вопроса.

«С одной стороны, в условиях существенной централизации функций на верхних уровнях управления данными городами особенно важно, чтобы местные органы были приближены к населению, могли адекватно отражать его интересы и предпочтения. С другой стороны, особая роль местных органов как противовеса тенденции к бюрократизации и монополизации власти предполагает, что они должны обладать достаточно существенными ресурсами и иметь значительный политический вес»².

Нельзя пренебрегать и международным опытом развития территорий, который демонстрирует, что многоуровневые структуры даже в развитых странах приводят к росту административных барьеров и оказываются неблагоприятными в плане улучшения инвестиционного климата.

Также многоуровневые структуры отличаются высокой конфликтностью. В частности, между муниципалитетами и общегородской властью, когда интересы жителей могут приноситься в жертву противостояния различных властных структур. Обостряется проблема разделения полномочий, какие-то функции неизбежно пересекаются, какие-то пропадают из поля зрения и властных структур, появляется возможность перекладывать ответственность друг на друга, игнорируя потребности жителей. В то же время самих жителей раздражает, когда существует много точек принятия решений по их проблемам и надо разбираться, куда с какой проблемой обращаться.

Вместе с тем ошибочно полагать, что чем меньше перечень вопросов, в решении которых жители могут принимать непосредственное участие, тем лучше для города. Возможно, для города, переживающего кардинальную реформу всех отраслей

¹ Закон города Севастополя «О местном самоуправлении в городе Севастополе» (в редакции Закона города Севастополя от 06.02.2017 № 319-ЗС; от 05.12.2017 № 387-ЗС) [Электронный ресурс]. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&backlink=1&nd=220014946&page=1&rdk=210 (дата обращения: 12.04.2019).

² Особенности муниципального управления в городах федерального значения [Электронный ресурс]. URL : <http://www.bestreferat.ru/referat-154760.html> (дата обращения: 12.02.2019).

и структур на начальном этапе минимизация полномочий внутригородских муниципальных советов была необходима, особенно принимая реализацию на его территории нескольких федеральных целевых программ, но, тем не менее, для дальнейшего развития важно более активное вовлечение местного населения в решение вопросов местного значения.

Необходимость сохранить единство городского хозяйства препятствует наделению внутригородских МО всем объемом полномочий, определенных Федеральным законом 2003 г. не только для городских округов, но даже для городских поселений. Поэтому важно правильно определить, на каком уровне власти наиболее эффективно могут быть выполнены те полномочия, которые передаются муниципалитетам в ГФЗ, и обеспечить источники их финансирования.

«За внутригородскими территориями в первую очередь должно закрепляться оказание услуг, не имеющих экономии на масштабе, предоставление которых возможно в условиях конкурентной среды и потребление которых имеет локальный характер. В условиях городов федерального значения важно также участие местных органов власти в решении общегородских вопросов, в первую очередь связанных с планированием землепользования и строительством»¹.

По сравнению с текущим положением объем этих полномочий может быть расширен за счет следующих вопросов местного значения:

- организация озеленения и благоустройства территории;
- мероприятия, направленные на ремонт, содержание улиц, не имеющих общегородского значения;
- контроль за использованием земель в границах муниципального образования;
- создание условий развития сферы общественного питания, торговли и бытового обслуживания (за исключением объектов, имеющих общегородское значение), согласование размещения перечисленных объектов;
- обустройство мест массового отдыха (локального значения).

Отдельно стоит отметить, что для ГФЗ большое значение имеет создание эффективно действующей системы территориального общественного самоуправления (ТОС). Решение многих проблем из сферы жизнеобеспечения населения становится более эффективным и экономически выгодным, когда люди связаны общими интересами благодаря территории совместного проживания и знают друг друга.

Это и благоустройство территорий, и оказание помощи пожилым людям, и организация досуга и занятости детей и подростков, проведение дворовых праздников и спортивных соревнований, защита прав и интересов жителей и многое другое.

Поскольку специфика городов-субъектов осложняет формирование местных сообществ на территории внутригородских муниципальных образований, в том числе и по некоторым причинам, которых мы выше коснулись, развитию ТОС следует уделять особое внимание.

Власти Севастополя понимают (или, во всяком случае, это декларируют), что ТОС решит большое количество социально значимых вопросов жизнедеятельности города, но вместе указывают на ряд объективных и субъективных проблем, сдерживающих развитие системы территориального общественного самоуправления:

- 1) недостаточная активность населения по осуществлению прав в области самоуправления;
- 2) отсутствие четкого механизма взаимодействия ТОС с органами МСУ;
- 3) недостаточность материально-технического обеспечения ТОС;

¹ Особенности муниципального управления в городах федерального значения [Электронный ресурс]. URL : <http://www.bestreferat.ru/referat-154760.html> (дата обращения: 12.02.2019).

4) низкий уровень информированности населения по вопросам создания и направления деятельности ТОС¹.

По мнению составителей программы, основными факторами риска ее реализации являются несовершенство правовой базы, а также несвоевременное и недостаточное финансирование за счет средств бюджета города.

Тем не менее, власти Севастополя должны приложить максимум усилий на устранение факторов, препятствующих развитию ТОС. С учетом того, что полномочия органов местного самоуправления из всех трех городов-субъектов минимальны, именно вовлечение населения в территориальное общественное самоуправление станет клапаном и местом приложения общественной активности, даст жителям ощущение, что к их мнению прислушиваются. «Налаживание эффективного взаимодействия муниципалитетов с органами ТОС, передача в их компетенцию отдельных видов муниципальной деятельности вместе с финансовыми ресурсами будет способствовать развитию демократических процессов в городах федерального значения»².

Мы неслучайно в данной статье, посвященной вопросам реализации местного самоуправления на территории Севастополя, упоминали Стратегию социально-экономического развития города до 2030 г. В результате многомесячных обсуждений была сформирована миссия города: «Севастополь — это геостратегический, промышленный, культурно-исторический, гуманитарный и туристический центр России на Черном море, город, где комфортно жить, работать, учиться, творить и отдыхать».

Здесь же определены цели, которые послужат реализации данной «Стратегии...»:

- создание высокоэффективной экономики, ориентированной на производство продукции и услуг с высокой добавленной стоимостью;
- становление города как делового центра, центра туризма, образования, культуры и досуга;
- формирование комфортной городской среды для жителей и гостей.

Однако реализация «Стратегии...» будет зависеть во многом от рационального разделения функций и полномочий между всеми группами граждан и всеми ветвями власти, действующими на территории Севастополя: отдельных граждан, семей, общественных организаций, органов местного самоуправления и государственной власти субъекта РФ.

Мы не ставили задачей материала убедить, что статус города — субъекта федерации Севастополю не по плечу. Наша задача видится в том, чтобы подтвердить необходимость более активного и не формального вовлечения жителей к решению местных вопросов, какой бы удобной ни казалась, на первый взгляд, ситуация максимальной концентрации полномочий на общегородском уровне управления.

Литература

1. *Алпатов Ю. М.* Организация местного самоуправления в городах федерального значения : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009.
2. *Вульфович Р. М.* Проблемы совершенствования системы управления в ходе разработки и реализации Стратегии социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2030 года // *Управленческое консультирование*. 2014. № 2. С. 100–107.
3. *Система муниципального управления* : учебник для вузов / под ред. В. Б. Зотова. СПб. : Питер, 2005.

¹ Постановление Правительства Севастополя от 10.11.2015 № 1045-ПП «Об утверждении государственной программы «Развитие территориального общественного самоуправления в городе Севастополе на 2016–2020 годы» [Электронный ресурс]. URL: <http://crimea.regnews.org/doc/mq/wr.htm> (дата обращения: 14.08.2018).

² Особенности муниципального управления в городах федерального значения.

4. Хмельченко Е. Г. Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге // Вестник университета. 2017. № 3. С. 204–209.

Об авторе:

Знаменщиков Артем Олегович, аспирант кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); znamm@yandex.ru

References

1. Alpatov Yu. M. The organization of local government in the federal cities: doctoral dissertation abstract. M., 2009. (In rus)
2. Vulfovich R. M. Problems of improvement of a control system during development and realization of Strategy of social and economic development of St. Petersburg till 2030 // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2014. No. 2. P. 100–107. (In rus)
3. System of municipal management: the textbook for higher education institutions / under the editorship of V. B. Zotov. SPb. : Piter, 2005. 493 p. (In rus)
4. Hmelchenko E. G. Problems and the prospects of development of local government in the federal cities: Moscow and St. Petersburg // Bulletin of the University [Vestnik universiteta]. 2017. No. 3. P. 204–209. (In rus)

About the author:

Artem O. Znamenshchikov, Graduate student of the Chair of State and Municipal Management of North-West Institute of Management of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation); znamm@yandex.ru

К вопросу о государственно-частном партнерстве в сфере охраны объектов культурного наследия Санкт-Петербурга

Палий К. Р.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; paly-design@yandex.ru

РЕФЕРАТ

Будущее культурного наследия Санкт-Петербурга зависит от наличия материальных и организационных ресурсов, направленных на сохранение архитектурных памятников. Отсутствие таковых может привести к невосполнимым потерям. Эффективным решением данной проблемы является привлечение частных инвестиций при поддержке государства.

В статье проведен анализ государственного финансирования культуры в части сохранения и восстановления объектов культурного наследия. Обоснована необходимость развития системы финансового и организационного обеспечения рассматриваемой сферы на платформе механизма государственно-частного партнерства. Сформулированы основные принципы, на основании которых частные инвесторы могут быть привлечены к сохранению культурного наследия. На основе анализа законодательства и государственных программ сформулированы проблемы, которые предстоит решить при выработке механизмов государственно-частного партнерства. Предложен ряд мер концептуального характера для решения приведенных проблем.

Сделан вывод о том, что осуществление государственно-частного партнерства требует стабильной государственной политики, направленной на стимулирование частной инициативы, на применение соответствующих мер поддержки частных инвесторов: только эффективное взаимодействие государства и частного партнера в реализации программ, направленных на сохранение и восстановление объектов культурного наследия, сможет сохранить исторический облик Санкт-Петербурга и улучшить качество жизни населения города.

Ключевые слова: инвестиции, город федерального значения, памятники культуры, политический актор, частный партнер, сотрудничество, законодательство, приоритеты политики

On The Question of Public-Private Partnership in the Field of Protecting Cultural Heritage of St. Petersburg

Kristina R. Paliy

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPA), Saint-Petersburg, Russian Federation; paly-design@yandex.ru

ABSTRACT

The future of the cultural heritage of St. Petersburg depends on the availability of material and organizational resources aimed at the preservation of architectural monuments. The lack of them can lead to irreparable losses. An effective solution of this problem is to attract private investment with the support of the state.

The article analyzes the culture sphere state financing in terms of preserving and restoring the objects of cultural heritage. The necessity of developing the system of financial and organizational support of the field concerned on the platform of the mechanism of public-private partnership is substantiated. The basic principles are formulated, on the basis of which private investors can be involved in the preservation of cultural heritage. Going from the analysis of legislation and state programs there have been formulated the problems which are to be solved in the process of developing the mechanisms of public-private partnership. A number of conceptual measures is proposed to solve the above problems.

It was inferred that the development of public-private partnerships requires stable public policy aimed at encouraging private initiative, at applying the appropriate measures to support private investors. It is summarized that only effective interaction between the state and a private partner during the implementation of programs which are aimed at preserving cultural heritage sites, will be able to preserve the historical image of St. Petersburg and improve the quality of life of the city's population.

Keywords: investments; federal city, monuments of culture; political actor, private partner, cooperation, regional development; sustainable development, legislation, policy's priorities

История любой страны находит свое отражение в памятниках культурного наследия. Осознав это, человечество с давних времен старается сохранить материальные свидетельства исторического процесса. Но в результате природных и антропогенных воздействий происходит невосполнимая утрата культурного богатства. Состояние объектов культурного наследия, находящихся под государственной охраной, по мнению автора, неудовлетворительное, поэтому необходимо принять эффективные меры по их спасению от повреждения, разрушения и уничтожения.

Из бюджета Российской Федерации выделяются средства на сохранение и восстановление объектов культурного наследия. Мы можем проследить динамику ассигнований: в 2016 г. они составили 5,5 млрд руб., в 2017 г. — 7,3 млрд руб., а в 2018 г. — уже 9,8 млрд руб. Это позволило отреставрировать в 2016 г. 161 объект, в 2017 г. 283 объекта, в 2018 г. — 240 объектов¹. Однако на настоящий момент в реставрации нуждаются более 34 тыс. объектов, из которых примерно 10% приходится на объекты культурного наследия Санкт-Петербурга. Рассмотрим расходы городского бюджета в 2016–2018 гг. на реализацию мероприятий по сохранению, восстановлению и популяризации объектов культурного наследия, расположенных на территории Санкт-Петербурга. В 2016 г. на сохранение объектов культурного наследия в бюджете города было выделено 2,5 млрд руб.², в 2017 г. — 2,2 млрд руб., в 2018 г. — 2,9 млрд руб.³ Вышеприведенная статистика позволяет сделать вывод о том, что государство вкладывает достаточно серьезные инвестиции в данную сферу, однако, выделяемых из федерального и городского бюджета средств хватает на сохранение далеко не всех памятников культуры Северной столицы, поэтому необходимо подключать дополнительные источники финансирования, например, частные инвестиции.

Стоит признать, политический вектор и действующее законодательство в сфере охраны объектов культурного наследия недостаточно стимулируют инвесторов. Нет четкого алгоритма взаимодействия государства с частным сектором, отсутствуют условия привлечения частных инвестиций к восстановлению и использованию объектов культурного наследия, не проработаны механизмы преференций аренды, кредитования и налогообложения. Интерес частного сектора заключается в получении прибыли, поэтому предпринимателям гораздо проще и выгоднее снести

¹ О внесении в Госдуму законопроекта, направленного на сохранение и восстановление объектов культурного наследия: распоряжение Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2018 г. №2459-р [Электронный ресурс] // Правительство России. URL: <http://government.ru/activities/selection/301/34731/> (дата обращения: 25.01.2019).

² Город продолжит комплексную реставрацию памятников архитектуры и создание новых объектов культурного наследия [Электронный ресурс] // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга. URL: <https://www.gov.spb.ru/press/governor/99410/> (дата обращения: 18.02.2019).

³ Подведены итоги реставрации объектов культурного наследия в Санкт-Петербурге [Электронный ресурс] // Россия К. URL: http://tvkultura.ru/article/show/article_id/163090/ (дата обращения: 18.02.2019).

разрушающийся дом и построить на его месте многоэтажное здание большой площади, чем проводить дорогостоящие ремонтно-реставрационные работы. В интересах же государства — сохранить объекты культурного наследия в первозданном виде, поэтому необходимо создать такие условия сотрудничества, чтобы обе стороны могли достичь желаемых результатов, при этом соблюдая баланс интересов.

Одной из концепций взаимодействия государственного и частного секторов в сфере сохранения объектов культурного наследия является государственно-частное партнерство. Объединение усилий частного сектора и государства в рамках конкретных проектов формирует их дополнительные конкурентные преимущества. Частный партнер по сравнению с государственным обладает достаточной мобильностью и быстротой в принятии решений, стремлением к поиску технических улучшений, способностью адаптироваться к вызовам времени [3, с. 9]. Государство же, в свою очередь, может обеспечить более успешную реализацию проектов государственно-частного партнерства путем создания стабильных и надежных условий сотрудничества, а также механизмов стимулирования и поощрения таковой деятельности. Важному вопросу государственно-частного партнерства в сфере культуры уделяется внимание органов государственной власти, так, он нашел отражение в Поручениях Президента РФ от 24. 12. 2014 г., где была поставлена задача по созданию условий для развития государственно-частного партнерства¹. Для успешной реализации проектов партнерства требуется сильный государственный сектор [5, с. 3]. В реализации государственно-частного партнерства государство играет ведущую роль, с одной стороны, как главный пользователь услуг, оказываемых в рамках проекта, с другой — как актор, устанавливающий и контролирующий особые условия его исполнения [1, с. 27].

С целью формирования понимания сущности государственно-частного партнерства целесообразно рассмотреть некоторые подходы к определению данного института. Принимая во внимание положения гл. 1 ст. 3 Федерального закона «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации», государственно-частное партнерство будем рассматривать как юридически оформленное и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения, заключенного в соответствии с настоящим Федеральным законом². Понятие «государственно-частное партнерство» используется и в законе Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах». В указанном нормативно-правовом акте государственно-частное партнерство определяется как взаимовыгодное сотрудничество Санкт-Петербурга с российским или иностранным юридическим или физическим лицом либо действующим без образования юридического лица по договору простого товарищества объединением юридических лиц в реализации социально значимых проектов, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений, в том числе концессионных³.

¹ Перечень поручений по итогам совместного заседания Госсовета и Совета по культуре и искусству [Электронный ресурс] // Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/47511> (дата обращения: 28.01.2019).

² О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ред. от 29.07.2018) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=303642&fld=134&dst=100013,0&rnd=0.669113868356590708587568893459809> (дата обращения: 25.01.2019).

³ Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах: закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 (ред. от 26.11.2015) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL:

В научной литературе нет единого подхода к определению понятия государственно-частного партнерства. Так, А. В. Белицкая [2] и С. В. Савина [8] под государственно-частным партнерством понимают юридически оформленное на определенный срок взаимовыгодное сотрудничество государства и частного партнера в отношении объектов, находящихся в круге интересов и контроля государства, основанное на знаниях и деловом опыте каждого из участников, предполагающее объединение ресурсов и распределение рисков расходов и доходов между партнерами, осуществляемое в целях реализации проектов, имеющих важное государственное и общественное значение. По мнению коллектива авторов в лице В. Г. Варнавского, А. В. Клименко, В. А. Королева, А. В. Баженова, государственно-частное партнерство — юридически закрепленная форма взаимодействия между государством и частным партнером в отношении объектов государственной и муниципальной собственности в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре видов экономической деятельности [3].

Государственно-частное партнерство в сфере сохранения объектов культурного наследия может, по мнению автора, стать достаточно эффективным механизмом привлечения частных инвестиций, направленных на воссоздание, реставрацию, эксплуатацию и сохранение объектов культурного наследия, а также перспективным инструментом, позволяющим разделить ответственность государства с частным партнером за конечный итог реализации проекта, в рассматриваемом случае — сохранение объекта культурного наследия.

В сфере культуры России, в том числе в Санкт-Петербурге, государственно-частное партнерство реализуется в рамках нормативно-правового пространства, включающего ряд федеральных и региональных законов, распоряжений правительства и др.¹ Правовой основой государственно-частного партнерства является договор. На договорный характер государственно-частного партнерства обращает внимание В. Ф. Попондопуло [7], по его мнению, государственно-частное партнерство является объединением сил государства и частного партнера на основе договора в целях достижения государственно и общественно значимых целей. В за-

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SPB&n=167110&rnd=F7E3A99BF58F8F385E581CBA3EVEC611&from=68227-808424389616670389> (дата обращения: 21.01.2019).

¹ О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ред. от 29.07.2018); Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 25.06.2002 № 73-ФЗ (ред. от 27.12.2018) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=314821&fld=134&dst=650,0&rnd=0.708429971939568404554209988248594> (дата обращения: 28.01.2019); О концессионных соглашениях: Федеральный закон Российской Федерации от 21.07.2005 № 115-ФЗ (ред. от 27.12.2018) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=314917&rnd=F7E3A99BF58F8F385E581CBA3EVEC611&dst=196&fld=13406770761539202326> (дата обращения: 22.01.2019); Об утверждении Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 г.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.02.2016 № 326-р [Электронный ресурс] // Гарант. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71243400/review>; Об охране объектов культурного наследия в Санкт-Петербурге: закон Санкт-Петербурга от 12.07.2007 № 333-64 (ред. от 30.06.2016) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?from=730970&rnd=B0CB8699359D6B509842897898DF283A&req=doc&base=SPB&n=175276012044373204686942>; Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах: закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 (ред. от 26.11.2015; Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. 2) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 29.07.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.12.2018) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9027/8e256230160d28d197e580c7b426efaffbb4e140/ (дата обращения: 21.01.2019).

висимости от условий государственно-частного партнерства будем различать виды договоров, как указанных в ГК РФ (аренды, безвозмездного пользования или доверительного управления), так и не указанных в ГК РФ (концессионное соглашение). Перечень договоров гораздо шире, но в сфере охраны объектов культурного наследия вышеперечисленные виды являются наиболее приемлемыми. Рассмотрим их подробнее.

В соответствии со ст. 606 ГК РФ¹ по *договору аренды* государство может предоставить частному партнеру имущество за плату во временное владение и пользование, при этом доходы, полученные частным партнером в результате использования арендованного имущества, будут считаться его собственностью.

По *договору безвозмездного пользования*, согласно ст. 689 ГК РФ, государство может передать имущество в безвозмездное временное пользование частному партнеру, а последний будет обязан вернуть это имущество в том состоянии, в каком его получил, с учетом нормального износа.

По *договору доверительного управления*, в соответствии со ст. 1012 ГК РФ, государство может передать частному партнеру на определенный срок имущество в доверительное управление, а частный партнер будет обязан осуществлять управление этим имуществом в интересах государства, при этом передача имущества в доверительное управление не повлечет перехода права собственности на него к частному партнеру.

По *концессионному соглашению*, согласно п. 1 ст. 3 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»², частный партнер будет обязан за свой счет реконструировать определенное этим соглашением имущество, право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать государству, осуществлять деятельность с использованием имущества, при этом государство будет обязано предоставить частному партнеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования имуществом для осуществления указанной деятельности. Заключение концессионных соглашений, рассчитанных на длительный срок реализации, можно рассматривать как одну из форм государственно-частного партнерства в сфере сохранения объектов культурного наследия. В рамках концессий рассматривается распределение полномочий собственности между государством и частными партнерами, а также границы конкретной предпринимательской и инвестиционной деятельности последних (эксплуатация, управление и пр.) [4, с. 42–43].

Одним из условий заключения договоров будет обязанность частного партнера проводить работы по сохранению объекта культурного наследия с соблюдением требований федерального и регионального законодательства. В соответствии с п. 4 ст. 48 ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» собственник принимает на себя являющиеся ограничениями (обременениями) права собственности на объект культурного наследия и обязательства по содержанию объекта культурного наследия, его сохранению, требования к условиям доступа к нему граждан, другие обеспечивающие его сохранность требования. В случае невыполнения частным партнером условий, договор может быть расторгнут по решению суда.

Стоит отметить, что на сегодняшний день имеются факторы, сдерживающие развитие механизма государственно-частного партнерства в сфере сохранения объектов культурного наследия. К ним относятся: отсутствие методической базы для

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. 2) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 29.07.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.12.2018).

² О концессионных соглашениях: Федеральный закон Российской Федерации от 21.07.2005 № 115-ФЗ (ред. от 27.12.2018).

исполнения партнерских проектов, с четким определением порядка и процедур подготовки и реализации соглашений между государством и частным партнером; ограниченность доступных инвестиционных ресурсов; неразвитость законодательной базы; инвестиционные риски; отсутствие реестра объектов культурного наследия, подходящих для реализации проектов государственно-частного партнерства. Без решения обозначенных проблем невозможно эффективное использование механизма государственно-частного партнерства в области охраны объектов культурного наследия. Правительство РФ и Санкт-Петербурга должно способствовать развитию данной формы сотрудничества государства с частным партнером. Развитие государственно-частного партнерства в сфере охраны объектов культурного наследия требует проработанной государственной политики, направленной на применение мер поддержки частного партнера.

С целью изменения ситуации в реализации механизма государственно-частного партнерства в сфере сохранения объектов культурного наследия Санкт-Петербурга необходимо провести ряд мер концептуального характера.

Во-первых, необходимо в целом определиться с тем, какие объекты культурного наследия (недвижимое имущество) город готов передать в частную собственность, с этой целью видится возможным создание реестра, в который войдет перечень объектов культурного наследия для передачи во временное владение или на праве постоянного пользования частным партнерам. Сведения о таких объектах должны быть размещены в открытом доступе на соответствующих информационных порталах исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга (например, официальный сайт Комитета по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры) в сети Интернет. Вопросом выявления объектов культурного наследия под проекты государственно-частного партнерства должны заниматься компетентные органы — специально созданные комиссии при органах государственной власти Санкт-Петербурга (например, Комиссия при Комитете по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры).

Во-вторых, стоит поменять полярность взаимоотношений между государством и частным партнером. Не частный партнер должен добиваться получения от государства разрешения на использование объекта культурного наследия, а наоборот, государство должно предлагать частным партнерам свои идеи по участию в проектах по использованию и сохранению объектов культурного наследия. С этой целью в отношении объектов культурного наследия необходимо провести ряд мероприятий по их подготовке под реализацию конкретного проекта государственно-частного партнерства. Проект должен содержать исчерпывающую информацию по следующим вопросам: что планируется сделать на конкретном объекте культурного наследия, какой предполагается объем и состав работ, их примерная стоимость, какие предоставляются возможности и условия хозяйственного использования объекта культурного наследия, какие существуют обременения на использование объекта культурного наследия, планируется ли изменение его целевого назначения, какие имеются государственные гарантии и механизмы окупаемости частных инвестиций. При этом проект должен отвечать следующим требованиям: быть экономически, технически, финансово состоятельным, социально значимым; не оказывать отрицательного влияния на памятник культуры, а, наоборот, способствовать его сохранению и повышению доступности. Реализация проектов государственно-частного партнерства может иметь как долгосрочный, так и краткосрочный характер, в зависимости от этого требуется расчет возможных рисков.

В-третьих, создать правовые условия для вовлечения частных инвесторов в сферу сохранения объектов культурного наследия, что невозможно без внесения поправок в существующие правовые нормы. При этом правовые нормы должны иметь

несколько характеров: позволяющий, запрещающий, обязывающий и стимулирующий [6, с. 21]. С этой целью необходимо внести дополнения и изменения в действующие нормативно-правовые акты РФ и субъектов РФ, а именно:

- стоит расширить перечень объектов концессионного соглашения, государственно-частного партнерства, включив в него объекты культурного наследия, для этого необходимо:
 - 1) включить в ст. 4. Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»¹ пункт следующего содержания, объектами концессионного соглашения являются «объекты культурного наследия, исключением являются особо ценные объекты культурного наследия народов Российской Федерации, памятники и ансамбли, включенные в Список всемирного наследия, историко-культурные заповедники, объекты культурного наследия, предоставленные в установленном порядке государственным музеям-заповедникам, объекты археологического наследия»;
 - 2) дополнить Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» гл. 4.2. «Особенности регулирования отношений, возникающих в связи с подготовкой, заключением, исполнением и прекращением концессионного соглашения, объектом которого являются объекты культурного наследия»;
 - 3) включить в ст. 7 Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² пункт следующего содержания, объектами соглашения являются «объекты культурного наследия, исключением являются особо ценные объекты культурного наследия народов Российской Федерации, памятники и ансамбли, включенные в Список всемирного наследия, историко-культурные заповедники, объекты культурного наследия, предоставленные в установленном порядке государственным музеям-заповедникам, объекты археологического наследия»;
 - 4) дополнить Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» гл. 6.2 «Особенности регулирования отношений, возникающих в связи с подготовкой, заключением, исполнением и прекращением соглашения о государственно-частном партнерстве, объектом которого являются объекты культурного наследия»;
- необходимо закрепить на законодательном уровне одно из приоритетных направлений государственно-частного партнерства — сохранение и популяризацию объектов культурного наследия. В связи с этим предлагается:
 - 1) дополнить ст. 2 Закона Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах»³ и изложить ее в следующей редакции: «Целями участия Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах являются реализация социально значимых проектов в Санкт-Петербурге, привлечение частных инвестиций в экономику Санкт-Петербурга, обеспечение эффективности использования имущества, находящегося в собственности Санкт-Петербурга, сохранение и популяризация объектов культурного наследия, повышение качества товаров, работ, услуг, предо-

¹ О концессионных соглашениях: Федеральный закон Российской Федерации от 21.07.2005 № 115-ФЗ (ред. от 27.12.2018).

² О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ред. от 29.07.2018).

³ Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах: закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 (ред. от 26.11.2015).

- ставляемых потребителям, реализация проектов, направленных на развитие образования, здравоохранения, социального обслуживания населения, физической культуры, спорта, культуры, туризма, транспортной и инженерной инфраструктур, инфраструктуры связи и телекоммуникаций в Санкт-Петербурге»;
- 2) дополнить п. 1 ст. 4. Закона Санкт-Петербурга от 25. 12. 2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» и изложить его в следующей редакции: «государственно-частное партнерство — взаимовыгодное сотрудничество Санкт-Петербурга с российским или иностранным юридическим или физическим лицом либо действующим без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) объединением юридических лиц в реализации социально значимых проектов, проектов, направленных на развитие образования, здравоохранения, социального обслуживания населения, физической культуры, спорта, культуры, туризма, транспортной и инженерной инфраструктур, инфраструктуры связи и телекоммуникаций, сохранение и популяризацию объектов культурного наследия в Санкт-Петербурге, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений, в том числе концессионных»;
- 3) включить в п. 1 ст. 6 Закона Санкт-Петербурга от 25. 12. 2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» абзац следующего содержания: участие Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах осуществляется в целях создания (реконструкции) и(или) эксплуатации объектов соглашения, входящих в состав следующего имущества «объекты культурного наследия, исключением являются особо ценные объекты культурного наследия народов Российской Федерации, памятники и ансамбли, включенные в Список всемирного наследия, историко-культурные заповедники, объекты культурного наследия, предоставленные в установленном порядке государственным музеям-заповедникам, объекты археологического наследия»;
- включить в п. 1 ст. 47.3 Федерального закона от 25. 06. 2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»¹ абзац следующего содержания: не использовать объект культурного наследия в целях «иной коммерческой деятельности, которая, по заключению соответствующего государственного органа, исполняющего функции охраны памятников истории и культуры, препятствует использованию объекта культурного наследия по назначению или представляет опасность для его исторического облика»;
 - в целях оптимизации работы по выявлению объектов культурного наследия под проекты государственно-частного партнерства следует в п. 1 ст. 3 Закона Санкт-Петербурга от 12. 07. 2007 № 333-64 «Об охране объектов культурного наследия в Санкт-Петербурге»² добавить абзацы следующего содержания, к компетенции Правительства Санкт-Петербурга относится:
 - «формирование комиссий по экспертизе возможности использования находящихся в государственной и муниципальной собственности объектов культурного наследия в проектах ГЧП, МЧП или реализации концессионных соглашений;
 - формирование реестра объектов культурного наследия, находящихся в государственной и муниципальной собственности объектов культурного наследия, перспективных для проектов ГЧП, МЧП или концессионных соглашений;

¹ Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 25.06.2002 № 73-ФЗ (ред. от 27.12.2018) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=314821&fld=134&dst=650,0&rnd=0.708429971939568404554209988248594> (дата обращения: 28.01.2019).

² Об охране объектов культурного наследия в Санкт-Петербурге: закон Санкт-Петербурга от 12.07.2007 № 333-64 (ред. от 30.06.2016).

обеспечение имущественных интересов частных инвесторов и гарантии возврата вложенных ими средств при заключении в отношении объектов культурного наследия соглашений о государственно-частном партнерстве, соглашений о муниципально-частном партнерстве и концессионных соглашений»;

- дополнить Закон Санкт-Петербурга от 12.07.2007 № 333-64 «Об охране объектов культурного наследия в Санкт-Петербурге» ст. 15 «Особенности владения, пользования и распоряжения объектом культурного наследия». В статье должны быть указаны основания возникновения имущественных прав на объект культурного наследия, включенного в реестр, выявленного объекта культурного наследия, ограничения (обременения) имущественных прав на объект культурного наследия, включенного в реестр, выявленного объекта культурного наследия, требования к сохранению объекта культурного наследия, включенного в реестр, выявленного объекта культурного наследия, требования к содержанию и использованию объекта культурного наследия, включенного в реестр, выявленного объекта культурного наследия, охранный обязательство собственника или иного законного владельца объекта культурного наследия, включенного в реестр, выявленного объекта культурного наследия, особенности владения, пользования и распоряжения объектом культурного наследия, включенным в реестр, выявленным объектом культурного наследия, основания прекращения права собственности на объект культурного наследия, включенный в реестр, выявленный объект культурного наследия;
- необходимо ввести дополнительные налоговые стимулы. Для создания налоговых льгот:
 - 1) необходимо разработать и принять Положение «Об установлении льготной арендной платы и ее размеров юридическим и физическим лицам, владеющим на праве аренды находящимися в собственности Санкт-Петербурга объектами культурного наследия, вложившим свои средства в работы по их сохранению и обеспечившим выполнение этих работ», в котором будет определен порядок установления льготной арендной платы и ее размеров в соответствии с п. 1 ст. 5 Закона Санкт-Петербурга от 12.07.2007 № 333-64 «Об охране объектов культурного наследия в Санкт-Петербурге» физическим или юридическим лицам, владеющим на праве аренды объектом культурного наследия, находящимся в собственности Санкт-Петербурга, вложившим свои средства в работы по сохранению объекта культурного наследия и обеспечившим выполнение этих работ в соответствии с Законом Санкт-Петербурга. Положение должно содержать основания для установления льготной арендной платы, запреты на установление льготной арендной платы, перечень и правила подачи документов на право предоставления льготной арендной платы, порядок рассмотрения заявления арендатора, а также формулу, определяющую годовой размер льготной арендной платы;
 - 2) дополнить п. 1 ст. 5. «Льготы, предоставляемые физическим и юридическим лицам, вложившим свои средства в работы по сохранению объектов культурного наследия» Закона Санкт-Петербурга от 12.07.2007 № 333-64 «Об охране объектов культурного наследия в Санкт-Петербурге» абзацем следующего содержания: «Установление льготной арендной платы и ее размеры в отношении объектов культурного наследия определяются соответственно органами государственной власти Санкт-Петербурга или представительными органами муниципальных образований в пределах их компетенции».

Приведенный выше перечень изменений и дополнений представляет собой достаточно радикальное изменение государственной политики, не является исчерпывающим, но может рассматриваться как составляющая комплексной работы по совершенствованию механизмов государственно-частного партнерства.

Стоит отметить, что подобного рода изменения в законодательстве могут вызывать общественный резонанс, волнение, так как возможно возникновение некоторых рисков. Так, например, правовые, политические или же риски, связанные с частичной или полной утратой объектов культурного наследия, вследствие передачи полномочий управлять ими частному лицу. Правовые риски связаны с изменениями в законодательстве и в первую очередь касаются положения частного партнера в части изначальных условий, на которые партнер мог рассчитывать при заключении договора или соглашения о государственно-частном партнерстве (к примеру, возложение на него дополнительных обязанностей или падение доходов). Политические риски являются следствием проведенной государственной политики и связаны с возможными изменениями в приоритетных направлениях деятельности органов государственной власти, а также в управленческой структуре (организация дополнительных государственных структур, ужесточение контролирующей функции). Финансовые последствия от изменений в законодательстве и государственной политике могут понести все участники государственно-частного партнерства, как частный сектор, так и государственный сектор, но управление возможными рисками должно осуществляться последним, так как именно эта сторона обладает необходимыми полномочиями и ресурсами для управления рисками. Как и в случае с последствиями утраты объекта культурного наследия первоочередную ответственность за сохранение памятника культуры должно нести на себе государство, которое может действовать в отношении частного партнера за счет усиления надзора и контроля за исполнением условий соглашения о государственно-частном партнерстве и периодическом мониторинге действующих проектов. При этом применяя санкции и штрафы в соответствии с действующим законодательством против нарушителей или же поощряя добросовестных партнеров, в случаях должного исполнения условий договора.

Как видим, современная ситуация в России диктует условия разработки и реализации продуманной и последовательной политики в сфере охраны культурного наследия, основанной на взаимных интересах, разделении функций между государственными и общественными субъектами, а также согласии всех акторов относительно приоритетности целей культурного развития. Только максимальная вовлеченность, участие и заинтересованность государства и частных лиц в проблеме охраны памятников культуры сможет изменить текущую ситуацию и переломить тенденцию потери объектов национальной гордости. России нужны рациональные и последовательные шаги в сторону усовершенствования законодательной базы и модернизации управления, которые позволили бы решать проблемы в сфере охраны объектов культурного наследия, опираясь на механизмы взаимодействия государства и частного сектора.

Литература

1. *Алпатов А. А.* Государственно-частное партнерство: Механизмы реализации / А. А. Алпатов, А. В. Пушкин, Р. М. Джапаридзе. М. : Альпина Паблишерз, 2014.
2. *Белицкая А. В.* Правовое определение государственно-частного партнерства // Законодательство. 2009. № 8. С. 8–21.
3. *Варнавский В. Г.* Государственно-частное партнерство: теория и практика / В. Г. Варнавский, А. В. Клименко, В. А. Королев и др. М. : Изд. дом Гос. ун-та Высшей школы экономики, 2010.
4. *Кабашкин В. А.* Государственно-частное партнерство в регионах Российской Федерации. М. : Дело, 2010.
5. *Королев Е. А.* Взаимодействие бизнеса и власти на примере политических институтов Европейского Союза : автореф. дис. ... канд. полит. наук. М. : Гос. ун-т — Высшая школа экономики, 2008.

6. Кочеткова С.А. Структурная модель государственно-частного партнерства в стратегическом управлении регионом / С.А. Кочеткова, И.В. Моисеева. М. : Издательский дом Академии естествознания, 2016.
7. Попондопуло В.Ф. Концессионное соглашение — правовая форма государственно-частного партнерства // Российский ежегодник предпринимательского (коммерческого) права. СПб., 2008. С. 105.
8. Савина С.В. Правовое регулирование отношений по реконструкции государственного имущества за счет средств частных инвесторов в рамках государственно-частного партнерства // Предпринимательское право. 2009. № 2. С. 26–32.

Об авторе:

Палий Кристина Романовна, старший преподаватель кафедры правоведения, аспирант факультета государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); paly-design@yandex.ru

References

1. Alpatov A.A. Public-private partnership: Realization mechanisms / A. A. Alpatov, A. V. Pushkin, R. M. Dzhaparidze. M. : Alpina Publishers, 2014. 196 p.
2. Belitskaya A.V. Legal definition of public-private partnership // Legislation [Zakonodatel'stvo]. 2009. No. 8. P. 8–21.
3. Varnavsky V.G. Public-private partnership: theory and practice / V.G. Varnavsky, A. V. Klimenko, V. A. Korolev [etc.]. M. : Publishing house of Higher School of Economics, 2010. 287 p.
4. Kabashkin V.A. Public-private partnership in regions of the Russian Federation. M. : Delo, 2010. 117 p.
5. Korolev E.A. Interaction of business and the power on the example of political institutes of the European Union: dissertation abstract. M. : Higher School of Economics, 2008. 21 p.
6. Kochetkova S.A. Structural model of public-private partnership in strategic management of the region / S.A. Kochetkova, I.V. Moiseyeva. M. : Publishing house of Academy of Natural sciences, 2016. 159 p.
7. Popondopulo V.F. The concession agreement — a legal form of public-private partnership // Russian year-book of the enterprise (commercial) law. SPb., 2008. P. 105.
8. Savina S.V. Legal regulation of the relations on reconstruction of the state property at the expense of means of private investors within public-private partnership // Enterprise law [Predprinimatel'skoe pravo]. 2009. No. 2. P. 26–32.

About the author:

Kristina R. Paliy, Senior lecturer of the Chair of Law, Graduate student of the faculty of State and Municipal Administration of North-West Institute of Management of RANEPА (St. Petersburg, Russian Federation); paly-design@yandex.ru

Инструменты влияния системообразующих политических партий на повышение легитимности избирательного процесса в России

Шалашова О. Н.

Территориальная избирательная комиссия № 3, Санкт-Петербург, Российская Федерация; 9520530@mail.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматривается роль системообразующих партий и инструментов их влияния на повышение легитимности избирательного процесса в нашей стране. В основе исследования лежит актор-ориентированный подход, в рамках которого партии рассматриваются в качестве акторов политической системы, деятельность и технологии работы которых могут оказать положительное влияние на ход демократизации и повышения легитимности властеформирования в стране. Автором проанализированы предлагаемые системообразующими политическими партиями России механизмы, направленные на повышение открытости выборов и привлечение населения к их участию.

Проведенный в работе анализ показал, что в современных условиях партии мотивированы на повышение легитимности избирательной системы России. В условиях, когда отношение к выборам со стороны населения не всегда положительное, партии становятся институтом, способным предлагать и развивать инструменты, направленные на повышение демократичности, открытости и прозрачности избирательного процесса.

Ключевые слова: партии, избирательная система, партийная система, легитимность, институт наблюдателей, демократизация

Instruments of the Influence of System-forming Political Parties on the Enhancing the Legitimacy of the Russian Electoral Process

Olga N. Shalashova

Territorial election commission N 3, Saint-Petersburg, Russian Federation; 9520530@mail.ru

ABSTRACT

The author analyzes the role of system-forming political parties and instruments of their influence on the increasing the legitimacy of the electoral process in Russia. The study is based on an actor-oriented approach, in which parties are considered as actors of the political system, whose activities and technologies can have a positive impact on the course of democratization and increasing legitimacy. The author defines the mechanisms introduced by the parties aimed to increase the openness of the elections and involve more people to take part in the elections.

The results of the analysis show that in the modern life parties have opportunities and are interested to increase legitimacy of the Russian electoral system. In the conditions when the attitude to the elections of the population is not always positive, the parties become an institution capable of offering and developing tools aimed to enhance democracy, openness and justice of the electoral process.

Keywords: political parties, electoral system, political party system, electoral system, legitimacy, democratization

Введение

Избирательная система представляет собой один из ключевых институтов демократического общества, обеспечивающий связь между гражданами и структурами публичной власти. В зависимости от устройства избирательной системы, вида

политического режима в государстве в разной степени происходит учет интересов различных социальных групп, по-разному обеспечивается сменяемость власти. Развитие механизмов избирательной системы дает возможность гармонизировать отношения по поводу формирования публичной власти и контроля ее со стороны гражданского общества [4, с. 51].

Одной из главных характеристик успешно выстроенного избирательного процесса в демократических странах является его легитимность, т. е. признание и доверие граждан и других субъектов публичной политики к процессу формирования органов публичной власти. Известный исследователь политических систем С. Липсет понимает под легитимностью «способность системы создавать и поддерживать веру в то, что существующие политические институты являются наиболее соответствующими данному обществу» [20, с. 55]. То есть при избирательной системе, обеспечивающей свойство легитимности, создаются условия, где кандидаты уверены в неукоснительном соблюдении законодательно установленной процедуры избирательного процесса, честности проводимой борьбы за голоса избирателей, в том числе в равенстве возможностей донести свою позицию до граждан и наличии надежных механизмов защиты своих прав, а избиратели, в свою очередь, уверены в наличии действующего механизма, позволяющего им реализовать свое право избирать и быть избранными в органы публичной власти. Таким образом, легитимная избирательная система обеспечивает конкурентный политический процесс, через который реализуется представление интересов граждан [10, с. 128].

В России в настоящее время, к сожалению, наблюдается недостаточный уровень доверия граждан к избирательной системе нашей страны. Зачастую функционирование избирательной системы Российской Федерации находит отрицательный отклик у части граждан, убеждаемых деструктивными политическими силами в якобы имевших место фальсификациях итогов выборов или в несоблюдении властью принципов прозрачности и открытости избирательного процесса. По результатам опроса Левада-центра, проведенного в 2016 г. перед выборами в Государственную Думу, лишь 22% опрошенных не ожидали никаких злоупотреблений во время выборов, 12% определенно доверяли Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и российской избирательной системе в целом¹, а 42% россиян считали, что выборы являются лишь «имитацией борьбы»².

Тем не менее сопоставление приведенных результатов опроса общественного мнения, проведенного одним отдельно взятым (пусть даже и довольно авторитетным) аналитическим центром, с результатами массовой поддержки россиянами национального лидера страны В. В. Путина, продемонстрированная на последних выборах, свидетельствует о попытках манипуляции прозападными политическими силами общественным мнением наших граждан в целях поставить под сомнение легитимность существующей политической системы [1, с. 1155]. В связи с этим в России возникает острая необходимость повышения эффективности механизмов, обеспечения легитимности существующей избирательной системы. При этом легитимность в избирательном процессе может обеспечиваться разными инструментами — прозрачностью и устойчивостью избирательного законодательства, обеспечением открытости и прозрачности избирательного процесса, регламентацией порядка использования средств массовой информации и др. [7, с. 28]. В рамках данного исследования акцент нами будет сделан на роль системообразующих политических

¹ Выборы на доверии [Электронный ресурс] // РосБизнесКонсалтинг. 2016. URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2016/08/23/57b9c2fd9a79474fe46237bf> (дата обращения: 25.02.2019).

² 42% россиян считают, что выборы в Госдуму будут лишь «имитацией борьбы» [Электронный ресурс] // Аналитический центр Юрия Левады. 2016. URL: <https://www.levada.ru/2016/07/01/bolshe-40-rossiyan-nazvali-dumskie-vybory-imitatsiej-borby/> (дата обращения: 25.02.2019).

партий, а также развитие ими инструментов повышения легитимности избирательной системы нашей страны.

Методология исследования

В основе анализа, проведенного в моей работе, лежит актор-ориентированный подход, объясняющий факторы, влияющие на процессы демократизации. Сторонники данного подхода (O'Donnell и Schmitter [22], Przeworski [23], Linz и Stepan [19], Colomer [16]) утверждают, что демократические трансформации происходят не за счет объективных процессов и предпосылок развития общества, а за счет субъективных действий и решений определенных политических акторов, разрабатывающих политические стратегии.

В рамках данной работы в качестве акторов будут выступать партии, внедряющие новые инструменты в целях легитимизации избирательной системы России. В частности, представляется, что особое влияние могут оказать системообразующие партии — партия «Единая Россия» (ЕР), Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ), «Справедливая Россия» (СР) и Либерально-демократическая партия России (ЛДПР), имеющие наибольший вес поддержки среди российских избирателей¹.

Направления либерализации партийной системы и предпосылки легитимизации

В настоящее время деятельность политических партий является одним из неотъемлемых признаков демократического развития общества. Согласно классическому подходу, представленному французским ученым М. Дюверже, политическая партия представляет собой «объединение людей, имеющих свою структуру и относительно устоявшееся социальное формирование, направленное на овладение учреждениями государственной власти» [17, с. 53]. Профессор университета штата Сан-Франциско К. Лоусон описывает партию как организацию индивидов, которая стремится продлить свои публичные полномочия через выборы специальных представителей данной организации для осуществления ими политической власти от имени народа [18, с. 37].

Согласно Федеральному закону от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях», политическая партия — это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Зарегистрированные партии имеют право выдвигать кандидатов в Президенты Российской Федерации, списки кандидатов в депутаты Государственной Думы, кандидатов и партийные списки в региональные парламенты, в депутаты муниципальных представительных учреждений. В процессе борьбы за голоса избирателей партии-конкуренты апеллируют к народу, используя конкретные программные аргументы, разрабатывая идеологию и программы, а также создавая определенное направление развития политической жизни общества [25, с. 163]. Процесс формирования партий в России, призванных выражать общественное политическое мнение, проходил эволюционно, в результате развития общественных институтов, и является следствием парламентаризма и свободных выборов [14, с. 81].

¹ Фракции [Электронный ресурс] // Государственная Дума Федерального собрания Российской Федерации. 2018. URL: <http://duma.gov.ru/duma/factions/> (дата обращения: 25.02.2019).

Признавая роль политических партий в повышении легитимности избирательной системы, в Российской Федерации властью за последние несколько лет были сделаны важные шаги в расширении полномочий политических партий. Данные изменения были направлены на повышение открытости, легитимности и конкурентоориентированности избирательного процесса, а также на изменение отношения политических акторов к электоральному процессу.

Значительную роль, влияющую на развитие избирательной системы страны, сыграло принятие в 2002 г. Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который установил принципы проведения выборов и реализацию избирательных прав граждан¹.

Одно из значимых изменений, направленных на либерализацию партийной системы и повышение партийной конкуренции, стало принятие закона, смягчающего процедуру регистрации партии. В апреле 2012 г. был принят Федеральный закон от 2 апреля 2012 г. № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях», который установил минимальную численность политических партий в размере 500 членов (вместо 40 тыс. до этого). А минимальные требования по численности региональных отделений партий стали устанавливаться в уставах партии. Такие изменения простимулировали рост числа зарегистрированных партий [12, с. 152].

К участию в выборах без сбора подписей стали допускаться партии, которые либо набрали на предыдущих парламентских выборах более 3% голосов, либо получили представительство хотя бы в одном из региональных парламентов. На развитие института политических партий также было направлено снижение проходного барьера для партий с 7 до 5% [5, с. 147]. Кроме того, нельзя не отметить изменения, коснувшиеся механизма проведения выборов в Государственную Думу. С 2014 г. выборы опять стали проходить по смешанной системе вместо полностью пропорциональной. Половина депутатского корпуса теперь снова избирается по партийным спискам, а вторая половина — по одномандатным округам [11, с. 23]. Такие изменения создают больше стимулов для развития механизмов привлечения политическими партиями в свои ряды потенциально перспективных кандидатов, выдвигающихся по одномандатным округам. Также возвращение одномандатных округов создало возможности для представителей непарламентских партий составить конкуренцию кандидатам от действующих парламентских партий для конкуренции за место в парламенте.

Еще одним фактором, влияющим на повышение демократичности избирательной системы, стало расширение партийного представительства в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (далее — ЦИК РФ). Существенно увеличилась доля членов ЦИК РФ, представляющих оппозиционные партии. Двух членов ЦИК РФ (вместо одного прежде) получила КПРФ, в состав членов ЦИК РФ вошли представители политических партий «Яблоко» и «Патриоты России», ЛДПР и «Справедливой России», а также ряд беспартийных участников².

В результате проведенных российской властью изменений современное партийное пространство в Российской Федерации стало более конкурентным и представительным. В борьбе за власть партии становятся институтами, заинтересо-

¹ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 12 июня 2002 № 67-ФЗ [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. 2019. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/ (дата обращения: 25.02.2019).

² Состав ЦИК стал самым демократичным за всю историю [Электронный ресурс] // Полит онлайн. 2016. URL: <http://www.politonline.ru/interpretation/22885399.html> (дата обращения: 25.02.2019).

ванными в проведении открытых и честных выборов, а также в привлечении аполитичного и колеблющегося населения к электоральным процессам [13, с. 158]. В связи с этим современные российские партии (и, в первую очередь, системообразующие) предлагают новые инструменты повышения легитимности избирательной системы страны.

Роль партий в повышении легитимности избирательной системы

Относительно новым инструментом, нацеленным на повышение легитимности выборов, является институт наблюдателей, основной функцией которого является контроль за соблюдением законности избирательных процедур. Наблюдателями на выборах являются граждане Российской Федерации, выполняющие функции независимого контроля избирательных процедур и осуществляющие непосредственное наблюдение за проведением голосования, подсчетом голосов, иной деятельностью избирательных комиссий, включая подведение итогов выборов или референдума¹.

Присутствие общественных контролеров на выборах позволяет:

- предотвратить потенциально возможные нарушения в ходе проведения избирательных процедур;
- предварительно проанализировать и оценить объективность итогов выборов;
- выявить пробелы в избирательном законодательстве, проявившиеся в ходе волеизъявления граждан в ходе электоральных процедур и сформировать общественный запрос на соответствующие изменения системы нормативно-правового регулирования выборов.

Политические партии, в свою очередь, стремятся активно развивать институт наблюдателей. Являясь одними из немногих политических институтов, имеющих право задействовать наблюдателей в избирательном процессе, партии стремятся подготовить и направить в день голосования максимальное количество наблюдателей, компетентных в сфере избирательного права и мотивированных на мониторинг возможных отклонений от установленных избирательным законодательством электоральных процедур. В долгосрочной перспективе процедура гражданского наблюдения за выборами позволяет повысить легитимность избирательного процесса и укрепить гражданскую позицию россиян, побуждая граждан активно участвовать в голосовании. Развитие данного института также позволяет повысить степень подотчетности гражданам органов государственной власти (напомним, что ЦИК РФ, возглавляющая систему избирательных комиссий в России, относится к федеральным органам власти с особым статусом) как внутри, так и за пределами избирательного цикла [2, с. 60].

Значимая для российской политической системы роль наблюдателей в избирательном процессе проявляется в наблюдаемом повышении уровня уверенности населения в легитимности выборов, в привлечении все большего количества граждан к активному участию в голосовании. Так, результаты исследования, проведенного ВЦИОМ в 2016 г., выявили, что 43% опрошенных респондентов считало, что присутствие наблюдателей на выборных участках позволяет сделать выборы более честными². Актуальность института наблюдателей в России подтверждается возрастающим числом граждан, заинтересованных в участии в выборах в качестве гражданских контролеров. В период с 2012 по 2018 гг. численность наблюдателей на выборах в органы государственной власти Российской Федерации возросла

¹ Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 21 июля 2014 № 212-ФЗ [Электронный ресурс] // Российская газета. 2014. URL: <https://rg.ru/2014/07/23/zakon-dok.html> (дата обращения: 25.02.2019).

² Наблюдатели на выборах — эффективны или бесполезны? [Электронный ресурс] // ВЦИОМ. 2016. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115861> (дата обращения: 25.02.2019).

более, чем в два раза. Если в 2012 г. на выборах президента присутствовало 225 тыс. общественных контролеров, то в 2018 г. их численность возросла до 474,5 тыс.¹

Помимо содействия развитию института наблюдателей, современные российские политические партии, в особенности системообразующие, также разрабатывают и внедряют новые инструменты повышения легитимности избирательной системы нашей страны. Рассмотрим некоторые из них. После выборов 2011 г. особое внимание со стороны системообразующих политических партий стало уделяться к отбору кандидатов на выборные государственные должности. Так, партия «Единая Россия» на выборах в Государственную Думу в 2016 г. с целью повышения открытости провела предварительное голосование (праймериз), в рамках которого любой желающий мог проголосовать за выдвижение того или иного члена партии в качестве кандидата на выборную государственную должность. Иными словами, межпартийной борьбе предшествовала внутривнутрипартийная конкуренция и отбор партиями лучших кандидатов [3, с. 34].

В целях повышения информированности избирателей о кандидатах на выборные государственные должности, выдвигаемых политическими партиями, были приняты нормы о личном участии кандидатов в дебатах, предложенные по инициативе партии «Единая Россия» и поддержанные политическими партиями КПРФ и ЛДПР. Данные политические новации лишают возможности выступать от имени партии каких-либо доверенных лиц: кандидаты-одномандатники обязаны дебатировать лично, в межпартийных дебатах представителей должны назначать партии, причем из числа кандидатов [6, с. 21].

Для улучшения взаимодействия с населением и повышения качества внутривнутрипартийной дискуссии политические партии проводят съезды и конференции. Так, по итогам состоявшейся в мае 2018 г. партийной конференции партии «Единая Россия» «Направление 2026» был анонсирован запуск проекта «ПолитСтартап», включающего в себя наставничество и онлайн-обучение с целью привлечения молодых кадров в ряды партии. Также ведущей политической партии России было запланировано создание системы информирования членов партии и ее сторонников о позициях и трактовках партией актуальной политической повестки, а также проведение анализа мнений членов «Единой России» и ее сторонников, в том числе через внутривнутрипартийные опросы. В ближайшей перспективе «Единой Россией» планируется создание партийной системы онлайн-мониторинга, оценки и прогнозирования социального самочувствия и общественно-политической ситуации в регионах страны, основанной на технологиях анализа «больших данных»².

Таким образом, можно констатировать, что в настоящее время российские политические партии проводят активную работу, целью которой является повышение доверия со стороны граждан к избирательной системе. Партии выступают полноценными участниками политической жизни общества — акторами, которые стремятся сделать избирательный процесс открытым и честным, используя для этого различные инструменты, и позиционируя себя в качестве стабильных политических институтов, ориентированных на модерирование выбора стратегических направлений общественного развития.

¹ Число наблюдателей на выборах президента увеличится в два раза за 6 лет [Электронный ресурс] // РосБизнесКонсалтинг. 2018. URL: <https://www.rbc.ru/politics/16/03/2018/5aaa73da9a7947ba80a8016b> (дата обращения: 25.02.2019).

² Партийная конференция «Направление 2026» [Электронный ресурс]. URL: <https://er.ru/core/news/subject/141.html> (дата обращения: 15.02.2019).

Заключение

В условиях низкого уровня доверия населения к результатам выборов и, как следствие, нежелания принимать участие в голосовании, все большее значение приобретает легитимизация избирательного процесса. Как показал анализ, особую роль в демократизации избирательных процедур в настоящее время играют системообразующие партии, выступающие акторами политического развития страны. Заинтересованные в повышении открытости процедур выборов и участия населения в голосовании, партии внедряют новые инструменты, способствующие росту легитимности российской избирательной системы.

Одним из важнейших инструментов, активно развиваемых партиями, является институт наблюдателей, оказывающий влияние на повышение доверия граждан к избирательному процессу, повышение открытости выборов. Кроме того, в статье рассматриваются такие инструменты, как праймериз, личное участие кандидатов в дебатах, проведение съездов и конференций и другое, направленные на повышение легитимности избирательной системы в России. Таким образом, партии выступают в качестве эффективных институтов, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества с демократическими принципами и легитимной политической системой.

Литература

1. *Балашов А. И., Ковалев А. А.* Проектное управление как методическая основа обеспечения военной безопасности России на современном этапе // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2018. Т. 14. № 6 (363). С. 1151–1165.
2. *Борисов И. Б.* Общественный контроль на выборах как фактор легитимности власти // Юридический мир. 2012. № 9. С. 58–61.
3. *Величинская Ю. Н.* Праймериз: демократическая ценность, проблемы применения в отечественной избирательной практике, перспективы институционализации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 29–36.
4. *Гельман В. Я.* «Учредительные выборы» в контексте российской трансформации // Общественные науки и современность. 1999. № 6. С. 46–64.
5. *Гельман В. Я.* Политические партии в России: от конкуренции — к иерархии // Полис. Политические исследования. 2008. № 5. С. 135–152.
6. *Гришина М. В.* О некоторых вопросах правового регулирования информационного обеспечения выборов в 2016 году // Избирательное законодательство и практика. 2016. № 1. С. 19–22.
7. *Грудинин Н. С.* Нарушения избирательных прав граждан на выборах в России и пути их предупреждения // Известия высших учебных заведений. 2014. № 10. С. 25–34.
8. *Комарова В. В.* Политические партии в современной России (проблемы институционализации) // Проблемы права. 2014. № 2. С. 9.
9. *Макаренко Б. И.* Посткоммунистические страны: некоторые итоги трансформации // Полития. 2008. № 3. С. 105–124.
10. *Макарцев А. А.* Легитимность выборов: механизмы правового обеспечения // Российский юридический журнал. 2013. № 5. С. 124–130.
11. *Мейер М. М.* Выборы в Государственную думу в 2016 г // Власть. 2016. № 6. С. 15–27.
12. *Саликов М. С.* Партийная система России: динамика конституционно-правового регулирования // Российский юридический журнал. 2012. № 4. С. 148–156.
13. *Уоллестайн М.* Избирательные системы, партии и политическая стабильность // Полис. Политические исследования. 1992. № 5. С. 156–162.
14. *Холодковский К. Г.* Социально-психологическая дифференциация российского населения и процесс формирования партий // Полис. Политические исследования. 2001. № 5. С. 75–96.
15. *Bielasiak J.* Regime Diversity and Electoral Systems in Post-Communism // Journal of Communist Studies and Transition Politics. 2006. N 22/4. P. 407–430.
16. *Colomer J.* Strategic Transitions. Game Theory and Democratization. The Johns Hopkins University Press, 2000. P. 18–37.

17. *Duverger M.* Political parties: Their organization and activity in the modern state. Methuen, 1959. P. 159.
18. *Lawson K., Römmele A., Karasimeonov G.* Cleavages, parties, and voters: studies from Bulgaria, the Czech Republic, Hungary, Poland, and Romania. Greenwood Publishing Group, 1999. P. 127.
19. *Linz J., Stepan A.* Problems of Democratic Transitions and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe. Johns Hopkins University Press, 1996. P. 42–53.
20. *Lipset S. M.* Social conflict, legitimacy, and democracy. Comparative Government, 1969. P. 52–59.
21. *Merkl P.* Which Are Today's Democracies? // International Social Science Journal. 1993. Vol. 45. P. 257–258.
22. *O'Donnell G., Schmitter P.* Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies. Johns Hopkins University Press, 1986. P. 35–40.
23. *Przeworski A.* Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America. Cambridge University Press, 1992. P. 58–75.
24. *Sartori G.* Parties and party system: A Framework for Analysis. Cambridge, 1976. P. 187.
25. *Schumpeter J. A.* Capitalism, socialism and democracy. Routledge, 2010. P. 221.

Об авторе:

Шалашова Ольга Николаевна, председатель Территориальной избирательной комиссии № 3 (Санкт-Петербург, Российская Федерация); 9520530@mail.ru

References

1. Balashov A. I., Kovalev A. A. Project management as a methodical basis of ensuring military safety of Russia at the present stage // National interests: priorities and safety [Natsional'nye interesy: priorityty i bezopasnost']. 2018. V. 14. No. 6 (363). P. 1151–1165. (In rus)
2. Borisov I. B. Public control on elections as a factor of legitimacy of the power // Legal world [Yuridicheskii mir]. 2012. No. 9. P. 58–61. (In rus)
3. Velichinskaya Yu. N. Primaries: democratic value, application problems in domestic selective practice, prospects of an institutionalization // Constitutional and municipal law [Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo]. 2015. No. 8. P. 29–36. (In rus)
4. Gelman V. Ya. "Constituent elections" in the context of the Russian transformation // Social sciences and the present [Obshchestvennye nauki i sovremennost']. 1999. No. 6. P. 46–64. (In rus)
5. Gelman V. Ya. Political parties in Russia: from the competition — to hierarchy // Political researches [Polis. Politicheskie issledovaniya]. 2008. No. 5. P. 135–152. (In rus)
6. Grishina M. V. About some questions of legal regulation of information support of elections in 2016 // Electoral law and practice [Izbratel'noe zakonodatel'stvo i praktika]. 2016. N 1. P. 19–22. (In rus)
7. Grudin N. S. Violations of electoral rights of citizens on elections in Russia and a way of their prevention // News of Higher Educational Institutions [Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedenii]. 2014. No. 10. P. 25–34. (In rus)
8. Komarova V. V. Political parties in modern Russia (an institutionalization problem) // Law Problems [Problemy prava]. 2014. No. 2. P. 9. (In rus)
9. Makarenko B. I. Postcommunist countries: some results of transformation // Politia [Politiya]. 2008. No. 3. P. 105–124. (In rus)
10. Makartsev A. A. Legitimacy of elections: mechanisms of legal support // Russian law journal [Rossiiskii yuridicheskii zhurnal]. 2013. No. 5. P. 124–130. (In rus)
11. Meyer M. M. State Duma elections 2016 // Power [Vlast']. 2016. N 6. P. 15–27. (In rus)
12. Salikov M. S. Party system of Russia: dynamics of constitutional and legal regulation // Russian law journal [Rossiiskii yuridicheskii zhurnal]. 2012. No. 4. P. 148–156. (In rus)
13. Wallerstein M. Electoral systems, parties and political stability // Political researches [Polis. Politicheskie issledovaniya]. 1992. No. 5. P. 156–162. (In rus)
14. Holodkovsky K. G. Social and psychological differentiation of the Russian population and process of formation of parties // Political researches [Polis. Politicheskie issledovaniya]. 2001. N 5. P. 75–96. (In rus)
15. Bielasiak J. Regime Diversity and Electoral Systems in Post-Communism // Journal of Communist Studies and Transition Politics. 2006. N 22/4. P. 407–430.

16. Colomer J. Strategic Transitions. Game Theory and Democratization. The Johns Hopkins University Press, 2000. P. 18–37.
17. Duverger M. Political parties: Their organization and activity in the modern state. Methuen, 1959. P. 159.
18. Lawson K., Römmele A., Karasimeonov G. Cleavages, parties, and voters: studies from Bulgaria, the Czech Republic, Hungary, Poland, and Romania. Greenwood Publishing Group, 1999. P. 127.
19. Linz J., Stepan A. Problems of Democratic Transitions and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe. Johns Hopkins University Press, 1996. P. 42–53.
20. Lipset S. M. Social conflict, legitimacy, and democracy. Comparative Government, 1969. P. 52–59.
21. Merkl P. Which Are Today's Democracies? // International Social Science Journal. 1993. Vol. 45. P. 257–258.
22. O'Donnell G., Schmitter P. Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies. Johns Hopkins University Press, 1986. P. 35–40.
23. Przeworski A. Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America. Cambridge University Press, 1992. P. 58–75.
24. Sartori G. Parties and party system: A Framework for Analysis. Cambridge, 1976. P. 187.
25. Schumpeter J. A. Capitalism, socialism and democracy. Routledge, 2010. P. 221.

About the author:

Olga N. Shalashova, Chairman of the Territorial election commission № 3 (Saint-Petersburg, Russian Federation); 9520530@mail.ru

ПРАВИЛА ОФОРМЛЕНИЯ СТАТЕЙ, ПРИНИМАЕМЫХ К РАССМОТРЕНИЮ РЕДАКЦИЕЙ

Предлагаем разместить статьи в научно-практическом журнале «Управленческое консультирование», адресованном специалистам в области государственного и муниципального управления, руководителям органов государственной власти и бизнес-структур, ученым, преподавателям, аспирантам.

Журнал «Управленческое консультирование» входит в Перечень рецензируемых научных изданий ВАК РФ, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук по следующим группам научных специальностей: 23.00.00. Политология; 08.00.00. Экономические науки.

Издание входит в Перечень журналов, рекомендованных Ученым советом Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации для публикации статей по экономическим наукам.

Статьи журнала включаются в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ), доступный по адресу <http://elibrary.ru> (Научная электронная библиотека). Сведения, касающиеся издания и публикаций, включены в базу данных ИНИОН РАН и публикуются в международной справочной системе по периодическим и продолжающимся изданиям “Ulrich’s Periodicals Directory”. Журнал включен в индексацию международных баз данных научных публикаций ERIH PLUS и EBSCO. Публикации журнала размещаются в научной электронной библиотеке «КиберЛенинка».

Издание выходит ежемесячно. Все статьи проходят научное рецензирование.

На сайте журнала <https://www.acjournal.ru> предусмотрена возможность представить рукопись статьи через «Электронную редакцию».

1. Автор(-ы) представляет(-ют) в редакцию:

- ♦ электронную версию статьи в формате Microsoft Word. Объем представляемых для публикации статей не должен быть меньше 16 000 знаков с пробелами.
- ♦ Заполненное и подписанное «Обязательство автора(-ов)», образец которого размещен на сайте журнала: <https://www.acjournal.ru>

Оригинальность статьи должна быть не менее 85%. Все материалы проверяются системой «Антиплагиат».

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К СТАТЬЯМ

Каждая статья должна быть сопровождается сведениями об авторе(-ах), (на русском и английском языках): фамилия, имя, отчество полностью; место работы; должность; ученая степень; ученое звание; адрес электронной почты. После указания места работы обязательно указывается город и страна.

СТРУКТУРА РУКОПИСИ

Статья должна быть структурирована. Наиболее распространенная модель структуры научных статей — IMRAD — аббревиатура от «введение, материалы и методы, результаты и обсуждение» (англ. introduction, methods, results and discussion). В конце статьи следует Заключение (Conclusion). Если статья посвящена теоретическому исследованию, то раздел Methods (Методы) заменяется на Theoretical Basis

(Теоретические основы). Каждая часть должна быть выделена в основном тексте отдельно.

Рукопись статьи должна содержать *реферат* (аннотацию) и ключевые слова. Статьи без *реферата* (на русском и английском языках) не рассматриваются. *Реферат* не должен содержать ссылки и аббревиатуры. Объем ограничен 250–300 словами. В *реферате* обязательно указываются: Цель, Методы, Результаты, Выводы (по 1–2 предложения для каждого пункта). Ключевых слов может быть от 4 до 7, обычно — 5–6 слов. Термины-словосочетания считаются одним ключевым словом. Желательно избегать составных ключевых слов. В состав ключевых слов не рекомендуется включать слова, содержащиеся в названиях статьи.

Введение (*Introduction*)

Введение должно определять суть проблемы, указывать цель исследования и представлять его гипотезу и научный подход, обосновывать важность исследования. В этой части уместны ссылки на уже известные выводы и опубликованную литературу по данной проблеме.

Материалы и методы (*Materials and Methods*)

Цель данной части — провести оценку надежности используемых методов и их влияние на результаты. Здесь приводятся план и последовательность процесса исследований, протоколы эксперимента, используемые материалы, предметы, оборудование, готовые статистические данные, программное обеспечение и т. д.; а также методика оценки результатов. Если ключевым моментом в работе является методология эксперимента, необходимо описать ее процессы в деталях.

Результаты (*Results*)

Эта часть представляет результаты исследования в четкой логической последовательности, без интерпретаций результатов. Именно здесь чаще всего используются таблицы, рисунки и графики. Следует избегать повторения данных в таблицах и графиках (в случае их наличия), такие данные следует только прокомментировать с точки зрения трендов или наиболее важных моментов.

Обсуждение (*Discussion*)

Обсуждение должно быть сфокусировано на интерпретации результатов исследования и других связанных с ним материалов. Подчеркните новые и важные наблюдения. Объясните значение наблюдаемого мнения для цели исследования. Свяжите результаты с предлагаемой гипотезой. Любые неожиданные результаты или наблюдения; которые имели место, могут быть объяснены именно здесь.

Эта часть завершается детальным заключением (выделяется отдельно). Следует обобщить результат и его значение, описать последствия и практическое применение исследования, дать возможные рекомендации.

Сокращения и аббревиатуры должны быть расшифрованы при первом их употреблении (в скобках в тексте или под текстом).

При написании статьи необходимо избегать личных местоимений, в том числе научного «мы». Это же касается ссылок: при ссылках на собственные работы стоит избегать предложений типа «как показано в нашей работе». В первую очередь, это требование анонимности.

Выводы (Conclusions)

Подведение итогов исследования — получилось ли достичь цели и доказать определенную гипотезу? Какое значение имеют полученные результаты? Как можно применить их на практике?

Список литературы (References)

Список литературы в конце статьи дается **в алфавитном порядке**.

В списке литературы должно быть не менее 25 источников, и в тексте статьи все они должны быть процитированы. Рекомендуется наличие не менее 10 иностранных источников, из них не менее 5 источников, индексируемых в базе данных Scopus. В случае, когда цитируется англоязычная работа, обязательно ссылаться на оригинал, а не на русскоязычный перевод.

В тексте дается ссылка в квадратных скобках — например, [7, с. 625].

Ссылки на официальные сайты, правовые и законодательные акты, архивные материалы, учебники/учебные пособия, словари и газетные статьи даются постранично (в сносках) и не выносятся в список литературы, размещенный в конце статьи.

ОФОРМЛЕНИЕ ТАБЛИЦ, РИСУНКОВ, СХЕМ И ФОРМУЛ

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 тех форматах, в которых они были сделаны (объекты должны давать возможность редактирования). Каждую таблицу и рисунок следует снабжать порядковым номером и заголовком/подписью, продублированными на английский язык. Все графы в таблицах также должны иметь заголовки.

Формулы должны быть набраны в редакторе Microsoft Equation, где их набор более корректен; также возможен набор формул в MathType ... Equation.

Простые строчные формулы желательно набирать с клавиатуры, не используя формульный редактор.

ПРИМЕРЫ ОФОРМЛЕНИЯ МАТЕРИАЛОВ

1. Сведения об авторе:

Иванов Иван Иванович

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация

Заведующий кафедрой _____

Доктор философских наук, профессор

E-mail:

Телефон:

2. Краткие затекстовые ссылки:

В тексте:

А. В. Виленский называет его «своего рода „золотым легионом“ постиндустри-

ального общества» [7, с. 625].

В затекстовой ссылке:

7. Россия в глобализирующемся мире: Политико-экономические очерки / отв. ред. Д. С. Львов. М. : Наука, 2004.

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.

◆ **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 взяточничестве и коммерческом подкупе: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. № 6 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2000. № 4. С. 5–9.

◆ **архивные документы (при первой ссылке указывается полное наименование архива, далее допускается его сокращенное название):**

Записки князя Голицына // Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 735. Оп. 10. Ед. хр. 293-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 оформляются следующим образом:**

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: 23.02.2016).

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: 20.09.2017).

2019. № 5(125)

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

Научно-практический журнал
Выходит ежемесячно
Все статьи рецензируются

Директор
издательско-полиграфического центра
Е. Ю. КНЯЗЕВ

Заведующий издательским отделом
Е. Г. ЗАКРЕВСКАЯ

Сдано в набор 01.05.2019.
Подписано к печати 15.05.2019.
Формат 70×100/16. Бумага офсетная.
Усл. печ. л. 13,22. Тираж 200 экз.
Заказ № 5/19.

Научные редакторы
д. филос. н., профессор Н. И. БЕЗЛЕПКИН
д. э. н., профессор В. А. ПЛОТНИКОВ
д. э. н., профессор Л. С. САВЧЕНКО

УЧРЕДИТЕЛЬ:
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Корректоры:
И. Ю. СЕРОВА
Т. В. ЗВЕРТАНОВСКАЯ
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 каталогу Агентства «Роспечать» «Газеты. Журналы» 70107

Комплекс работ выполнен издательско-полиграфическим центром
Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации

199004, Санкт-Петербург, 8-я линия В.О., д. 61
Тел. (812) 335-94-97