

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СЕВЕРО-ЗАПАДНЫЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

ISSN 1726-1139

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

2017. № 5(101)

Научно-практический журнал
Выходит ежемесячно

Издание входит в Перечень рецензируемых научных изданий, 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; 07.00.00. Исторические науки и археология; 08.00.00. Экономические науки

С 2005 года статьи 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" и в базе данных EBSCO

Журнал включен в индексацию международной базы данных научных публикаций ERIH PLUS

АДРЕС РЕДАКЦИИ: 199004, Санкт-Петербург,
В.О., 8-я линия, д. 61
Тел.: (812) 335-94-72, 335-42-10
Факс: (812) 335-42-16
E-mail: antonova-ev@sziu.ranepa, uk@szags.ru

Точка зрения редакции может не совпадать с мнением авторов статей

При перепечатке ссылка на журнал «Управленческое консультирование» обязательна

- © Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2017
- © Северо-Западный институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2017
- © Редакция журнала «Управленческое консультирование» (составитель), 2017
- © Все права защищены

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

- Шамахов В. А.** — директор Северо-Западного института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор экономических наук, действительный государственный советник Российской Федерации 1-го класса (Санкт-Петербург) — председатель совета, главный редактор;
- 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 Ленинградского государственного университета имени А. С. Пушкина, сопредседатель Российского общества политологов (Санкт-Петербург);
- Сморгунов Л. В.** — доктор философских наук, профессор (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);
- 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, директор Центрального экономико-математического института РАН (Москва)

МЕЖДУНАРОДНЫЙ РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

- Квинт В. Л.** — доктор экономических наук, профессор, иностранный член Российской академии наук, почетный доктор Северо-Западного института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, председатель совета (Москва);
- Крастиньш А. В.** — почетный доктор Северо-Западного института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор, директор Института международных экономических связей и таможи Рижского технического университета (Латвия);
- Лезеан Э.** — PhD, доктор философии по политическим наукам (Франция);
- Хань Лихуа** — профессор, директор Института Конфуция при Российском гуманитарном университете (Москва), профессор Института международной экономики Университета международного бизнеса и экономики (Пекин, Китай);
- Вольман Х.** — PhD, доктор права, профессор (Германия)

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

- Косов Ю. В.** — доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург), заместитель главного редактора;
1. *По политическим наукам:*
- Акопов С. В.** — кандидат политических наук, доцент (Санкт-Петербург);
- Волков В. А.** — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Вульфвич Р. М.** — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Казанцев А. А.** — доктор политических наук (Москва);
- Козанчиков В. Н.** — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Малькевич А. А.** — кандидат политических наук, доцент (Омск);
- Полякова Т. М.** — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Теребнёв Л. В.** — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург);
2. *По истории*
- Аграшенков А. В.** — кандидат исторических наук, доцент (Санкт-Петербург);
- Вершель В. П.** — доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Ежова Г. В.** — доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Исаев А. П.** — доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Лушин А. И.** — доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Морозов В. И.** — доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Новикова И. Н.** — доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Сергеев В. М.** — доктор исторических наук, профессор (Москва);
- Шумилов М. М.** — доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург);
3. *По экономике*
- Балашов А. И.** — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Бодрунов С. Д.** — доктор экономических наук, профессор (Москва);
- Запорожан А. Я.** — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Каранатова Л. Г.** — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Кукина Е. А.** — доктор экономических 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)

EDITORIAL COUNCIL

- Shamakhov V. A.** — Director of North-West Institute of Management – branch 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 board, Chief Editor;
- 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 (Saint-Petersburg);
- Smorgunov L. V.** — Doctor of Science (Philosophy), Professor (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);
- 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 RANEPa and regional academies of public administration (Moscow);
- Makarov V. L.** — Doctor of Science (Physics and Mathematics), Professor, Academician of the Russian Academy of Sciences, Director of the Russian Academy of Sciences Central Economic-Mathematical Institute (Moscow)

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 – branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Chairman of the Board (Moscow);
- Krastins A. V.** — Honored Doctor of North-West Institute of Management – branch 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);
- Lezean E.** — PhD in Political Sciences (France);
- Han Lihua** — Professor, Director of Institute of Confucius at the Russian Humanities University (Moscow), Professor of Institute of the International Economy of University of the International Business and Economy (Beijing, China);
- Wolman H.** — PhD, Doctor of Science (Jurisprudence), Professor (Germany)

EDITORIAL BOARD

- Kosov Yu. V.** — Doctor of Science (Philosophy), Professor (St. Petersburg), Deputy Chief Editor;
1. *Political Sciences*

- Akopov S. V.** — PhD in Political Sciences, Associate Professor (St. Petersburg);
- Volkov V. A.** — Doctor of Science (Political Science), Professor (St. Petersburg);
- Vulfovich R. M.** — Doctor of Science (Political Science), Professor (St. Petersburg);
- Kazantsev A. A.** — Doctor of Science (History), Moscow;
- Kolesnikov V. N.** — Doctor of Science (Political Science), Professor (St. Petersburg);
- Malkevich A. A.** — PhD in Political Sciences, Associate Professor (Omsk);
- Polyakova T. M.** — Doctor of Science (Political Science), Professor (St. Petersburg);
- Terebnev L. V.** — Doctor of Science (Political Science), Professor (St. Petersburg);

2. *History*

- Agrashenkov A. V.** — PhD in History, Associate Professor (St. Petersburg);
- Vershel V. P.** — Doctor of Science (History), Professor (St. Petersburg);
- Ezhova G. V.** — Doctor of Science (History), Professor (St. Petersburg);
- Isaev A. P.** — Doctor of Science (History), Professor (St. Petersburg);
- Lushin A. I.** — Doctor of Science (History), Professor (St. Petersburg);
- Morozov V. I.** — Doctor of Science (History), Professor (St. Petersburg);
- Novikova I. N.** — Doctor of Science (History), Professor (St. Petersburg)
- Sergeev V. M.** — Doctor of Science (History), Professor (Moscow)
- Shumilov M. M.** — Doctor of Science (History), Professor (St. Petersburg).

3. *Economics*

- Balashov A. I.** — Doctor of Science (Economics), Professor (St. Petersburg);
- Bodrunov S. D.** — Doctor of Science (Economics), Professor (Moscow);
- Zaporojan A. Ya.** — Doctor of Science (Economics), Professor (St. Petersburg);
- Karanatova L. G.** — Doctor of Science (Economics), Professor (St. Petersburg);
- Kuklina E. A.** — Doctor of Science (Economics), 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)

ПОЛИТИКА И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

- 8 АЛЕКСЕЕВ Г. В.**
Расширение областей применения информационных технологий и информационная безопасность государства
- 20 КОВАЛЕВ А. А., КУДАЙКИН Е. И.**
Информационные технологии в обеспечении военной безопасности государства

ЕВРАЗИЙСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

- 28 ФОКИН В. И., БОГОЛЮБОВА Н. М., НИКОЛАЕВА Ю. В.**
Культурное сотрудничество на пространстве СНГ

ВЛАСТЬ И ЭКОНОМИКА

- 44 ХАЙКИН М. М., КНЫШ В. А.**
Естественные монополии в российской экономике: выбор модели регулирования
- 56 БЕЛЯКОВ С. А.**
Об отражении целей и задач развития образования в региональных стратегиях
- 65 ЦАЦУЛИН А. Н.**
Как преодолеваются трудности финансирования отечественного инновационного развития?
- 79 БОРЩЕВСКИЙ Г. А.**
Модели управления бюрократией с учетом экономического развития регионов
- 96 СЕМЕНОВ С. А., ФИЛАТОВА О. В.**
О направлениях совершенствования механизмов стратегического планирования и мониторинга развития территорий

ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ

- 103 ГАПОНЕНКО А. Л., МЯСОЕДОВ П. С.**
Специфика менеджмента знаний в новых малых организациях
- 112 МИРОШНИКОВ С. Н., ЧАРКИНА Е. С.**
Практика применения концессионных соглашений в свете изменений законодательства в 2016 году

ИСТОРИЯ И КУЛЬТУРА

- 120 АГРАШЕНКОВ А. В., ЛАГУН А. В., ПРОКОПЧУК А. В.**
Некоторые аспекты формирования антикоррупционной практики в Московском государстве (конец XVI–XVII вв.)
- 130 КИРЬЯНЕН А. И., ЛАБУДИН А. В., САМОДУРОВ А. А.**
Ингерманландские финны: трудная история

- 142 ЛУШИН А. И., ЧЕРНУХИН В. А., ЩЕРБАКОВ Ю. В.**
Анализ исторического опыта деятельности органов государственного и военного управления в решении проблем технического перевооружения артиллерии Красной армии в 1930-х годах
- 150 ЛЫТКИНА Л. В.**
Политическая коммуникация в поле медийного пространства (исторический аспект)
- 162 ПОПРАВКО Е. А.**
Музей и Церковь: проблемы взаимодействия (на примере ситуации Приморского края Российской Федерации)

A LINEA

- 171 БЕРЕЗУЦКИЙ А. А.**
Неформальные аспекты институционализации российской политической элиты
- 178 ГОНИН Д. В.**
Методика оценки человеческого капитала в сфере государственного управления: современный подход
- 188 ТИРАБЯН К. К.**
Диаспора в системе международных отношений в современном мире (на примере армянской диаспоры)
- 195 МИХАЙЛОВ Я. Р.**
Учет динамических изменений системы «производство — потребление» при формировании стратегии обеспечения организационно-экономической безопасности промышленных предприятий

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

- 200 СТАРОВОЙТОВ А. А., ПРОХОРЕНКО А. В.**
Международная интеграция: от Астаны до Мадрида
- 205 БАЙЕР Ю. П.**
Школа юных стратегов Владимира Квинта как профессиональный коучинг

POLICY AND LAWFUL STATE

- 8 ALEKSEEV G. V.**
Extension of Information Technology's Application Areas and Information Security of the State
- 20 KOVALEV A. A., KUDAIKIN E. I.**
Information Technologies in Military Safety of the State Ensuring

EURASIAN STUDIES

- 28 FOKIN V. I., BOGOLYUBOVA N. M., NIKOLAEVA Yu. V.**
Cultural Cooperation on Space of the CIS

POWER AND ECONOMY

- 44 CHAIKIN M. M., KNYSH V. A.**
Natural Monopolies are in the Russian Economy: Choice of Adjusting Model
- 56 BELYAKOV S. A.**
About Reflection of the Purposes and Problems of Education Development in Regional Strategy
- 65 TSATSULIN A. N.**
How are the Difficulties of Financing Domestic Innovative Development Overcome?
- 79 BORSHEVSKIY G. A.**
Models of Bureaucracy Management Taking Into Account the Economic Development of Regions
- 96 SEMENOV S. A., FILATOVA O. V.**
About the Directions of Improvement of Mechanisms of the Strategic Planning and the Territory Development Monitoring

SOCIETY AND REFORMS

- 103 GAPONENKO A. L., MYASOYEDOV P. S.**
Specifics of Knowledge Management in the New Small Organizations
- 112 MIROSHNIKOV S. N., CHARKINA E. S.**
The Practice of Application of Concession Agreements in the Light of Changes to Legislation in 2016

HISTORY AND CULTURE

- 120 AGRASHENKOV A. V., LAGUN A. V., PROKOPCHUK A. V.**
Some Aspects of Anti-Corruption Practice Formation in Muscovy (the End of XVI–XVII Centuries)
- 130 KIRJANEN A. I., LABUDIN A. V., SAMODUROV A. A.**
Ingermanland Finns: a Difficult History

- 142 LUSHIN A. I., CHERNUKHIN V. A., SHCHERBAKOV Yu. V.**
The analysis of Historical Experience of Activity of Bodies of the Public and Military Administration in the Solution of Problems of Modernization of Artillery of Red army in the 1930th years
- 150 LYTKINA L. V.**
Political Communication in the Field of Media Space (Historical Aspect)
- 162 POPRAVKO E. A.**
Museum and Church: Interaction Problems (On the Example of a Situation of Primorsky Krai of the Russian Federation)

A LINEA

- 171 BEREZUTSKIY A. A.**
Informal Aspects of the Institutionalization of Russian Political Elite
- 178 GONIN D. V.**
A Modern Approach to Assessing Human Capital in the Public Service
- 188 TIRABIAN K. K.**
Diaspora in the System of International Relations in the Modern Word (On the Example of the Armenian Diaspora)
- 195 MIKHAYLOV Ya. R.**
The Dynamic Changes of the System "Production — Consumption" in Developing Strategies to Ensure Organizational and Economic Security of Industrial Enterprises

SCIENTIFIC LIFE

- 200 STAROVOYTOV A. A., PROKHORENKO A. V.**
Review of the textbook "International Integration and Integration Law"
- 205 BAYER Yu. P.**
School of Young Strategist of Vladimir Kvint as Professional Coaching

Расширение областей применения информационных технологий и информационная безопасность государства

DOI 10.22394/1726-1139-2017-5-8-19

Алексеев Георгий Валерьевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Доцент кафедры правоведения
Кандидат юридических наук, доцент
intl@szags.ru

РЕФЕРАТ

Цифровой разрыв и производная от него дискриминация не ограничиваются отсутствием доступа у значительной части населения планеты к сетям электрической связи. В условиях цифрового неравенства права человека подвергаются ограничению на основании отсутствия ценности конкретного индивида для развивающейся информационной экономики. Политика преодоления современным обществом цифрового барьера требует скоординированных усилий международного сообщества в деле гармонизации информационной политики государств и бизнес-сообщества.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

информационная безопасность, средства массовой информации, медиабезопасность, медиатизация, информационные технологии, информационное право, цифровой разрыв, дискриминация

Alekseev G. V.

Extension of Information Technology's Application Areas and Information Security of the State

Alekseev Georgy Valeryevich

North-West Institute of Management, Branch of RANEP (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Associate Professor of the Chair of Law
PhD in jurisprudence, Associate Professor
intl@szags.ru

ABSTRACT

The digital divide and derivative of it discrimination are not limited by the lack of access to telecommunication networks for a significant part of the population. In terms of digital divide, human rights are subjected to restriction on the ground of value's absence in the specific person for a developing information economy. The policy of overcoming the digital divide in modern society requires the coordinated efforts of the international community in the harmonization of state and business information policy.

KEYWORDS

information security, mass media, media security, mediatization, information technologies, media law, digital divide, discrimination

Случившаяся в XX в. демократизация мировой политики предопределила формирование нового порядка социально-политических угроз информационной безопасности, в то время как развитие искусственного интеллекта в начале XXI в. продемонстрировало уязвимость антропоцентрических систем перед лицом технического прогресса с непредсказуемым результатом. Сегодня, в то время как религиозная картина мира в значительной степени лишилась традиционной легитимации и перестала быть уни-

версальной истиной для всех, научная картина мира осталась в гипотетической плоскости доктринальных споров, которые непонятны подавляющему большинству представителей среднего класса. Электронные машины стали понимать и предсказывать исход избирательных кампаний лучше, чем те граждане, которым законом предоставлено право участвовать в электоральных процедурах. Технический прогресс последовательно вытесняет трудящихся из тех сфер народного хозяйства, где машины стали работать эффективнее людей, и этот процесс, начавшийся с автоматических телефонных станций Клода Шеннона, озаменовал цифровую эпоху, создал почву для формирования цифрового разрыва в обществе [20, р. 319–320; 25].

В конце ноября 2016 г. на заседании Совета по науке и образованию Президент Российской Федерации В. В. Путин призвал не демонизировать новые коммерческие сервисы, такие как Uber или Alibaba, однако согласился с мнением о том, что в будущем такие технологии могут создавать проблемы для традиционной экономики. «Они просто работают современным способом, но объективно это, конечно, создает для нас угрозы», — признал Президент Российской Федерации в ответ на заявление директора направления «Молодые профессионалы» Агентства стратегических инициатив по продвижению новых проектов Д. Н. Пескова о том, что в сфере компьютерных технологий капитализация «...стартапов, того же Uber, сравнима с капитализацией компании „Роснефть“», и сервисы, подобные Uber, в Россию уже «пришли и подрывают наши традиционные рынки»¹.

Информационные технологии позволяют создавать виртуальные торговые площадки вне национальной юрисдикции и реализовывать в рамках этих площадок широкий спектр товаров и услуг, от которых транснациональные корпорации получают высокие прибыли, позволяющие им вытеснять конкурентов с рынка. Угрозы от монополии международных компаний, получающих сверхприбыли, становятся все более очевидными: традиционный бизнес утрачивает конкурентные преимущества, теряет прибыль и терпит банкротство; приобретение товаров за рубежом нередко нарушает нормы национального законодательства; ширится неравенство между теми, кто освоил новые технологии ведения дел и теми, кто в силу объективных и субъективных причин остается в стороне от электронного бизнеса.

В начале XXI в. на международной арене угроза цифрового разрыва приобрела конкретные очертания. Тотальная компьютеризация всех сфер мирового хозяйства, создавая предпосылки для увеличения производительности труда, породила угрозу социального неравенства нового типа. Ограничение прав и свобод отдельных социальных групп из-за отсутствия у них доступа к эффективным средствам коммуникации стало новой формой дискриминации людей в современном мире. Социальные последствия цифрового неравенства остаются за пределами реалистичных экономических и политических прогнозов.

Как справедливо заметил в предисловии к Всемирному докладу ЮНЕСКО «К обществу знания» занимавший пост генерального директора ЮНЕСКО в период с 1999 г. по 2009 г. японский дипломат Коитиро Мацуура, будущее представляется «однозначно многообещающим и вызывающим известное беспокойство. Многообещающим — потому, что потенциал, содержащийся в разумном и умелом использовании новейших технологий, открывает поистине широкие перспективы для устойчивого развития человека и построения более демократических обществ. Вызывающим беспокойство — потому, что на этом пути действительно существуют вполне реальные препятствия и ловушки... Есть ... опасность того, что познавательный разрыв между самыми благополучными и развивающимися странами ... будет только уве-

¹Заседание Совета по науке и образованию [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/53313>

личиваться, а наряду с этим внутри общества одной и той же страны будут появляться и шириться собственные глубокие разрывы»¹.

Информационный разрыв впервые обсуждался на саммите глав государств «Большой восьмерки», прошедшем в июле 2000 г. на Окинаве, где была принята «Хартия глобального информационного сообщества». С тех пор вопрос о преодолении электронно-цифрового разрыва внутри государств и между ними стал предметом пристального внимания мирового сообщества. По итогам Международной конференции ЮНЕСКО «Медийно-информационная грамотность и формирование культуры открытого правительства», проходившей в июне 2016 г., была принята Ханты-Мансийская декларация, которая признала, что «взаимодействие заинтересованных сторон требует наличия ... способности искать надежную информацию и получать доступ к ней, критически ее оценивать и использовать, создавать и сохранять информацию и знания, а также обмениваться ими с использованием различных каналов, форматов и платформ»².

Доктрина информационной безопасности Российской Федерации³ признает тот факт, что «информационные технологии приобрели глобальный трансграничный характер и стали неотъемлемой частью всех сфер деятельности личности, общества и государства. Их эффективное применение является фактором ускорения экономического развития государства и формирования информационного общества». Однако угроза цифрового неравенства не нашла прямого отражения в рамках Доктрины. Вместе с тем, в соответствии с Доктриной информационной безопасности Российской Федерации, к национальным интересам в информационной сфере относится содействие формированию системы международной информационной безопасности, направленной на противодействие угрозам использования информационных технологий в целях нарушения стратегической стабильности, на укрепление равноправного стратегического партнерства в области информационной безопасности, а также на защиту суверенитета Российской Федерации в информационном пространстве. Цифровой разрыв не способствует равноправию в информационном пространстве и вызывает в международной системе такие опасные политические проявления, как Доктрина информационной безопасности Украины⁴, которая имеет явно выраженную антироссийскую направленность.

В Рекомендациях ЮНЕСКО — ИФЛА⁵ по медиа- и информационной грамотности 2013 г. отмечается, что «медиа- и информационная грамотность является фундаментальным правом человека в постоянно развивающемся цифровом взаимозависимом глобальном мире... Она может сократить информационный разрыв. Медиа- и информационная грамотность вооружает и обеспечивает людей знаниями о функциях медийных и информационных систем». Платформы, каналы и форматы современной коммуникации требуют от участников международного общения, коммерсантов и институтов гражданского общества высокого уровня культуры работы с информацией. Дефицит информационной культуры — одна из причин возникновения цифрового разрыва. Он проявляется в болезненном восприятии связанных с техническим прогрессом угроз и вызовов, поиском внешних

¹ К обществам знания. Всемирный доклад ЮНЕСКО. Издательство ЮНЕСКО. Париж. 2005.

² Ханты-Мансийская декларация «Медийно-информационная грамотность и формирование культуры открытого правительства» [Электронный ресурс]. URL: http://www.ifapcom.ru/files/2016/Hanty-Mansiiskaya_deklaratsiya_zeb.pdf

³ Указ Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № 646 [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2016/12/06/doktrina-infobezobasnost-site-dok.html>

⁴ Затверджено Указом Президента України від 25 лютого 2017 року № 47/2017 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/472017-21374>

⁵ Международная Федерация библиотечных ассоциаций и учреждений (International Federation of Library Associations and Institutions)

и внутренних противников на государственном уровне, протекционизме на уровне национального хозяйства, ведет к призывам со стороны транснациональных корпораций отказаться от государственного суверенитета [4].

Плюрализм и переизбыток информации в современных условиях создают в информационном пространстве крайне плотную конкуренцию за удержание интереса аудитории к проблемам, которые входят в повестку дня мирового сообщества [3]. Неконкурентоспособность изолированных от универсальной медиасистемы информационных ресурсов подталкивает правительства государств к все более глубокой сетевой интеграции, которая предполагает способность граждан использовать самые современные информационные технологии в процессе организации досуга, трудовой деятельности и обучения. Знание алгоритмов поиска необходимой информации и умение применять их на практике становится необходимым условием социализации индивидов. В этом смысле общество знаний предполагает максимально широкую доступность информационных технологий, без какой бы то ни было дискриминации при доступе к сетевым ресурсам, без цифрового неравенства на национальном уровне. Вместе с тем в реальности уровень информационной культуры индивида зависит от множества факторов, в том числе от наличия образования и профессиональных навыков, аналитических способностей, которые определяют социальное неравенство в целом и цифровой разрыв в частности.

Неординарный голландский социолог Пауль Треанор, критикуя сетевое общество, предлагает своеобразный способ преодоления цифрового неравенства. Он призывает отказаться от единой информационной сети, утверждая, что «сеть — понятие скорее политическое и этическое, нежели технологическое. Она угрожает навязать себя миру. Сеть дурна сама по себе: свобода от цензуры и равные возможности доступа не сделают ее хорошей» [27]. Несмотря на очевидную абсурдность идеи о необходимости информационного регресса, популярность столь радикальной позиции значительна и заслуживает внимания.

В условиях интенсивного развития информационных технологий многие индивиды неизбежно становятся жертвами цифрового разрыва. Существенная часть населения испытывает трудности в связи с необходимостью приспособляться под технологические особенности сетей связи общего пользования. Всем приходится выстраивать отношения с нарождающимся искусственным интеллектом, в то же время очевидно, что способности по взаимодействию с ЭВМ формируются на индивидуальном уровне и в значительной степени отличаются у профессионалов, работающих в различных сферах народного хозяйства. Сегодня, когда поисковые виртуальные роботы стали обыденной реальностью на просторах сети интернет, работа известного австрийского футуролога Ханса Моравека «Робот: простая машина для трансцендентного разума» [21] стала восприниматься в несколько ином, тревожном контексте. Парадокс Моравека — принцип в области искусственного интеллекта, согласно которому «относительно легко достичь уровня взрослого человека в таких задачах, как тест на интеллект или игра в шашки, однако сложно или невозможно достичь навыков годовалого ребенка в задачах восприятия или мобильности» [22, р. 15] — стал проявляться в реальности, когда люди научились познавать окружающий мир через примитивные проявления искусственного интеллекта, которые прекрасно решают задачи по фиксации данных, однако, абсолютно лишены тех врожденных чувств, которые гарантируют взаимопонимание между людьми.

Задача познания окружающего мира при помощи роботов в известной степени зависит от отношения к роботам каждого конкретного человека. В практической плоскости профессионализм водителя или повара не зависит от их владения языками компьютерного программирования, так же как и учитель начальной школы призван находить взаимопонимание с детьми без посредников в лице авторов

компьютерных программ. Проблема масштабов интеграции искусственного интеллекта в повседневную жизнь человека содержит в себе угрозу злоупотребления возможностями цифровых технологий, опасность разрушения традиционных демократических социальных институтов, и для бедных людей — их подмену компьютерными суррогатами общения в сфере образования, социальной работы и политической коммуникации.

Цифровой разрыв между богатыми и бедными не может сохраняться в разреженном социальном пространстве, на его преодоление ориентирована значительная часть медиаиндустрии, которая заполняет своим контентом то пространство непонимания и неравенства, которое возникает вследствие социально-экономических причин. Цифровой барьер и цифровое неравенство между компьютеризированной индустрией и остальной физической экономикой порождают трансцендентное пространство относительного знания, контролируемое медиаструктурами.

В своих научных работах известный канадский ученый Герберт Маршал Маклюэн обоснованно полагал, что формат медиасистем и субъекты медиакommunikаций влияют на сознание аудитории в большей степени, нежели тот контент или содержание сообщений, которые передаются по каналам средств коммуникации [18; 19]. Однако представляется, что эффекты медиатизации затронули политическую систему в значительно большей степени, чем того можно было ожидать от агрегации медиаэлитой собственных политических интересов. Цифровой разрыв вызвал острое неравенство возможностей, которое породило системное неуважение к «лишним», «ненужным» людям, которых медиаиндустрия игнорирует или бесплатно использует в своих интересах.

Медиатизированное знание, достаточно часто являясь для моделирующей и ретранслирующей массовую информацию медиаиндустрии заведомо ложным, оценивается как истинное или в разной степени обсуждаемое социальными группами, которые подвержены цифровому разрыву и неспособны осознавать абсурдность окружающей их имманентной информационной реальности. В условиях цифрового разрыва медиаиндустрия, которая генерирует социальное пространство относительного знания, приобретает трансцендентальный характер. Средства массовой коммуникации, представляя собой часть имманентного окружения обывателя, выходят далеко за пределы понимания и восприятия собственной аудитории, приобретают значение важного политического инструмента мягкой силы [5].

Известный американский социолог и политолог, автор концепции этнокультурного разделения цивилизаций Самюэль Филлипс Хантингтон полагал, что «европейский плюрализм резко контрастирует с бедностью гражданского общества, слабостью аристократии и силой централизованных бюрократизированных империй, которые одновременно существовали в России, Китае и на Османских землях, а также в других не-западных обществах» [15, с. 99]. Такое политизированное деление общества на прогрессивное западное и отсталое остальное мировое общество оказалось чрезвычайно опасным проявлением уверенности в прогрессивности европейского плюрализма как такового. В условиях завершения периода холодной войны возник стереотип относительно способности всех людей, независимо от их вероисповедания, уровня образования, этно-культурных особенностей, политических убеждений, жить по законам западноевропейской демократии. Этот стереотип широко внедрялся через различные средства массовой информации, научные исследования, художественную литературу и кинематограф, международные политические институты и в итоге стал ярким примером медиатизированной реальности.

Медиатизация политической жизни существенно увеличила социальный разрыв между политическими элитами и избирателями, создав посредников в деле ретрансляции массового знания государственными органами. В социальном управ-

лении эффект медиатизации обусловлен необходимостью ограничения числа непосредственных контактов между верховной суверенной властью и подвластными субъектами. Количественные изменения в социальных системах потребовали качественных изменений в механизмах социального администрирования, поскольку традиционные системы управления перестали успевать обрабатывать обращения граждан. В условиях стремительного роста численности населения, стереотипы, свойственные общественному мнению, о которых писал в начале XX в. известный американский журналист Уолтер Липпман, трансформировались в экономически обусловленные модели восприятия окружающей действительности [5], которые настолько зависят от тех медиасистем, в которых они сформировались, что представления о богатстве и бедности, качестве жизни, уровне образования стали иметь значение только в рамках конкретной социальной группы.

Испанский социолог Мануэль Кастельс отмечает в своих работах глобальный тренд, который заключается в том, что постиндустриальная информационная экономика подключает к своей сети тех, кто представляет для нее интерес (тем самым придавая им дополнительную ценность), однако исключает из товарного оборота тех, кто бизнес-структурам не интересен (тем самым еще более уменьшая их шансы обрести какую-то ценность) [9; 10]. В этих условиях снижается ценность тех врожденных способностей человека, которые могут выполнять машины, обесцениваются личные качества человека, невостребованные цифровой экономикой, и резко возрастают в цене индивидуальные качества, которые невозможно воспроизвести искусственно, но которые необходимо использовать для достижения конкурентных преимуществ в глобальном информационном пространстве.

Популярные актеры, спортсмены, политики, писатели и режиссеры из обычных медийных образов стали источником критического социального неравенства, получив возможность обращать собственную популярность в сверхприбыль. Широкая и всемирная известность «звезд» цифровой медиаиндустрии совпала с процессами девальвации интеллектуального и физического труда на фоне стремительной глобализации. Разрыв между теми, кто востребован медиаэкономикой, и теми, кто остался за бортом медиаиндустрии, сопоставим с тем неравенством, которое определяется наличием права собственности на средства производства, однако нередко цифровой разрыв лишен всякой рациональной легитимации. Несправедливость в размере оплаты труда и оценке вклада индивида в общее благосостояние народа подрывает мотивацию молодежи к регулярному труду и создает иллюзию возможности получения легких денег за счет имманентной известности и популярности. При этом сами социальные механизмы формирования медийной популярности носят трансцендентный характер и определяют причины расширения и углубления цифрового разрыва, который заполняется все более рыхлой, нестабильной медиатизированной реальностью.

Разнообразные группы влияния ретранслируют свойственные им ценности, собирают вокруг себя сторонников из числа тех, кто в условиях стремительного роста численности населения оказался лишним или не до конца востребованным. В условиях, при которых значительная часть населения несправедливо отстранена от прогрессивных социальных отраслей, плюрализм как базовая ценность западной цивилизации становится основой, на которой взращиваются опасные радикальные режимы, склонные к политическому экстремизму, наблюдается деградация традиционной социальной морали.

Монография американских ученых Стюарта Рассела и Питера Норвига «Искусственный интеллект: современный подход» [23] демонстрирует развитие информационных технологий за последние три десятилетия, которое до неузнаваемости изменило окружающую человека социально-политическую действительность. Искусственный интеллект и машинное обучение стали средствами проникновения интеллекта в его новой, неизведанной до настоящего времени ипостаси в социальные процессы и пред-

меты окружающей действительности. Формирование интеллектуальных цифровых сетей изменило социально-политические условия современной демократии. Трансформация социальной культуры, связанная с развитием проявлений виртуальной реальности в направлении ее сближения с окружающей действительностью, с одной стороны, создала принципиально новые возможности для всех людей без исключения, с другой стороны, компьютеризация оставила без работы многих высококвалифицированных специалистов, а искусственный интеллект угрожает оставить без работы еще большее их число.

Доктринальный вопрос о том, насколько удачен и необходим термин «медиатизация» активно обсуждается в современной политической науке, а само явление медиатизации оценивается учеными по-разному [11; 13; 14; 17; 26]. Медиатизация (от немецкого «mediatisierung») в Священной Римской империи начала XIX в. была обусловлена необходимостью сокращения количества относительно самостоятельных политических образований, напрямую подчинявшихся верховной власти императора с трехсот до нескольких десятков. Генеральное постановление имперской депутации от 25 февраля 1803 г. (Reichsdeputationshauptschluss) обычно упоминается как последний закон Священной Римской империи, изменивший отношения между имперскими сословиями. Амбивалентность процессов германской медиатизации состояла в том, что секуляризация, наряду с территориальной реорганизацией, с одной стороны, создала условия для создания Германского союза в 1815 г., с другой — Священная Римская империя к 1806 г. прекратила свое существование ввиду глубоко системного кризиса [24].

Характеризуя изменения в индустрии производства и распространения массовой информации, шведский социолог, профессор Университета Гетеборга Кент Кристер Асп представил в 1986 г. концепцию медиатизации политической коммуникации [7]. Предложенная им историческая аналогия с реформами в Священной Римской империи оказалась весьма уместна. В конце XX в. политическая система стала в значительной степени подстраиваться под запросы журналистов в вопросах освещения государственной политики. Формирование принципиально новой политической системы под влиянием средств массовой информации создало медиатизированную социальную реальность, которая контролируется и корректируется медиаиндустрией через формат освещения политических событий. В работах современного британского ученого Даррена Лиллекера медиатизация превратилась в следствие медиационной демократии [16], при которой реализуется базовый тезис Маршалла Маклюэна «the medium is the message» (средство коммуникации и есть сообщение) [19].

В условиях развития искусственного интеллекта и информационных технологий медиатизация публичной власти стала одним из самых принципиальных трендов современной общественной жизни. Средства массовой информации постепенно ослабили авторитет исполнительной власти, законодательная и представительная власть принимают решения, исходя из прогнозируемой реакции журналистов и аудитории СМИ, а прогнозирование осуществляется с использованием элементов искусственного интеллекта. В постиндустриальном обществе всякое событие или действие инициирует социальную дискуссию с участием роботов, развивающуюся в условиях плюрализма и относительной анонимности, сформировавшихся в социальных сетях. Появление медиасообщества как самостоятельного субъекта внутренней политики стало вызовом как для государственных структур, так и для традиционных институтов гражданского общества. Медиатизированная элита заняла центральное место в политическом процессе демократического социального строя с развитыми информационными технологиями.

Понимание процессов медиатизации политики, как и социально-политическое исследование коммуникаций в целом, чрезвычайно затруднительно с терминологическими

гической точки зрения. Латинское слово «*medium*» и множественное число от него «*media*», а также все производные от них термины воспринимаются как нечто свойственное западной демократии и, напротив, несвойственное несправедливым политическим режимам. Справедливость в демократичной политике, производная от социального контроля со стороны субъектов международной журналистики, оказалась под сомнением в условиях цифрового разрыва. Ввиду того, что медиаиндустрия с энтузиазмом восприняла роль посредника между теми, кто обладает нужными качествами и технологиями, собственностью и ресурсами и теми, кто интересен медиасистеме только в качестве потребителя продукции, доверие народа к таким медиакратическим институтам оказалось подорванным.

Опасность, исходящая от политического процесса медиатизации, состоит в том, что заинтересованная в развлекательных медиасистемах публика, контактируя с медиаиндустрией, утрачивает предметное понимание власти, политики, культуры, истории, права и любых других объектов, подвергшихся медиатизации. Медиатизированная (виртуальная) реальность подменяет собой действительность, искажая социальные представления о происходящих в мире событиях, и формирует стереотипы и образы «звезд» и «сенсаций», далеких от реальности. Виртуальные образы медиа подменяют подверженную медиатизации действительность, создавая дихотомию между реальным и виртуальным, нереальным и потенциально вероятным, желаемым и актуальным. Результатом медиатизации реальности становится фрустрация подавляющего числа индивидов, интегрированных в виртуальное пространство медиакратии. Такая фрустрация представляет собой угрозу информационной безопасности всех участников общественно-политического процесса.

Характеризуя процессы медиатизации власти, российский журналист И. И. Засурский полагает, что «при условии существования мощных финансовых и политических группировок, обильно представленных в сфере массовой информации, сильный сектор государственных масс-медиа может способствовать не ущемлению, а сохранению свободы слова, представлению разнообразных точек зрения в СМИ, особенно учитывая тот факт, что интересы государства и крупного капитала редко совпадают» [1, с. 90]. Государственные средства массовой информации способны выполнять в условиях цифрового разрыва функцию реальной оппозиции по отношению к медиакорпорациям, устраняя при этом социальную фрустрацию, порождаемую виртуальной реальностью.

В свое время Кент Асп использовал термины «медиатизация», «медиакратия», «медиадиалогика» для того, чтобы объяснить как медиа стали важным посредником между политиками и народом [8]. Теоретические представления К. Аспа о средствах массовой информации, способных внедрять идеи через их медиатизацию в массовое политическое сознание, нашли отражение в работах датского специалиста в сфере медиакоммуникаций Стига Гарварда, который обратил внимание на то, что медиатизация связана с перенасыщенностью медиапространства развлекательным контентом, а также отметил тенденцию к медиатизации политических конфликтов в современном мире [12; 13; 14].

Президент Российской Федерации В. В. Путин в ходе мероприятий в честь 75-летия государственного информационного агентства «Россия сегодня» заявил: «Не может быть ситуации, когда если каким-то властям какая-то информация нравится, ее следует защищать и говорить о свободе распространения информации, о свободе прессы, а когда что-то не нравится, тут же обзывать эту информацию пропагандой кого бы то ни было, которая обслуживает какие-то политические группы, либо интересы конкретного государства»¹. В условиях действенных между-

¹ Путин: добросовестность и правда являются главными в информационном мире [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/society/20160607/1443890124.html>

народных гарантий реализации свободы слова материалы средств массовой информации с разными политическими интересами по одному и тому же вопросу будут достаточно часто не совпадать. Умение приходить к компромиссу в вопросах информационной политики государств и бизнес-сообщества во многом способно сглаживать противоречия и предотвращать эскалацию напряженности, провоцирующую углубление цифрового разрыва.

В отношении происходящих в современной международной политической системе изменений Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькин отметил, что «важнейший фактор, в огромной степени определяющий сегодняшнее кризисное состояние международного права, — новая роль средств массовой информации в глобальном мире. Практика дезинформационных оценочных интерпретаций, которую специалисты давно называли „информационными войнами“, все настойчивее вытесняет международное право» [2].

Декан Высшей школы телевидения Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова В. Т. Третьяков в своей статье «Информационная война — тоже война» утверждает, что «современная информационная война ведется в условиях свободы СМИ и всех остальных свобод, отсутствия цензуры (даже военной), а также в условиях абсолютной прозрачности границ для передачи любой информации (интернет), начиная с кинофильмов, телепродукта и пр. и заканчивая собственноручно агентурной информацией, для передачи которой даже не нужно использовать какие-то тайные или кодированные системы связи» [6]. Представляется, что большинство субъектов международной политики в рамках глобального информационного пространства не заинтересованы в конфронтации. В реальности идеологическими противниками современного и прогрессивного мирового сообщества являются организованные преступные группы и радикальные либералы, которые стремятся использовать имеющиеся противоречия для разрушения государственности, привлекая для этого на свою сторону людей, пострадавших от проявлений социальной несправедливости.

В условиях плотной конкуренции носители свободы слова в основе своих действий по ее реализации всегда имеют определенный социально-политический или коммерческий интерес. Одна из проблем информационной безопасности в данном контексте состоит в том, что криминальные и экстремистские структуры также заинтересованы в использовании политического потенциала средств массовой информации. Экстремисты и преступные сообщества, опираясь на правовые гарантии свободы слова и откровенно ей злоупотребляя, используют последствия медиатизации и цифрового разрыва в своих интересах.

Средства массовой коммуникации — либеральный политический инструмент, который в случае его эффективного использования придает легитимность политическим решениям, обеспечивает адекватную реакцию демократического сообщества на неизбежные изменения во внутренней и внешней политике государства. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации¹ видит одним из основных источников угроз общественной безопасности экстремистскую деятельность националистических, религиозных, этнических и иных организаций и структур, направленную на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутривнутриполитической и социальной ситуации в стране. Особую озабоченность у авторов Концепции вызывает распространение экстремистских настроений среди молодежи. Принципиальную важность приобретает способность государства в изменяющихся политических условиях создавать не

¹ Концепция общественной безопасности в Российской Федерации / Утверждена Президентом Российской Федерации 14.11.2013 № Пр-2685 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/19653>.

просто Закон «О российской нации», а на практике демонстрировать преимущества эффективного российского государства для собственных граждан, для всего международного сообщества и — прежде всего — молодежи.

Концепция медиатизации затрагивает широкий спектр социально-политических вопросов и во многом объясняет актуализацию проблематики информационной безопасности в начале XXI в. Преодоление цифрового разрыва в современном обществе требует минимизации опасных проявлений международной конфликтности, поиска точек соприкосновения интересов национальных правительственных учреждений и современного электронного бизнеса, эффективных совместных мер противодействия международной преступности и экстремизму. Повышение политической ответственности современных средств массовой информации призвано способствовать достижению целей устойчивого развития и поддержанию авторитета демократических институтов в меняющемся мире.

Литература

1. *Засурский И. И.* Масс-медиа второй республики. М. : Издательство МГУ. 1999. 272 с.
2. *Зорькин В. Д.* Право против хаоса [Электронный ресурс] // Российская газета. 24 ноября 2015, № 6836 (265). URL: <https://rg.ru/2015/11/24/khaos.html>.
3. *Кириленко В. П., Алексеев Г. В.* Международное право и информационная безопасность государств: монография. СПб. : СПбГИКиТ. 2016. 396 с.
4. *Кириленко В. П., Алексеев Г. В.* Проблема государственного суверенитета в современных геополитических условиях // Управленческое консультирование. 2016. № 3 (87). С. 14–23.
5. *Кириленко В. П., Алексеев Г. В.* Демократия и «четвертая власть» // Управленческое консультирование. 2016. № 2 (86). С. 34–42.
6. *Третьяков В. Т.* Информационная война — тоже война // Информационное агентство «РИА Новости» [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/analytics/20160321/1393849944.html>
7. *Asp, Kent C.* Måktiga massmedier. Studier i politisk opinionsbildning, Stockholm: Akademilitteratur. 1986.
8. *Asp, Kent C.* Medialisering, medielogik, mediekrafi // Nordicom-Information, 4/1990: 7–12.
9. *Castells, Manuel; Himanen, Pekka.* The Information Society and the Welfare State: The Finnish Model. Oxford University Press, Oxford 2002, 219 p.
10. *Castells, Manuel.* The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture, Vol. I. Cambridge, MA; Oxford, UK: Blackwell (1996). The Power of Identity, The Information Age: Economy, Society and Culture, Vol. II. Cambridge, MA; Oxford, UK: Blackwell (1997) = *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура / Пер. с англ. под науч. ред. О.И. Шкаратана. М. : ГУ ВШЭ, 2000. 608 с.
11. *Couldry, Nick. Hepp, Andreas.* Conceptualising mediatization: Contexts, traditions, arguments // Communication Theory, 23 (3), 2013, pp. 191–202.
12. *Eskjær M. F. (ed.), Hjarvard S. (ed.) & Mortensen, M. (ed.)* The Dynamics of Mediatized Conflicts 2015. New York: Peter Lang. 221 p.
13. *Hepp A. Hjarvard S., Lundby K.* Mediatization: theorizing the interplay between media, culture and society // Media, Culture & Society 2015 37(2) p. 314–324.
14. *Hjarvard S., Peterson L. N.* Mediatization and cultural change // *MedieKultur* 2013 54: 3.
15. *Huntington, Samuel P.* The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order. New York, NY: Simon and Schuster, 1997. 368 p. = Хантингтон, С.Ф. Столкновение цивилизаций. М. : АСТ, 2003. 603 с. С. 99.
16. *Lilleker D. G.* Key Concepts in Political Communications. SAGE London. 2008. 224 p.
17. *Mazzoleni G., & Schulz, W.* (1999). “Mediatization” of Politics: A Challenge for Democracy? // Political Communication, 16(3), p. 247–261.
18. *McLuhan G.M.* Understanding Media: The Extensions of Man. N.Y. : McGraw Hill, 1964.
19. *McLuhan G.M. Fiore Q.* The Medium is the Massage: An Inventory of Effects. N.Y. : Random House, 1967.
20. *Mindell D.A.* Between Human and Machine: Feedback, Control, and Computing Before Cybernetics — Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2002. 439 p. P. 319–320.
21. *Moravec, Hans.* Robot: Mere Machine to Transcendent Mind. Oxford University Press, USA, 2000. 240 p.

22. Moravec, Hans. *Mind Children. The Future of Robot and Human Intelligence*. Harvard University Press. 1990. 224 p.
23. Russell, Stuart Jonathan; Norvig, Peter. *Artificial Intelligence: A Modern Approach*. Prentice Hall, 2010. 1132 p.
24. Reitwiesner, William Addams. One of the major questions about the Mediatized Houses is the word "Mediatized". 1998.
25. Shannon E.C. *A Symbolic Analysis of Relay and Switching Circuits*. MS Thesis, Massachusetts Institute of Technology, 1937.
26. Strömbäck, J. Four Phases of Mediatization: An Analysis of the Mediatization of Politics // *International Journal of Press / Politics*, 2008, 13, p. 228–246.
27. Treanor, Paul. Internet as hyper-liberalism. 1996 (Треанор, Пауль. Интернет как гиперлиберализм) [Электронный ресурс]. URL: <http://web.inter.nl.net/users/Paul.Treanor/net.hyperliberal.html>

References

1. Zasursky I.I. *Mass media of the second republic* [Mass-media второй республики]. М. : MSU publishing house. 1999. 272 p. (rus)
2. Zorkin V.D. *The law against chaos* [Pravo protiv khaosa] [Electronic resource] // Russian newspaper [Rossiiskaya gazeta]. On November 24, 2015, N 6836 (265). URL: <https://rg.ru/2015/11/24/khaos.html> (rus)
3. Kirilenko V.P., Alekseev G.V. *International law and information security of the states* [Mezhdunarodnoe pravo i informatsionnaya bezopasnost' gosudarstv]: monograph. SPb. : St.Petersburg State University of Film and Television [SPbGIGiTi], 2016. 396 p. (rus)
4. Kirilenko V.P., Alekseev G.V. *A problem of the state sovereignty in modern geopolitical conditions* [Problema gosudarstvennogo suvereniteta v sovremennykh geopoliticheskikh usloviyakh] // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2016. N 3. P. 14–23. (rus)
5. Kirilenko V.P., Alekseev G.V. *Democracy and «fourth estate»* [Demokratiya i «chetvertaya vlast'»] // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2016. N 2. P. 34–42. (rus)
6. Tretyakov V.T. *Information war – is war* [Informatsionnaya voina — tozhe voina] // RIA News [An electronic resource]. URL: <https://ria.ru/analytics/20160321/1393849944.html> (rus)
7. Asp, Kent C. *Måktiga massmedier*. Studier i politisk opinionsbildning, Stockholm: Akademilitteratur. 1986.
8. Asp, Kent C. *Medialisering, medielogik, mediekra*ti // *Nordicom-Information*, 4/1990: 7–12.
9. Castells, Manuel; Himanen, Pekka. *The Information Society and the Welfare State: The Finnish Model*. OxfordUniversityPress, Oxford, 2002, 219 c.
10. Castells, Manuel. *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture*, Vol. I. Cambridge, MA; Oxford, UK: Blackwell (1996) *The Power of Identity, The Information Age: Economy, Society and Culture*, Vol. II. Cambridge, MA; Oxford, UK: Blackwell (1997).
11. Couldry, Nick, Hepp, Andreas. *Conceptualising mediatization: Contexts, traditions, arguments* // *Communication Theory*, 23 (3), 2013 pp. 191–202.
12. Eskjær M. F. (ed.), Hjarvard, S. (ed.) & Mortensen, M. (ed.) *The Dynamics of Mediatized Conflicts* 2015. New York : Peter Lang, 221 p.
13. Hepp, A. Hjarvard, S., Lundby K. *Mediatization: theorizing the interplay between media, culture and society* // *Media, Culture & Society* 2015 37(2) p. 314–324.
14. Hjarvard S., Peterson L.N. *Mediatization and cultural change* // *MedieKultur* 2013 54: 3.
15. Huntington, Samuel P. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York, NY : Simon and Schuster, 1997. 368 p.
16. Lilleker D.G. *ey Concepts in Political Communications*. SAGE London. 2008. 224 c.
17. Mazzoleni, G., & Schulz, W. (1999). «Mediatization» of Politics: a Challenge for Democracy? // *Political Communication*, 16(3), p. 247–261.
18. McLuhan, G.M. *Understanding Media: The Extensions of Man*. N.Y. : McGraw Hill, 1964.
19. McLuhan, G.M., Fiore Q. *The Medium is the Massage: An Inventory of Effects*. N.Y. : Random House, 1967.
20. Mindell D.A. *Between Human and Machine: Feedback, Control, and Computing Before Cybernetics*. Baltimore : Johns Hopkins University Press, 2002. P. 319–320. 439 p.
21. Moravec, Hans. *Robot: Mere Machine to Transcendent Mind*. Oxford University Press, USA 2000. 240 p.

22. Moravec, Hans. *Mind Children. The Future of Robot and Human Intelligence*. Harvard University Press. 1990. 224 p.
23. Russell, Stuart Jonathan; Norvig, Peter. *Artificial Intelligence: A Modern Approach*. Prentice Hall, 2010. 1132 p.
24. Reitwiesner, William Addams. *One of the major questions about the Mediatized Houses is the word «Mediatized»*. 1998.
25. Shannon E. C. *A Symbolic Analysis of Relay and Switching Circuits*. MS Thesis, Massachusetts Institute of Technology. 1937.
26. Strömbäck, J. *Four Phases of Mediatization: An Analysis of the Mediatization of Politics* // *International Journal of Press / Politics*, 2008, 13, p. 228–246.
27. Treanor, Paul. *Internet as hyper-liberalism*. 1996. [Electronic resource]. URL: <http://web.inter.nl.net/users/Paul.Treanor/net.hyperliberal.html>

Информационные технологии в обеспечении военной безопасности государства

DOI 10.22394/1726-1139-2017-5-20-27

Ковалев Андрей Андреевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Доцент кафедры государственного и муниципального управления
Кандидат политических наук
senator23@yandex.ru

Кудайкин Евгений Игоревич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Аспирант кафедры государственного и муниципального управления
kudaikin_e_i@mail.ru

РЕФЕРАТ

Целью статьи является формирование характеристик использования вооруженными силами информационных технологий в сферах управления, логистики и материально-технического обеспечения при проведении боевых действий, а в мирное время — для обеспечения военной и национальной безопасности. Так как на современном этапе развития военного дела сведения о данных предстоящего и происходящего вооруженного столкновения выполняют интегрирующую роль, то в статье внимание акцентировано на проблематике создания и повышения эффективности разработок в области информационных технологий с целью применения их в военной сфере.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

информационные технологии, информационная безопасность, военное дело, информационные войны

Kovalev A. A., Kudaikin E. I.

Information Technologies in Military Safety of the State Ensuring

Kovalev Andrey Andreevich

North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Associate Professor of the Chair of State and Municipal Management
PhD in Political Sciences
senator23@yandex.ru

Kudaikin Evgeniy Igorevich

North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Graduate student of the Chair of the State and Municipal Management
kudaikin_e_i@mail.ru

ABSTRACT

The purpose of the article is description of characteristics of use by armed forces of information technologies in spheres of management, logistics and material support when conducting fighting, and in peace time — for ensuring military and national security. As at the present stage of development of military data on the coming and happening armed conflict carry out the integrating role, in the article the attention is focused on a perspective of creation and increase in efficiency of developments in the field of information technologies, for the purpose of their application in the military sphere.

KEYWORDS

information technologies, information security, military science, information wars

Международному сообществу необходимы сегодня не только стабильность, порядок, консенсус, но и инициативная, творческая, самостоятельная личность, владеющая информацией и политико-управленческими навыками. Именно от таких личностей (как лидеров, так и исполнителей) зависят формирование, воспроизводство и трансформация международных отношений, международной и национальной безопасности [7]. Разработанная в США в 90-х годах XX в. концепция сетецентрической войны задала новый вектор развития военной науки и военных технологий. Новые формы и методы ведения военного противостояния и вооруженного столкновения сформировали необходимость в создании механизмов и инструментов, способных обеспечить информационное превосходство над противником. Поэтому перспективным элементом системы управления Вооруженных Сил РФ на сегодняшнем этапе видится создание высокоскоростной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры¹.

Современные военные действия являются интеграцией множества параллельных процессов (наблюдение, разведка, целеопределение, навигация и т. п.) во времени и пространстве. При этом боевые действия осуществляются в сверхскоростном темпе с применением сложного и высокоточного вооружения. Таким образом, объединив в себе физические, когнитивные и управленческие функции, информационные технологии охватили все элементы военного дела (человеческий ресурс, технологии, материальные объекты), став базовым элементом современной военной стратегии и тактики. Информационные технологии стали ключевым звеном в комплексных системах боевого управления при формировании сетей для передачи цифровых, звуковых и визуальных данных, а также для организации планомерного контроля за материально-техническим обеспечением.

Сегодня на место классических военных понятий, таких как оборона, маневр, нанесение удара и тыловое обеспечение, приходит обновленная функциональность армии через внедрение механизмов и технологий высококоординированного маневра, поражения высокоточным оружием, многомерной и многоэшелонной обороны и адресного координируемого материально-технического снабжения [12]. Однако не следует забывать, что эффективность механизма обеспечения военной безопасности государства — это не только ресурсное и техническое обеспечение современной армии, но и совокупность властной, управленческой и координационной деятельности, направленной на превенцию и элиминацию внешних и внутренних военных опасностей и угроз, на выявление (изучение), прогнозирование, предотвращение, нейтрализацию, а в крайних случаях и пресечение, отражение, устранение военных опасностей и угроз [8].

Что же касательно непосредственно информационных технологий, то главными факторами главенствующей роли информационно-компьютерных технологий (ИКТ) в современном военном деле является необходимость оптимизации и оперативного воплощения любого действия, выполняемого как во время непосредственно вооруженного столкновения, так и в материально-техническом, управленческом и информационном обеспечении вооруженных сил в мирное время.

Современные информационные технологии дают возможность формировать системы контроля и управления в условиях динамичного роста мобильности, неопределенности и потребности в синхронизации процессов командования и взаимодействия всех боевых элементов и участников военного столкновения или противостояния в сферах аналитики, контроля и коммуникаций, тем самым повышая уровень автоматизации принятия решений. А, как известно, временной фактор является на

¹ Департамент развития информационных и телекоммуникационных технологий Министерства обороны Российской Федерации. Электронный ресурс: <http://www.army.informost.ru/2011/archiv/1-4.pdf> (дата обращения: 14.01.2017).

сегодня ключевым для формирования победы в любой форме противостояния, учитывая скоротечность процессов современных военных столкновений.

Важной составной частью функционирования современной армии является внедрение и развитие средств обработки цифровой информации о местности, противнике и собственных войсках. В современных военных столкновениях роль ИКТ претерпела изменение с вспомогательной на основополагающую, что вызвано динамикой эволюции систем вооружения и управления в армии. Так, например, информационные технологии начинают занимать ключевое место в развитии военно-промышленного комплекса в таких направлениях, как аддитивные технологии, робототехника, беспилотная авиация, системы «технического зрения» и т. п.

Что касается информационного обеспечения современных вооруженных сил, то хотелось бы коснуться научно-практических перспектив развития такой важной для безопасности государства сферы, как топогеодезическое и навигационное обеспечение. Несмотря на то, что сегодня при стратегическом, тактическом и оперативном управлении войсками используются классические топографические карты, после динамичного роста масштабности и скоротечности современных военных операций и кардинального обновления разновидностей видов и средств вооружения соответственно расширилась и номенклатура носителей топогеодезической информации. Основной задачей данных носителей является предоставление оперативной объективной информации. Осуществляется это с помощью генерации и фильтрации больших объемов гетерогенных данных, путем использования разных направлений технического прогресса: систем распознавания фото- и видеоизображений или речи, нейронных и семантических сетей и использования возможностей «искусственного интеллекта».

Аспекты точности и оперативности получения информационных и геоданных о территориях, находящихся в зоне боевых действий или подконтрольных и сопредельных территориях, при динамичном управлении войсками становятся ключевым звеном для принятия решений и контроля командованием вооруженных сил. Быстротечность современных вооруженных столкновений требует разработки и внедрения в военное дело все большего числа механизмов и инструментов, позволяющих оптимизировать развертывание воинских подразделений и гибкое управленческое реагирование при своевременной коррекции информации о действиях противника. Поэтому задача формирования целостного информационно-коммуникационного пространства с помощью информационных технологий является основой положительного результата при столкновении или противостоянии, за счет предоставления своевременной и объективной картины боевой обстановки и динамики ее изменений. Тем самым достигается опережение противостоящей стороны в сборе и анализе информации, принятии стратегических и тактических командных решений и оперативном доведении их до воинских подразделений, участвующих в конфликте [6].

Благодаря появлению более совершенных носителей цифровой, аудио- и видеосвязи, топогеодезическое обеспечение вооруженных сил XXI в., включающее аэрокосмическую, оптико-электронную разведку с применением цифровой компьютерной обработки, стало основой передачи информации в современной армии. Основой же геоинформационного обеспечения является использование каналов, связанных с базами данных географических информационных систем с целью планомерной циркуляции оперативных данных для передачи географической или топографической информации в цифровой форме. Таким образом формируются информационные базы данных и цифровые карты местности с целью всестороннего отражения сведений для электронной визуализации и возможности интерактивной работы пользователя [1].

При этом современные технологии позволяют создавать и поддерживать цифровые модели оперативной обстановки для каждого конкретного задания с учетом специфики конкретной военной структуры. Так, например, широкое внедрение

получает инструментарий электронного (цифрового) отражение поля боя — довольно качественное и новаторское внедрение в применении ИКТ в области современных операций. Главная функциональная задача военной карты — максимально оперативное и точное отображение обстановки во времени и пространстве. И этими свойствами в достаточной степени обладают современные информационные компьютерные приложения, которые помогают оперативно и приближенно к реальным условиям отразить все нюансы вопросов, возникающих при размещении личного состава воинских подразделений, техники и вспомогательных служб или материальных объектов в конкретном месте в соответствующее необходимой дислокации время.

Благодаря этому происходит качественный мониторинг и эффективное планирование и управление перемещениями человеческих и технических ресурсов, с учетом динамики, и изменениями боевой обстановки, принимая во внимание внешние факторы (местность, временной и погодный аспект, уровень скрытности, количественные и качественные характеристики человеческого ресурса и техники). Появляется возможность более объективно планировать и оптимизировать расписание и маршруты движения авиационных сил для нанесения точечных ударов, ведения разведывательной деятельности, определения прогнозируемых маршрутов передвижения и мест дислокации противника, с целью выработки стратегических и тактических планов по размещению необходимых сил и средств.

Отдельным вопросом в военной сфере является применение цифровой формы создания объемных моделей местности с целью использования данных возможностей в специализированных учебных военно-прикладных тренажерах (например, для приобретения и дополнительной наработки навыков управления летной и другими видами техники и в целом для наработок необходимых квалификационных навыков). Также эти возможности применяются в навигации и диспетчерском сопровождении мобильных человеческих и технических объектов, создании и поддержке баз данных навигационной и оперативно-тактической обстановки, прогнозировании возможности и результатов применения средств массового уничтожения и последствий чрезвычайных ситуаций, носящих естественный и техногенный характер, с целью определения уровня опасности возникшей ситуации и планирования мероприятий по защите, эвакуации или восстановлению территорий, подвергнутых разрушительному воздействию.

Таким образом, для качественного и эффективного стратегического, тактического и оперативного снабжения информацией руководства страны, командования вооруженными силами и подразделений армии необходимо сосредоточение усилий в среднесрочной перспективе на:

- реализации теоретических разработок геодезического и навигационного обеспечения и практическом их внедрении в форме единой системы информационной поддержки военного управления на различных уровнях как Вооруженных сил РФ, так и в шезлонах государственных структур, отвечающих за военную и национальную безопасность страны;
- разработке высокотехнологичных навигационно-геодезических систем и средств оборонного назначения;
- плановой работе по программе создания и планомерного обновления электронных информационных баз как касательно территории РФ и приграничной территории России и территорий стран региона СНГ, так и территорий других стран, где существует вероятность возникновения военных или вооруженных конфликтов (в том числе, с целью повышения эффективности использования средств ядерного сдерживания);
- исследовании и использовании опыта создания и эксплуатации зарубежных военно-технических систем разведочно-наблюдательного и навигационного обе-

- спечения Вооруженных сил РФ как для функциональной деятельности в период боевых столкновений, так и для обеспечения мониторинга угроз в мирное время;
- разработке и внедрении более совершенных технологий в области фиксации и обработки изображений, получаемых при использовании спутниковых и прочих форм слежения, или при применении беспилотной летательной техники¹.

Отдельно хотелось бы сказать о взаимодействии ИКТ и разных форм военного управления на примере такой формы военного контроля, планирования и воздействия, как рефлексивное управление. Рефлексивное управление — это воздействие на субъекты, с целью склонения их к принятию решения, заранее подготовленного управляющей стороной. Создателем данной концепции В.А. Лефевром дано такое обозначение — это «процесс, в котором один из противников передает другому основания для принятия решений». Им же было сформулировано четыре базовых типа рефлексивного управления [5]: прямое воздействие через манипулирование посредством влияния; путем манипулирования изменений в отношениях между индивидами в группе; как средство манипулирования порядком значимости; через воздействие на неосознанную сферу субъектов. Данную отечественную концепцию в военном деле развивали такие исследователи, как С. Леоненко, М. Д. Ионов [2] и С. А. Комов [3].

Так, С. Леоненко считает [4], что процесс рефлексивного управления начинается при передаче управляемой системе побуждения и основания от органа управления, с целью внедрения повода для достижения желательного решения. Смысл идеи рефлексии заключается в побуждении определенных процессов имитации рассуждений или возможного поведения противника, вынуждая его принимать решение, неблагоприятное для самого себя, поскольку оно основано лишь на его представлении о сформировавшейся ситуации. При позитивном проведении операции по рефлексивному управлению противником возникает возможность опосредованного (а местами и непосредственного) влияния на военные планы и действия противной стороны, путем искажения или формированием ложного представления о ситуации. К действенным инструментам рефлексивного управления можно отнести: дезинформацию, «камуфляж» информации и средств ее обнаружения и подачи, провокации и прочие средства информационного и психологического воздействия на противника [11].

Методы рефлексивного управления можно использовать также для дезорганизации процессов принятия решений на государственном уровне через манипулирование информацией или формирование планомерной всесторонней дезинформации, с целью поражения специальных информационных ресурсов, включающих в себя такие сферы и области, как информация и информационные накопители и передатчики, информационные технологии по получению, сбору и обработке информации; инфраструктуру информационных центров и средства автоматизации, коммутации, коммуникации, программирования и передачи данных; управляющий, научный и обслуживающий персонал административных и организационных органов, управляющих информационными процессами [10].

Во время конфликта, согласно теории рефлексивного управления, противоборствующие стороны проводят стратегический, тактический и оперативный анализ как своих собственных идей, так и идей противника, с целью дальнейшего манипулятивного влияния на соперника через инструментарий рефлексивного управления. Главной задачей при этом является поиск так называемого «слабого фильтра», функциональная сущность которого состоит в отсеивании информационных, раз-

¹ Современное состояние и научно-практические перспективы развития топографической службы Вооруженных сил Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://federalbook.ru/files/OPK/Soderjanie/OPK-10/III/Kozlov.pdf> (дата обращения: 14. 01. 2017).

ведывательных и других данных и факторов с целью формирования идей, необходимых для выбора и принятия решений, т. е. через него проходят все данные о внешнем мире, а сам он представляет собой набор военных технологий и методов ведения боевых действий, предпочитаемых противником [4]. При определении этого фильтра необходимо предпринять действия для формирования слабой функциональности фильтра или всячески нарушать его внутренние структурные связи. При этом учитывается тот факт, что противоборствующая сторона также имеет свою модель ситуации, и предполагается, что она также предпринимает или примет попытки встречного влияния на сторону, навязывающую ей чужеродную систему управления.

С. Леоненко при развитии мысли относительно практического применения связки рефлексивного управления и ИКТ, отмечает, что информационно-компьютерные ресурсы могут стать помехой для эффективного применения рефлексивного управления, так как данные технологии позволяют оперативно глубоко просчитывать и перепроектировать любые действия, а поэтому возникает угроза скоростного и точного «вычисления» мероприятий и направлений действия рефлексивного управления. Тем не менее, этот же фактор можно также результативно использовать при воздействии или противодействии, учитывая тот аспект, что информационно-компьютерным технологиям недостает интуитивной формы человеческого рассуждения.

Также мы согласны с его утверждением, что в современных условиях полной технизации и автоматизации управленческих и военно-технических действий возникла потребность в совершении действий не только против человеческого ресурса, но и непосредственно против технических средств информационного и разведывательного обеспечения и систем управления вооружением. В этом случае происходит манипуляция не только на информационном уровне, но и в плоскости манипулирования техническими средствами. Другими словами, на сегодняшнем этапе идет война не только человека с человеком, машины с человеком или человека с машиной, но и машины с машиной.

Поэтому использование связки рефлексивного управления и инструментария ИКТ, на наш взгляд, в силу своей многовекторности и интегрирующей многофункциональности и многогранности, является перспективным направлением при проведении активных упреждающих и атакующих действий как при обычных формах вооруженных и информационных противостояний, так, например, и в киберсфере, а также для формирования оборонной системы собственного киберпространства.

Таким образом, старый тезис о том, что «кто владеет информацией, тот владеет миром», сейчас стал не просто сверхактуальным, но жизненно важным постулатом, который определяет абсолютно все действия во всевозможных сферах жизнедеятельности человеческого сообщества, включая и военную. Но следует понимать, что владение информацией на сегодняшнем этапе — это не только, собственного говоря, овладение ею, но и эффективное управление и квалифицированное умение ее создавать, форматировать, переформатировать и умело преподносить не только для собственного использования, но и для дезориентации и информационного поражения противника.

Роль ИКТ заслуживает отдельного внимания в сфере информационных войн. На современном этапе развития науки и техники, и с учетом переформатирования архитектуры мировой безопасности, киберпространство и сфера СМИ должны быть признаны как такое же равноценное пространство ведения войны, каковыми до сих пор выступают суша, море и воздушное пространство. И задекларировать этот момент необходимо на международном уровне, а также в военных или национальных доктринах безопасности отдельных государств.

Подводя итог, отметим, что, несмотря на технократичное направление современной военной мысли, необходимо все-таки не забывать главенствующий принцип

развития цивилизации — установление мира и недопущение эскалации военных конфликтов в принципе. Здесь мы согласны с тезисом профессора И. В. Радикова, что «обеспечение национальной безопасности является центральной, стратегически значимой для развития каждой страны задачей. Без ее решения всякая человеческая деятельность оказывается бесцельной. Низкий уровень безопасности оборачивается большими бедами: крушением государств, уничтожением народов, массовыми кровопролитиями, разрушением и гибелью материальных ценностей. Государства, общества, люди, не проявляющие должной заботы о своей безопасности, как правило, оказываются нежизнеспособны» [9]. И задача современной политологии и государственных институтов должна заключаться не столько в совершенствовании механизмов и принципов ведения военных действий, сколько в разработке архитектуры и институциональных инструментов превентивного их предотвращения или мирного решения конфликтов на ранних стадиях.

Литература

1. *Иванов В. В., Маркус А. С.* Топогеодезическая карта XIX века // Армейский сборник. 1999. № 9. С. 42–45.
2. *Ионов М. Д.* Психологические аспекты управления противником в антагонистических конфликтах (рефлексивное управление) // Прикладная эргономика. Специальный выпуск. 1994. № 1. С. 44–45.
3. *Комов С. А.* О способах и формах ведения информационной борьбы // Военная мысль. 1997. № 4. С. 32–45.
4. *Леоненко С.* Рефлексивное управление противником // Армейский сборник. 1995. № 8. С. 28.
5. *Лефевр В. А.* Лекции по теории рефлексивных игр. М. : Когито-Центр, 2009. 218 с.
6. *Присяжнюк С. П., Филатов Н. В., Федоненков С. П.* Геоинформационные системы военного назначения: учебник. СПб. : БГТУ, 2009. 208 с.
7. *Радиков И. В.* Безопасность человека: реальность или фикция? // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 2010. № 4. С. 6–11.
8. *Радиков И. В.* Военная безопасность общества и государства: Политологический анализ: дис. ... д-ра полит. наук: 23.00.01. СПб., 2000. 408 с.
9. *Радиков И. В.* Национальная безопасность как главный национальный проект России: типичные проблемы реализации // Политическая экспертиза: Политэкс. Научный журнал. 2007. Т. 3. № 1. С. 64–81.
10. *Смолян Г. Л.* Рефлексивное управление — технология принятия манипулятивных решений // Труды института системного анализа РАН. М. : Федеральный исследовательский центр «Информатика и управление» Российской академии наук, 2013. С. 54–61.
11. *Томас Т. Л.* Рефлексивное управление в России: теория и военные приложения // Рефлексивные процессы и управление. 2002. Т. 1. № 1. С. 71–89.
12. *Hundley Richard O.* Past Revolutions, Future Transformations: What can the History of revolutions in military affairs tell us about transforming the U. S. Military? Santa Monica, CA : RAND, 1999. P. 9.

References

1. *Ivanov V.V., Markus A.C.* Topogeodetic map of the 19th century [Topogeodezicheskaya karta XIX veka] // Army collection [Armeiskii sbornik]. 1999. N 9. P. 42–45. (rus)
2. *Ionov M.D.* Psychological aspects of management of the opponent in the antagonistic conflicts (reflexive management) [Psikhologicheskie aspekty upravleniya protivnikom v antagonisticheskikh konfliktakh (refleksivnoe upravlenie)] // Applied ergonomics. Special release [Prikladnaya ergonomika. Spetsial'nyi vypusk]. 1994. N 1. P. 44–45. (rus)
3. *Komov S.A.* About ways and forms of conducting information fight [O sposobakh i formakh vedeniya informatsionnoi bor'by] // Military thought [Voennaya mysl']. 1997. N 4. P. 32–45. (rus)
4. *Leonenko S.* Reflexive management of the opponent [Refleksivnoe upravlenie protivnikom] // Army collection [Armeiskii sbornik]. 1995. N 8. P. 28. (rus)

5. Lefebvr V.A. Lectures on the theory of reflexive games [Lektsii po teorii refleksivnykh igr]. M. : Cogito-center. 2009. 218 p. (rus)
6. Prisyazhnyuk S.P., Filatov N.V., Fedonenkov S.P. Military geographic information systems [Geoinformatsionnye sistemy voennogo naznacheniya]: Textbook. SPb. : BSTU [BGTU]. 2009. 208 p. (rus)
7. Radikov I.V. Safety of the person: reality or fiction? [Bezopasnost' cheloveka: real'nost' ili fiktsiya?] // Bulletin of the Moscow University. Series 12. Political sciences [Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 12. Politicheskie nauki]. 2010. N 4. P. 6–11. (rus)
8. Radikov I.V. Military safety of society and state: Politological analysis [Voennaya bezopasnost' obshchestva i gosudarstva: Politologicheskii analiz]: doctoral dissertation. SPb., 2000. 408 p. (rus)
9. Radikov I.V. National security as main national project of Russia: typical problems of realization [Natsional'naya bezopasnost' kak glavnyi natsional'nyi proekt Rossii: tipicheskiye problemy realizatsii] // Political expertise. Scientific journal [Politicheskaya ekspertiza: Politeks. Nauchnyi zhurnal]. 2007. V. 3. N 1. P. 64–81. (rus)
10. Smolyan G.L. Reflexive management — technology of adoption of manipulative decisions [Refleksivnoe upravlenie — tekhnologiya prinyatiya manipulyativnykh reshenii] // Works of institute of the system analysis of RAS [Trudy instituta sistemnogo analiza RAN]. M. : Federal research center “Informatics and Management” of the Russian Academy of Sciences [Federal'nyi issledovatel'skii tsentr «Informatika i upravlenie» Rossiiskoi akademii nauk], 2013. P. 54–61. (rus)
11. Thomas T.L. Reflexive management in Russia: theory and military appendices [Refleksivnoe upravlenie v Rossii: teoriya i voennye prilozheniya] // Reflexive processes and management [Refleksivnyye protsessy i upravlenie]. 2002. V. 1. N 1. P. 71–89. (rus)
12. Hundley Richard O. Past Revolutions, Future Transformations: What can the History of revolutions in military affairs tell us about transforming the U. S. Military? Santa Monica, CA : RAND, 1999. P. 9.

Культурное сотрудничество на пространстве СНГ

DOI 10.22394/1726-1139-2017-5-28-43

Фокин Владимир Иванович

Санкт-Петербургский государственный университет
Профессор кафедры международных гуманитарных связей
Доктор исторических наук
fokin@mail.ru

Боголюбова Наталья Михайловна

Санкт-Петербургский государственный университет
Доцент кафедры международных гуманитарных связей
Кандидат исторических наук, доцент
nmbog1@rambler.ru

Николаева Юлия Вадимовна

Санкт-Петербургский государственный университет
Доцент кафедры международных гуманитарных связей
Кандидат исторических наук, доцент
mollycat@mail.ru

РЕФЕРАТ

Формирование общего культурного пространства стран-участниц Содружества Независимых Государств явилось ответом народов постсоветского пространства на разрушение советской культуры. Несмотря на различные цели, которые ставили политические элиты, возглавлявшие новые независимые государства, сложились на основе практики формы сотрудничества, которые удовлетворяли потребности народов на сохранение общих культурных достижений советского времени и дальнейшее взаимодействие и взаимообогащение культур. В ряде случаев практика культурного взаимодействия опережает развитие политического и экономического сотрудничества, создавая благоприятные условия для продвижения в различных областях взаимодействия государств. Появляются формы сотрудничества в сфере культуры, которые могут позволить участникам Содружества выступать совместно на международной арене. Важно, чтобы новые тенденции вовремя замечались политическими элитами и умело использовались в общих интересах Содружества Независимых государств.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

общее культурное пространство, взаимодействие и взаимообогащение культур народов, культурное сотрудничество и внешняя политика государств, формы международного культурного сотрудничества, Евразия, СНГ

Fokin V. I., Bogolyubova N. M., Nikolaeva Yu. V.

Cultural Cooperation on Space of the CIS

Fokin Vladimir Ivanovich

Saint- Petersburg State University (Russian Federation)
Professor of the Chair of International Humanitarian Relations
Doctor of Science (History)
fokin@mail.ru

Bogolyubova Natalya Mikhailovna

Saint- Petersburg State University (Russian Federation)
Associate Professor of the Chair of International Humanitarian Relations
PhD in History, Associate Professor
nmbog1@rambler.ru

Nikolaeva Yulia Vadimovna

Saint- Petersburg State University (Russian Federation)
 Associate Professor of the Chair of International Humanitarian Relations
 PhD in History, Associate Professor
 mollycat@mail.ru

ABSTRACT

The common cultural space of the CIS countries has appeared as a response of their citizens to destruction of the former Soviet culture. Despite of the controversial goals established by political elites, who led the newly independent states, co-operation has continued to preserve the further interaction and mutual enrichment of the cultures which meet the needs of their peoples. In some cases, cultural cooperation outpaces the progress in political and economic co-operation between states, creating favorable conditions for interaction in other fields. There are new forms of cultural co-operation, which appear and make possible to the CIS members to act together on the international arena. It is important that such trends were noticed by the political elites on time and skillfully used in the common interests of the Community of Independent States.

KEYWORDS

common cultural space, interaction and mutual enrichment of cultures, cultural co-operation and foreign policy, forms of international cultural cooperation, Eurasia, CIS.

Распад Советского Союза привел к разрушению единого пространства советской культуры, которая имела очевидные достижения и заслуги перед советским народом. Развитие национальных культур, формирование единого образовательного пространства, имевшего высокие образовательные стандарты, создание национальных центров науки и технического творчества, иногда на пустом месте, высокий интеллектуальный потенциал советского общества и единое пространство советской массовой культуры — все это не могло исчезнуть по какому-либо единственному политическому решению. Руководители новых независимых государств не могли не осознавать необходимости что-то сделать с развалинами советской культуры. В этом контексте создание Содружества Независимых Государств представлялось некоторым государственным деятелям как «форма мягкого развода» бывших советских республик, которая позволит избежать каких-то резких эксцессов, другим — попыткой сохранить доставшийся от СССР «культурный багаж», благодаря которому народы этих стран перешагнули через целые исторические эпохи, обеспечить гражданский мир в полиэтничных обществах, третьим — виделось это как возможность преодолеть советский мультикультурализм и сформировать монокультурные государства, постепенно выдавливая носителей культур других народов со «своей» территории. Понимая такие различные взгляды на культуру независимых государств находили отражение и в отношении СНГ в целом. Однако практика функционирования СНГ в сфере культурной политики в полной мере не удовлетворила никого из них. СНГ не удалось сохранить единое культурное пространство, где многонациональная культура сохраняла бы свою целостность, следуя общей системе идеалов. Но представление о единстве интересов народов постсоветского пространства, включая сферу культуры, и некоторых общих ценностях, сформировавшихся исторически, сохранилось на пространстве СНГ. Те государства, руководство которых считало нежелательным сохранение общего культурного пространства, как пространства взаимного равноправного общения и взаимообогащения культур народов, в конечном итоге утратило интерес к СНГ. Государства-члены Содружества в подавляющем большинстве ясно проявили стремление к сохранению и развитию общего культурного пространства.

За 25 лет своего существования страны Содружества Независимых Государств неизменно демонстрировали устойчивый интерес к развитию культурного сотрудничества и выстраиванию равноправного культурного диалога. За это время сформировалась и значительно расширилась нормативно-правовая база культурного

взаимодействия: были разработаны различные программы, договоры, стратегии и модельные законы по широкому спектру проблем культурного обмена. Приоритетность культурного сотрудничества и развитие культурно-гуманитарных связей нашли отражение в ст. 3 Устава СНГ, в котором отмечено, что Содружество основывается на уважении культурной самобытности входящих в него народов, тесном сотрудничестве в сохранении культурных ценностей и культурном обмене¹.

Основная цель культурного взаимодействия стран СНГ в области культуры, обозначенная в документах, — создание условий для формирования общего культурного пространства в сфере культуры, науки, образования, включая туристическую сферу. Основополагающее значение в этом вопросе имеет Соглашение о сотрудничестве в области культуры, подписанное 15 мая 1992 г. в Ташкенте и ставшее первым документом Содружества в области культурных связей. Это соглашение предполагает развитие целого спектра направлений культурных обменов на пространстве СНГ: в области музыкального, театрального, изобразительного, эстрадного и циркового искусства, кино, телевидения, библиотечного и музейного дела, охраны и рационального использования объектов культурно-исторического наследия².

В последующие годы на основе ташкентского Соглашения был принят ряд документов, которые определяют важнейшие векторы развития сотрудничества в отдельных областях культурной сферы. Это Соглашение о создании системы межбиблиотечного абонемента государств — участников СНГ³; Соглашение о вывозе и ввозе культурных ценностей⁴; Соглашение о совместном кинопроизводстве⁵. Практическая реализация этих направлений отражена в программах основных мероприятий сотрудничества государств — участников СНГ в области культуры до 2000, 2005, 2010, 2015 гг.

Положения, изложенные в этих документах, позволили разработать общую Концепцию сотрудничества государств — участников СНГ в сфере культуры, которая и была принята в мае 2011 г. В документе изложен «комплекс согласованных позиций государств-участников СНГ в отношении межгосударственного сотрудничества в сфере культуры на долгосрочную перспективу»⁶. Основное внимание уделено созданию «благоприятных условий для распространения общих гуманистических ценностей народов государств Содружества, в том числе толерантности, дружбы и добрососедства, культуры мира, межнационального и межконфессионального согласия, уважения к культуре, языкам и традициям других народов»⁷.

Вопросы укрепления сотрудничества в области культуры и образования были включены и в другие межгосударственные документы, например, «Декларацию глав

¹ Устав Содружества Независимых Государств. Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств [Электронный ресурс]. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html> reestr/view/text?doc=187 (дата обращения: 25.09.2016).

² Соглашение о сотрудничестве в области культуры между Россией и СНГ от 15 мая 1992 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://http://cis.minsk.by/main.aspx?uid=7602> (дата обращения: 19.09.2016).

³ Соглашение о создании системы межбиблиотечного абонемента государств — участников СНГ [Электронный ресурс]. URL: http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_69454.html (дата обращения: 19.09.2016).

⁴ Соглашение о вывозе и ввозе культурных ценностей [Электронный ресурс]. URL: http://www.issa.ru/legislation/docsng/docsng_13.html (дата обращения: 19.09.2016).

⁵ Соглашение о совместном кинопроизводстве [Электронный ресурс]. URL: <http://www.miradox.ru/news/podpisano-soglashenie-o-sovmestnom-filmoproizvodstve> (дата обращения: 19.09.2016).

⁶ Концепция сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств в сфере культуры [Электронный ресурс]. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31083225pos=42;-314 (дата обращения: 19.09.2016).

⁷ Там же.

государств — участников Содружества Независимых Государств о дальнейшем развитии всестороннего сотрудничества», подписанную 5 декабря 2012 г. в Ашхабаде.

Новая программа культурного обмена, «Основные мероприятия сотрудничества государств — участников СНГ в области культуры на 2016–2020 годы», была принята 29 мая 2015 г. в Республике Казахстан. В документе были изложены основные направления и конкретные инструменты реализации Концепции сотрудничества в сфере культуры (2011 г.). Для ее практической реализации было разработано более 120 акций международного и национального уровня, сформулирован «целый комплекс мероприятий по углублению взаимодействия в театральном-концертной области, в музыкальной и библиотечной сферах, а также в таких областях, как кино, наука, образование, изобразительное искусство, информационная деятельность и совместная подготовка кадров»¹.

Все эти документы заложили прочные правовые основы взаимодействия государств — участников Содружества Независимых Государств в сфере культуры, которое динамично развивается на двусторонней и многосторонней основе и включает множество направлений и форм. Культурный диалог в них рассматривается как важнейшая основа духовного единства государств Содружества.

Для становления общего культурного пространства СНГ большое значение имел I Конгресс деятелей культуры государств-участников Содружества, который состоялся 30–31 мая 1996 г. в Минске при участии более 120 представителей всех государств Содружества, а также международных организаций. Участники Конгресса высказали убеждение, что без демократических реформ, межнационального согласия и всестороннего сотрудничества невозможен расцвет национальных культур, а подлинная демократия неотделима от самобытности нации и художника². В резолюции Конгресса содержался призыв к сохранению и развитию культурных связей, которые способны поставить заслон бездуховности и пропаганде насилия.

Начиная с середины 90-х годов стали формироваться институциональные основы культурного сотрудничества стран Содружества. Одним из первых институтов, отвечающих за организацию культурных обменов между государствами-членами, стал учрежденный 12 государствами 26 мая 1995 г. Совет по культурному сотрудничеству государств-участников СНГ. На Совет было возложено осуществление мониторинга возможностей дальнейшего развития культурного сотрудничества на уровне государственных и общественных структур, изучение процессов и тенденций в области культуры, подготовка многосторонних программ культурного сотрудничества и координация культурного обмена в рамках Содружества.

Позднее, в 2006 г., когда культурные связи укрепились, расширились и стали более многообразными, был создан еще один институт — Совет по гуманитарному сотрудничеству государств-участников СНГ. Соглашение о создании Совета подписали главы 8 государств: Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация, Республика Таджикистан и Республика Узбекистан. В 2013 г. к нему присоединилась Украина. В практической деятельности Совета участвуют семь из восьми государств Содружества, подписавших соглашение — кроме Узбекистана. Совет создавался для осуществления координации многостороннего взаимодействия в области культуры. Основной целью Совета является взаимообогащение

¹ Культурное сотрудничество стран СНГ — в планах более 120 мероприятий за пять лет [Электронный ресурс]. URL: <http://cis.minsk.by/news.php?id=5250> (дата обращения: 19.09.2016).

² Решение о проведении I конгресса деятелей культуры государств — участников Содружества и других вопросах межгосударственного сотрудничества в области культуры [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zakonuz.com/?document=16972> (дата обращения: 19.09.2016).

национальных культур и увеличение культурного потенциала СНГ. В деятельности Совета нашли отражение основные направления внешней культурной политики государств Содружества: культура, образование, наука, архивное дело, информация и массовые коммуникации, спорт, туризм, работа с молодежью.

Большую роль в развитии современного культурного взаимодействия стран СНГ играет Межгосударственный фонд гуманитарного сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств. Фонд был создан 25 мая 2006 г. семью государствами — Республикой Армения, Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Российской Федерацией, Республикой Таджикистан, Республикой Узбекистан. В 2008 г. к Договору о создании фонда присоединилась Азербайджанская Республика, в 2014 г. — Республика Молдова¹. Многочисленные инициативы фонда направлены на развитие общего культурно-гуманитарного пространства и активизацию межкультурного диалога в Содружестве. Так, например, в 2007–2010 гг. при поддержке фонда было реализовано более 200 совместных проектов в области культуры, образования, науки, культурного наследия, информации и массовых коммуникаций, спорта, туризма и работы с молодежью². Всего же с начала деятельности фонда им было поддержано свыше 500 крупных совместных проектов, в которых приняли участие около 300 тыс. чел. из всех государств-участников СНГ, а также стран Балтии и Грузии.

По инициативе и при финансовой поддержке фонда ежегодно проводится множество мероприятий культурно-гуманитарного характера: тематические годы культуры, культурные форумы и конференции, выставки, фестивали, конкурсы, гастроли и многое др. Фонд всячески поощряет издательскую деятельность, литературное, художественное творчество. Так, с 2007 г. при активной поддержке фонда издается ежемесячное приложение к «Литературной газете» «Евразийская муза», выходят в эфир совместные просветительские программы с МТРК «Мир». Фонд стремится поддерживать и популяризировать национальную литературу. Многие его мероприятия связаны направлены на то, чтобы имена выдающихся деятелей национальных культур стран-участниц СНГ не были забыты. Например, в 2009 г. при содействии фонда в Бишкеке была проведена международная конференция «Чингиз Айтматов и современность», которая подвела итоги Года литературы и чтения в СНГ, а также посвящалась творчеству выдающегося киргизского и русского писателя, народного писателя Киргизской ССР Чингиза Айтматова.

Преимущества фонда в области гуманитарного взаимодействия состоят в том, что он имеет возможность на основе междисциплинарного подхода находить ответы на сложные проблемы и выстраивать свою деятельность, предлагать оригинальные проекты, в которых объединяются различные участники. Фонд руководствуется принципами разнообразия, равноправия, учета интересов каждого из участников Содружества. Эти принципы тесно связаны с такими ценностями, как справедливость, солидарность, терпимость, равенство, толерантность, уважение прав человека.

Работа фонда и Советов по гуманитарному и культурному сотрудничеству направлена на решение различных задач, которые зачастую выходят за рамки культурного диалога. Действительно, именно «язык культуры» позволяет объединять обширную аудиторию и решать острые проблемы современности. Может сложиться впечатление, что организации продвигают проекты, близкие по своим задачам и содержанию, практически дублируя деятельность друг друга. Однако различная

¹ Межгосударственный фонд гуманитарного сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mfsgs-sng.org/mfsgs/smi/> (дата обращения: 19.09.2016).

² Там же.

институциональная природа данных объединений и специфические возможности позволяют по-разному решать важные задачи культурного сотрудничества и наполнять мероприятия особым содержанием. Взаимодействие фонда и Советов в вопросах культурного сотрудничества позволяет надеяться на успешное продвижение различных инициатив. В их деятельности представлены различные направления культурного диалога на пространстве СНГ, которые более последовательно развиваются в рамках работы других организаций, центров, бюро, возникших еще в 90-е годы XX — начале XXI вв.

Сегодня на пространстве СНГ сложилась довольно эффективная практика культурного сотрудничества. Диалог культур рассматривается государствами — членами СНГ как фундаментальная ценность, неотъемлемая часть межгосударственного взаимодействия, один из основных факторов укрепления взаимоотношений между странами Содружества. Формы культурного диалога стран СНГ исключительно разнообразны: фестивали, юбилеи, посвященные деятелям национальной культуры, чье творчество обогатило мировую культуру, выставки, гастроли, культурные форумы, конкурсы, издательские проекты и др.

Очень важно, что в рамках Содружества практически с первых лет его существования стали проводиться культурные мероприятия на постоянной, регулярной основе. Такие мероприятия объединяют участников из разных стран и имеют большое значение для развития процессов культурной интеграции в СНГ. Среди совместных культурных мероприятий большое внимание уделяется празднованию памятных дат, связанных с жизнью и творчеством выдающихся представителей национальных культур стран СНГ. Так, в 2003 г. состоялся международный конкурс, посвященный 100-летию со дня рождения выдающегося советского армянского композитора Арама Ильича Хачатуряна, в 2004 г. прошел поэтический фестиваль, посвященный 100-летию со дня рождения зачинателя союзов киргизской поэзии Аалы Токомбаева¹. Для развития диалога и сближения участников бывшего СССР используются и события, которые имеют непреходящее значение для всех стран Содружества. В связи с 200-летием со дня рождения А. С. Пушкина решением Совета глав правительств СНГ 1999 г. был объявлен в государствах-участниках Содружества «Годом А. С. Пушкина»².

Для выработки концептуальных основ культурного сотрудничества и обсуждения наиболее важных проблем проводятся разнообразные конференции, которые служат площадкой для многостороннего обмена мнениями по наиболее значимым вопросам культуры. Так, во время работы научно-практической конференции «Межкультурный диалог на постсоветском пространстве в контексте глобализации», которая открылась 1 октября 2003 г. в Киеве, обсуждались особенности культурного диалога в условиях вызовов и угроз современных международных отношений и межкультурного общения.

Первая в своем роде специализированная международная конференция «Межкультурный диалог — системообразующий фактор развития гуманитарного сотрудничества на пространстве СНГ» прошла в июне 2009 г. в Москве. Конференция была посвящена созданию новых инструментов межкультурного диалога, интеграции его принципов в образовательный процесс, развитию обменов в образовании

¹ Михайлова М. На одном языке. В Ереване прошел VII Международный конкурс имени Арама Хачатуряна // Новые известия. 2011. 21 июня.

² Постановление ГД РФ от 16.05.1997 № 1429-ii ГД «Об обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации к президентам и парламентам государств — участникам Содружества Независимых Государств и к президентам и парламентам Латвии, Литвы, Эстонии об объявлении 1999 г. годом А. С. Пушкина». Межгосударственный фонд гуманитарного сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mfgs-sng.org/mfgs/smi/> (дата обращения: 19.09.2016).

и науке, сохранению культурного наследия народов стран СНГ и расширению доступа к нему молодежи. Вопросы регулирования культуры и выстраивания эффективного межкультурного обмена рассматривались и на региональной конференции государств-участников СНГ «Культурная политика — политика для культуры: новый профиль политики в сфере культуры», проходившей с 5 по 7 ноября 2009 г. в Ереване. Итогом конференции стали конкретные рекомендации по организации культурного диалога, конкретных мероприятий в сфере культуры, выработке нормативно-правовых основ культурной политики, создании соответствующих институтов.

Большое внимание странами СНГ уделяется и такой традиционной форме культурного обмена, как фестивали. Фестивали, и в первую очередь, международные, служат одним из наиболее ярких явлений международных культурных связей. Как форма культурного обмена они выполняют важную интегрирующую роль в процессе формирования единого культурного пространства, позволяя каждой стране-участнице рассказать о своих культурных достижениях, способствуя взаимообмену и взаимообогащению культур, открывая зрителям новые возможности для знакомства с другими культурами. К тому же фестивали позволяют оценить уровень культурного развития страны в целом, ярко заявить о себе, улучшить имидж государства, показать лучшие культурные достижения.

Многие фестивали, проходящие в СНГ, организуют выдающиеся деятели современной музыкальной культуры: В. Спиваков, Ю. Башмет, В. Гергиев — они привлекают талантливых музыкантов из стран Содружества. Другие — посвящаются памяти великих музыкантов и исполнителей — представителей народов СНГ, например, фестивали имени М. Ростроповича и М. Таривердиева. Среди других музыкальных фестивалей СНГ — Международный фестиваль искусств «Белорусская музыкальная осень», Международный фестиваль искусств «Опералия» в Казахстане, Международный музыкальный фестиваль классической музыки, джаза и мугама в Азербайджане, Международный фестиваль «Москва встречает друзей» в России с участием детских музыкальных, танцевальных, певческих коллективов, Международный Музыкальный фестиваль «Мэрцишор» в Молдове. Проведение таких фестивалей способствует взаимодействию культур народов стран СНГ и повышению уровня музыкального искусства в них.

Наряду с музыкальными организуются и многочисленные кинематографические фестивали: открытый фестиваль кино стран СНГ, Латвии, Литвы и Эстонии «Киношок» в Анапе, международный кинофестиваль «Золотой абрикос» в Ереване, Бакинский международный кинофестиваль «Восток — Запад», Минский международный кинофестиваль «Лістапад», кинофестиваль «Звезды Шакена» в Алматы, международный кинофестиваль стран СНГ, Латвии, Литвы и Эстонии «Новое кино XXI век», международный фестиваль народного творчества стран СНГ и Балтии «Содружество». В рамках Открытого кинофестиваля «Киношок» ежегодно проходит конкурс на лучший совместный кинопроект для сценаристов, режиссеров и продюсеров из разных стран. Все эти фестивали получили признание не только в странах СНГ, но и у зарубежной публики. Они помогают поднимать уровень киноискусства, создают условия для организации кинопроката фильмов, производимых в СНГ, в странах Содружества.

Развивается Международный телевизионный фестиваль «ТЭФИ-Содружество», в котором участвуют телевизионные компании из 10 стран СНГ, а также из Грузии и Латвии. В 2014 г. этот фестиваль принимал Азербайджан, в 2015 г. — Таджикистан, в 2016 г. — Армения.

Но, пожалуй, наибольшую известность за время своего существования приобрел международный театральный фестиваль «Золотая маска» (с 1993 г.), в рамках которого проходит внеконкурсная программа спектаклей из стран СНГ и Балтии «Маска Плюс». Интересным фестивальным проектом в области драматического искусства можно назвать также театральную ярмарку «PRO-театр», которая, на-

чиная с 2006 г., дает возможность театральным коллективам стран СНГ, Туркменистана и Балтии широко представить свои театры.

В целом, число фестивалей Содружества, относящихся к сфере театрального искусства, ничуть не меньше, чем музыкальных или кинематографических. К числу крупнейших фестивальных проектов, бесспорно, можно отнести и Международный фестиваль национальных искусств государств — участников СНГ, который стал смотром национальных культур. Первый подобный фестиваль был организован в 2002 г. в Москве. Значение этого фестиваля заключается в том, что он способствует популяризации национальных культур, привлекает интерес к живому народному творчеству, служит креативной площадкой для культурного диалога и обмена мнениями. Не менее известны и другие: Международный фестиваль театров кукол «Ортеке» в Казахстане, Международный фестиваль звезд оперы и балета «Мария Биешу» в Молдове, Международный фестиваль русских театров стран СНГ и Балтии «Встречи в России», театральный фестиваль русских театров Центральной Азии в Таджикистане.

Кроме театральных, музыкальных и кинематографических фестивалей в странах СНГ проходят и другие, например, международный гуманитарный фестиваль русскоязычного радиовещания в Армении, фестиваль ремесленников «Оймо» в Кыргызстане.

В отличие от фестивалей, конкурсы как форма культурного обмена не только показывают творческие успехи страны, но и способствуют выявлению наиболее талантливых, одаренных молодых исполнителей. На пространстве СНГ и за его пределами известны международные конкурсы имени П. И. Чайковского и М. И. Глинки, проходящие в России, Международный конкурс вокалистов имени Бюльбюля в Азербайджане, Международный конкурс имени Арама Хачатуряна в Армении, конкурс молодых исполнителей «Пять звезд. Интервидение» в Сочи. Международный конкурс государств-участников СНГ «Искусство книги», который проходит с 2003 г., объединяет книгоиздателей.

Крупные международные и национальные фестивали и конкурсы, проводимые в странах СНГ, за время своего существования приобрели более широкий формат и популярность за счет высокого уровня организации и подготовки его участников, зрелищности и эмоциональной насыщенности. Они не только вносят ощутимый вклад в развитие культурных связей стран Содружества, но и создают условия для развития и популяризации национальных культур, что соответствует национальным интересам всех государств СНГ. Фестивали создают уникальную среду взаимодействия культур народов, распространения информации о достижениях соседей, обмену опытом и способствуют взаимному обогащению культур, преодолевая замкнутость и ограниченность национальных культурно-исторических процессов.

В числе других художественных проектов, направленных на формирование общего культурного пространства и развития культурных связей Содружества, можно назвать выставку «Союзы художников стран СНГ и Балтии», способствующую творческому взаимодействию художников и художественных объединений стран Содружества.

Большое внимание отводится сотрудничеству в области массовых коммуникаций, о чем свидетельствует большое число реализованных проектов, как, например, Всемирный конгресс русской прессы (Москва), Медиафорум молодых журналистов СНГ (Санкт-Петербург), Форум национальных СМИ стран СНГ и Балтии (Москва).

Многие культурные мероприятия, проводимые в СНГ, напрямую связаны с поддержкой национальной литературы и книгоиздательства. Это и создание электронной библиотеки «Эпос и литература народов Евразии», и произведений современных писателей в издательской серии «Библиотека журнала «Дружба народов», и пополнение фондов национальных библиотек (всего более 175 тыс. экземпляров)

и многие другие¹. Фундаментальным издательским проектом стало многотомное собрание «Классики литератур СНГ» из 26 томов, в которых собраны образцы литературных памятников и фольклора народов стран Содружества тиражом 45 тыс. экземпляров. Были выпущены 30 разновидностей учебников нового поколения по языкам стран Содружества. Существует несколько союзных журналов. Во-первых, журнал «Форум плюс», выходящий 6 раз в год и рассказывающий о культурно-гуманитарном сотрудничестве в Содружестве. Во-вторых, журнал «Дружба народов», публикующий авторов из всех стран СНГ, Балтии и Грузии. С журналами сотрудничают более 60 авторов из всех стран СНГ.

Работа с творческой, талантливой молодежью большинством стран СНГ относится к числу приоритетов их культурной политики. Создание Молодежного симфонического оркестра СНГ как раз и позволяет воспитывать талантов на лучших культурных образцах и под руководством авторитетных наставников. Оркестр был создан в 2007 г. по инициативе Межгосударственного фонда гуманитарного сотрудничества государств-участников СНГ и объединил молодых исполнителей из 12 стран. Первое выступление молодого коллектива состоялось в столице Казахстана Астане: был дан концерт по случаю 2-го форума творческой и научной интеллигенции государств-участников СНГ. Оркестр активно гастролирует: он побывал в Китае, США, Франции и других странах. Во время гастрольных выступлений в мае 2010 г. юные оркестранты дали концерты в честь 65-летия окончания Второй мировой войны: один — в Нью-Йорке, в Зале генеральной Ассамблеи ООН, другой — в Париже, в Зале ЮНЕСКО. Молодые музыканты, участники этого оркестра, проходят обучение под руководством лучших музыкантов современности: Ю. Симонова, В. Спивакова, М. Горенштейна и Д. Мацуева.

Среди прочих совместных проектов, посвященных важному практическим вопросам культурного обмена и культурной политики, назовем научно-практическую конференцию по сотрудничеству России с другими государствами — участниками СНГ в борьбе с незаконным оборотом культурных ценностей (Москва, 2009 г.) и программу восстановления архивных кинофильмов, созданных на киностудиях стран СНГ и Балтии в советский период. Эти проекты способствуют сохранению культурного наследия стран СНГ, его популяризации и защите.

На сегодняшний день на пространстве Содружества существует скоординированная система проведения масштабных культурных мероприятий, культурных мега-событий, в которых принимают участие практически все государства-члены. Многие из таких мероприятий уже стали традиционными и проводятся на регулярной основе, что свидетельствует о достаточно прочных культурных связях внутри Содружества и стремлении его членов к поддержанию устойчивого культурного обмена.

К числу культурных мега-событий, проходящих на пространстве СНГ, можно по праву отнести молодежные Дельфийские игры государств-участников СНГ, которые впервые состоялись в 2002 г. в Брянске. В играх могут участвовать молодые люди в возрасте от 10 лет до 21 года. Программа Игр включает конкурсную и фестивальную части по различным номинациям в народных, классических и современных видах искусств: фортепиано, скрипка, эстрадное пение, народное пение, академическое пение, эстрадный танец, народный танец, цирк, фотография, плакат, граффити, ди-джей, веб-дизайн, народные инструменты, духовые инструменты, народные художественные промыслы и ремесла, кулинарное искусство. Последующие игры проходили: в 2004 г. в Кишиневе, в 2005 г. в Киеве, в 2006 г. в Астане, в 2008 г.

¹ Межгосударственный фонд гуманитарного сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mfgs-sng.org/mfgs/smi/> (дата обращения: 19.09.2016).

в Минске, 2010 г. в Ереване, в 2012 г. в Астане, 2013 г. в Новосибирске, 2014 г. в Волгограде.

С 1 по 6 мая 2015 г. в Орловской области состоялись юбилейные 10-е молодежные Дельфийские игры государств-участников СНГ, в которых приняли участие более 800 молодых деятелей искусства из 15 стран: Австрии, Азербайджана, Армении, Беларуси, Болгарии, Казахстана, Кыргызстана, Молдовы, России, Румынии, Таджикистана, Турции, Узбекистана, Финляндии, ЮАР¹. На Играх присутствовали представители ЮНЕСКО. Программу игр дополнил Международный форум «Образовательное и культурное пространство СНГ: векторы развития», посвященный актуальным проблемам межкультурного диалога. Дельфийские игры получили признание Международного Дельфийского комитета и эгиду Комиссии РФ по делам ЮНЕСКО².

Одним из крупнейших культурных мега-событий Содружества стал ежегодный Международный фестиваль искусств «Славянский базар в Витебске», в центре программы которого лежит международный конкурс исполнителей эстрадной песни. Фестиваль также включает международный детский музыкальный конкурс, кино- и театральные программы, вернисаж произведений современных художников под открытым небом, «города мастеров», в котором представлены народные промыслы, гала-концерты мастеров культуры Беларуси, России, Украины, программы «Фестиваль без границ», «Театральные встречи», «Звездный час»³.

«Славянский базар» впервые собрал исполнителей в 1992 г. Сейчас это значимое международное культурное событие, в котором принимают участие не только исполнители из стран СНГ, но и из зарубежных стран.

Международный фестиваль искусств «Славянский базар в Витебске» — один из крупнейших культурных проектов Союзного государства, который, безусловно, способствует развитию культурного диалога между странами СНГ. В культурном пространстве Содружества «Славянский базар в Витебске» получил статус престижного и весьма уважаемого фестиваля. Дважды, в 2000 и 2004 гг., он был признан лучшим фестивалем года Международной Федерацией фестивальных организаций за профессионализм, безупречное качество организации, мастерство исполнителей, за популяризацию высоких гуманистических целей на международном уровне.

Для поддержания интереса к национальным культурам государств-членов и придания нового импульса для культурного развития нестоличных городов СНГ в 2011 г. в рамках «Года историко-культурного наследия СНГ» была разработана межгосударственная программа «Культурные столицы Содружества», которая стала одной из значительных культурных инициатив⁴. Ежегодно в двух государствах СНГ выбираются по одному нестоличному городу, которые и провозглашаются культурными столицами. В этих городах осуществляются масштабные культурные проекты, в которых участвуют как творческие коллективы города или страны, так и других стран Содружества. За весь период существования программы культурными столицами стали в 2011–2012 гг. Ульяновск (Россия) и Гомель (Беларусь), Астана (Казахстан) и Мары (Туркменистан). В этих городах, например, было организовано более 100 крупных совместных мероприятий. В 2013–2014 гг. культурными столицами стали города Габала (Азербайджан), Гюмри (Армения), Могилев (Беларусь), Алматы (Казахстан),

¹ Варданян А. В Орле стартовали Дельфийские игры // Комсомольская правда. 2015. 3 мая.

² Дельфийские игры государств-участников СНГ [Электронный ресурс]. URL: <http://delphic.world/games/cis/first/informatsiya/> (дата обращения: 25.09.2016).

³ Официальный сайт Международного фестиваля искусств «Славянский базар в Витебске» [Электронный ресурс]. URL: <http://fest-sbv.by/> (дата обращения: 25.09.2016).

⁴ Положение о Межгосударственной программе «Культурные столицы Содружества» от 5 декабря 2012 года [Электронный ресурс]. URL: <http://www.e-cis.info/page.php?id=23214> (дата обращения: 25.09.2016).

Ош (Кыргызстан). В 2015 г. культурными столицами Содружества стали Воронеж (Россия) и Куляб (Таджикистан), а в 2016 г. — Дашогуз (Туркменистан).

Отметим, что программа выбора культурных столиц СНГ не оригинальна и основывается на европейском и мировом опыте. С 1985 г. действует европейский проект «Культурная столица Европы». В конце 1990-х годов появились и другие аналогичные проекты: Арабская столица культуры и культурная столица Америки, а в 2010 г. появился новый региональный проект Культурная столица тюркского мира (ТЮРКСОЙ). Тем не менее программа выбора культурных столиц Содружества имеет большое значение как для укрепления культурных связей внутри СНГ, так и для развития культуры отдельных государств-членов.

В 2008 г. все страны Содружества приняли активное участие в проведении Года литературы и чтения. В рамках Года были поддержаны десятки совместных издательских и просветительских инициатив, организовано множество литературных конкурсов. В 2009 г. был проведен Год молодежи, а 2010-й — Год науки и инноваций. Позднее идея проведения тематических годов была реализована и продолжена в форме Годов по гуманитарной тематике, или Гуманитарных годов. Это масштабные межгосударственные мероприятия, которые позволяют государствам-участникам организовать более тесное сотрудничество в отдельной сфере культуры. Самым первым Гуманитарным годом стал Год историко-культурного наследия СНГ-2011¹. Во время проведения этого года была осуществлена широкомасштабная программа, включающая 36 различных проектов, направленных на расширение межкультурного диалога, поддержку изучения историко-культурного наследия народов Содружества, популяризацию их истории и культуры, разработку тематических туристских маршрутов, сохранение и развитие историко-культурного наследия. Были также организованы 5 молодежных археологических отрядов, которые вели исследования исторических объектов в Азербайджане, Казахстане, Кыргызстане, Молдове, Таджикистане и 2 реставрационных отряда в Армении и Украине.

Каждый из последующих тематических годов посвящен определенной проблематике: 2012 г. стал «Годом спорта и здорового образа жизни», 2013 — «Годом экологической культуры и охраны окружающей среды», 2014 — «Годом туризма», 2015 — «Годом ветеранов Великой Отечественной войны», 2016 — «Годом образования в СНГ», а 2017 г. объявлен «Годом семьи в СНГ». Такие мероприятия включают разнообразные фестивали, выставки, гастрольные проекты и вносят свой вклад в укрепление культурных связей на пространстве СНГ.

Многие важные вопросы культурного сотрудничества в формате СНГ требуют коллегиального обсуждения. Для этого начиная с 2006 г. проводятся форумы творческой и научной интеллигенции государств Содружества, на которых вырабатываются решения и формулируются практические рекомендации для стран СНГ, позволяющие укреплять и развивать культурно-гуманитарные связи в различных областях. Такие форумы состоялись: в Москве (2006), Астане (2007), Душанбе (2008), Кишиневе (2009), Москве (2010), Киеве (2011), Ашхабаде (2012), Минске (2013), Москве (2014), Астане (2015), Бишкеке (2016). Именно по решению участников этих форумов было принято решение о проведении в 2011 г. в Содружестве Года историко-культурного наследия с учетом предстоящего Десятилетия ООН по межкультурному и межрелигиозному диалогу². Это мероприятие крайне важно, учитывая многообразие религий и культур на пространстве СНГ.

¹ Историко-культурное наследие для будущих поколений (2011 год — Год историко-культурного наследия в СНГ). Интернет-портал СНГ [Электронный ресурс]. URL: <http://e-cis.info/page.php?id=19623> (дата обращения: 25.09.2016).

² Межгосударственный фонд гуманитарного сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mfgs-sng.org/mfgs/smi/> (дата обращения: 19.09.2016).

Форумы можно рассматривать в качестве крупнейших ежегодных дискуссионных площадок для обмена мнениями между представителями творческих, профессиональных и научных элит стран СНГ, на которых обсуждаются важнейшие проекты культурно-гуманитарного взаимодействия в СНГ. Благодаря своему масштабу, актуальности обсуждаемых вопросов и решаемых задач форумы творческой и научной интеллигенции государств Содружества по праву можно отнести к числу важнейших культурных мега-проектов в СНГ.

Надо отметить, что такая форма сотрудничества, как форум, оказалась весьма востребованной среди организаторов других направлений межкультурного обмена в рамках СНГ. Например, Всемирный форум по межкультурному диалогу, который состоялся 7–9 апреля 2011 г. в Баку, собрал представителей из разных стран, политиков, ученых, деятелей культуры. Участники форума обсудили различные, подчас очень острые и дискуссионные вопросы культурного сотрудничества и современной культуры. Наряду с официальными сессиями и мероприятиями в рамках форума были организованы специальные культурные программы, которые на практике демонстрировали особенности современного межкультурного диалога. Так, по инициативе Федерального министерства образования, искусства и культуры Австрии была организована выставка «Иудеи, христиане и мусульмане: межкультурный диалог в древнейших письменах», основой экспозиции которой стали старинные рукописи. Интерес у участников мероприятия и оживленный отклик вызвала выставка, подготовленная авторитетными международными организациями: ЮНЕСКО, Совета Европы и Альянса цивилизаций ООН. Бакинский Форум в своей программе отразил темы и проблемы, которые волнуют не только государства СНГ, но и все человечество, в его работе были представлены подходы к решению различных тем, высказаны практические рекомендации¹.

Среди других масштабных культурных форумов, проходящих на пространстве СНГ, отметим ежегодный форум переводчиков и издателей стран СНГ и Балтии в Ереване, который проводится с 2007 г. Армения не случайно была выбрана местом проведения такого форума, поскольку именно в этой стране сложились давние традиции печатного и переводческого дела. Во время работы форума проходят встречи, тематические обсуждения и мастер-классы. Форум стал настоящей площадкой для налаживания новых связей между переводчиками и издателями, для создания новых проектов, объединяющих молодых издателей и переводчиков.

Форумы переводчиков имеют очень большое значение, так как они способствуют активизации процессов взаимного перевода, оказывают поддержку национальным школам перевода, вносят вклад в сохранение и развитие русскоязычной литературы, подготовку переводческих кадров. Кроме этого, итогами форумов стало издание множества новых книг, литературных журналов, появление новых издательских и переводческих проектов.

Среди других знаковых культурных форумов можно назвать молодежный театральный форум, который включает показ спектаклей, творческие встречи актеров и режиссеров, обсуждение пьес молодых сценаристов, выставки художников-сценографов. Форум объединяет все страны СНГ, Балтии и Грузию.

Одной из форм многостороннего культурного сотрудничества в рамках СНГ можно назвать премии Союзного государства, которые вручаются при поддержке Межгосударственного фонда гуманитарного сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств начиная с 2008 г. Учреждение этих премий связано с решением нескольких задач и, прежде всего, в целях привлечения к участию в диалоге культур широкого круга деятелей литературы и искусства из стран

¹ Всемирный Форум по межкультурному диалогу [Электронный ресурс]. URL: http://www.bakuforum-icd.az/files/27/file_13014111070r.doc (дата обращения: 19.09.2016).

Содружества. Главная цель — поощрение деятелей культуры и искусства за вклад в укрепление отношений братства, дружбы и всестороннего сотрудничества между государствами-участниками Союза.

В 2008 г. была учреждена ежегодная межгосударственная премия «Содружество дебютов», которая присуждается победителям конкурса молодых поэтов стран СНГ за лучшие произведения, работу или достижения, посвященные тематике гуманитарного года. В последующие годы премия пополнилась новыми номинациями: в 2009 г. для молодых педагогов стран СНГ, а в 2010 г. — для молодых ученых. Также эта премия вручается за выдающиеся достижения в области инноваций, культурного наследия, экологической культуры и охраны окружающей среды, туризма и образования.

В 2009 г. появилась еще одна межгосударственная премия СНГ — «Звезды Содружества», которая присуждается за крупный вклад и достижения в области науки и образования, культуры, искусства и гуманитарной деятельности. Эта награда считается наиболее престижной на пространстве СНГ. Среди тех, кто в разные годы был удостоен этой высокой награды, — выдающиеся представители науки и культуры: народный писатель Азербайджана Чингиз Абдуллаев, главный дирижер Государственной хоровой капеллы Армении народный артист СССР Оганес Чекиджян, актер белорусского Национального академического драматического театра имени М. Горького народный артист СССР Ростислав Янковский, солистка Казахского театра оперы и балета им. Абая народная артистка СССР Бибигуль Тулегенова, солист молдавского Национального театра оперы и балета народный артист СССР Михаил Мунтян, художественный руководитель Государственного академического Большого симфонического оркестра им. П. И. Чайковского народный артист СССР Владимир Федосеев, народный артист СССР и России Олег Табаков, академики Академии наук Республики Таджикистан Далер Пачаджанов и Талбак Назаров, Президент Национальной Академии наук Украины Борис Патон.

Премии нацелены на развитие сотрудничества деятелей науки, образования, культуры и искусства стран Содружества, они способствуют повышению роли и престижа культуры и культурной деятельности на пространстве СНГ¹. Учреждение премий — это весомое свидетельство признания роли культуры в духовном объединении народов, наглядный пример успешной формы многостороннего культурного диалога на пространстве СНГ.

Проводится большая работа в области формирования информационной политики в рамках СНГ и дальнейшего создания общего культурного интернет-пространства Содружества. Постоянно совершенствуется интернет-портал СНГ, отражающий актуальную информацию о культурных и общественных событиях в странах СНГ.

Сотрудничество в области телевидения может быть проиллюстрировано на примере работы МТРК «Мир». Каналом при поддержке Межгосударственного фонда гуманитарного сотрудничества государств-участников СНГ были созданы различные телевизионные и радиопрограммы, документальные фильмы и циклы телепередач. В 2014–2015 гг. был снят цикл телепрограмм «Освобождение» о великом вкладе народов СССР в общую победу в Великой Отечественной войне. Ряд документальных фильмов из цикла «Тайны времени»: «Волжский путь» и «Страбонский путь» посвящены взаимодействию культур и цивилизаций на древних торговых путях Евразии. При поддержке компании «Мир» ведется работа над созданием межгосударственного телевизионного фестиваля стран СНГ, телевизионных и радио программ по гуманитарному сотрудничеству. Все эти меры направлены на продвижение культур стран СНГ, их популяризацию и освещение.

¹ Межгосударственный фонд гуманитарного сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mfsgs-sng.org/mfsgs/smi> (дата обращения: 19.09.2016).

В рамках СНГ действует ряд общественных организаций в сфере культуры: Совет ректоров консерваторий государств — участников СНГ и литературно-культурная общественная организация «Союз переводчиков стран СНГ и Балтии».

Важной темой культурного сотрудничества стран СНГ в 2015 г. стало празднование 70-летия победы в Великой Отечественной войне. Центральным событием года стал Международный форум Победителей «Великая Победа, добытая единством», который открылся 28 апреля 2015 г. в Центральном музее Великой Отечественной войны. В Москву приехали около 500 делегатов из 16 стран, в их числе — более 50 ветеранов из стран СНГ, Грузии и Балтии. Работу форума сопровождала международная выставка «В борьбе против нацизма мы были вместе», в подготовке которой приняли участие национальные музеи стран-участниц СНГ. В честь празднования 70-летия победы была организована международная научно-практическая конференция «Общая Победа: история и память», в которой участвовали более 150 человек из всех стран СНГ, Балтии, стран Восточной и Западной Европы.

Новым направлением культурного сотрудничества СНГ в 2015 г. стало сотрудничество со странами Шелкового пути. Совместно с КНР в Москве был организован Культурный форум Шелкового пути, который объединил журналистов, видных общественных деятелей и деятелей культуры, науки и образования из стран Шелкового пути. В результате был принят документ, получивший название «Московский консенсус», и создана новая межгосударственная неправительственная структура — Организация культурного сотрудничества «Евразия — Шелковый путь»¹. Такой подход к культурному сотрудничеству свидетельствует о том, что общее культурное пространство стран-участниц СНГ не является замкнутым культурным пространством, оно открыто для широкого международного диалога культур, что придает динамизм и перспективы его развития на пространстве всей Евразии.

Отличительной чертой сотрудничества в области культуры в 2016–2020 гг. является сотрудничество в области библиотечного дела. Запланировано открытие виртуальных читальных залов электронной библиотеки диссертаций Российской государственной библиотеки, пополнение сайта Библиотечной Ассамблеи Евразии информационными материалами, обмен опытом в области сохранения, реставрации и консервации редких и раритетных изданий, находящихся в региональных библиотеках государств — участников СНГ, организация выставок иллюстрированных книжных изданий из собраний Российской государственной библиотеки, отображающих жизнь и культуру народов СНГ.

Культурное сотрудничество в рамках СНГ не ограничивается только странами-членами этого межгосударственного объединения. В ноябре 2008 г. в штаб-квартире ЮНЕСКО в Париже состоялось подписание Меморандума о взаимопонимании между Межгосударственным фондом гуманитарного сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств и ЮНЕСКО², что стало основой для дальнейшей совместной деятельности. Крупным совместным мероприятием стало проведение региональных и национальных тренингов для музейных работников из Азербайджана, Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, Молдовы, России, Таджикистана, Узбекистана и Украины. Всего за время осуществления проекта (2010–2014 гг.) состоялось более 10 таких тренингов. В проекте приняли участие крупнейшие специалисты в области музейного менеджмента. Тематика тренингов была посвящена

¹ Форум Шелкового пути — платформа для культурного сотрудничества Евразийских стран [Электронный ресурс]. URL: <http://mfgs-sng.org/activity/1964.html> (дата обращения: 25.09.2016).

² Сообщение для СМИ «О подписании Меморандума о взаимопонимании между ЮНЕСКО и МФГС». Официальный сайт МИД РФ 1917-28-11-2008 [Электронный ресурс]. URL: <http://archive.mid.ru/bdomp/Ns-dksu.nsf/416a07318ecf41dd432569ea00361456/432569f10031dce6c325750f005c6d53!OpenDocument> (дата обращения: 25.09.2016).

наиболее актуальным вопросам музейной практики: «Музейный сервис как основа качественного обслуживания посетителей и фактор усиления социальной роли музеев» (Баку и Шеки, Азербайджан), «Новые информационные и коммуникационные технологии в развитии музеев» (Санкт-Петербург, Эрмитаж). Эти проекты направлены на создание условий для взаимодействия профессионалов, повышение квалификации музейных работников.

Культурные связи стран СНГ — это сложный процесс, развивающийся как на уровне многостороннего сотрудничества, так и на двустороннем уровне. Причем он включает, кроме сотрудничества во многих сферах искусства, также научные, образовательные связи, связи в области туризма и спорта [1, с. 92]. Заметной тенденцией культурных связей начала XXI в. стало возрастание интереса к крупным многосторонним проектам, объединяющим большинство стран Содружества.

Образование Содружества Независимых Государств стало «важнейшим событием, произошедшим на постсоветском пространстве после распада СССР» [2, с. 132]. Многие эксперты придерживаются мнения о том, что СНГ задумывался как новое интеграционное объединение постсоветских государств, основанное не только на политических и экономических, но во многом и на общности культурных связей [3, с. 17]. Сегодня можно с определенной уверенностью сказать, что за 25-летний период существования СНГ была проделана значительная работа, направленная на развитие и укрепление дружеских связей между государствами и народами в области культуры. Немало усилий было направлено на выработку концептуальных и институциональных основ сотрудничества, а также на организацию практических мероприятий, различных проектов, которые внесли ощутимый вклад в развитие многостороннего культурного диалога. Причиной того, что сейчас культурные связи между странами СНГ развиваются весьма активно, на наш взгляд, является общее историческое прошлое бывших народов СССР, исторически объединенных тесными культурными связями. Это обстоятельство во многом предопределило приоритет культуры в интеграционных процессах на пространстве СНГ.

Как показала практика осуществления различных проектов, проведение ярких культурных событий возможно только при наличии необходимых финансовых средств. Как правило, эти мероприятия финансируются за счет бюджетных ассигнований, выделяемых федеральным министерствам и ведомствам по статье «Международное сотрудничество» или за счет средств субъектов Российской Федерации. Однако выделяемых средств не всегда хватает, и развитию сотрудничества с государствами СНГ и Балтии в сфере культуры способствовало бы привлечение внебюджетных средств регионов Российской Федерации и государств Содружества и Балтии, негосударственных структур, предпринимателей, готовых вкладывать деньги в совместные проекты в сфере образования, науки и культуры. К сожалению, для этого нет соответствующих условий, так как отсутствуют проработанные законы «О благотворительности» и «О меценатстве», которые стимулировали бы действия в этом направлении предпринимателей (льготы, налоговые послабления, преференции и т. д.). Ныне действующий ФЗ Российской Федерации «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»¹ этим требованиям не отвечает. К тому же уделяя значительное внимание в рамках своей культурной политики вопросам интеграции российской культуры в мировое сообщество правительство России не уделяет достаточного внимания интеграционным процессам в рамках общего культурного пространства СНГ, что приводит иногда к острым кризисным ситуациям, носящим не только гуманитарный, но и политический характер.

¹ Федеральный закон РФ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» от 11.08.1995 № 135-ФЗ (в ред. от 30.12.2006) [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=64969/> (дата обращения: 19.09.2016).

Развитие культурных связей на пространстве СНГ действительно является исключительно актуальным и стратегически важным. Межкультурный диалог стал тем системообразующим фактором сотрудничества на пространстве СНГ, который объединяет людей различных культур, способствует выработке уважительного отношения к истории, языкам, культуре и обычаям других народов, формирует мощные стимулы к развитию и укреплению интеграционных процессов в различных областях на широкой социальной основе. Культурное сотрудничество в рамках общего культурного пространства Содружества Независимых Государств является не только важным фактором становления региональной системы международных отношений, обеспечивая стабильность и прочность сотрудничества государств на долговременной основе, но и способствует повышению роли и значения региона, а следовательно, и государств региона в современном мировом порядке в стратегически важном центре евразийского суперконтинента. Наконец, сотрудничество в рамках единого культурного пространства соответствует коренным интересам народов Содружества Независимых Государств, развитию их человеческого потенциала и позволяет каждому гражданину этих государств максимально широко удовлетворять свои культурные потребности, включая международный уровень, преодолевать националистические предрассудки и национальную замкнутость, способствуя максимальному развитию личности.

Сегодня культурное сотрудничество в СНГ выходит на новые рубежи, охватывает все новые и новые направления и формы. Оценивая сложившиеся принципы культурного взаимодействия в рамках СНГ, можно отметить, что современный диалог выстраивается на довольно прочных позициях.

Литература

1. Боголюбова Н. М., Николаева Ю. В., Боголюбов М. А. Гуманитарное сотрудничество в спорте на пространстве СНГ как фактор интеграции // Управленческое консультирование. 2016. № 4. С. 90–97.
2. Косов Ю. В., Торопыгин А. В. Проблемы политической интеграции на постсоветском пространстве: к вопросу об учреждении Евразийского парламента // Управленческое консультирование. 2012. № 3. С. 132–139.
3. Косов Ю. В., Торопыгин А. В. Содружество Независимых Государств. Институты, интеграционные процессы, конфликты и парламентская дипломатия. М. : Аспект-Пресс, 2009.

References

1. Bogolyubova N. M., Nikolaeva Yu. V., Bogolyubov M. A. *Humanitarian cooperation in sport on space of the CIS as an integration factor* [Gumanitarnoe sotrudnichestvo v sporte na prostranstve SNG kak faktor integratsii] // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2016. N 4. P. 90–97. (rus)
2. Kosov Yu. V., Toropygin A. V. *Problems of political integration at the former Soviet Union: on a question of establishment of the Eurasian parliament* [Problemy politicheskoi integratsii na postsovetском prostranstve: k voprosu ob uchrezhdenii Evraziiskogo parlamenta] // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2012. N 3. P. 132–139. (rus)
3. Kosov Yu. V., Toropygin A. V. *Commonwealth of Independent States. Institutes, integration processes, conflicts and parliamentary diplomacy* [Sodruzhestvo Nezavisimyykh Gosudarstv. Instituty, integratsionnye protsessy, konflikty i parlamentskaya diplomatiya]. M. : Aspect-Press, 2009. (rus)

Естественные монополии в российской экономике: выбор модели регулирования

DOI 10.22394/1726-1139-2017-5-44-55

Хайкин Марк Михайлович

Санкт-Петербургский горный университет
Заведующий кафедрой экономической теории
Доктор экономических наук, профессор
marcmix.spb@gmail.com

Кныш Валентин Андреевич

Санкт-Петербургский горный университет
Профессор кафедры экономической теории
Доктор экономических наук, профессор
knyshva@mail.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются проблемы регулирования естественных монополий как рыночного института индустриальной и постиндустриальной экономики. Исследуются некоторые причины провалов регулирования в историческом аспекте. Анализируются конкурирующие подходы к выбору адекватной для российской экономики модели и политики регулирования естественных монополий с учетом фактора инновационного развития.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

естественная монополия, государственное регулирование, провалы регулирования, инфраструктурные отрасли, инновационные изменения

Chaikin M. M., Knysh V. A.

Natural Monopolies are in the Russian Economy: Choice of Adjusting Model

Chaikin Mark Mikhajlovich

Saint Petersburg Mining University (Russian Federation)
Head of the Department of economic theory
Doctor of Science (Economy), Professor
marcmix.spb@gmail.com

Knysh Valentin Andreevich

Saint Petersburg Mining University (Russian Federation)
Professor of the Department of economic theory
Доктор экономических наук, профессор
knyshva@mail.ru

ABSTRACT

In the article the problems of adjusting of natural monopolies are examined as a market institute of industrial and after industrial economy. Some reasons of adjusting failures are investigated in a historical aspect. Analysed competitive going near the choice of adequate for the Russian economy model and politics of adjusting of natural monopolies taking into account the factor of innovative development.

KEYWORDS

natural monopoly, government control, adjusting failures, infrastructural industries, innovative changes

Введение

Дискуссии по вопросам реформирования естественных монополий и выбору адекватных методов их регулирования ведутся в нашей стране и за рубежом несколько последних десятилетий. Возникновение дискуссий принято связывать с кризисом традиционного подхода к регулированию, следствием которого стали так называемые «провалы регулирования». Природу этих провалов и логику их устранения следует учитывать при выработке стратегии государственного регулирования российских естественно-монопольных структур.

В последние годы обострилась полемика между сторонниками и противниками рыночных подходов к регулированию российского естественно-монопольного сектора. В значительной степени это связано с неоднозначными результатами реформы РАО «ЕС России», которая не привела к росту эффективности в отрасли и достижению заявленных социально-экономических целей.

Авторы статьи предлагают рассмотреть проблему государственного регулирования естественной монополии в контексте экономической теории сквозь призму эволюции взглядов на естественную монополию и методы ее регулирования в индустриальной и постиндустриальной экономике.

Провалы регулирования и борьба с ними: краткий экскурс в историю

Концепция естественной монополии была заложена Дж.С. Миллем, обратившим внимание на проблему дублирования сетей передач, ведущее к растрате ресурсов, которое возможно в общественных секторах. Л. Вальрас развил связь между естественной монополией и регулированием в приложении к строительству железных дорог. Зародившийся на рубеже XIX и XX вв. подход к регулированию естественных монополий, который позже стали называть традиционным, достаточно успешно применялся до 1960-х гг. В этот период предполагалось, что цель регулирования — обеспечить социально желаемые результаты во всех тех случаях, когда для их достижения нельзя полагаться на конкуренцию [3, с. 239].

Традиционный подход к государственному регулированию предполагал детальный контроль всех аспектов деятельности естественно-монопольных компаний, чья «естественность» в инфраструктурных отраслях объяснялась вначале эффектом экономии от масштаба производства на определенном объеме выпуска, а позднее субаддитивностью структуры издержек. Регулированию со стороны органов власти (комиссий) подвергались тарифы, инвестиции и прибыльность. Тарифы определялись на основе выявления средних издержек. Главным регулируемым параметром выступала норма отдачи на капитал, ограничивая доход монополиста неким «справедливым» с точки зрения государства уровнем.

Со временем направленное на снижение издержек регулирование начало давать сбои, оказывая в ряде случаев разрушительное воздействие на отраслевые рынки. Знаковой стала ситуация, сложившаяся в 70-х гг. прошлого столетия в газовой отрасли США, которая, несмотря на государственное регулирование, оказалась в бедственном положении. Подобные «провалы» стали возникать и в других инфраструктурных отраслях.

Оказалось, что эффективному регулированию мешает «асимметрия в распределении информации и власти»: монополист может скрывать реальную величину издержек и спроса, а регулятор — неожиданно изменять регулируемые параметры, создавая «почву для стратегических корыстных действий партнеров в паре «регулятор — регулируемый»» [4, с. 241].

С начала 1980-х гг. информационная асимметрия признается ключевой проблемой, что повлекло пересмотр задач регулирования. Новой задачей становится мотивиро-

вание компании-монополиста к тому, чтобы она не использовала преимущества информированности для извлечения монопольной прибыли. Регулятор отказывается от «оппортунистического» поведения при корректировке регулирующего процесса в случае изменения издержек: процесс регулирования не должен приводить монополиста к убыткам при реализации инвестиционных проектов.

Постепенно на смену догме «регулировать, если наблюдается ситуация естественной монополии», приходит осознание того, что сама по себе констатация неконкурентной ситуации на рынке не должна означать автоматического введения госрегулирования. Научно обосновывается возможность внедрения принципиально нового подхода к регулированию естественной монополии — введения альтернативной конкуренции. Ее суть в создании конкурентного давления на монополиста, которое в отсутствие обычной рыночной конкуренции заставило бы его снижать издержки и избавило бы государство от необходимости их контролировать.

Развитие получили три концепции альтернативной конкуренции: конкуренция Демшеца, «доступного» рынка и монополистическая конкуренция [4, с. 249]:

1. Концепция Демшеца предполагала продажу франшизы на право обслуживания монопольного рынка с аукциона. Победителем становился участник, предложивший минимальную цену реализации монопольного товара. Названный впоследствии методом конкурентного аукциона, такой подход широко используется с середины 1980-х гг. при продаже государством прав пользования и разрешений на ведение лицензируемой деятельности. Чтобы метод работал эффективно, должна быть исключена возможность сговора участников аукциона.
2. Концепция доступного рынка использует силу потенциальной конкуренции. «Доступность» подразумевает возможность свободного входа на монополизированный рынок с равным доступом к технологии и источникам ресурсов. Если зашедшей в отрасль фирме не удастся работать эффективнее монополиста, она может покинуть рынок, продав оборудование по цене покупки за вычетом износа.
3. Концепция монополистической конкуренции применительно к естественной монополии означает межвидовую конкуренцию, например, в транспортной отрасли или отрасли связи. Видовая (интермодальная) конкуренция на транспорте впоследствии стала одним из факторов процесса дерегулирования железнодорожных перевозок.

«Провалы регулирования» не только инициировали дерегулирование. Работа шла также в направлении улучшения традиционного механизма регулирования, ограничивающего норму отдачи на капитал. Анализ его математической модели показал, что применяемое регулирование в действительности не стимулирует наращивать выпуск и снижать цены, либо сокращать средние издержки за счет технологических нововведений. Научно доказанное отсутствие у монополиста мотивов работать эффективно при «жесткой опеке» со стороны регулирующих органов означало окончательный провал традиционного регулирования в изменившихся условиях функционирования.

Провалы в теории и на практике дали мощный толчок к развитию направления стимулирующего регулирования. Было разработано несколько тарифообразующих моделей, суть которых сводится к использованию двух стимулирующих снижение издержек механизмов:

- 1) корректировка зафиксированной величины издержек на индекс инфляции без учета их фактического изменения, что позволяет монополисту оставлять себе дополнительный доход от сокращения издержек;
- 2) установление расчетной цены по параметрам конкурентного рынка на базе внешней информации без учета издержек, что делает снижение издержек выгодным для монополиста.

Среди моделей стимулирующего регулирования широкое распространение получили ценовые лимиты, которые монополист воспринимает как цену конкурентов. Одной из наиболее распространенных форм ценовых лимитов стал метод RPI-X, ограничивающий средний темп роста регулируемых цен (тарифов) темпом роста индекса потребительских цен (RPI) за минусом фактора повышения производительности X (в процентах). Фактор X может пересматриваться, а сам метод RPI-X основывается на прогнозах роста производительности и спроса. Монополист получает возможность корректировки цены продукта в рамках ограничения его среднего дохода, либо тарифа, рассчитанного по корзине услуг.

Дальнейшее развитие метода пошло в направлении оптимизации периода пересмотра лимитов, социальной дифференциации тарифов, преодоления возникающего у монополиста стимула к «недоинвестированию», регулированию и стандартизации качества товаров и услуг. К середине 1990-х гг. только в одной Великобритании более 50 инфраструктурных компаний регулировались методом ценовых лимитов [4, с. 252].

Таким образом, в процессе отказа от прямого, чрезмерно детализированного регулирования и благодаря созданию, где возможно, конкурентной среды в естественно-монопольных отраслях, в последние десятилетия стал развиваться новый подход к регулированию, обладающий большим потенциалом эффективности. Новая парадигма рыночно-ориентированного регулирования ускорила начавшийся несколько десятилетий назад процесс «сжатия» естественно-монопольных секторов до ограниченных сетевых анклавов, которые в отечественных публикациях трактуются как «естественно-монопольное ядро» отрасли.

Начавшееся с 1980-х гг. «созидательное разрушение» отдельных сегментов естественно-монопольных секторов приобрело черты доминирующего тренда. В ряде стран (Великобритания, Канада, США, страны ОЭСР) внедрение механизмов конкурентного регулирования естественно-монопольных рынков привело к положительным сдвигам как с точки зрения экономической эффективности функционирования инфраструктурных отраслей, так и с точки зрения качества и разнообразия предоставляемых ими услуг.

Трансформация взглядов в период 1970–2000 гг. на естественную монополию — один из результатов эволюционных изменений системы государственного регулирования экономики в начальной фазе построения постиндустриального общества. В этом смысле можно говорить о двух моделях регулирования естественной монополии: «индустриальной» и «постиндустриальной». Первая отражает характерный для индустриальной эпохи механизм прямого ограничения монополиста с детальным контролем производства параметров. Вторая, сложившаяся в начальной стадии постиндустриальной эпохи, сочетает в себе рыночно-ориентированное и стимулирующее регулирование без детализированного «параметрического» контроля производства.

Институциональный аспект государственного регулирования естественных монополий: проблема эффективности

С институциональных позиций естественную монополию можно определить как институт, обеспечивающий функционирование национальной экономики в секторах, где конкурентный рынок менее эффективно удовлетворяет общественно значимые потребности, чем монополизированный. К таким секторам традиционно относят базовые отрасли производственной инфраструктуры, перечень которых может варьироваться в зависимости от достигнутого уровня технологий, емкости рынков общественно значимых товаров, характера их локализации и других параметров.

Российское законодательство определяет естественную монополию как рыночную структуру в области транспорта, водоснабжения, электросвязи и некоторых других. Приведенное в ст. 3 ФЗ «О естественных монополиях»¹ «экономическое» определение подвергается острой критике, как со стороны субъектов естественной монополии, так и со стороны регулирующих органов. Отметим, что в официальном определении ничего не сказано об интересах государства, несмотря на то, что естественные монополии выполняют системообразующую функцию в экономике страны и являются крупными налогоплательщиками.

В экономическом смысле субъект естественной монополии обладает теми же чертами, что и обычный монополист, захвативший власть на конкурентном рынке. В отсутствие адекватных регулирующих ограничений монополист максимизирует прибыль, как правило, с помощью ценовой дискриминации, а не за счет снижения издержек и инноваций. По своей природе монополист всегда стремится упрочить свое монопольное положение в отрасли, увеличивая различными способами входные барьеры. Имея влиятельных лоббистов в органах исполнительной и законодательной власти, корпорация-монополист будет продвигать свои интересы при формировании и реализации экономической политики, используя различные инструменты поддержки нужных инициатив и стратегически важных для нее решений.

Любой корпорации, полностью или частично монополизировавшей инфраструктурную отрасль, выгодно доказать регулятору, что она относится к естественной монополии, например, по критерию «единство технологии». Обладая достаточным ресурсом в среде со слабо развитыми формальными институтами и размытыми признаками идентификации монополизма, корпорация может добиться статуса естественно-монопольной, что позволит использовать механизмы государственной финансовой поддержки (субсидии, льготы, госгарантии и др.) в обмен на «экономическую» лояльность лицу, принимающему решение о статусе. Такое поведение является рациональным и может быть использовано для искусственного создания ситуации естественной монополии, когда отрасль или ее отдельные сегменты являются потенциально конкурентными, но их на законных основаниях контролирует одна компания.

Субъект естественной монополии обладает экономической властью по отношению к другим участникам формируемого им «рынка продавца», но в то же время сам подвержен влиянию множества экономических и внеэкономических факторов. В силу этого, поведение инфраструктурного монополиста зависит от сложного переплетения отношений и интересов собственников, менеджмента, потребителей, инвесторов, партнеров, властных федеральных и региональных структур. Чем менее развита институциональная среда и сильнее неформальные институты, тем больше возникает возможностей у сильных стейкхолдеров для извлечения выгод от влияния на связанные с ними субъекты естественной монополии.

Таким образом, естественный монополист может действовать не только и не столько в интересах потребителей и акционеров, сколько в интересах наиболее влиятельных стейкхолдеров.

Регулируя естественные монополии, государство решает две основные задачи: во-первых, ликвидирует «провалы рынка» по отношению к общественным благам, производство которых мало интересует частный бизнес, во-вторых, с помощью антимонопольного законодательства обеспечивает «включение» конкурентного механизма везде, где он способен более эффективно, чем монополия, использовать производ-

¹ О естественных монополиях: федер. закон РФ от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7578/ (дата обращения: 28.03.2017).

ственные ресурсы. Когда существующая система госрегулирования устаревает и возникают «провалы регулирования», отрицательные последствия которых становятся более значимыми, чем негативный эффект от «провалов рынка», актуализируется задача качественного улучшения системы регулирования.

Объективной предпосылкой для этого является смена технологического уклада. Поэтому переход от индустриальной к постиндустриальной экономике закономерно сопровождается сменой модели регулирования естественных монополий. Одним из факторов является новая роль инноваций.

Ключевой задачей регулирования естественной монополии является повышение ее экономической эффективности. Однако на практике очень сложно с приемлемой точностью определить эффективность функционирования субъекта естественной монополии и сравнить ее с альтернативной эффективностью конкурентного рынка. Более того, как показывает история, непросто выбрать сам критерий эффективности, который был бы релевантным и измеримым с учетом особенностей монополизированного производства.

Поэтому, на наш взгляд, инструментально сравнивать монопольный и конкурентный варианты обслуживания инфраструктурной отрасли возможно, когда отрасль создается «с чистого листа». Но при реформировании отрасли, которая изначально создавалась как монопольная структура, трудно рассчитывать на достоверные прогнозные оценки результатов внедрения конкурентных механизмов в показателях эффективности. Если нет возможности сравнить «по аналогии», любые оценки будут носить весьма приблизительный и субъективный характер.

Проектирование разрушения монополии методом принудительного разделения должно учитывать множество рисков, связанных со спецификой оказываемых услуг, нарушением технологической связности, возможным снижением качества обслуживания, дефицитом компетенций персонала, низкой инвестиционной привлекательностью, ростом трансакционных издержек, заинтересованностью стейкхолдеров. В отсутствие мощных стратегических инвесторов более приемлемым для реформирования является применение «мягких», не разрушающих схем, связанных с облегчением доступа на рынок конкурентов, введением конкурсных процедур, затрудняющих сговор участников, встраиванием в процесс демополизации мотивирующих стимулов.

Применительно к отечественным естественно-монопольным образованиям, сохранившимся со времен директивно-плановой системы, необходимо учитывать не только убыточность большинства из них, как следствие технологического отставания, изношенности основных фондов и X-неэффективности, но и институциональные особенности, относящиеся к разряду институциональных ловушек развития. К ним относятся [5]: непрозрачность и запутанность схем распределения прав собственности; неэффективное корпоративное управление и контроль, оппортунистическое поведение менеджеров; несогласованность интересов монополий, общества и государства; завышение издержек, искажение информации для регулирующего органа и непосредственных потребителей; отсутствие координации в действии институтов регулирования; наделение естественных монополистов несвойственными функциями, требование выполнения ими политических задач.

Добавим еще несколько факторов, затрудняющих реформирование системы государственного регулирования естественных монополий в России: методы регулирования естественных монополий в разных странах различаются из-за национальных особенностей деловой среды, отсутствие же единого эталона затрудняет выбор российской модели регулирования; отечественные монополисты оказались не готовы к постиндустриальным вызовам и вынуждены усиливать сопротивление инновационным изменениям; реформирование затрудняют внешние шоки — падение мировых цен на энергоносители и санкции, которые сужают инвестиционные возмож-

ности бюджета и снижают инвестиционную привлекательность компаний; затяжные проблемы в экономике позволяют инфраструктурным монополистам лоббировать выгодные им правила регулирования.

Дилемма выбора модели регулирования инфраструктурных отраслей в России: искусственная конкуренция или искусственная монополия?

Реформа естественных монополий, проведенная во многих странах в 1990-х гг., опиралась на принципы реструктуризации и дерегулирования. Аналогичные преобразования с 2001 г. реализуются и в России. Объектами реформирования стали РАО «ЕЭС России», ОАО «РЖД» и частично ОАО «Газпром». Первые итоги реформирования (2006) показали, что «специфика естественно-монопольных отраслей в промышленности приводит к формированию рынков с несовершенной конкуренцией, требуя умения оценивать уровень монопольной власти и рыночной концентрации, и то, что конечные потребители не получили никаких существенных выгод от реформирования ни в смысле уменьшения расходов, ни в чем-либо другом»¹.

Спустя еще 10 лет глава Федеральной антимонопольной службы (ФАС) Российской Федерации И. Артемьев заявил, что естественные монополии в России неэффективны, они владеют большим количеством непрофильных активов и не стремятся сокращать издержки². В марте 2017 г. он представил Президенту страны проект Национального плана развития конкуренции на 2017–2019 гг., призванный стимулировать переход от естественно-монопольного состояния экономики к конкурентному.

Основным инструментарием ФАС является антимонопольная политика. После ликвидации в 2015 г. Федеральной службы по тарифам и передачи ее функций в ФАС, роль последней как тарифного регулятора усилилась, но такая централизация подверглась критике со стороны ряда специалистов.

Еще одним государственным регулятором естественных монополий является Минэкономразвития России, задача которого — разработка и реализация совместно с отраслевыми министерствами единой тарифно-ценовой политики и реструктуризация естественных монополий с целью повышения эффективности и развития конкурентной среды в инфраструктуре. По мнению министерства, инфраструктурные отрасли должны стать более прозрачными при формировании инвестиционных программ, необходимо внедрить систему публичного технологического и ценового аудита инвестпроектов, а также разрешить конфликт интересов между наращиванием капитализации естественных монополий и развитием отрасли и конкуренции в ней³.

Декларируемые цели деятельности обоих ведомств-регуляторов отражают вполне современные взгляды на развитие естественно-монопольного сектора национальной экономики. Почему же тогда идущие уже более 15 лет реформы в этом секторе не дают желаемого результата? Вот как это объясняет Г. Явлинский: «Позиция государственной власти, которая и должна проводить преобразования естественных монополий, неоднозначна. В долгосрочном плане власть заинтересована в повышении эффективности и отдаче от соответствующих сфер, но в краткосроч-

¹ Трачук А. В. Естественные монополии и конкуренция // Энергетика и промышленность России. 2006. № 12 (76), декабрь [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eprussia.ru/epr/76/5235/> (дата обращения: 28.03.2017).

² Орехин П. Поможет ли российской экономике разрушение монополий? // Газета RU. 21.11.2016. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gazeta.ru/business/2016/11/17/10341947/> (дата обращения: 28.03.2017).

³ Сайт Министерства экономического развития Российской Федерации // [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/naturMonopoly/> (дата обращения: 02.04.2017).

ном плане всегда есть неотложные нужды, удовлетворение которых легко можно профинансировать из непрозрачных бюджетов этих монополий. Реформы перманентно откладываются «до лучших времен» даже при понимании того, что реформирование монополий в известном смысле является условием наступления этих самых «лучших времен»¹.

Убедительным примером стала реформа энергетической инфраструктуры, которая свелась к переходу от государственной монополии РАО «ЕС России» к частной монополии на региональных рынках, что привело к резкому росту цен на услуги. По данным Минэнерго РФ, издержки производителей составляют лишь 12 % конечной цены электроэнергии ТЭЦ, 21% — АЭС и 16% — ГЭС. Все остальное получают сетевые монополии и посредники [1, с. 467].

Мнения экспертов по дальнейшему реформированию естественно-монопольного сектора экономики России и системы его регулирования сводятся к двум точкам зрения. Одна из них отражает официальную позицию ФАС и МЭР, поддерживает преимущественно представителями академического сообщества и нацеливает на продолжение реформ с опорой на постиндустриальную модель. Аргументация: сужение естественно-монопольного сектора упростит его регулирование и нормализует тарифы, а выделение конкурентных сегментов повысит их инвестиционную привлекательность для частного бизнеса и снизит нагрузку на госбюджет².

Суть противоположной точки зрения состоит в том, что в России реструктуризация монополий и либерализация рынка услуг инфраструктурных отраслей не ведет к «обузданию» тарифов, ставит под угрозу технологическое единство производственных систем и не стимулирует приток частных инвестиций. Поэтому разделение инфраструктурных отраслей на естественно-монопольную и конкурентную части скорее вредно, чем полезно, область регулирования должна не сужаться, а наоборот, расширяться, государство должно выступать стратегическим инвестором в инфраструктуру. Такая точка зрения отражает интересы самих монопольных компаний, а наиболее последовательным ее выразителем в публичном пространстве является ИПЕМ³.

Сторонники конкурентной мотивации предприятий ссылаются на мировой опыт и экономическую теорию, объясняя рост тарифов включением в них инвестиционной составляющей и увеличением операционных затрат, неоправданным использованием перекрестного субсидирования. Они предлагают совершенствовать систему госрегулирования естественных монополий путем разграничения полномочий регулирующих органов, принятия правил недискриминационного доступа к услугам, внедрения экономического обоснования доходности инвестированного капитала, повышения эффективности закупочной деятельности субъектов естественных монополий и т. д.⁴

Противники внедрения конкуренции на монополизированных рынках утверждают, что это приведет не к формированию конкурентных сегментов, а к поддержанию на них «иллюзии рынка»⁵. Акцент делается на том, что за рубежом отношение к естественной монополии двойственное, само же это явление некоторые экономисты считают эмпирическим феноменом [6].

¹ Явлинский Г. Социально-экономическая система России и проблема ее модернизации. Реформа естественных монополий [Электронный ресурс]. URL: http://www.yabloko.ru/Publ/Diser/Yav_dissert/dis_yav043.html (дата обращения: 30.03.2017).

² Базанова Е. Федеральная служба по тарифам войдет в состав ФАС // Ведомости. 15.07.2015.

³ Институт проблем естественных монополий, основан в 2005 г.

⁴ Программа развития конкуренции в Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: https://www.fas.gov.ru/files/22478/Tekst_programmy. (дата обращения: 04.04.2017).

⁵ Саакян Ю. З. Государственное регулирование естественных монополий и его границы [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ipem.ru/news/publications/398> (дата обращения: 24.03.2017).

Ю. З. Саакян, признавая положение дел с государственным регулированием естественных монополий неудовлетворительным, выдвинул концепцию «границ рынка», суть которой сводится к тому, что необходимо шире, чем рекомендует экономическая теория, подходить к определению границ естественной монополии. Эта концепция легла в основу идеологии ИПЭМ, позволив сформулировать оригинальное определение «естественной монополии как объекта государственного регулирования, где конкуренция: или экономически неэффективна; или невозможна, в силу специфики технологического процесса производства (потребления) товаров (услуг); или противоречит интересам общества (государства)». Эти три ограничения авторы называют границами рынка — экономическими, технологическими и общественными, соответственно¹.

Исходя из предпосылки о том, что «несовершенство определения естественных монополий приводит к неэффективности выбора инструментов государственного регулирования», концепция предусматривает увеличение количества критериев-идентификаторов, определяющих, где именно конкуренция невозможна или неэффективна. Для определения границ естественной монополии как объекта государственного регулирования предлагается дополнить экономические критерии технологическими, а интересы общества (государства) предложено оценивать социальными и стратегическими критериями. Это позволит очерчивать границы регулирования, исходя из принципа общественной полезности и стратегической значимости, охватывая регулированием не только «естественно-монопольное ядро» отрасли, но и «смежные потенциально конкурентные сегменты»².

На наш взгляд, при всей внешней привлекательности такого подхода, он обладает серьезными изъянами: во-первых, неясно, кто и как будет определять сами критерии выявления внеэкономических границ монополии; во-вторых, подвергая критике рыночное регулирование в энергетике и на железнодорожном транспорте, авторы не углубляются в собственно методы регулирования «широко очерченной» естественной монополии.

«Естественные» монополисты, независимо от национальной принадлежности, всегда стремятся сохранить, а при возможности расширить границы своего влияния, используя для этого различные приемы воздействия на регулятора. Один из таких приемов — доказать несостоятельность или поставить под сомнение практическую значимость отдельных механизмов регулирования, которые в иной институциональной среде продемонстрировали хороший результат. В некоторых публикациях предметом подобного рода критики стал механизм квазиконкуренции, или искусственной конкуренции, который призван создавать эффект конкурентной мотивации у предприятий, осуществляющих деятельность в естественно-монопольной среде, где обычная конкуренция отсутствует.

Между тем, как уже отмечалось, участниками рынка может быть создана искусственная монополия со статусом естественной монополии. Концентрация рыночной власти и неконкурентное ее распределение внутри монополистического симбиоза под «зонтиком» системы государственного регулирования делает чрезвычайно комфортным существование инфраструктурного монополиста и его «смежников». Издержки такого комфорта полностью ложатся на потребителей и государственный бюджет, если система регулирования нечувствительна к монополистическим союзам подобного рода. Именно это, по нашему мнению, проявилось при реструктуризации РАО «ЕЭС России», ОАО «РЖД».

¹ Идеология Института: определение естественной монополии. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ipem.ru/about/ideology.html> (дата обращения: 25.03.2017).

² Саакян Ю. З. Государственное регулирование естественных монополий и его границы [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ipem.ru/news/publications/398> (дата обращения: 24.03.2017).

Если оценивать варианты реформирования естественных монополий и системы их регулирования сквозь призму разделения инфраструктуры и степени ее охвата регулирующими воздействиями, возникает ряд вопросов, на которые должны быть получены ответы. Например, какой вариант разрушения естественной монополии содержит в себе больше угроз или, наоборот, возможностей для экономики и государства — тот, который отделяет естественно-монопольное ядро от потенциально конкурентной периферии с помощью механизма искусственной конкуренции, или тот, который не использует конкурентный механизм, ограничиваясь особыми формами стимулирующего регулирования искусственной монополии? Как далеко должен распространяться «зонтик» государственного регулирования инфраструктурной отрасли и насколько дифференцированным он должен быть? Отдельного обсуждения заслуживает вопрос о соотношении понятий «инфраструктура» и «естественная монополия» в условиях инновационного развития.

Новая роль инфраструктуры в эпоху инновационных изменений: нужны адекватные механизмы регулирования

Последние два десятилетия принято связывать с инновационным этапом развития постиндустриальной экономики. П. Друкер сформулировал положение о том, что переход к инновационной экономике резко повышает роль инфраструктуры в социально-экономическом развитии общества [2, с. 72]. Именно инфраструктура становится ключевым сектором в экономике инновационных изменений. Она выделяется из общей системы рыночных отношений по формам собственности, конкуренции, критериям оценки деятельности, методам ценообразования на услуги [7, с. 215]. С другой стороны, инфраструктурные отрасли образуют естественные монополии, что в России закреплено на законодательном уровне.

Развитие инфраструктуры в ряде стран стало основой инновационного прорыва. Если в индустриальную эпоху фирмы передавали инфраструктуре энергетику, транспорт, коммуникации, социальные службы, то для постиндустриальной инновационной экономики характерно создание новых отраслей инфраструктуры: логистической, финансовой и т. д.

По оценке McKinsey Global Institute (2013) на развитие инфраструктуры в мире тратится 3,8 % ВВП. В 2013–2030 гг. прогнозируется рост финансирования инфраструктуры в мире с 2,6 до 4–4,8 трлн долл. в год. Реформа планирования, контроля и управления инфраструктурой позволяет сократить сметы до 40 %. В постиндустриальной экономике именно инфраструктура определяет ее конкурентоспособность, поскольку [7, с. 223]:

- меняется природа и качество экономического роста, которые определяются не вовлечением в производство новых материальных ресурсов и объемом накопленных основных фондов, а развитием и эффективным использованием науки, образования, культуры, затраты на которые воспринимаются как инвестиции;
- фирмы специализируются на ключевой компетенции и передают инфраструктуре на аутсорсинг ряд производственных функций, однако такая передача эффективна только при высоком уровне развития отношений хозяйствующих субъектов; в России же инфраструктурные компании стремятся к вертикальной интеграции целью установления региональной монополии и автаркии — максимальной независимости от внешних поставок.

В исследованиях ведущих университетов мира отмечаются новые тенденции развития инфраструктуры [7, с. 226]:

- возрастание роли инфраструктуры в устойчивом развитии экономики, региональном планировании, расходе бюджета и росте ВВП;

- глобализация инфраструктуры, в первую очередь, транспортной, энергетической и коммуникационной, необходимость ее межгосударственного регулирования;
- оценка эффективности инфраструктуры с учетом внешнего эффекта, глобальных цепей поставок, развития частно-государственного партнерства;
- создание глобальной экологической инфраструктуры, систем контроля за энергоемкостью инвестиций, энергосбережением;
- развитие национальной и глобальной электронной инфраструктуры на единой платформе, надежной защите данных, создании виртуальных инновационных коллективов.

Л. С. Бляхман показал, что согласно мировому опыту инфраструктура в состоянии окупить текущие затраты, но не инвестиции. Государственный бюджет также не располагает средствами для создания инфраструктуры XXI века. Поэтому любые монополии губительны для инфраструктуры, а единственным выходом является создание общественно-частных партнерств, когда право собственности, контроля цен и качества остается за государством и потребителями, а управление передается на основе концессий и инвестиционного партнерства частным компаниям [1, с. 456].

Применяемый в российских инфраструктурных отраслях метод установления цен на основе суммирования «плановых» издержек с плановой же рентабельностью мотивирует к увеличению издержек, препятствует освоению технологий, снижающих эти издержки, а цены и прибыль ориентирует, соответственно, на увеличение объема ремонтов, где издержки ненормируемые. Не является обоснованным и увеличение тарифов в соответствии с прогнозом инфляции, поскольку это увеличение во многом и определяет инфляцию [1, с. 472].

Таким образом, высокие цены на услуги инфраструктуры во имя ее «самоокупаемости» блокируют развитие экономики и человеческого капитала, ограничивают объем и ассортимент совокупного спроса. Необходимо отказаться от затратного и перейти к рыночному методу ценообразования, когда предельный уровень цен определяется не собственными издержками, а ценами ведущих конкурентов с учетом различий в качестве товара.

Инновационное управление инфраструктурой предполагает не только отделение естественных монополий от конкурентной сферы, но и получение регулирующим органом, а также ассоциациями потребителей услуг исчерпывающей информации о полной структуре цен производителей и их смежников, получение права — по опыту ФРГ — возвращать цены на прежний уровень при их резком повышении. Важнейшее значение имеет ликвидация или ограничение аппетитов посредников между производителями и потребителями услуг инфраструктуры.

Нормативной основой управления инфраструктурой должны стать социальные стандарты (гарантируемый в данном регионе объем и качество услуг) и технологические нормативы. В сфере инфраструктуры должны преобладать долгосрочные контракты, устойчивые законодательно определенные формулы образования тарифов, налоговое стимулирование ресурсо- и энергосбережения.

Заключение

Инновационный фактор изменяет роль инфраструктуры в постиндустриальной экономике. О тождественности инфраструктуры и естественных монополий можно говорить лишь в отношении «старых», индустриальных инфраструктур. Неприятие разделения естественных монополий на неконкурентное ядро и конкурентную периферию может быть оправдано в краткосрочном периоде, но стратегически — это дорога в прошлое. Нужны работающие механизмы регулирования, использующие мировой опыт, но адаптированные к реалиям российского естественно-монопольного сектора.

Инновационные изменения в технологиях и управлении компаниями приводят к тому, что некоторые естественные монополии переходят полностью или частично в конкурентный сектор, а некогда конкурентные сегменты инфраструктуры могут переходить в статус естественно-монопольных. Для определения принадлежности компании и вида деятельности к сфере естественной монополии необходим количественный экономический анализ.

Создание эффективного механизма государственного регулирования естественно-монопольных рынков требует учета многих экзогенных факторов, что делает теорию монополий уязвимой. В этой связи возрастает роль научных исследований, направленных на преодоление разрыва между теорией естественной монополии и государственной политикой регулирования субъектов естественных монополий.

Литература

1. Бляхман Л. С. Глобальные, региональные и национальные тенденции развития экономики России в XXI веке: избранные труды / ред.-сост. И.С. Минко. СПб. : Изд-во С.-Петерб. гос. ун-та, 2016.
2. Друкер П. Посткапиталистическое общество. Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология / под ред. В.Л. Иноземцева. М., 1999.
3. Королькова Е. И. Естественные монополии: регулирование и конкуренция // Экономический журнал ВШЭ. 2000. № 2. С. 235–273.
4. Королькова Е. И. Тенденции в развитии теоретических подходов к регулированию естественных монополий // Экономический журнал ВШЭ. 1999. № 2. С. 238–264.
5. Малкина М. Ю., Абросимова О. Ю. Анализ особенностей функционирования естественных монополий в современной России // Экономический анализ: теория и практика. 2012. № 12 (267). С. 56–64.
6. Федотовская О. А., Айрапетова А. Г. Проблемы определения естественной монополии в современной экономике // Фундаментальные исследования. 2014. № 9. С. 834–837.
7. Экономика инновационных изменений и ее организационно-институциональная поддержка / отв. ред. Н. В. Пахомова. СПб. : изд-во С.-Петерб. гос. ун-та, 2013.

References

1. Blyakhman L. S. *Global, regional and national tendencies of development of economy of Russia in the XXI century* [Global'nye, regional'nye i natsional'nye tendentsii razvitiya ekonomiki Rossii v XXI veke: izbrannye trudy]: the chosen works / editor I. S. Minko. SPb. : Publishing house of Saint-Petersburg State University [Izd-vo S.-Peterb. gos. un-ta], 2016. (rus)
2. Druker P. *The Post-Capitalist Society. New post-industrial wave in the West* [Postkapitalisticheskoe obshchestvo. Novaya postindustrial'naya volna na Zapade]. The anthology / under the editorship of V. L. Inozemtsev. M., 1999. (rus)
3. Korolkova E. I. *Natural monopolies: regulation and competition* [Estestvennye monopolii: regulirovanie i konkurenciya] // HSE Economic journal [Ekonomicheskii zhurnal VShE]. 2000. N 2. P. 235–273. (rus)
4. Korolkova E. I. *Tendencies in development of theoretical approaches to regulation of natural monopolies* [Tendentsii v razvitii teoreticheskikh podkhodov k regulirovaniyu estestvennykh monopolii] // HSE Economic journal [Ekonomicheskii zhurnal VShE]. 1999. N 2. P. 238–264. (rus)
5. Malkina M. Yu., Abrosimova O. Yu. *The analysis of features of functioning of natural monopolies in modern Russia* [Analiz osobennostei funktsionirovaniya estestvennykh monopolii v sovremennoi Rossii] // Economic analysis: theory and practice [Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika]. 2012. N 12 (267). P. 56–64. (rus)
6. Fedotovskaya O. A., Ayrapetova A. G. *Problems of determination of natural monopoly in modern economy* [Problemy opredeleniya estestvennoi monopolii v sovremennoi ekonomike] // Basic researches [Fundamental'nye issledovaniya]. 2014. N 9. P. 834–837. (rus)
7. *Economy of innovative changes and its organizational and institutional support* [Ekonomika innovatsionnykh izmenenii i ee organizatsionno-institutsional'naya podderzhka] / ex. edition of N. V. Pakhomov. SPb. : Publishing house of Saint-Petersburg State University [Izd-vo S.-Peterb. gos. un-ta], 2013. (rus)

Об отражении целей и задач развития образования в региональных стратегиях

DOI 10.22394/1726-1139-2017-5-56-64

Беляков Сергей Анатольевич

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва)

Центр экономики непрерывного образования Института прикладных экономических исследований
Главный научный сотрудник

Доктор экономических наук, доцент
belyakov-sa@ranepa.ru

РЕФЕРАТ

В данной статье анализируется отражение целей и задач развития образования в стратегиях социально-экономического развития регионов России на примере Северо-Западного федерального округа. Определены стратегические Федеральные программы в сфере образования, которые реализуются в настоящее время. Выявлены основные цели программ развития образования. Отмечено взаимодействие стратегий социально-экономического развития и программ развития образования. Акцентируется внимание на численности населения Северо-Западного федерального округа в возрасте до 29 лет, как потенциальных потребителях образовательных услуг. Описаны региональные программы развития образования и их возможная экспертная оценка на федеральном уровне. Поставлена проблема сопряжения стратегий социально-экономического развития и программ развития образования для большинства субъектов Российской Федерации, которая требует дальнейшего анализа и разработки соответствующих решений.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

развитие образования, региональная стратегия, Северо-Западный федеральный округ, программа, государственная образовательная политика, субъекты Российской Федерации

Belyakov S. A.

About Reflection of the Purposes and Problems of Education Development in Regional Strategy

Belyakov Sergey Anatolyevich

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russian Federation)

Center of economy of continuous education of Institute of Applied Economic Researches

Chief Researcher

Doctor of Science (Economics), Associate Professor

belyakov-sa@ranepa.ru

ABSTRACT

In this article, the reflections of the goals and objectives of the development of education in the strategies of social and economic development of the regions of Russia are analyzed on the example of the North-West Federal District. Strategic federal programs in the sphere of education have been identified, which are being implemented at the present time. The main goals of educational development programs have been identified. The interaction of strategies for socio-economic development and programs for the development of education was noted. Attention is focused on the population at the age of 1–29 years of the North-West Federal District as potential consumers of educational services. Regional programs for the development of education and their possible expert evaluation at the federal level are described. The problem of linking social and economic development strategies and educational development programs for most of the constituent entities of the Russian Federation is posed, which requires further analysis and development of appropriate solutions

KEYWORDS

development of education, regional strategy, North-West Federal District, program, state educational policy, subjects of the Russian Federation

Основным содержанием данной статьи является краткое представление результатов анализа отражения целей и задач развития образования в стратегиях социально-экономического развития регионов России на примере Северо-Западного федерального округа. Эта проблема, несмотря на свою безусловную актуальность, сравнительно мало исследована. Для примера можно сослаться на ряд публикаций с участием автора [1–3] по этой тематике. Они посвящены анализу основных целей и задач программ развития образования, которые являются с 1992 г. основой нашей государственной политики в этой сфере, как на федеральном, так и на региональном уровнях.

На сегодняшний день выполнены и находятся в стадии исполнения пять специализированных федеральных программ:

1. Федеральная программа развития образования (2000–2005, даты в названии не указывались)¹.
2. Федеральная целевая программа развития образования на 2006–2010 годы².
3. Федеральная целевая программа развития образования на 2011–2015 годы³.
4. Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы⁴.
5. Федеральная целевая программа развития образования на 2016–2020 годы (в составе предыдущей программы)⁵.

Как можно видеть, не было ни одного года, ни одного периода времени, когда бы не исполнялась та или иная программа, связанная с развитием системы образования. Для того чтобы хотя бы в целом представить проблематику проводимых в этом направлении исследований, рассмотрим цели развития образования, как они были сформулированы в представленных государственных программах и Стратегии 2020 (рис. 1).

На первом этапе ставилась цель развивать образование, удовлетворяющее интересам личности и рассматриваемое как фактор развития и прогресса обще-

¹ Российская Федерация. Федеральное Собрание. Об утверждении Федеральной программы развития образования: Федеральный закон от 10 апреля 2000 г. № 51-ФЗ. Принят Государственной Думой 15 марта 2000 г. Одобрен Советом Федерации 29 марта 2000 г. // Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=69400> (дата обращения: 11.04.2017).

² Российская Федерация. Правительство Российской Федерации. О Федеральной целевой программе развития образования на 2006–2010 годы: постановление от 23 декабря 2005 г. № 803 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=111726&dst=0&profile=0&mb> (дата обращения: 11.04.2017).

³ Постановление Правительства РФ от 7 февраля 2011 г. № 61 «О Федеральной целевой программе развития образования на 2011–2015 годы» // Консультант Плюс [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=192171> 0. (дата обращения: 11.04.2017).

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 295 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы» // Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=197638&fid=134&dst=100009&from=138166-0&rnd=210680.24059057096019387&> (дата обращения: 11.04.2017).

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 23 мая 2015 г. № 497 «О Федеральной целевой программе развития образования на 2016–2020 годы» // Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=204869> - 0. (дата обращения: 11.04.2017).



Рис. 1. Основные цели программ развития образования

ства. В последующем цель трансформировалась и, проходя через потребности граждан, общества и рынка труда, преобразовалась в общую формулировку «доступность качественного образования, повышение доступности качественного образования» и различные вариации, с этим связанные. Последняя цель, которая была введена впервые в программе 2011–2015 гг., постепенно трансформировалась в действующую в настоящее время основную цель программы 2016–2020 гг. — создание условий для эффективного развития образования, предусматривающую, в свою очередь, и повышение качества, и повышение доступности образования.

Следует обратить внимание на то, что, с одной стороны, качество образования и повышение доступности прослеживается буквально через все программы. С другой стороны, ни одна программа, ни одна — необходимо подчеркнуть, не вводила конкретных измерителей доступности и (или) качества образования. Это ставит под сомнение возможность достижения этих целей.

Второе, на что необходимо обратить внимание, это результаты, итоги реализации программ, как они были сформулированы в самих программах.

Итоги Программы 1994–1999 гг. (на схеме не показана) были подведены в Программе на 2000–2005 гг., где было дословно сказано, что реализация поставленных целей в полной мере не была достигнута в связи с трудностями экономического и организационного характера. Это действительная формулировка программы, и больше никаких итогов в ней не подводилось.

Итоги программы на 2000–2005 гг. были подведены достаточно коротко. Сказано, что была создана база для решения новых задач: приведения содержания образования и технологий в соответствие с требованиями современного общества; разработаны механизмы управления, адекватные задачам системы развития образования; созданы экономические механизмы, обеспечивающие инвестиционную привлекательность сферы образования.

В 2006–2010 гг., судя по формулировкам следующей программы, результатов достигнуто не было, поскольку прямо они в программе указаны не были.

Программа на 2011–2015 гг. сделала возможным адресную целевую поддержку инициатив, направленных на инновационное развитие системы образования в рамках реализации скоординированных задач федеральной государственной образовательной политики.

Несмотря на общую постановку цели в виде повышения доступности и качества образования, идея оценки доступности в программах не прослеживалась и развития не получила. Идеи контроля и оценки качества так или иначе в программах отражение получили. В частности, в том или ином виде ставились задачи создания систем контроля качества или оценки качества:

- в 2000–2005 гг. ставилась задача обеспечения контроля качества образования;
- в 2006–2010 гг. — развитие системы обеспечения качества образовательных услуг и создания в результате всероссийской системы оценки качества образования; то есть предполагалось, видимо, что контроль качества обеспечивается и нуждается в дальнейшем развитии, апофеозом которого должна стать система, которая бы это все оценивала;
- в 2011–2015 гг. — развитие системы оценки качества, предполагая, что на предыдущем этапе она создана;
- в 2013–2020 гг. — создание современной системы оценки качества образования на основе принципов открытости, объективности, прозрачности и общественно-профессионального участия.

Обращает на себя внимание следующее: если говорить серьезно, то на 2013 г. системы оценки качества создано не было, поскольку ее создание только предполагалось, судя по задаче соответствующей программы. Концепция 2020, которая разрабатывалась в это же время, предусматривала формирование механизмов оценки качества и востребованности образовательных услуг с участием потребителей. Во всех программах и программных документах ставились задачи только создания такой системы. На сегодняшний день такой системы, операционально оценивающей качество и позволяющей это делать, не существует.

Вторым направлением исследований было сопоставление между собой документов, определяющих направления развития образования. Таких документов на данном этапе исследований было выделено два типа: стратегии социально-экономического развития, которые существуют во всех субъектах Российской Федерации и в федеральных округах, а также программы развития образования, которые в той или иной форме существуют также во всех субъектах Российской Федерации, но отсутствуют в федеральных округах. То есть для федеральных округов обобщающих программ развития образования не существует.

На сегодняшний день мы можем рассматривать эти типы документов — стратегию и программу развития образования — как независимые друг от друга, поскольку формально ни один из них не является определяющим или регламентирующим для другого. Они формируются на единой методологической основе¹ и не

¹ Российская Федерация. Правительство Российской Федерации. О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (вместе с «Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных

обеспечивают, при прочих равных условиях, взаимное соответствие. Выражается это в том, что и в стратегии, и в программе могут существовать одинаковые цели и задачи для системы образования, а могут существовать совершенно разные. В результате легко представить себе ситуацию, когда достижение стратегических целей не обеспечивает достижение целей программных, и наоборот.

Возможным вариантом сопряжения этих стратегических, с нашей точки зрения, документов является включение стратегических специфических целей из стратегий в программы в качестве частных специфических целей для последующей реализации. Существующие региональные стратегии социально-экономического развития легко позволяют это сделать, поскольку задают цели и задачи, в том числе, и для системы образования, причем в некоторых случаях делают это гораздо лучше, чем программы. Однако на сегодняшний день требований или хотя бы предложений по такому переходу действующая законодательная и (или) нормативная база не содержит.

Для решения этой задачи необходимо, с нашей точки зрения, признать приоритет стратегии социально-экономического развития перед другими программными документами, что должно выражаться включением стратегических задач в эти программы. Такое взаимодействие иллюстрируется схемой, представленной на рис. 2.

В качестве примера рассмотрим стратегические цели системы образования так, как они были поставлены в документах Северо-Западного федерального округа, по опыту которого проводился первый этап исследования.

Стратегия социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа в качестве цели перед системой образования округа поставила подготовку и переподготовку специалистов с высшим и средним профессиональным образованием для работы в условиях Арктики на базе федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Северный (Арктический) федеральный университет имени М. В. Ломоносова» [4]. Не анализируя подробно данную цель применительно к условиям округа, можно отметить, что она отображает только специфику одной области — Архангельской, выделяя, с нашей точки зрения, далеко не главную проблему развития образования.

Перед округом в целом стоят очень важные для региональных систем образования проблемы, связанные с уменьшением численности детей и молодежи и, соответственно, потенциала спроса на образовательные услуги, нехваткой мест в организациях дошкольного образования и сокращением его доступности и др. Так, численность населения Северо-Западного федерального округа в возрасте 1–29 лет на 1 января соответствующего года¹ с 1990 г. устойчиво снижалась (рис. 3), а общее снижение к 2015 г. составило более 2 млн чел.

Можно отметить, что в последние годы темпы снижения несколько замедлились, а на 1 января 2016 г. численность населения была практически такой же, как и на 1 января 2015 г. Однако говорить о ее стабилизации пока рано. При этом в возрастных группах 1–6 и 7–17 лет происходит рост численности населения, что указывает на растущий спрос на образовательные услуги общего образования, включая дошкольное. В то же время устойчиво и довольно резко сокращается

целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация», «Порядком закупки и поставки продукции для федеральных государственных нужд», «Порядком подготовки и заключения государственных контрактов на закупку и поставку продукции для федеральных государственных нужд»: постановление от 26.06.1995 № 594 (ред. от 15.02.2017) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7120/ (дата обращения: 11.04.2017).

¹ Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС) // ЕМИСС. Государственная статистика [Электронный ресурс]. URL: <https://www.fedstat.ru/organizations/> (дата обращения: 11.04.2017).

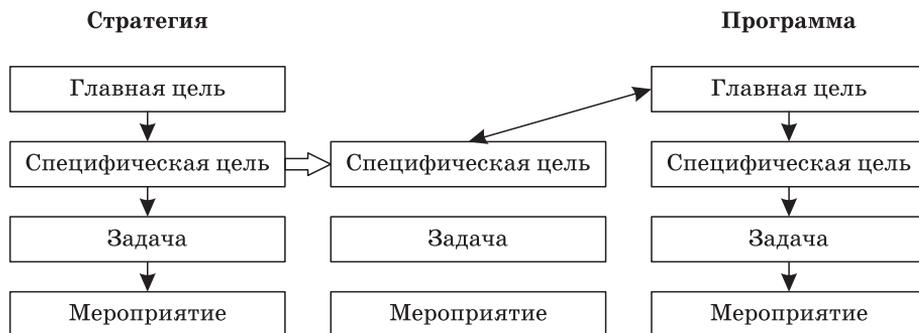


Рис. 2. Взаимодействие стратегий социально-экономического развития и программ

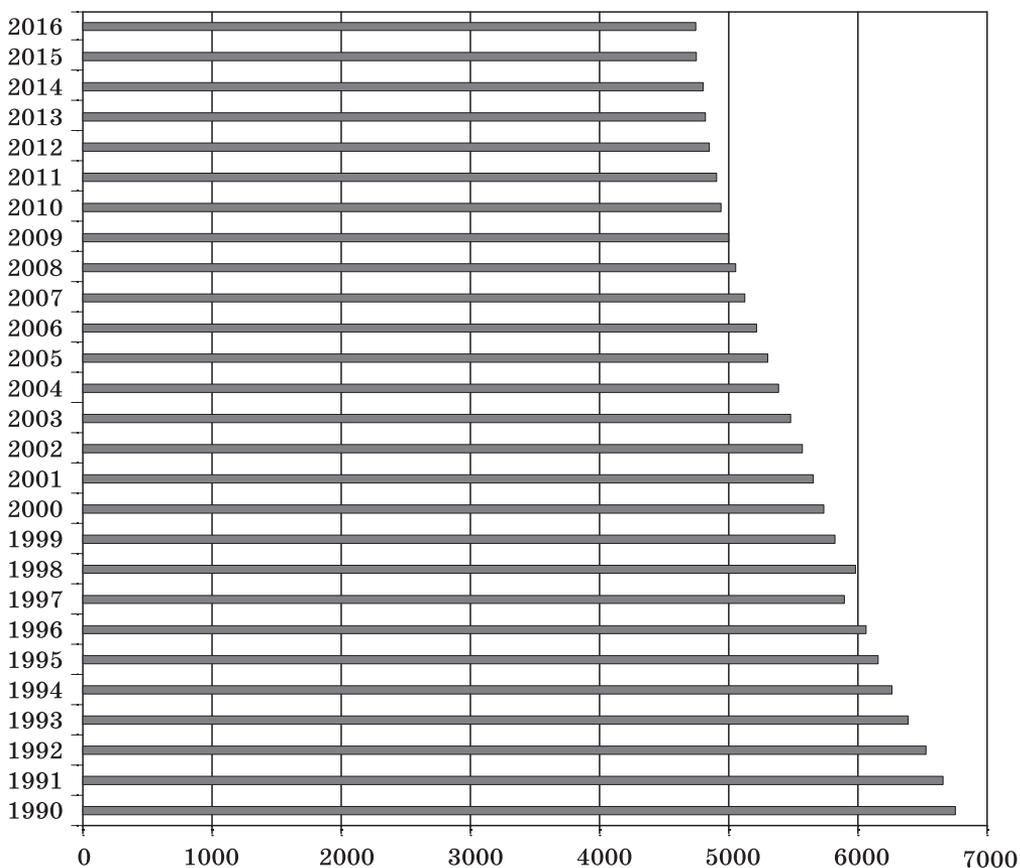


Рис. 3. Численность населения Северо-Западного федерального округа в возрасте 1–29 лет (тыс. чел.)

численность населения 17–29 лет, и в перспективе не видится основ для изменений этой тенденции. Следовательно, сохранение масштабов высшего образования,

не говоря уже о его расширении, может быть достигнуто только за счет внешнего притока обучающихся в высшие учебные заведения округа. Эти же проблемы, хотя и в разной степени, присущи субъектам Российской Федерации, входящим в состав Северо-Западного федерального округа.

Анализ региональных программ развития образования показал, что содержание их основных целей заключается в повышении доступности, качества и эффективности образования. В разных регионах существуют вариации в формулировках, но в целом смысл целей именно таков, что, в общем, совершенно понятно, поскольку содержательно именно такая цель стоит в Федеральной программе развития образования. Естественно, эта цель была перенесена в соответствующие программы развития образования субъектов Российской Федерации почти дословно.

Обратив внимание на содержание задач, которые сформулированы в стратегиях социально-экономического развития, можно найти очень серьезную базу для того, чтобы ставить задачи перед системой образования, в первую очередь профессионального. В качестве наиболее показательного примера рассмотрим стратегические задачи системы образования Калининградской области так, как они были сформулированы в областной стратегии социально-экономического развития¹.

В стратегии выделены семь групп отраслей, секторов экономики, для которых сформулированы совершенно конкретные ориентиры или, как было указано в документе, относящиеся к системе образования задачи, которые должны были быть решены к 2025 г. В частности, более чем понятная и более чем конкретная задача для сферы туризма, которую необходимо решить системе образования — реализация программ обучения гидов (до 48 тыс. чел.). Для кластера информационных технологий поставлена задача привлечения 10 тыс. программистов с семьями. Однако надо понимать, что нужно их откуда-то взять или где-то выучить. В сельском хозяйстве предусмотрено создание 40,2 тыс. рабочих мест, включая высокотехнологичные, в сфере переработки, что, естественно, предполагает их обеспечение соответствующим образом подготовленными кадрами. В автомобилестроении поставлена задача создания учебно-образовательного комплекса и инженерного центра, требующих соответствующего кадрового обеспечения. Для судостроения намечен рост числа рабочих мест на 8 тыс. единиц, что требует подготовленных кадров. Перед системой образования поставлена задача обучения 20–25 тыс. студентов, в том числе 20% — из европейских стран.

И все эти задачи должны быть решены в условиях общего снижения молодежной составляющей в демографическом развитии. При этом программа развития образования Калининградской области эти задачи практически никак не отражает, ставя в общем виде «дежурные проблемы»:

- 1) обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение образования в образовательных организациях Калининградской области;
- 2) обеспечение доступности качественного образования в образовательных организациях Калининградской области на основе введения федеральных государственных образовательных стандартов нового поколения;
- 3) создание системы выявления, развития и адресной поддержки одаренных детей в различных областях творческой деятельности;
- 4) становление единого образовательного пространства на основе использования новейших информационных и телекоммуникационных технологий;

¹ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 31.12.2014) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=165886;from=1726653038;rnd=0.039460546569898725> (дата обращения: 11.04.2017).

- 5) формирование механизмов объективного оценивания качества образования в Калининградской области;
- 6) создание механизмов, обеспечивающих устойчивое развитие системы воспитания и дополнительного образования детей в Калининградской области;
- 7) кадровое обеспечение инновационного характера социально-экономического развития Калининградской области.

Для более глубокого уяснения степени соответствия стратегий и программ друг другу в анализ были включены конкретные показатели и конкретные результаты, которые должны быть достигнуты в ходе их реализации. В большинстве регионов Северо-Запада индикаторы и показатели реализации программ развития образования и ожидаемые результаты практически никакого соответствия со стратегиями социально-экономического развития на сегодняшний день не имеют. В этом смысле Калининградская область дает пример правильного, с нашей точки зрения, подхода к разработке документов такого уровня, обеспечивая высокий уровень их взаимосогласования по целям, задачам, показателям и ожидаемым результатам.

Аналогичные, но значительно в меньшей степени, примеры можно привести по Новгородской и Псковской областям, где в стратегиях социально-экономического развития поставлены, соответственно, две и четыре таких задачи с совершенно конкретными требованиями к системе образования, не нашедшими, к сожалению, должного отражения в программах развития образования. В частности, стратегия Новгородской области определила дополнительную потребность в трудовых ресурсах в трех населенных пунктах (22,5 тыс. чел.) и поставила задачу создания агрогородков численностью 2–3 тыс. чел.

Стратегия Псковской области предусматривает: снижение удельного веса учащихся во вторую смену до 0%; увеличение уровня обеспеченности персональными компьютерами до 10 ед. на 100 учащихся; создание во всех образовательных учреждениях локальной сети и обеспечение подключения к сети интернет каждого предметного кабинета; обеспечение равного доступа к качественным образовательным услугам детей из городской и сельской местности. Относительно последнего положения можно спорить, но, по существу, задача поставлена достаточно конкретно, а ход ее решения, с нашей точки зрения, можно проконтролировать.

В остальных регионах округа примеров такой постановки найти не удалось, поскольку стратегии ставят перед системами образования достаточно общие задачи примерно такого типа, как повышение доступности, повышение качества и т. п.

В отношении ожидаемых результатов также можно привести два примера, которые показывают достаточно серьезные сопряжения стратегий с программами развития образования. В частности, Республика Карелия, которая предполагает в качестве результата реализации стратегии доведение до 90% доли детей, охваченных услугами дошкольного образования, доведение до 100% доли детей, прошедших дошкольную подготовку и так далее. Самое главное, что эти показатели нашли отражение в показателях и индикаторах реализации программы развития образования. Таких результатов Республика Карелия в своей стратегии предусмотрела двенадцать, Республика Коми — восемь¹. По остальным субъектам Российской Федерации в Северо-Западном округе таких сопряжений выделить не удалось.

Таким образом, проблема сопряжения стратегий социально-экономического развития и программ развития образования для большинства субъектов Российской

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 29.12.2001 г. № 916 «Об общероссийской системе мониторинга состояния физического здоровья населения, физического развития детей, подростков и молодежи» // Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=242998> (дата обращения: 11.04.2017).

Федерации остается актуальной, требует дальнейшего анализа и разработки соответствующих решений.

Литература

1. *Беляков С. А. Анализ целей и задач государственной образовательной политики / С. А. Беляков, Т. Л. Клячко, А. В. Федоров // Университетское управление: практика и анализ. 2012. № 1. С. 6–18.*
2. *Беляков С. А. Анализ целей и задач региональных программ развития образования / С. А. Беляков, В. Ж. Куклин, Г. С. Токарева // Экономика образования. 2015. № 2. С. 81–91.*
3. *Беляков С. А. О концепции, структуре и основных экономических показателях Стратегии развития системы образования Российской Федерации до 2020 года — недостатки, проблемы и направления совершенствования / С. А. Беляков, А. В. Федотов // Университетское управление: практика и анализ. 2008. № 6. С. 6–11.*
4. *Российский статистический ежегодник–2016: стат. сб. Москва : Росстат, 2016. 725 с.*

References

1. *Belyakov S. A. Analysis of the purposes and problems of the state educational policy [Analiz tselei i zadach gosudarstvennoi obrazovatel'noi politiki] / S. A. Belyakov, T. L. Klyachko, A. V. Fedorov // University management: practice and analysis [Universitetskoe upravlenie: praktika i analiz]. 2012. N 1. P. 6–18. (rus)*
2. *Belyakov S. A. Analysis of the purposes and tasks of regional programs of development of education [Analiz tselei i zadach regional'nykh programm razvitiya obrazovaniya] / S. A. Belyakov, V. Zh. Kuklin, G. S. Tokareva // Education Economy [Ekonomika obrazovaniya]. 2015. N 2. P. 81–91. (rus)*
3. *Belyakov S. A. About concept, structure and the main economic indicators of the Strategy of development for an education system of the Russian Federation till 2020 — shortcomings, problems and the directions of improvement [O kontseptsii, strukture i osnovnykh ekonomicheskikh pokazatelyakh Strategii razvitiya sistemy obrazovaniya Rossiiskoi Federatsii do 2020 goda — nedostatki, problemy i napravleniya sovershenstvovaniya] / S. A. Belyakov, A. V. Fedotov // University management: practice and analysis [Universitetskoe upravlenie: praktika i analiz]. 2008. N 6. P. 6–11. (rus)*
4. *Russian statistical year-book–2016 [Rossiiskii statisticheskii ezhegodnik-2016]. Moscow : Rosstat, 2016. 725 p. (rus)*

Как преодолеваются трудности финансирования отечественного инновационного развития?

DOI 10.22394/1726-1139-2017-5-65-78

Цацулин Александр Николаевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
 Профессор кафедры финансового менеджмента
 Доктор экономических наук, профессор
 Почетный работник высшего профессионального образования РФ
 Действительный член Национальной академии туризма России
 vash_64@mail.ru

РЕФЕРАТ

Актуальность выбранной темы, связанной с изучением процессов инновационного развития национальной экономики, определяется той стратегической ролью, которую инновации играют в деле формирования по-настоящему конкурентоспособной экономики рыночного типа и выхода страны из глубочайшего экономического кризиса, поразившего все стороны социальной жизни российского общества. Кризисные явления проявились в резком падении уровня жизни, абсолютном и относительном обнищании трудящихся, снижении производительности труда. В статье, опираясь на зарубежный опыт, определены типы современных институциональных структур, которые оказывают заметное влияние на функционирование различных моделей НИОКР. Приведены шесть моделей финансирования инновационных проектов. Указаны по разным странам три модели формирования условий цикла разработки и внедрения инноваций с помощью имеющихся институциональных образований.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

инновации, реальный сектор, развитие человеческого потенциала, инновационный рейтинг, финансирование исследований и разработок, производительность труда

Tsatsulin A. N.

How are the Difficulties of Financing Domestic Innovative Development Overcome?

Tsatsulin Alexander Nickolaevich

North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (Saint-Petersburg, Russian Federation)
 Professor of the Chair of Financial Management
 Doctor of Sciences (Economy), Professor
 Honorary Worker of Higher Education of the Russian Federation
 Full member of National Academy of Tourism of Russia
 vash_64@mail.ru

ABSTRACT

The relevance of the chosen topic related to the study of the processes of innovative development of the national economy is determined by the strategic role that innovations play in shaping a truly competitive market-type economy and the country's exit from the deepest economic crisis that hit all sides of social life of Russian society. Crisis phenomena manifested itself in a sharp drop in the standard of living, absolute and relative impoverishment of the working people, and a decline in labor productivity. In the article, relying on foreign experience, types of modern institutional structures that have a significant influence on the functioning of various R&D models are identified. Six models of financing innovative projects are presented. Three models of forming the terms of the cycle for the development and implementation of innovations with the help of existing institutional entities are indicated for different countries.

KEYWORDS

innovation, the real sector, human development, innovative rating, financing research and development, labor productivity

I'm not totally useless — I can be used as a bad example.

Rules of good taste

Введение. Актуальность выбранной темы исследования процесса инновационного развития определяется той стратегической ролью, которую инновации играют в развитии государства и формировании по-настоящему конкурентоспособной экономики. Эксплуатируемая нещадно в настоящее время сырьевая модель российской экономики, безусловно, утратит свою сомнительную эффективность в долгосрочной перспективе, поскольку экономика такого рода формирует зависимость государства от внешних факторов (вплоть до симптоматики «голландской болезни» в российской транскрипции), а не от накопленного потенциала для внутреннего развития национальной экономики, открывающихся возможностей глобализации, информационно-сетевой и цифровой экономики.

В связи с этим в любом случае, рано или поздно, но России предстоит развивать собственную производственную экономику реального сектора (скорее всего, в режиме новой индустриализации), основанную на использовании высокотехнологичных производств, на создании современных рабочих мест, на интенсификации НИОКР и на пока неочевидной продуктивности Национальной инновационной системы.

Постановка задачи. Организация такого промышленного массового производства, которое активно применяет передовые технические достижения и наукоемкие знания, при надлежащем формировании инфраструктуры инновационной деятельности, должна выступать ключевым направлением стратегической политики государства в сфере развития национальной экономики. Но следует, во-первых, указать на тот факт, что формирование созидательной инфраструктуры в сфере инноваций в России, как развивающейся стране, находится на гораздо более низком уровне, чем в, бесспорно, развитых государствах, а во-вторых, изучить эти обстоятельства катастрофического и не оправданного отставания.

Развитие национальной экономики сегодня должно быть напрямую связано с инновациями, под которыми в общем случае можно понимать внедрение разных технологических новшеств и нововведений в реальную производственную деятельность. Но инновацией не является всякая деятельность по продвижению нововведений и новшеств, а лишь конкретно такая, которая, по операционному определению, качественно и количественно повышает результативность функционирующей производственной системы. Инновации выступают конечным итогом научных изысканий и умственного труда, т. е. преимущественно интеллектуальной деятельности. И здесь чрезвычайно важно понять, как финансируются этапы этого продвижения в зарубежной и отечественной практике.

Методика исследования. По оценке Института мировой экономики и международных отношений РАН, уровень производительности труда в экономике России составляет 27% от официального уровня, оцениваемого Бюро статистики, США и 42% от уровня Японии и Германии [3]. Здесь напрашивается горестный вывод, что по своей продуктивности российская экономика располагается примерно на уровне стран Западной Европы 60-х гг. и Южной Кореи, но начала 90-х гг. XX в. Результаты такой фактической эффективности национальной экономики ввергают в хтонический ужас правительственных аналитиков из Минэкономразвития РФ.

Как следствие сложившегося непростого положения — бедность, возрастающий уровень которой сейчас официально фиксируется в России даже флексибельной службой Росстата, — это бедность работающего населения. Об этом 14 марта 2017 г. заявила вице-премьер правительства по социальным вопросам О. Голодец. При средней заработной плате в РФ в 2016 г., составившей 36,7 тыс. руб., на более чем

скромном уровне МРОТ в отечественной экономике работают 4,9 млн чел., что заставило высокопоставленного чиновника откровенно высказаться: «Коллеги, о какой производительности труда можно говорить, если человек за месяц своей работы получает такие деньги?»¹.

Разумеется, предельно низкие уровни производительности труда на отечественных предприятиях можно объяснить однонаправленным действием разных вредоносных факторов. Основные из них — это отсталость отраслевых производств в технологическом плане, тотально устаревшее и предельно изношенное производственное оборудование² и невысокая квалификация персонала, особенно рабочих массовых профессий. Становится очевидным, что решить данную проблему можно лишь в результате кардинальной модернизации технологий и улучшения технического оснащения, совершенствования базы кадров, систем управления, рыночной инфраструктуры и т. д. Но все равно гештальт этой разноплановой проблемы в головах аналитиков не складывается. Анализ проблематики позволит, по мнению автора статьи, решить методика и техника так называемой *деятельностной компаративистики*, успешно занимающейся мозаичными пазлами экономических процессов.

На состоявшемся 21.03.2017 г. заседании Совета при Президенте РФ по инновационному развитию и приоритетным проектам министр экономического развития М. Орешкин также сформулировал свое видение причин низкой производительности труда, правда, распадающееся на две проблемы. По мнению чиновника, первой проблемой, которая тормозит рост этого показателя, является низкий уровень у проблемных предприятий управленческих и технологических компетенций³.

С такой идентификацией первой проблемы вполне можно согласиться, если не придирается к непривычной терминологии. Но вот вторая проблема, как видит ее министр, — «неразвитость механизмов проектного финансирования» (?) — без специального разъяснения аргументов, скорее фрапирует и умело подменяет поиски настоящих проблем вопиюще низкой производительности труда. Но «именно на преодоление этих проблемных зон и предполагается направить работу в рамках приоритетного проекта „Производительность труда“»⁴, — пояснил министр.

Более того, М. Орешкин весьма оригинально видит и решение второй проблемы: «Федеральный центр компетенций предлагается создать на базе «Внешэкономбанка», предусмотрев для этого его *дофинансирование*. Этот центр не только обеспечит реализацию проекта по производительности труда, но и станет логичным дополнением уже реализуемого в настоящее время Минэкономразвития совместно с управленческой командой ВЭБа проекта по созданию так называемой фабрики проектного финансирования»⁵ (?!). От себя заметим, что именно из первого названного банка, постоянно испытывающего финансовые трудности (глава ВЭБ С. Горьков), при невыясненных пока обстоятельствах, исчезли внушительные денежные средства, сравнимые с 1,5% от ВВП, произведенного в 2016 г. Подобные

¹ Голодец назвала бедность россиян уникальной [Электронный ресурс]. URL: <https://news.mail.ru/economics/29071996/?frommail=1>. (дата обращения: 15.03.2017).

² В целом за период 2000–2015 гг. объем установленных российских производственных мощностей вырос в физическом измерении лишь на 1/3. При этом доля наиболее старых мощностей, введенных еще до 2000 г., составила на конец 2015 г. чуть более 1/4. Но средний возраст введенных мощностей в обрабатывающую промышленность составляет 12 лет, а загруженных мощностей — 10,5 года, и 50% из них уже непригодна для выпуска конкурентоспособной продукции.

³ Стенографический отчет о заседании Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21.03.2017 [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/54079> (дата обращения: 22.03.2017).

⁴ Там же.

⁵ Там же.

нелицеприятные факты можно истолковывать как не вполне успешные, первые шаги *проектного финансирования на марше*.

Представляется, что лишь подлинное инновационное развитие даст стране возможность сохранить занятые конкурентоспособные позиции на мировом рынке и, может быть, выйти в какие-либо новые ниши зарубежных рынков. В сложившихся условиях жизненно важным вопросом становится проблема финансирования инновационного развития и поиска источников для его осуществления. Пристальный интерес к вопросам источников финансирования инноваций возникает в связи с затянувшимися кризисными явлениями, затронувшими экономики большинства стран своими следствиями в виде стагфляции, стагнации и рецессии.

Отличительными особенностями финансирования инновационной деятельности выступают множественность источников ее финансирования, что позволяет обеспечивать комплексность охвата источниками денежных средств различные направления процесса инновационного развития, различных его субъектов и возможность быть гибко приспособленным к существенно изменяющимся факторам внешней среды в соответствии с задачей обеспечения наибольшей результативности применения денежных ресурсов.

Результаты и их обсуждение. Сегодня финансовая отдача от реализации инновационных проектов является важнейшим фактором, и на ее базе формируются итоговые результаты деятельности в сфере инноваций, оценивается действенность финансовых стратегий, политики и планирования, которые реализуются самими субъектами хозяйствования, а поддерживаются, контролируются, а в отдельных случаях направляются обобщенным экономическим (хозяйствующим) субъектом в лице государства.

Таким образом, в современном мире существуют разнообразные модели инновационного развития, которые опираются на различные теоретико-методологические концепции научного поиска, всевозможные, но вполне доступные, источники инвестиционного финансирования и продвинутые принципы стратегического целеполагания. Установлено, что на функционирование различных моделей НИОКР заметное влияние оказывают те или иные типы современных институциональных структур, среди которых выделяются:

- государственные органы власти, которые формируют «правила поведения» в экономической системе (властные структуры трех ветвей федерального уровня);
- государственные органы власти, создающие условия для развития инновационной среды (министерства, ведомства, местные органы власти и учреждения, созданные для решения вопросов поддержки малого и среднего бизнеса);
- контрольные и надзорные властные силовые структуры (налоговые органы, антимонопольная служба, отраслевые надзорные ведомства);
- образовательные институты (вузы, технопарки при университетах, подразделения предприятий по обучению);
- инновационные и технологические центры (технопарки, бизнес-инкубаторы, особые экономические зоны, инновационные парки, территории опережающего развития и т. д.);
- финансовые инновационные фонды (инновационные фонды, фонды поддержки инновационных исследований, фонды содействия развитию предпринимательства, венчурные инвестиционные фонды, коммерческие банки и другие финансовые предприятия);
- объединения предпринимателей (союзы, ассоциации, СРО и пр.);
- инновационные предприятия (стартапы разной направленности — *B2B, B2C, B2G, FMCG* и пр.);
- сетевые институты (электронное правительство, электронные государственные закупки).

Различия в сочетании институтов, которые способствуют инновационному развитию в обществе, приводят к формированию тех или иных источников финансирования инновационной деятельности. Многообразные социально-экономические устои общества и институты приводят в конечном итоге к различиям в способах финансирования инновационных проектов по шести моделям.

По *первой модели* (модель так называемой *инновационной среды*) основное финансирование инноваций осуществляется с помощью частных инвестиций. В этом случае инновационная система представлена крупными научно-исследовательскими центрами, значительным частным капиталом, современными многопрофильными предприятиями, впечатляющим числом специалистов высокой и высочайшей квалификации.

Расхожей иллюстрацией такой модели обычно служит Силиконовая (англ. *Silicon Valley*), она же Кремниевая долина в США, где на сравнительно небольшой территории примерно в 38 км² функционируют 8 тыс. экономических субъектов, принадлежащих 2 тыс. компаний, которые имеют специализацию в области информационных технологий, программного обеспечения, устройств мобильной связи, биотехнологии и пр. Большое развитие в экономике США (а теперь и в РФ) получило создание сетей инновационных научно-исследовательских и промышленно-производственных кластеров [1; 5].

Вторая модель развития инноваций также базируется главным образом на частном капитале, но основным проводником развития выступает некая якорная, достаточно крупная транснациональная компания, которая обладает необходимым капиталом, производственными площадками и специалистами с надлежащей квалификацией. Такая компания, как правило, располагает собственными экспериментальными центрами и/или финансирует перспективные разработки в университетах, как это реализуется в тех же США, Японии, Израиле.

Третья модель — модель государственного протекционизма инновационной деятельности — определяется тем, что руководство государства оказывает поддержку технологическим инновациям, закрывая при этом доступ на рынок для иностранных компаний. Примером может послужить политика Республики Корея, Малайзии, Сингапура по отношению к национальным компаниям, а также Франции в начале Пятой республики.

Четвертая модель в целом схожа с моделью государственного протекционизма, но имеет отличия от нее в той части, что национальная инновационная система открыта рынку и развивается в тесном с ним взаимодействии. Примером модели может послужить инновационная система Франции и Бельгии.

Пятая модель также подразумевает основное финансирование инноваций из государственных средств, но в основном эти средства направляются в военно-промышленный комплекс с целью обеспечения военного превосходства, что часто практикуется в ряде ближневосточных государств (Турция, Катар), а также азиатских — Индия, Пакистан, КНДР и др.

Шестая модель также имеет государственную поддержку, но в рамках данной модели широко используются преимущества сотрудничества между различными государствами, например, между странами Европейского союза, а также примерами могут быть Бразилия, ЮАР.

Существующие в той или иной стране институциональные образования и структуры, в свою очередь, создают условия для формирования наличия или отсутствия полного цикла разработки и внедрения инноваций. Здесь также следует выделить ряд из трех моделей.

Первая модель — модель полного инновационного цикла, эта модель включает в себя все стадии развития инноваций: от возникновения новаторской идеи до промышленного производства принципиально нового продукта. Ее используют

развитые государства, лидирующие в рейтингах мировой конкурентоспособности национальных экономик (Германия, Великобритания, Франция, Япония, США и др.).

Вторая модель — это модель развития инноваций, в рамках которой нет этапа создания фундаментальных идей. Инновационные системы такого типа часто заимствуют идеи у более развитых государств. Эта модель используется государствами восточно-азиатского региона (Южная Корея, Сингапур, Тайвань) и рядом иных государств, например, Россией, а также Японией в 50–60-е гг. XX в., которая получила в свое распоряжение от США множество запатентованных идей, которые по тем или иным причинам не были коммерциализированы на территории их патентования.

И, наконец, *третья модель* развития инноваций применяется в основном в государствах, не обладающих необходимым потенциалом в сфере научных исследований, не имеющих богатых запасов сырья, добыча и переработка которого является основой национальной конкурентоспособности. В таких государствах практически не развита фундаментальная и прикладная наука. Упор в развитии НИОКР такие государства делают на кадровую подготовку в сфере экономики, менеджмента, социологии и психологии трудовой деятельности, развитие отдельных отраслей легкой, текстильной, пищевой промышленности и туристической. В этих странах значительное внимание уделяется подготовке управляющего звена для представительств транснациональных корпораций, банков, политических структур, например, в Чили, Сингапуре, Турции и Португалии.

В разных государствах существуют отличающиеся друг от друга модели управления инновациями и соответственно институциональные условия развития инноваций государств. Но целый ряд государств, имеющих особый путь развития инноваций, требует его отдельной характеристики. В частности, Китай, руководство которого во главу угла развития инноваций ставит собственные национальные интересы, системное решение поставленных политико-экономических задач, рост благосостояния нации. Собственное функционирование мощной системы НИОКР провозглашено в качестве приоритетной цели развития Поднебесной на самом высоком партийно-государственном уровне и на длительную перспективу, гораздо большую, нежели 100 лет.

В различных государствах можно выявить различную степень соотношения влияния данных институтов на инновационное развитие реального сектора экономики. Можно проследить жизненный цикл важнейших из указанных институтов, функционирующих с разной степенью успешности в ведущих странах и воздействующих на сферу инновационного развития.

В соответствии с Глобальным индексом инноваций за 2014 год (*Global Innovation Index*), мировым лидером в данной области является Швейцария. Доля наукоемких отраслей в экономике этой страны превышает 40%. Для швейцарцев характерен общий высокий уровень образования и профессиональных компетенций (ПК) с триадой ЗНУ (знаний, навыков и умений), что во многом обеспечивается получением этих ПК не в вузах, а непосредственно на предприятиях. Расходы на образование здесь составляют около 5,6% ВВП, т. е. более 35 млрд долл. При этом 90% понесенных расходов — это расходы кантонов. Расходы по R&D на 2/3 обеспечиваются за счет средств федеральных властей. Расходы на инновационное развитие в этом традиционно нейтральном государстве составляют 2,9% ВВП — около 20 млрд долл.

В итоге важнейшими институтами, которые обеспечивают поступательное инновационное развитие Швейцарии, являются образовательные организации и институт образования в целом. После окончания обязательной школы только менее 1/3 выпускников продолжают образование в лицеях, дающих право поступать в вузы, остальные целенаправленно проходят обучение в профессионально-технических заведениях (колледжах или учебных центрах на предприятиях), которые считаются в Швейцарии такими же престижными, как и вузы этой вполне инновационной страны.

В университетах Швейцарии широкое распространение получили профессорские исследовательские проекты на посевной стадии и кафедральные стартапы, которые продвигаются в технопарках и инкубаторах университетов. Значительное развитие в государстве имеют научные инновационные парки, в которых проводятся мультидисциплинарные международные исследования, привлекающие для работы колледжи, институты, междисциплинарные центры, лаборатории. С 2000-х гг. в государстве активное развитие получили стартапы в области ИТ, при этом такие молодые компании достаточно умело и быстро адаптируются к рыночным условиям.

Наибольшую долю в источниках финансирования инновационного развития в Швейцарии составляет частный бизнес (60,8% от расходов на R&D), далее располагается государство (39,2% расходов), при этом наибольшая доля принадлежит конфедерации (15% от всего объема затрат). Наибольшая доля в распределении финансирования принадлежит реальному сектору экономики (69,3%). Доля высшей школы также значительная, и она составляет 28,1% от всех расходов на R&D.

Государственное финансирование занимает существенное место в инновационных институтах Швейцарии. В 2014 г. государственным фондом SNSF было профинансировано более 3 тыс. исследований, с общим бюджетом 818,8 млн франков. При этом 78% расходов идет на оплату собственно труда ученых и тех, кто работает с ними в проектах, затраты на расходные материалы составляют 18% и 4% — на закупку оборудования, что чаще всего осуществляется известными университетами.

В государственном фонде CTI основными направлениями деятельности выступают финансирование инновационных проектов, которые ориентированы на реальный сектор, сконцентрированы на развитие венчурного рынка, на поддержку предприятий-стартапов и посевных инвестиций, на содействие обмену технологиями и знаниями между компаниями и вузами.

Инновационным мировым лидером по объему расходов на НИОКР в абсолютном выражении являются США. На НИОКР в этой стране расходуется около 2,9% ВВП, т. е. около 500 млрд долл., что составляет 35% от общемировых затрат на инновации. В США финансирование инноваций реализуется за счет как частных инвестиций (77% от всего объема расходов на НИОКР), так и государственных средств (23%), направляемых в большинстве случаев в фундаментальные исследования. Значительная доля расходов на НИОКР со стороны частного бизнеса в США формируется за счет значительного вклада в инновационные усилия крупных корпораций. Например, корпорация *Microsoft* расходует на НИОКР порядка 8 млрд долл. в год.

Базу для развития инновационных проектов США составляют национальные университеты, значительная часть которых возглавляет ведущие мировые рейтинги. В вузах страны осуществляется основная масса фундаментальных и прикладных исследований. Благодаря высокому уровню оплаты труда университеты США имеют возможность привлекать высококвалифицированных специалистов из других стран. В США широкое распространение получили Национальные лаборатории, которые являются научно-исследовательскими институтами. Их деятельность направлена на развитие какого-либо прикладного направления научного исследования (например, Лос-Аламосская лаборатория).

В США существует большое число посредников, которые призваны обеспечить взаимосвязь между бизнесом и исследовательскими организациями. В качестве института по трансферу технологий большое влияние в государстве имеют венчурные компании, которые могут быть как обособленными предприятиями, так и подразделениями, бизнес-единицами крупных корпораций. В США применяются активные меры по внедрению коммерческого использования итогов развития R&D сферы. В этой области институтам предоставлены широкие полномочия по коммерциализа-

ции итогов инновационной деятельности, осуществленных за счет бюджетного финансирования, но государство также получает внушительные права на использование итогов инновационной деятельности (законы Бай-Доула¹ и Стивенсона-Уайдлера²).

Отдельным направлением развития инновационной деятельности является информационная поддержка, в частности, она касается информирования американских компаний о деятельности инновационной направленности за рубежом — например, Закон «О японской технической литературе», принятый в 1986 г., что явилось логическим продолжением прежнего сотрудничества с Японией в инновационной сфере и благоприятным следствием механизма конкуренции на просторах инноватики. Инновационную деятельность частных предприятий в США поощряют налоговые кредиты и льготное налогообложение корпораций, которые занимаются государственными или частными НИОКР.

Таким образом, опыт развитых в инновационном отношении стран показывает, что степень инновационного развития определяется совокупным воздействием институтов на инновационные процессы.

Особо следует отметить результативность назидательного и любопытного опыта *изоляционизма* Франции, который, благодаря дальновидной политики президента Ш. Де Голля, выведшей свою страну из-под плотной опеки США, а также из военной организации НАТО, позволил вести масштабные самостоятельные исследования в ключевых направлениях науки, осуществлять разработки базовых и ключевых технологий в атомной энергетике, военном судостроении, создании космических аппаратов, развивать биомедицинские и радиационные технологии и пр.

Благодаря подобной прозорливости лидера страны в свое время, сегодня Франция обслуживает всю Европу, страны Азии, включая Японию, на своем космодроме Куру в Гвиане и своими носителями *Ariane* и спутниками реализует европейские космические программы *ESA*³, строит атомные авианосцы и атомные электростанции по всему миру, успешно проводит подземные (на атолле Фангатауфа) и подводные (под дном лагуны атолла Муруроа) испытания термоядерного оружия во Французской Полинезии, организует грандиозные проекты в авиастроении, демонстрирует достижения в лечении онкологических заболеваний и т. д.

Инновационное развитие в РФ достаточно активно реализуется и во многом благодаря поддержке инновационной деятельности со стороны государственной власти при незначительном участии частного капитала. Показатели инновационной деятельности в стране в стоимостном выражении показаны на рис. 1. Статистические показатели затрат на инновации в стране демонстрируют вполне позитивную динамику затрат на технологические инновации в фактически действовавших ценах. Они выросли за период с 2010 г. по 2014 г. с 400 803,8 млн руб. до 1 211 897,1 млн руб., что свидетельствует об известной заинтересованности институтов и экономики нашей страны в становлении подлинной инновационной деятельности и коммерциализации ее результатов.

Проанализируем основные типы источников и главные способы их использования с точки зрения использования на этом этапе и определения их возможностей

¹ Поправка к закону Бай-Доула (Ответственный подход к проведению научных исследований — Общественное право: 96–517; 12.12.80). В 1980 г. Конгресс передал контроль над большинством исследований, осуществляемых за счет федерального финансирования, научно-исследовательским учреждениям, как способ стимулировать развитие в области науки и технологии. Как указано в своде разрешающего законодательного акта, в соответствии с которым эти функции были переданы научно-исследовательским учреждениям, PL 96–517.

² Закон о технологических инновациях Стивенсона-Уайдлера, 1980 г. (Stevenson-Wydyler Technology Innovation Act of 1980; Public Law 96–480).

³ Ракета «Союз» вывела 6 спутников на орбиту [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rbc.ru/society/17/12/2011/5703f0ba9a79477633d3b39d>. (дата обращения: 20.03.2017).

в будущем. В соответствии с традиционными взглядами на данную проблему, реальными источниками построения денежных потоков для инновационной деятельности являются:

- 1) средства бюджетов: федерального бюджета, региональных бюджетов, муниципальных бюджетов;
- 2) внебюджетные средства, которые включают в себя: корпоративные финансы, собственные средства предприятий, инвестированные средства.

Российский научный потенциал в сфере инноваций — если под этим понимаются имеющиеся возможности для создания, разработки, внедрения, коммерциализации и тиражирования новых знаний, идей, базовых технологий, продуктов и услуг, систем и методов управления — используется недостаточно продуктивно. Индикаторы инновационного потенциала традиционно строятся путем обобщения результатов, достигнутых с помощью измерения множества аналитических индексов, а также посредством изучения авторитетной научной литературы. Подобным образом оценивается инновационный потенциал различных стран, и занимаются профессионально этими исследованиями международные неправительственные организации и известные рейтинговые агентства.

Существующие индексы инновационного потенциала стран мира включают в себя количественные и качественные признаки, которые монтируются в статистические показатели с оговоренными весовыми коэффициентами. При этом учитывается состояние системы образования, науки, технологий, уровень развития человеческого капитала, политический и инновационный климат в стране, данные официальной государственной статистики, срез общественного мнения, экспертные оценки и многое другое. Расхождения в оценках разных именных индексов для одной и той же страны обусловлены меняющимся набором переменных, встраиваемых в агрегат индексов, и методиками их построения. На базе выявленных индексов [2] в графе 5 табл. 1 определена относительная значимость инновационного потенциала для РФ за 2009 г.

По оценкам относительной значимости (гр. 5) занимаемого Россией места в инновационном рейтинге можно судить об ее удаленности от лидерской позиции в ранжированных по соразмерному проценту именных индексов в статике анализируемого года. И по этой значимости занимаемого места страну следует отнести к группе стран с весьма средним уровнем инновационного развития. С начала 2000-х гг. Россия снижала свой инновационный рейтинг, что соответствует закономерности развития стран на стадии спада жизненного цикла социально-экономических систем.

Так, в соответствии с *INSEAD* за 2014 г. страны мира были проранжированы в едином рейтинге. Рейтинг включал оценку двух переменных: располагаемых ресурсов для осуществления инновационной деятельности (человеческий капитал, исследования, институты, инфраструктура, развитие внутреннего рынка, развитие бизнеса) и достигнутых практических результатов реализации инноваций (развитие технологий и экономики знаний, итоги креативной работы). В итоге Индекс представляет собой соотношение затрат и результата, что дает возможность произвести оценку результативности усилий по развитию инноваций в государстве. Это исследование охватило 143 страны, которые в совокупности производили 99,5% мирового ВВП, и в которых проживает 95% населения планеты.

Но в рейтинге Россия заняла 49-е место в списке из 143 стран, что на 13 позиций выше, чем в предыдущем году, и здесь РФ разместилась между Таиландом (48) и Грецией (50). И позитивные стороны развития РФ охарактеризовались качеством ИРЧП (30-е место), организацией бизнеса (43), формированием знаний и технологий (34-е место) [6]. К рейтингам можно относиться как угодно, но сегодня как никогда рейтинг имеет значение и умеет убеждать. Он способен как

Рейтингование мест инновационного потенциала РФ

№ п/п	Именной индекс инновационного рейтинга РФ	Ранг РФ по индексу	Число учтенных стран	Значимость места, %, гр. 3/гр. 4
1	Innovation Index WB	41	145	28,28
2	Innovation Capacity Index	49	130	37,69
3	Global Innovation Index INSEAD	68	132	39,03
4	Innovation Index WEF	73	148	49,32

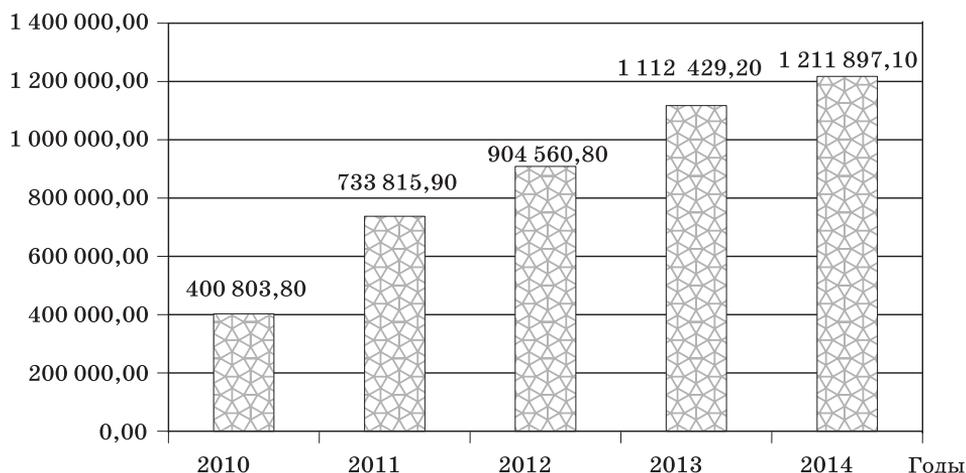


Рис. Затраты на технологические инновации в период 2010–2014 гг. в фактически действовавших ценах, млн руб.

Источник: Данные Центра гуманитарных технологий [Электронный ресурс]. URL: <http://gtmarket.ru/ratings/research-and-development-expenditure/info> (дата обращения: 07.03.2016).

поднять престиж страны для финансовых и интеллектуальных инвестиций, так и наоборот — сделать остро нуждающуюся в развитии территорию настолько непривлекательной, что ни один заштатный бизнес не рискнет вкладываться в производство.

Так, по данным *Freedom House* (Состояние свободы в мире, США) за 2014 г., Россия находится на 190-м месте (из 208) в категории «несвободные», между Приднестровьем и Руандой. В своем движении к свободе Россия заметно проигрывает как Украине с ее 149-м местом, так и Республике Беларусь (159-е место), но на две позиции обгоняет Саудовскую Аравию. Самой свободной страной мира за этот год агентство полагает Австралию.

Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) по данным Программы ООН за 2013 г. указывает на 55-е место России из 186 стран, и более точно это место идентифицировано между Кувейтом и Румынией. Преуспевших же, по сравнению с РФ, в развитии стран в последующие три года всегда было более 50. Около десятка из них находятся в статусе «Страны с очень высоким уровнем ИРЧП», а традиционными лидерами списка выступают, меняясь по очереди, Норвегия,

Исландия, Финляндия, Австралия и Новая Зеландия. Занимаемые Россией невысокие места в мировых рейтингах в значительной степени определяются тем уровнем затрат, что нашли отражение в табл. 2 [4].

США в мировых расходах на НИОКР занимают первое место (35%), и в современной глобальной экономике эта страна доминирует по главным направлениям научных разработок и исследований. За последние 50 лет в США (при тесном сотрудничестве с Израилем) возникло около 60% всех инноваций в области техники. Но общепризнанными полагаются преимущества этого государства в формировании и коммерциализации военно-космических, информационных, биотехнологических и природоохранных технологий. В настоящее время США обладают впечатляющей научно-производственной базой, а также существенными государственными и частными средствами, которые позволяют осуществлять крупномасштабные проекты.

Здесь следует особо указать на еще одного общепризнанного лидера в сфере мировых инноваций — Израиль, который занимает, начиная с 2012 г., первое место среди стран, с наибольшей долей и с большим отрывом от второго номера национальных расходов на НИОКР по отношению к ВВП, что нашло отражение в табл. 3¹.

Стандартную базу сравнения расходов НИОКР в виде ВВП необходимо уточнить. Так, ситуация с ростом показателя макроэкономики в России хуже, чем у большинства остальных стран, что объясняется не только динамикой цен на углеводороды в связи с их перепроизводством и девальвацией рубля. Это, в свою очередь, повлекло корректировку Росстатом оценки ВВП.

За прошедшие с начала кризиса финансовой ликвидности годы стоимость рабочей силы выросла почти на 75%. Электроэнергия подорожала до уровня США и неуклонно приближается к европейскому. Неконкурентные по меркам мировой экономики издержки подрывают рентабельность инвестиционных проектов в реальном секторе экономики. Резкое подорожание коммунальных платежей ослабило внутренний потребительский спрос, коррупция «хорошая» и «плохая» (как швейцарский фактор), взятки, регулирующие черные и серый сектора экономики как административно-статусная рента, усиление конкуренции с импортом после вступления РФ в ВТО, санкции и эмбарго, сохранение дефицита инвестиций в основной капитал, никак не связанного с циклическими снижениями, — все это отразилось не только на размере ВВП, но и на системном качестве этого подвижного показателя.

Главным сектором трансформации экономики, помимо хронической углеводородной зависимости (своеобразной роковой «иглы», положившей начало хреодному эффекту), должны выступать промышленные производства, которые могут применять высокие технологии, сосредоточенные на направлениях, обладающих возможностью эффективной коммерциализации продукта, работы или услуги. При реализации такого сценария расходы государства в данном случае необходимо ориентировать и обобщать в основном на вложения в проекты совершенствования инфраструктуры реального сектора [6].

Сценарий же лидерства в ключевых секторах науки, техники и фундаментальных исследованиях определяется значительными темпами роста экономики, увеличением конкурентоспособности и формированием экспорта товаров несырьевого характера с помощью осуществления трансформации науки и исследований. Указанный сценарий характеризуется увеличением результативности расходов государства, которые направлены на экономическое развитие страны, увеличение расходов государства на развитие человеческого ресурса, инноваций и науки, коммерциализацию итогов научно-технических изысканий.

¹ Центр гуманитарных технологий [Электронный ресурс]. URL: <http://gtmarket.ru/ratings/research-and-development-expenditure/info> (дата обращения: 24.03.2017).

Расходы на НИОКР и их доля в ВВП, рассчитанные по ППС* в ряде стран мира за период 2009–2013 гг.

Страна	Расходы на НИОКР по ППС, млрд долл.			Доля расходов на НИОКР по ППС в ВВП, %		
	Годы					
	2009	2011	2013	2009	2011	2013
США	383,6	427,2	450	2,70	2,81	2,80
Китай	123,7	174,9	258	1,40	1,55	1,90
Индия	28,1	38,0	42	0,80	0,85	0,85
Россия	28,1	24,9	38	1,03	1,05	1,50

* Примечание: Паритет покупательной способности в долл.

Рейтинг стран мира по уровню расходов на НИОКР (Research and Development Expenditure – R&D)

№ страны	Место страны в рейтинге	Государство	Расходы на НИиОКР, % от ВВП
1	1	Израиль	4,40
2	2	Финляндия	3,88
3	3	Южная Корея	3,74
4	4	Швеция	3,40
5	5	Япония	3,36
6	6	Дания	3,06
7	7	Швейцария	2,99
8	8	США	2,90
9	9	Германия	2,82
10	10	Австрия	2,75
11	21	Китай	1,70
12	32	Россия	1,16
13	82	Саудовская Аравия	0,08

Выводы. При осуществлении антикризисных мер Правительством РФ было определено выделение субсидий на техническое переоборудование предприятий, что должно было привести к повышению конкурентоспособности российских промышленных товаров на мировом рынке. Но поскольку антикризисные меры начали сворачиваться, то соразмерно стали сокращаться и объемы финансирования, которые предусмотрены на предоставление субсидий из федерального бюджета, составивших 14,2 млрд руб. в 2013 г. В 2014 г. субсидирование на технологическое переоборудование предприятий уменьшилось на 60% и составило 8,9 млрд руб., а в 2015 г. — лишь 5,9 млрд руб.

Расходы федерального бюджета на институты развития и государственные корпорации за период с 2009 по 2015 гг. оценивались на уровне 3,5 трлн руб., из

которых на инновационно ориентированные институты развития приходилось 22% совокупных расходов. При этом финансирование наиболее важных и перспективных инновационных проектов предусматривалось в рамках ряда государственных программ, преимущественно относящихся к направлению «Инновационное развитие и модернизация экономики». В 2016 г. были предусмотрены расходы консолидированного бюджета на стимулирование инновационного развития экономики в размере 63,8 млрд руб., но сложное положение страны не позволило осуществить даже этого скромного финансирования в полной мере.

Сегодня России необходимо разработать концепцию органичного соединения модели догоняющего развития с достижением показателей явного лидерства в тех сферах экономической деятельности и в тех границах, где может быть сохранена возможность прорыва в технологиях с привлечением базовых инноваций, и где кондичии качества продукции, работ и услуг согласуются с мировым уровнем требований.

Переход к следующему укладу, этапу, типу, стадии и т. д. развития экономики — *инновационной экономике* — должен опираться на серьезный фундамент высокотехнологичного, высокопроизводительного и наукоемкого промышленного производства, уже функционирующего на предыдущей стадии в режиме «индустриальная экономика». Исторически перескочить последнюю стадию никак не представляется возможным. Поэтому поиски путей восстановления собственного производственного потенциала страны, «заточенного» на восприятие и адаптацию перспективных базовых инноваций, а также изучение реальных источников возможного финансирования новой индустриализации России, образуют траектории будущих прикладных исследований автора статьи.

Литература

1. Валеахметов Н. И., Цацулин А. Н. Формирование инновационной стратегии развития предпринимательской структуры кластерного типа в регионе: монография / под ред. проф. А. Н. Цацулина. СПб. : Астерион, 2009. 229 с.
2. Давыдов А. А. Инновационный потенциал России: настоящее и будущее // Институт социологии РАН [Электронный ресурс]. URL: http://www.isras.ru/blogmodern_3html. (дата обращения: 15.03.2017).
3. Дынкин А., Кондратьев В. и др. Конкурентоспособность в глобальной экономике. М. : Наука, 2013. 254 с.
4. Кемаева М. В. Инновационное развитие реального сектора: дис. ... канд. экон. наук. Н. Новгород, 2014. 123 с.
5. Цацулин А. Н., Цацулин Б. А. Региональные медико-фармацевтические кластеры априори должны быть инновационными // Кластерная экономика и промышленная политика: теория и инструментарий: колл. монография / под ред. д. э. н., проф. А. В. Бабкина. СПб. : Изд-во СПбГПУ Петра Великого, 2015. 588 с. С. 228–288.
6. Tsatsulin A. N., Babkin A. V. Measuring the Structural Effects of Cost Inflation in Industry // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. 2016. № 5 (251). С. 104–116.

References

1. Valeakhmetov N. I., Tsatsulin A. N. *Formation of innovative strategy of development of enterprise structure of cluster type in the region* [Formirovanie innovatsionnoi strategii razvitiya predprinimatel'skoi struktury klasterного типа v regione]: Monograph / Under the editorship of the prof. A. N. Tsatsulin. SPb. : Asterion. 2009. 229 p. (rus)
2. Davydov A. A. *Innovative capacity of Russia: present and future* [Innovatsionnyi potentsial Rossii: nastoyashchee i budushchee] // Institute of sociology of RAS [An electronic resource]. URL: http://www.isras.ru/blogmodern_3html. (date of the address: 15.03.2017). (rus)
3. Dynkin A., Kondratyev V., etc. *Competitiveness in global economy* [Konkurentosposobnost' v global'noi ekonomike]. M. : Science [Nauka], 2013. 254 p. (rus)

4. Kemayeva M.V. *Innovative development of real sector* [Innovatsionnoe razvitie real'nogo sektora]: Dissertation. N. Novgorod, 2014. 123 p. (rus)
5. Tsatsulin A. N., Tsatsulin B.A. *Regional medical pharmaceutical clusters have to be innovative* [Regional'nye mediko-farmatsevticheskie klasteri apriori dolzhny byt' innovatsionnymi] // Cluster economy and industrial policy: theory and tools [Klasternaya ekonomika i promyshlennaya politika: teoriya i instrumentarii]: collective monograph / under the editorship of the prof. A. V. Babkin. SPb. : Publishing house SPbSPU of Peter the Great [Izd-vo SPbGPU Petra Velikogo], 2015. 588 p. P. 228–288. (rus)
6. Tsatsulin A. N., Babkin A. V. *Measuring the Structural Effects of Cost Inflation in Industry* // Scientific and technical sheets of the St. Petersburg state polytechnical university. Economic sciences [Nauchno-tehnicheskie vedomosti Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo politekhnicheskogo universiteta. Ekonomicheskie nauki]. 2016. N 5 (251). P. 104–116.

Модели управления бюрократией с учетом экономического развития регионов

DOI 10.22394/1726-1139-2017-5-79-95

Борщевский Георгий Александрович

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва)

Институт государственной службы и управления

Доцент кафедры государственной службы и кадровой политики

Кандидат исторических наук

ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru

РЕФЕРАТ

В статье предложена аналитическая модель изучения особенностей управления государственной службой в республиках Российской Федерации с использованием статистических данных. Эффективность госслужбы оценивается на основании динамики ее внутреннего развития и показателей социально-экономического развития (СЭР) субъектов. Выяснено, что индексы СЭР и развития госслужбы республик изменяются в противоречивой динамике, а развитие госслужбы на федеральном и региональном уровне происходит несогласованно. Обосновано утверждение, что существование системы управления государственной службой, при которой органы управления ею находятся в ведении как главы, так и правительства региона, в значительной доле случаев сопровождается позитивными изменениями в системе госслужбы на фоне поступательного роста индексов СЭР.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

государственная служба, социально-экономическое развитие, субъекты РФ, эффективность, бюрократия

Borshchevskiy G. A.

Models of Bureaucracy Management Taking Into Account the Economic Development of Regions

Borshchevskiy George Aleksandrovich

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russian Federation)

Institute of Public Administration and Civil Service

Associate Professor of Department of Civil Service and Personnel Policy

PhD in History

ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru

ABSTRACT

We found out that the number of subjects of management does not have a significant impact on the dynamics of civil service development. The indices of the SED and the development of the civil service of the republics are changing in a contradictory dynamics, and the development of the civil service at the federal and regional levels is not coordinated. We offer the statement that the existence the system of a civil service management, in which its governing bodies are administered by both the head and the government of the region, is accompanied in a significant proportion of the cases by positive changes in the civil service system against the backdrop of the steady growth of the SED indices. It is in contrast to the regions where the civil service management is fully concentrated in the hands of the head of republic. Thus, the civil service management system is closely related to the organization of political power. We examined the management system against the backdrop of the dynamics of quantitative indicators of the civil service development and dynamics of the region's SED. For the first time we systematized the management bodies of the civil service of the republics within the Russian Federation and compared their functions. Increasing the efficiency of the civil service is an urgent task for all regions and the country as a whole, therefore,

the increment of scientific knowledge of the factors influencing the functioning and management of this institution has not only theoretical but also wide practical application.

KEYWORDS

civil service, social and economic development (SED), the Russian Federation, index, efficiency, bureaucracy

Введение

Обсуждение причин неэффективности бюрократии является распространенной темой научных и публицистических работ в России и за рубежом. В качестве одной из ключевых причин неэффективности называется отсутствие контроля над деятельностью бюрократии со стороны политического руководства и гражданского общества. В этой связи трудно переоценить актуальность такого аспекта, как система управления государственной службой. Данная проблематика давно и активно разрабатывается российскими учеными, что, однако, не привело к формулированию ясных требований к системе управления государственной службой.

Настоящее исследование предлагает несколько иное видение данной проблемы. Мы исходим из того, что система управления государственной службой может строиться на различных принципах, но ее конечной целью является повышение эффективности функционирования государственного аппарата и его ориентация на решение задач социально-экономического развития. Данная гипотеза проверяется на эмпирических данных субъектов Российской Федерации.

Цель исследования состоит в том, чтобы выяснить, в какой степени существующие системы управления региональной государственной гражданской службой в России способствуют повышению эффективности ее функционирования. Выводы исследования имеют как теоретическую значимость, ибо дополняют картину реформы российской госслужбы на современном этапе, так и практическую значимость: они могут быть использованы для распространения лучших практик управления региональной бюрократией.

Обзор литературы

Проблемы управления государственной службой имеют, исходя из анализа существующих публикаций, несколько ключевых измерений.

В общем контексте политико-административных реформ современности исследователями отмечается необходимость выстраивания эффективной системы обратной связи между органами власти и гражданами. Трудность придания государству партнерского характера по отношению к обществу замедляет реализацию положений концепции общественно-государственного управления (*Good Governance*), предложенной ООН около двух десятилетий назад [3, с. 24].

Зарубежные авторы уделяют большое внимание управлению по ценностям в государственном аппарате, ориентации государственных служащих на общественные нужды (англ. *Public Service Motivation, PSM*). Таким образом, управление государственной службой в современных условиях должно строиться в тесном контакте с целевыми аудиториями органов власти [13, с. 382]. Исследуется влияние кадровых характеристик бюрократического аппарата на экономические стратегии регионов и стран [14].

Ученые развитых стран все чаще прибегают к использованию количественных методов для изучения процессов, происходящих в системе госуправления [12].

В. И. Кушлин указывает, что «влияние государства на экономику ... осуществляется прежде всего через механизмы функционирования государственной службы. Здесь важно отметить ту функциональную роль институтов государственной служ-

бы, которая связана с обеспечением устойчивости развития государства и системы управления экономикой» [5, с. 42].

Российскими учеными разработаны теоретические подходы к организации управления государственной службой. По мнению В. В. Черепанова, управление госслужбой — это «сознательное и целенаправленное регулирующее воздействие государства на государственную службу как систему в целях качественной реализации ее функций и задач» [10, с. 214]. Данное определение сводит управление к регулированию, то есть ориентации на сохранение стабильности системы, а не на ее развитие. Иной подход принадлежит В. С. Нечипоренко, который указывает, что целью управления госслужбой является «эффективное использование функций государства и содействие развитию гражданского общества» [7, с. 275]. Подобный подход ориентирует управление на достижение системой внешнего по отношению к ней общественно значимого результата.

Разночтения в данном вопросе возможны потому, что отсутствует правовое определение понятия и сущности управления государственной службой. Федеральный закон «О государственной гражданской службе РФ» указывает, что функции и задачи органа по управлению госслужбой выполняются государственными органами и их аппаратами до тех пор, пока этот орган не будет образован¹.

Анализ литературы показывает, что главным отличием между моделями управления государственной службой является степень их централизации [11]. Главная идея многих исследований заключается в необходимости централизации функций управления в рамках единого органа власти [9]. Большинство авторов считают, что эффективность управления тем выше, чем сильнее централизация. Децентрализация обычно понимается как признак неэффективности. Централизация предполагает концентрацию функций управления в рамках единого органа власти.

Ввиду наличия в каждом регионе собственного законодательства о госслужбе, системы управления ею отражают региональную специфику и формировались в разное время, что открывает простор для сопоставительных исследований [6]. Кроме того, по замечанию Р. К. Овчаренко, «гражданскую службу субъектов Российской Федерации можно рассматривать в качестве мощного административного рычага воздействия на социально-экономическое развитие региона» [8, с. 45]. К сожалению, достаточного научного доказательства данного утверждения, равно как и обоснования какой-либо конкретной модели управления государственной службой, как на федеральном, так и на региональном уровне до сих пор не сделано.

В качестве основных особенностей литературы по теме данной работы, которые мы рассматриваем в качестве проблем, следует назвать:

- 1) отсутствие развернутой дискуссии о приемлемой модели управления государственной службой,
- 2) внимание к внутренним процессам и процедурам в системе госслужбы, а не к конечным результатам ее функционирования,
- 3) недостаточность сопоставительных исследований, посвященных опыту управления госслужбой в субъектах РФ.

Необходимость преодоления данных проблем задает вектор для настоящего исследования.

Методология и данные

В рамках данного исследования мы последовательно решаем ряд задач.

На первом этапе составлен типовой перечень функций органа управления государственной гражданской службой субъекта РФ. С опорой на цитированные выше

¹ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

исследования сделан вывод, что главные функции субъектов в данной сфере идентичны функциям на федеральном уровне.

На втором этапе выявлены органы управления государственной службой субъектов РФ и проанализированы выполняемые ими функции. Предметом изучения в рамках настоящего исследования являлись органы управления государственной гражданской службой республик в составе РФ. В будущем целесообразно сопоставить результаты, полученные в данном исследовании, с материалами других субъектов РФ.

Источниками информации о количестве и наименованиях органов управления государственной службой выступали открытые информационные ресурсы. Подсчет функций осуществлялся согласно авторской методике сравнительного функционального анализа [4], которая позволяет выявлять число постоянных функций в каждый момент времени; она не решает задачи по выявлению дублируемых и избыточных функций, а также не оценивает качество исполнения функций.

Данные об органах управления госслужбой рассмотрены в динамике за десятилетие (2006–2015 гг.), что позволяет сопоставить траектории развития для каждого анализируемого региона. В результате составлены модели, сложившиеся в каждом субъекте, изучены сходства и различия моделей.

На третьем этапе собраны статистические данные, характеризующие процессы развития государственной службы субъектов. К числу подобных данных относится численность государственных служащих субъекта, их средний возраст, стаж, уровень образования и оплаты труда. Источниками служили официальные статистические сборники субъектов и материалы Росстата. Их изучение позволяет составить представление о тенденциях развития госслужбы в субъектах, а использование универсального набора показателей делает возможными межрегиональные сравнения.

По всем регионам собраны показатели за каждый анализируемый год. Далее рассчитаны значения *индексов развития госслужбы* по формуле (1):

$$I_{pa} = \frac{1}{T} \sum_t \frac{1}{I} \sum_i \frac{\sum_{i \in a} X_{t,i}}{\sum_i X_{t,i}} \quad (1)$$

где I_{pa} — индекс развития государственной службы в регионе a ; I — число показателей, характеризующих развитие госслужбы; $X_{t,i}$ — значения показателя i за год t ; T — общее число лет, на которых проводится исследование.

В ходе данного этапа мы проверяем гипотезу о том, что деятельность органов управления должна способствовать успешному развитию государственной службы. Сравнивая модель управления госслужбой, сложившуюся в субъекте, с динамикой показателей, характеризующих развитие госслужбы, можно сделать вывод о том, какая из анализируемых моделей является оптимальной. Конечно, на развитие госслужбы оказывает влияние не только орган управления, но и многие внешние факторы. Однако в отсутствие более подробных исследований полученные таким образом результаты могут оказаться полезными. Будущие исследования позволят углубить и детализировать выводы, полученные на данном этапе.

По замечанию Г. В. Атаманчука, показатели внутреннего развития органов власти сами по себе ничего не говорят о социальном смысле и эффективности институциональных преобразований, поэтому «необходимо их включение в систему целеполагания и включение в реально полученные объективные результаты в обществе от их функционирования» [2, с. 80–81]. В этой связи на следующем, четвертом этапе исследования мы дополняем полученные ранее данные анализом статистических показателей, характеризующих направление социально-экономического развития (СЭР) субъектов. К числу таких показателей относятся: численность населе-

ния, средняя продолжительность жизни, число занятых в экономике, средний уровень оплаты труда и среднедушевой размер валового регионального продукта (ВРП). Все эти показатели используются правительством РФ при расчете ежегодного рейтинга эффективности органов исполнительной власти в субъектах РФ. На основании значений показателей за каждый год рассчитывается *региональный индекс СЭР* по формуле (2):

$$I_a = \frac{\sum_{i=1}^N \left(\frac{X_{r,i}}{X_{b,i}} - 1 \right) * 100}{N}, \quad (2)$$

где I_a — индекс СЭР для региона a ; $X_{r,i}$ — значение показателя i в отчетный год; $X_{b,i}$ — значение показателя i в базовый год; N — число учитываемых показателей.

Такой метод позволяет агрегировать большие массивы данных, имеющие различные единицы измерения, переводя их в процентные значения и рассчитывая средний прирост по всей выборке. Так как оба индекса I_{pa} и I_a выражены в процентах, их значения можно отразить на общей шкале координат. Взаимное соотношение индексов позволяет оценить особенности функционирования систем государственной службы республик.

Сравнение динамики показателей внутреннего развития госслужбы и показателей СЭР позволяет определить, в какой степени развитие госаппарата соответствует развитию соответствующего региона. Позитивное развитие СЭР, с одной стороны, может объясняться успешным управлением, а с другой, создает условия для развития госаппарата. Нисходящая динамика СЭР, напротив, может объясняться неэффективным управлением, что также затрудняет реформирование госслужбы. Связь между показателями в данном случае носит статистический, а не причинно-следственный характер, так как влияние органов управления на развитие экономики и социальной сферы нелинейно и его трудно количественно измерить.

Несмотря на ограничения, неизбежные в пилотном исследовании, полученные выводы дополняют картину реформирования государственной службы в России и позволяют выявить точки роста в отношении управления ею на региональном уровне.

Модели управления государственной службой субъектов РФ

Органы управления государственной службой стали создаваться в субъектах после принятия в 1995 г. Федерального закона «Об основах государственной службы в РФ», предусматривавшего наличие таких органов, но не определявшего их статус и функции¹. После принятия действующего законодательства о гражданской службе в 2004 г., субъекты РФ пересмотрели свои правовые акты, что отразилось на структуре управления госслужбой. В большинстве регионов с начала нулевых годов функционируют:

1. *Консультативно-совещательные органы*, которые отвечают за назначение высших госслужащих региона и выработку кадровой политики.

В Ингушетии, Кабардино-Балкарии, Коми, Тыве имеются комиссии по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров. В Республике Чувашия создана Комиссия по формированию молодежного кадрового резерва при главе республики. Во многих республиках работают консультативные органы для проведения аттестации (Калмыкия, Чувашия) и конкурсов (Чувашия, Тыва). Существуют также Советы при главах республик, решающие вопросы кадровой политики

¹ Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (утратил силу в 2003 г.).

(Татарстан, Удмуртия). В Республике Башкортостан действует Кадровая комиссия при президенте¹.

2. *Органы управления государственной службой в виде подразделений администраций глав субъектов*, которые обеспечивают функционирование совещательных органов и готовят проекты правовых актов главы региона по вопросам госслужбы. Различия состоят в том, что в ряде субъектов данные подразделения напрямую подчиняются главе (Дагестан, Марий Эл, Бурятия), а в остальных — руководителю его администрации.

3. В управлении государственной службой республик участвуют *региональные министерства* труда, социального развития, социальной защиты населения (отвечают за пенсионное обеспечение, гарантии, расчет стажа госслужащих), а также министерства финансов (ответственны за финансовое обеспечение, совершенствование оплаты и предельную численность чиновников).

В ряде субъектов министерства финансов выполняют специфические функции: оптимизация структуры органов государственной власти (Коми, Марий Эл, Тыва), решение проблем коррупции (Татарстан), повышение эффективности госслужбы (Чувашия).

Таким образом, к настоящему времени системы управления госслужбой в регионах подверглись значительной унификации и в целом повторяют аналогичную систему на федеральном уровне, которая включает:

- Комиссию при президенте РФ по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров (коллегиальный совещательный орган);
- Управление Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров (подразделение администрации Президента РФ);
- Федеральные министерства труда и социальной защиты (департамент государственной политики в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции), финансов (департамент бюджетной политики в сфере государственного управления, судебной системы, государственной гражданской службы) и экономического развития (департамент государственного регулирования в экономике).

Тем не менее, некоторые особенности регионов сохраняются, что позволяет выделить *три базовые модели управления госслужбой*:

1. *Централизованная модель* предполагает концентрацию функций в едином ведомстве, подчиненном напрямую главе субъекта (рис. 1).

Примером субъекта, где реализована такая модель, является Бурятия².

2. *Частично децентрализованная модель* (рис. 2) предполагает распределение полномочий между органами, контролируемые главой республики непосредственно, через администрацию главы и опосредованно, через правительство, руководимое главой республики.

Республики, в которых реализуется данная модель: Алтай, Башкортостан, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкессия, Карелия, Коми, Марий Эл, Саха (Якутия), Северная Осетия — Алания, Хакасия, Чувашия.

3. *Децентрализованная модель* реализуется в республиках, в которых глава по закону не обязан лично руководить правительством. Следовательно, министерства, отвечающие за управление госслужбой, подчиняются главе правительства, а не главе республики. Кроме того, консультативные органы могут создаваться при правительстве, а не при главе республики.

¹ Указ Президента Республики Башкортостан от 29.05.2012 № УП-243 «О кадровой комиссии при Президенте Республики Башкортостан».

² Указ Президента Республики Бурятия от 19. 11.2007 № 684 «Об утверждении Положения о Комитете государственной службы, кадровой политики и административной реформы».

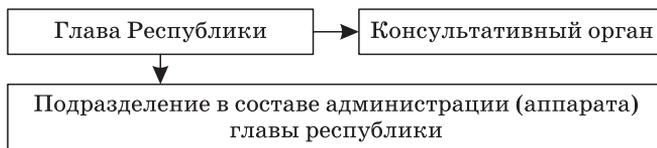


Рис. 1. Централизованная система управления государственной службой субъекта РФ

Источник: здесь и далее — составлено автором.



Рис. 2. Частично децентрализованная модель управления государственной службой



Рис. 3. Децентрализованная модель управления государственной службой

К числу республик с подобной моделью относятся: Адыгея, Калмыкия, Мордовия, Татарстан, Тыва, Удмуртия, Чечня, Ингушетия, Дагестан, Крым.

Большинство республик, как видно из перечня, реализуют частично децентрализованную модель управления госслужбой. Прямые упоминания об органе управления содержатся в настоящее время в законодательстве о госслужбе 9 из 22-х республик РФ. Шесть из этих регионов (Башкортостан, Карелия, Коми, Марий Эл, Якутия, Хакасия) относятся, по нашей классификации, к частично децентрализованной модели, а остальные три (Крым, Татарстан, Удмуртия) — к децентрализованной.

Выяснено, что число субъектов управления госслужбой в республиках варьируется от одного (Чечня)¹ до семи (Калмыкия, Удмуртия). Чаще всего данные функции выполняют 3–4 органа. Подразделения администрации по управлению госслужбой имеются в каждой республике, коллегиальные органы — во всех, кроме Чечни, министерства участвуют в управлении госслужбой в 18 республиках из 22-х.

Изучение публикаций и правоустанавливающих документов позволяет предложить универсальную классификацию функций органа по управлению государственной службой. Все функции, на наш взгляд, целесообразно разделять на два блока — методико-правовые и организационные.

К числу правовых и методических функций относятся: развитие законодательства о госслужбе и муниципальной службе; методическая и консультативная помощь

¹ Указ Главы Чеченской Республики от 21.05.2012 № 60 «Об Администрации Главы и Правительства Чеченской Республики».

государственным органам; анализ и прогнозирование кадровых потребностей; совершенствование структуры государственных органов; научно-исследовательское обеспечение развития госслужбы; анализ практики применения законодательства о госслужбе; разработка государственной кадровой политики.

К числу организационных функций относятся: обеспечение исполнения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ в части управления госслужбой; координация и обеспечение единства системы государственной и муниципальной службы, взаимодействие с федеральными органами; межгосударственное взаимодействие в сфере компетенции; контроль и надзор в сфере компетенции; координация с бюджетной и административной реформой; централизованная реализация кадровых технологий на госслужбе; реализация мер по противодействию коррупции.

Ввиду различий в методологии нормотворчества, в субъектах применяются разные наименования сходных функций [1, с. 38]. В среднем органы управления госслужбой республики выполняют 133 функции (максимальное их число в Удмуртии — 370, минимальное — в Ингушетии и Кабардино-Балкарии, 28 и 29 функций, соответственно). Каждое из ведомств по управлению госслужбой в отдельности выполняет в среднем по 33 функции. Максимальное число таких функций (309) выявлено в органе управления госслужбой Чувашской Республики¹.

Для сравнения, на федеральном уровне органы управления госслужбой выполняют 221 функцию, в среднем по 74 функции на каждый орган. То есть суммарное и среднее число функций на федеральном уровне приблизительно в два раза больше, чем на региональном уровне, что логически объяснимо различным объемом полномочий и ответственности двух уровней власти.

Содержательный анализ функций показывает, что республиканские органы управления госслужбой в меньшей степени, чем федеральные органы, ориентированы на повышение уровня эффективности функционирования государственной службы. Соответствующие функции есть у органов в Коми, Мордовии, Татарстане, Удмуртии. С другой стороны, региональные органы, в отличие от федеральных, координируют реформирование госслужбы с административной реформой (Бурятия, Удмуртия). Состав методико-правовых функций наиболее полно раскрыт у органов Мордовии²; в свою очередь, организационные функции подробнее всего представлены в Адыгее³. В Карачаево-Черкессии, Марий Эл, Мордовии, Татарстане, Удмуртии уделено большое внимание взаимодействию госслужбы с муниципальной службой. Анализ показывает, что наблюдается разброс числа функций между органами управления госслужбой в республиках. Нами учитывались только функции, связанные с управлением госслужбой. Вместе с тем какого-либо закономерного соответствия между моделью управления госслужбой и числом функций не выявлено.

Управление госслужбой и эффективность ее функционирования

Рассмотрим процессы развития государственной гражданской службы республик РФ и выявим взаимосвязь этих процессов с существующими моделями управления госслужбой. Для этого проанализируем динамику основных показателей, характеризующих развитие госслужбы.

¹ Распоряжение Администрации Главы Чувашской Республики от 20.09.2013 № 326 «Положение об Управлении государственной гражданской службы, кадровой политики и государственных наград Администрации Главы Чувашской Республики».

² Указ Главы Республики Мордовия от 09.12.2012 № 312-УГ «Об утверждении Положения об Управлении государственной службы Администрации Главы Республики Мордовия».

³ Указ Главы Республики Адыгея от 19.02.2014 № 18 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Администрации Главы Республики Адыгея и Кабинета Министров Республики Адыгея».

Численность государственных служащих в субъектах РФ существенно различается. Среди республик максимальная численность кадров госслужбы отмечена в 2015 г. в Татарстане и Башкортостане (более 6,5 тыс. чел. в каждом субъекте), при этом десятью годами ранее аналогичный показатель в Татарстане достигал 17 тыс., а в Башкортостане был менее 5 тыс. человек, то есть налицо противоположная динамика. Минимальная численность чиновников отмечена в Республике Алтай (651 чел. в 2006 г. и 912 чел. в 2015 г.)¹. Видно, что значения данного показателя варьируются в несколько раз, поэтому сравнивать их напрямую некорректно.

Численность региональных государственных служащих, по нашему мнению, должна соотноситься с параметрами управляемой территории. Сопоставление численности госслужащих и занятых в экономике регионов показало, что доля госслужащих в среднем возрастала. Пик пришелся на 2009 г., когда госслужащие составляли 0,88% от всех занятых в экономике.

Выше всего доля госслужащих в Ингушетии (в среднем 2,7% за все годы), Чечне (1,9%), Калмыкии (1,2%), Алтае (0,9%); ниже всего — в Чувашии (0,30%), Удмуртии, Мордовии и Башкортостане (по 0,37%). К 2015 г. в большинстве республик отмечено снижение числа чиновников по сравнению с 2009 г., но рост по сравнению с 2006 г. Снижение произошло в Дагестане, Карачаево-Черкессии, Якутии. Самое существенное снижение произошло в Чечне (с 2,7% от числа занятых в 2006 г. до 1,4% в 2015 г.) и Татарстане (с 0,96 до 0,37%).

В 10 субъектах из 22-х отмечено возрастание числа госслужащих на фоне снижения численности занятых, а обратная ситуация зафиксирована лишь в 5 регионах (Дагестан, Карачаево-Черкессия, Якутия, Татарстан и Чечня). Таким образом, преобладающей является тенденция к усилению бюрократизации. В целом *больше доля бюрократии в субъектах с меньшей территорией и численностью жителей, а самые крупные и многонаселенные регионы в среднем имеют меньшую долю госслужащих среди занятых в экономике.*

По гендерному составу среди государственных служащих преобладают женщины (в среднем их три четверти), доля мужчин-госслужащих несколько выше в северокавказских республиках и регионах севера. Возраст госслужащих имеет тенденцию к снижению. Если в начале наблюдений он достигал в среднем 40 лет, то к 2015 г. снизился до 35 лет. Ниже всего средний возраст госслужащих в республиках Поволжья.

В республиках России большинство служащих имеет стаж около 10 лет, и этот показатель имеет тенденцию к увеличению. Правительство рассматривает длительное безупречное исполнение служебных обязанностей как преимущество для карьерного роста чиновников, однако вследствие регулярных сокращений и реорганизаций в органах власти не удается обеспечить существенное увеличение среднего стажа госслужащих.

Уровень образования госслужащих в России традиционно выше среднего по стране. Если в национальной экономике преобладают работники со средним и средним специальным образованием, а высшее образование имеют лишь порядка 35% лиц, то среди госслужащих в регионах от 80 до 95% имеют высшее образование. Выше всего средний уровень образования у госслужащих в регионах Севера, ниже — на Северном Кавказе.

Рассмотрим вопросы оплаты труда служащих. Как и с их численностью, здесь имеются диспропорции. Например, в 2015 г. средняя оплата чиновников в Якутии

¹ Здесь и далее статистические данные приводятся по материалам официальной статистики. См., например: Российский статистический ежегодник. М. : Росстат, 2007–2016; Регионы России. Социально-экономические показатели. М. : Росстат, 2007–2016.

превышала 86,5 тыс. руб., а в Ингушетии не достигала 26 тысяч. Также за десять лет покупательная способность денег существенно изменилась, и прямое сопоставление по данному показателю некорректно. Преодолеть данные ограничения позволяет преобразование стоимостных значений в процентные: рассчитана доля оплаты госслужащих от средней заработной платы по региону в каждый анализируемый год.

Выяснено, что в среднем по республикам уровень оплаты госслужащих был на 80% выше, чем средняя зарплата, и за десятилетие такое соотношение не изменилось. В 2008–2009 гг. разрыв по оплате между госслужащими и всеми занятыми в экономике достигал двух раз, но впоследствии вернулся к прежнему уровню. Уровень оплаты госслужащих по сравнению со средней зарплатой по региону был выше в Тыве (215% за все анализируемые годы), Карачаево-Черкессии (213%), Дагестане (204%), Марий Эл (203%), Карелии (202%); ниже всего — в Коми (143%), Татарстане (141%), Якутии (131%). Обращает внимание, что, во-первых, *минимальный разрыв наблюдается в регионах с высокой средней зарплатой*, во-вторых, среди регионов с большим разрывом нет экономических лидеров. В-третьих, оплата госслужащих выше средней зарплаты по региону минимум на тридцать процентов. Все это указывает на то, что *повышение уровня оплаты чиновников носит компенсирующий характер*, призванный повысить престижность данного вида деятельности.

По итогам агрегирования показателей, характеризующих развитие госслужбы, рассчитаны наборы индексов по формуле (1). *В среднем по всем республикам динамика индекса развития госслужбы была нисходящей*: если в начальный год исследования индекс равнялся 109%, то в последний — 96%.

Улучшились значения индекса развития госслужбы в 8 республиках: Алтай (+7%), Бурятия (+2%), Дагестан (+9%), Тыва (+3%), Чечня (+4%), Чувашия (+4%). Наибольший рост продемонстрировали Якутия (+37%) и Татарстан (+38%). Снижение индекса происходило сильнее всего в Марий Эл (–76%), Карелии (–41%), Адыгее (–38%), Ингушетии (–37%), Башкортостане (–33%), Хакасии (–32%), КБР (–31%), Северной Осетии (–24%). Остальные регионы демонстрировали стабильные или умеренно негативные значения.

Следовательно, можно предположить, что *децентрализованная и централизованная модель управления в большей степени способствует улучшению показателей функционирования госслужбы*, нежели частично децентрализованная модель, которую сегодня реализует большинство республик РФ. В свою очередь, *количество субъектов управления не оказывает значимого влияния на динамику развития госслужбы*. В Чечне действует лишь один подобный орган, и показатели госслужбы растут, а в Калмыкии и Удмуртии — по 7, и наблюдается слабо отрицательная динамика.

Кроме того, республики, органы управления госслужбой в которых имеют большее число функций (Чувашия, Татарстан, Якутия), относятся к группе с позитивной динамикой, а республики с малым количеством функций управления (Ингушетия, Кабардино-Балкария, Карелия) — с негативной. Объем выборки не позволяет сделать на этой основе уверенных суждений, но данная закономерность представляется интерес и должна быть дополнительно изучена.

В соответствии с программой исследования, следующим этапом стало изучение динамики показателей СЭР анализируемых регионов.

Численность постоянного населения республик за десять лет незначительно (на 0,7%) сократилась. Депопуляция сильнее происходила в Коми (–13%), Карелии (–10%), Мордовии (–7%). Рост населения отмечен в Адыгее, Алтае, Карачаево-Черкессии, Якутии, Татарстане, Тыве. Больше всего приросло население в Дагестане (на 12%) и Чечне (17%). Число занятых в экономике сократилось в среднем по всем республикам (на 0,4%). Наиболее значительно это происходило в Марий Эл

(–43%) и Карелии (–21%). Наиболее существенный прирост числа работников зафиксирован в Чечне (41%), Дагестане (18%), Ингушетии (14%), Карачаево-Черкессии (11%). Средняя продолжительность жизни выше всего в Ингушетии, Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкессии, Дагестане, Алании; ниже — в Тыве, Алтае, Бурятии, Хакасии, Коми.

Динамика ВРП республик представлена как доля от среднедушевого ВВП по стране за каждый анализируемый год, что позволяет преодолеть влияние инфляции. В целом по выборке ВРП демонстрировал снижение в годы кризиса 2009–2011 гг. и последующий рост (паритет ВРП к ВВП за 10 лет улучшился на 3%). ВРП республик чаще превосходит среднедушевой ВВП по стране, то есть экономическое развитие в республиках в среднем происходит активнее, чем в других типах субъектов РФ.

Снижение ВРП происходило в Алтае, Башкортостане, Кабардино-Балкарии, Калмыкии, Карелии, Якутии, Татарстане, Удмуртии, Чувашии. Сильнее всего среднедушевой ВРП снизился в Бурятии (–38%) и Мордовии (–29%). Напротив, самый быстрый рост продемонстрировали Ингушетия (на 74%), Чечня (39%), Дагестан (31%), Адыгея (30%).

Средняя заработная плата в регионах изучалась в ее отношении к средней зарплате по стране. Этот показатель снижался в годы кризиса в 2008–2012 гг., однако за весь период произошел его рост на 19%. В настоящее время, как и до кризиса, оплата труда в республиках выше среднероссийской. Быстрее всего росла средняя зарплата в Якутии (на 45%), Дагестане (34%), Ингушетии (32%), Алании (28%). Средняя зарплата снизилась в Башкортостане (на 11%), Карелии (8%), Коми (1%), Удмуртии (3%).

Общий анализ социально-экономической динамики республик представлен в ежегодных докладах Минэкономразвития России. Так, к числу регионов-лидеров по развитию инвестиционной среды относятся республики Татарстан, Якутия, Удмуртия, Мордовия. Легче всего получить разрешение на строительство в Чечне, а сроки технологического присоединения к электросетям меньше всего в Ингушетии, Калмыкии, Дагестане, Карачаево-Черкессии. Государственно-частное партнерство наиболее развито в Татарстане. Лидерами по динамике экономического развития стали Дагестан, Татарстан, Ингушетия, Карачаево-Черкессия, Чечня. С другой стороны, инвестиционный климат хуже всего в Дагестане, Карелии, Тыве, Алании, Адыгее, Марий Эл. Уровень безработицы выше всего в Тыве, Чечне и Ингушетии¹.

В число лидеров по эффективности деятельности органов исполнительной власти среди республик входят Татарстан, Чечня, Башкортостан, Чувашия, Ингушетия и Якутия. Улучшили свое положение в рейтинге Карачаево-Черкессия, Дагестан, Бурятия, Башкортостан, Марий Эл, Якутия и Чувашия. Напротив, ухудшились позиции Хакасии, Калмыкии, Кабардино-Балкарии, Карелии². С учетом этих данных и собранных статистических показателей были рассчитаны наборы индексов СЭР по формуле (2).

В целом по всем республикам диагностирован рост уровня СЭР за 10 лет на 5%. Наиболее значительный рост индекса отмечен в Ингушетии (29%), Чечне (25%), Дагестане (24%), Алании (14%), Карачаево-Черкессии (13%), Адыгее (12%). Спад сильнее всего проявился в Карелии (–11%) и Мордовии (–12%).

¹ Оценка эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и глав субъектов РФ по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности: ежегодный доклад Минэкономразвития России [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/00b18a39-7c48-4f5c-a5c8-01aea75d1e91/doklad.pdf?MOD=AJPERES&CA>.

² Комплексная оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ: ежегодный доклад Минэкономразвития России [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/deposobeczona/201411112>.

Расхождения с приведенными выше данными Минэкономразвития объясняются тем, что наше исследование охватывает данные за 10 лет, а доклады министерства — лишь за три последних года. Вместе с тем, видно, что результаты, полученные различными способами, в основном совпадают.

Тенденции и выводы

Представляет интерес наличие взаимосвязи в динамике индексов СЭР и развития государственной службы в анализируемых регионах. В обобщенном виде эти процессы представлены на рис. 4, где даны на фоне динамики аналогичных индексов, полученных на уровне РФ в целом с применением аналогичных методов подсчета.

На рис. 4 видны следующие тенденции:

- индексы СЭР и развития госслужбы республик изменяются в близком диапазоне значений, но в противоречивой динамике (статистически значимая связь в динамике индексов отсутствует);
- динамика индексов СЭР и развития госслужбы на федеральном уровне в основном совпадает (обнаружена положительная корреляция, равная 65% при $p = 0,04$);
- развитие госслужбы на федеральном и региональном уровне происходит несогласованно (статистически значимая связь в динамике индексов развития госслужбы РФ и республик отсутствует, однако обнаружена отрицательная корреляция (coef. = -87%; $p = 0,0027$) между индексами СЭР РФ и развития госслужбы республик).

Приведение аналогичных графиков для каждой республики затруднено объемом статьи, поэтому рассмотрим ключевые тенденции обобщенно (см. табл. 1).

Из табл. 1 следует, что в субъектах с *децентрализованной моделью* управления государственной службой преобладали следующие ситуации:

1. *Оба индекса одновременно возрастали* (Дагестан, Татарстан, Тыва, Чечня, 44% данной группы). Данная ситуация может рассматриваться как *оптимальная*, так как она соответствует базовой гипотезе о предназначении государственного аппарата, состоящем в содействии социально-экономическому развитию управляемой территории. Подобная ситуация наблюдалась также на федеральной гражданской службе (Российская Федерация в целом) при наличии статистически значимой положительной корреляции. Это можно рассматривать как позитивный процесс.
2. *Индекс СЭР возрастал на фоне снижения индекса развития госслужбы* (Адыгея, Ингушетия, Калмыкия, Удмуртия, 44% данной группы). В данной ситуации наблюдаются наиболее сильные статистические связи между индексами (Адыгея, Ингушетия), которые носят отрицательный характер. Такая ситуация представляется *менее предпочтительной*, так как рост СЭР происходит на фоне стагнации и кризиса в аппарате управления. К сожалению, именно *данной ситуации соответствует большинство анализируемых республик РФ*, что видно из строки «среднее» в табл. 1.
3. В Мордовии (1 регион, 12% данной группы) *снижались значения обоих индексов*. Такая ситуация рассматривается как *самая негативная*, потому что снижение происходит как в развитии региона, так и в системе госслужбы. Наличие корреляции указывает на статистически значимую связь между данными процессами, но не говорит о причине этого, которая должна быть дополнительно изучена.

В свою очередь, *частично децентрализованная модель* связана с существованием ситуаций:

- 1) одновременного роста индексов лишь в двух случаях (Алтай и Якутия, 18% данной группы);
- 2) роста СЭР на фоне спада индекса госслужбы (Карачаево-Черкессия, Алания, Хакасия, 27% данной группы);

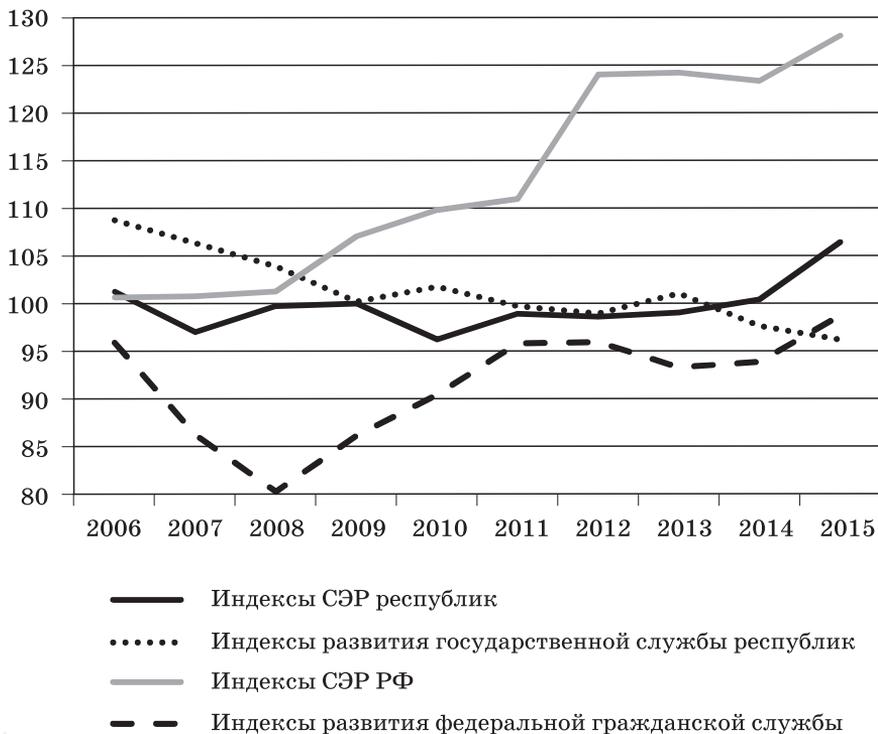


Рис. 4. Динамика индексов СЭР и индексов развития государственной службы на федеральном уровне и на уровне республик в составе РФ (2006–2015), %

- 3) одновременного спада обоих индексов отмечен в Башкортостане, Кабардино-Балкарии, Карелии, Коми, Марий Эл (45% группы). Именно в данной ситуации отмечены самые устойчивые статистические связи;
- 4) снижения индекса СЭР на фоне роста индекса госслужбы (отмечено в Чувашии, 10% группы).

Таким образом, *большая часть регионов с частично децентрализованной моделью управления госслужбой относится к группам с неоптимальными соотношениями индексов.*

Регион с *централизованной моделью* — Бурятия — имеет негативную ситуацию, связанную со снижением индекса СЭР на фоне роста индекса госслужбы. Иными словами, внутренние показатели в госаппарате там улучшаются в условиях спада социально-экономических показателей.

Обобщая изложенное, можно сделать вывод, что существование децентрализованной системы управления государственной службой на региональном уровне, как минимум, не приводит к существенным негативным последствиям, а в значительной доле случаев *сопровождается позитивными изменениями в системе госслужбы на фоне поступательного роста региональных индексов СЭР.* Данная модель применяется на федеральном уровне (так как часть органов управления федеральной гражданской службой подведомственны президенту, а часть — правительству РФ), где проявляет себя хорошо, что видно на рис. 4 и в табл. 1.

Регионы, реализующие децентрализованную модель в настоящее время, имеют между собой значительные различия. Например, в Татарстане наблюдается умеренный экономический рост при быстром приросте индекса развития госслужбы,

**Соотношения моделей управления государственной службой
с динамикой индексов СЭР и развития государственной службы субъектов РФ**

Республика	Модель управления гос. службой	Динамика индекса СЭР	Динамика индекса развития гос. службы	Коэффициент корреляции
1	2	3	4	5
Адыгея	Децентрализованная	12,32308	-38,0275	-0,79*** (0,0056)
Алтай	Частично децентрализованная	3,464232	7,493509	0,017 (0,96)
Башкортостан	Частично децентрализованная	-4,00614	-33,3996	0,615** (0,058)
Бурятия	Централизованная	-4,74418	1,950944	-0,5* (0,13)
Дагестан	Децентрализованная	24,20902	9,073089	0,32 (0,35)
Ингушетия	Децентрализованная	28,96948	-36,3802	-0,78*** (0,0074)
Кабардино-Балкария	Частично децентрализованная	-1,07918	-31,1691	0,32 (0,36)
Калмыкия	Децентрализованная	1,09974	-5,4983	-0,26 (0,459)
Карачаево-Черкессия	Частично децентрализованная	13,17788	-0,0513	-0,15 (0,66)
Карелия	Частично децентрализованная	-11,4297	-40,7798	0,9286*** (0,0001)
Коми	Частично децентрализованная	-1,505	-19,4194	0,3776 (0,28)
Крым	Децентрализованная	Н. д.	Н. д.	-
Марий Эл	Частично децентрализованная	-3,97577	-75,7097	-0,01 (0,95)
Мордовия	Децентрализованная	-11,2828	-15,4915	0,53* (0,11)
Саха (Якутия)	Частично децентрализованная	7,600807	36,92357	0,51* (0,13)
Северная Осетия-Алания	Частично децентрализованная	14,3384	-24,378	-0,72** (0,017)
Татарстан	Децентрализованная	3,892218	37,70993	-0,89 (0,805)
Тыва	Децентрализованная	9,575517	3,107197	-0,05 (0,888)

Окончание табл. 1

1	2	3	4	5
Удмуртия	Децентрализованная	0,337801	-13,3503	0,309(0,38)
Хакасия	Частично децентрализованная	4,609687	-32,2246	0,215(0,549)
Чечня	Децентрализованная	24,62944	3,823098	0,269(0,45)
Чувашия	Частично децентрализованная	-1,76037	3,481388	0,1078(0,77)
Среднее по республикам		5,164007	-12,4913	-0,38(0,27)
Российская Федерация	Децентрализованная	27,39465	2,862386	0,65**(0,04)

Примечание: * $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$ (значения p указаны в скобках).

Источник: составлено автором по итогам собственного исследования; динамика индексов СЭР и развития государственной службы отражает прирост значений индексов, рассчитанных по формулам (1) и (2), в последний анализируемый год по отношению к базовому (первому) году, выраженный в процентах.

в то время как в Чечне происходит обратная ситуация. Вместе с тем эти регионы (за исключением, пожалуй, Мордовии) находятся в ряду динамично развивающихся, что особенно видно в последние годы на примере северокавказских республик: Чечни, Дагестана и Ингушетии.

В заключение необходимо подчеркнуть, что *система управления государственной службой тесно связана с особенностями организации политической власти в регионе*. Особенности каждой модели зависят от распределения полномочий между главой и правительством республики, и не могут быть произвольно изменены. В республиках с децентрализованной моделью управления госслужбой глава региона имеет возможность концентрировать свои усилия на планировании, целеполагании, контроле и выстраивании эффективных коммуникаций, в то время как правительство решает технические вопросы. В ситуации же, когда глава республики возглавляет правительство, ему может не оставаться времени для стратегических решений, так как он вынужден больше вникать в хозяйственные дела. Следствием этого, в частности, может являться недостаточно эффективное управление госслужбой субъекта РФ.

Подобное объяснение носит вероятностный характер, основывающийся на выявленных эмпирических тенденциях. В будущем мы предполагаем сопоставить модели управления госслужбой в различных типах субъектов РФ и проверить таким образом корректность предложенной интерпретации. Повышение эффективности государственной службы является актуальной задачей для всех регионов и страны в целом, поэтому приращение научного знания о факторах, влияющих на функционирование данного института и управление им, имеет не только теоретическое, но и широкое практическое применение в условиях продолжающихся реформ системы госуправления.

Литература

1. Антошина Н. М. Реализация в субъектах Российской Федерации законодательства о государственной службе // Государственная служба. 2014. № 4 (90). С. 36–38.

2. Атаманчук Г. В. О содержании и форме государственной службы // Материалы Всероссийской научно-практической конференции / под ред. А. И. Турчинова. М. : РАГС, 2005. С. 80–89.
3. Барабашев А. Г., Прокофьев В. Н. Создание органа по управлению государственной службой как инструмента унификации правового регулирования видов и уровней государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 2. С. 7–28
4. Борщевский Г. А. Применение количественных методов для исследования процессов реформирования государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 2. С. 147–172.
5. Кушлин В. И., Устенко В. С. Реформирование государственной службы как фактор управления социально-экономическим развитием (опыт развитых стран) // Современные технологии управления. 2015. № 5 (53). С. 42–47.
6. Мамичев Н. Г. Социальные механизмы управления государственной гражданской службой субъекта Российской Федерации: дис. ... канд. соц. наук. М. : РАГС, 2011. 175 с.
7. Нечипоренко В. С. Теория и организация государственной службы: курс лекций. М. : Изд-во РАГС, 2008. 275 с.
8. Овчаренко Р. К. Становление системы управления государственной гражданской службой субъекта РФ // Власть. 2012. № 1. С. 45–48.
9. Турчинов А. И. Субъект управления государственной службой России: проблемы формирования // Государственная служба. 2004. № 1 (27). С. 14–19.
10. Черепанов В. В. Основы государственной службы и кадровой политики. — 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юнити, 2014. 214 с.
11. Barabashiev A. G., Klimenko A. V. Russian Government Changes and Performance // Chinese Political Science Review. 2017. Vol. 2, N 1. P. 22–39.
12. Elling R., Thompson L. Human Resource Problems and State Management Performance across Two Decades: The Implications for civil Service Reform // Review of Public Personnel Administration. 2006. N 26. Vol. 4. P. 302–334.
13. Fernandez S., Resh W. G., Moldogaziev T., Oberfield Z. W. Assessing the Past and Promise of the Federal Employee Viewpoint Survey for Public Management Research: A Research Synthesis // Public Administration Review. 2015. Vol. 75. Iss. 3., P. 382–394.
14. Tatham M., Bauer M. W. The State, the Economy, and the Regions: Theories of Preference Formation in Times of Crisis // Journal of Public Administration Research and Theory. 2016. Vol. 26. N 4. P. 631–646.

References

1. Antoshina N. M. *Realization in subjects of the Russian Federation legislation on state service* [Realizatsiya v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii zakonodatel'stva o gosudarstvennoi sluzhbe] // Public administration [Gosudarstvennaya sluzhba]. 2014. N 4 (90). P. 36–38. (rus)
2. Atamanchuk G. V. *About contents and a form of state service* [O soderzhanii i forme gosudarstvennoi sluzhby] // Materials of the All-Russian scientific and practical conference [Materialy Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii] / under the editorship of A. I. Turchynov. M. : RAGS, 2005. P. 80–89. (rus)
3. Barabashiev A. G., Prokofiev V. N. *Creation of body for state service management, as instrument of unification of legal regulation of types and levels of state service* [Sozdanie organa po upravleniyu gosudarstvennoi sluzhboi, kak instrumenta unifikatsii pravovogo regulirovaniya vidov i urovnei gosudarstvennoi sluzhby] // Questions of the public and municipal management [Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya]. 2015. N 2. P. 7–28. (rus)
4. Borschevsky G. A. *Application of quantitative methods for a research of processes of reforming of state service* [Primenenie kolichestvennykh metodov dlya issledovaniya protsessov reformirovaniya gosudarstvennoi sluzhby] // Questions of the public and municipal management [Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya]. 2015. N 2. P. 147–172. (rus)
5. Kushlin V. I., Ustenko V. S. *Reforming of state service as a factor of management of social and economic development (experience of the developed countries)* [Reformirovanie gosudarstvennoi sluzhby kak faktor upravleniya sotsial'no-ekonomicheskim razvitiem (opyt razvitykh stran)] // Modern technologies of management [Sovremennyye tekhnologii upravleniya]. 2015. N 5 (53). P. 42–47. (rus)

6. Mamichev N.G. *Social mechanisms of management of the state civil service of the subject of the Russian Federation* [Sotsial'nye mekhanizmy upravleniya gosudarstvennoi grazhdanskoj sluzhboj sub"ekta Rossijskoj Federatsii]: dissertation. M. : RAGS, 2011. 175 p. (rus)
7. Nechiporenko V.S. *Theory and organization of state service* [Teoriya i organizatsiya gosudarstvennoj sluzhby]: Course of lectures. M. : RAGS publishing house, 2008. 275 p. (rus)
8. Ovcharenko R.K. *Formation of a control system of the state civil service of the territorial subject of the Russian Federation* [Stanovlenie sistemy upravleniya gosudarstvennoi grazhdanskoj sluzhboj sub"ekta RF] // Power [Vlast']. 2012. N 1. P. 45–48. (rus)
9. Turchynov A. I. *Subject of management of state service of Russia: formation problems* [Sub"ekt upravleniya gosudarstvennoj sluzhboj Rossii: problemy formirovaniya] // Public administration [Gosudarstvennaya sluzhba]. 2004. N 1 (27). P. 14–19. (rus)
10. Cherepanov V.V. *Bases of state service and personnel policy* [Osnovy gosudarstvennoj sluzhby i kadrovoi politiki] / 2nd edition. M. : Unity, 2014. 214 p. (rus)
11. Barabashev A.G., Klimenko A.V. *Russian Government Changes and Performance* // Chinese Political Science Review. 2017. Vol. 2, N 1. P. 22–39.
12. Elling R., Thompson L. *Human Resource Problems and State Management Performance across Two Decades: The Implications for civil Service Reform* // Review of Public Personnel Administration. 2006. N 26. Vol. 4. P. 302–334.
13. Fernandez S., Resh W.G., Moldogaziev T., Oberfield Z.W. *Assessing the Past and Promise of the Federal Employee Viewpoint Survey for Public Management Research: A Research Synthesis* // Public Administration Review. 2015. Vol. 75. Iss. 3. P. 382–394.
14. Tatham M., Bauer M.W. *The State, the Economy, and the Regions: Theories of Preference Formation in Times of Crisis* // Journal of Public Administration Research and Theory. 2016. Vol. 26. N 4. P. 631–646.

О направлениях совершенствования механизмов стратегического планирования и мониторинга развития территорий*

DOI 10.22394/1726-1139-2017-5-96-102

Семенов Сергей Александрович

Российский университет дружбы народов (Москва)
Заведующий кафедрой государственного и муниципального управления
Кандидат экономических наук, доцент
sas29120@gmail.com

Филатова Ольга Викторовна

Российский университет дружбы народов (Москва)
Старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления
Ответственный за научно-исследовательскую работу студентов на факультете гуманитарных и социальных наук
Кандидат социологических наук
o.filatova87@gmail.com

РЕФЕРАТ

В статье обосновывается необходимость совершенствования механизмов стратегического планирования и мониторинга развития территорий с учетом положений современного законодательства в данной сфере (ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»). Анализируются возможные направления совершенствования регулирования. Отмечается, что стратегическое планирование и мониторинг являются взаимосвязанными процессами и требуют комплексного подхода к их разработке. В качестве основных направлений совершенствования механизмов стратегического планирования и мониторинга развития территорий выделены формализация системы целей развития, создание модели оценки условий и ограничений развития территорий, формирование и/или адаптация существующего аналитического инструментария поддержки принятия стратегических решений и методических рекомендаций по его применению. Авторы обозначают актуальные направления исследований по тематике стратегического планирования и мониторинга развития территорий, а также ее перспективы для подготовки кадров в сфере государственного и муниципального управления.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

стратегическое планирование, мониторинг, развитие территорий, система целей стратегического развития

Semenov S. A., Filatova O. V.

About the Directions of Improvement of Mechanisms of the Strategic Planning and the Territory Development Monitoring

Semenov Sergey Aleksandrovich

Russian Peoples' Friendship University (Moscow, Russian Federation)
Head of the Chair of the State and Municipal Management
PhD in Economics, Associate Professor
sas29120@gmail.com

* Работа выполнена в рамках инициативной НИР №100804-0-000 «Разработка методических рекомендаций по совершенствованию механизмов стратегического планирования и мониторинга развития территорий».

Filatova Olga Viktorovna

Russian Peoples' Friendship University (Moscow, Russian Federation)

Lecturer of the Chair of the State and Municipal Management

Responsible for scientific and research work of students at faculty of humanitarian and social sciences

PhD in Sociology

o.filatova87@gmail.com

ABSTRACT

The article justifies the necessity of improvement of mechanisms the strategic planning and the territory development monitoring in the circumstances of the actual legislation in this sphere (Federal Law «About the strategic planning in Russian Federation»). The article analyses the possible directions of the improvement of the actual regulation. It is mentioned that the strategic planning and monitoring are the related processes and they demand complex approach to their elaboration. The formalisation of the system of development goals, the creation of the model of the evaluation of the conditions and limitation of territory development, the creation and/or adaptation of the existing analytical instruments of the strategic decision making and the methodical recommendations for its application are mentioned as the main directions of the improvement of the mechanisms of the strategic planning and the territory development. The authors indicate the actual research directions in the field of strategic planning and territory development monitoring and its perspectives for the public administration education.

KEYWORDS

strategic planning, monitoring, territory development, the system of goals of the strategic development

Основным документом, регулирующим деятельность по стратегическому планированию в РФ, является Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ (далее — Закон). Этот системообразующий Закон задает предпосылки для осмысленной деятельности по планированию развития страны в целом, а также отдельных территорий или функциональных видов деятельности, в частности. Появление Закона, по идее, закрывает существующую системную «дыру», в которую проваливается стратегическое нормотворчество отдельных территорий/регионов и функциональных видов деятельности/отраслей, теряя значительную часть смысла и не имея условий для разумной целеориентации планов, интеграции усилий и координации деятельности.

Очевидно, что стратегия системы не может быть построена из суммы стратегических интересов ее элементов, а сохранение такой ситуации десятками лет приводит к комбинации волюнтаризма решений в борьбе за общесистемные ресурсы и необходимости «ручного» управления для обеспечения хоть какого-то развития. Закон был необходим, и он появился, но, по мнению авторов, требуется доработка его механизмов.

В Законе содержатся общие принципы стратегического планирования, перечислены полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в этой сфере, значительное внимание уделено требованиям к необходимым документам (8 глав из 15). В Законе неоднократно говорится о мониторинге реализации стратегий и программ развития регионов¹. Что касается механизмов стратегического планирования, то они затронуты в общем виде. При этом в практике государственного и муниципального управления важно иметь универсальные по структуре и однозначно понимаемые исполнителями системообразующие регулятивы. Разночтения в их понимании делают трудновыполнимой и, как минимум, малоэффективной деятельность по планированию и прогнозированию развития страны в целом и отдельных территорий в частности.

¹ Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ (с изм. и доп. от 03.07.2016 № 277-ФЗ).

Для практического применения Закона, а также для создания и корректировки локальных стратегий развития регионов и муниципалитетов становится актуальным совершенствование комплекса нормативных и правовых актов, формирующих механизмы стратегического планирования и мониторинга развития территорий. Основными потребителями результатов таких исследований чаще являются практики в области государственного и муниципального управления, они интересны, прежде всего, возможностями имплементации теоретически разработанных в рамках смежных научных дисциплин методик оценки территориального развития и механизмов стратегического планирования.

К исследованиям разных аспектов стратегического планирования и мониторинга территориального развития в настоящее время проявляют интерес ученые, работающие в рамках самых разнообразных тематик, что в совокупности с присущей стратегическому планированию, как объекту исследования, многоаспектностью определяет широту спектра затрагиваемых проблем. Так, на общегосударственном уровне стратегическое управление прежде всего связывают с развитием программно-целевого управления, упоминается о необходимости соответствия стратегических целей и показателей конечных результатов, а также необходимости учитывать социальный характер целей программ [8], однако обоснованных практических рекомендаций по формированию таких комплексов для создания стратегий социально-экономического развития регионов на сегодняшний день не существует.

Достаточно активно исследуются вопросы стратегического планирования на муниципальном уровне [3; 5; 8], в частности, отмечается необходимость согласования стратегического, территориального и инфраструктурного планирования на муниципальном уровне [5]. В исследованиях, посвященных оценке городского стратегического планирования, отмечается относительно слабое развитие практик городского стратегического развития, являющихся, с одной стороны, формальным документом, а не осознанно необходимым решением, с другой — одним из механизмов контроля за деятельностью администрации [2], что во многом определяет содержание и качество документов.

Затрагиваются проблемы стратегического планирования неурбанизированных территорий, отмечается необходимость унификации этих процессов [1]. Оценивать программы стратегического развития предлагается в соответствии с ожидаемыми результатами мероприятий и целями развития [6; 4]. Среди проблем называют формальное отношение к стратегическому планированию [4], неготовность служащих к переходу на проектно-программный стиль работы, погрешности системы оценки программ [6]. Тематика мониторинга развития территорий остается практически неисследованной. Тем не менее, то внимание, которое в Законе уделено вопросу мониторинга программ стратегического развития территорий и, следовательно, необходимость реализации этих положений, делает актуальным анализ мониторинга как процесса, связанного со стратегическим планированием.

Несмотря на то, что в исследованиях косвенным образом периодически отмечается необходимость построения взаимосвязанной системы стратегического планирования и мониторинга развития территорий, на данный момент не разработано непротиворечивых регулятивов и механизмов для данной деятельности. Поэтому цель данной статьи — выявить основные направления совершенствования существующих механизмов стратегического планирования и мониторинга развития территорий, учитывая взаимосвязь этих процессов.

На наш взгляд, изучать и «настраивать» работу процессов планирования и мониторинга в системе стратегического управления следует совместно, поскольку они являются связанными, взаимообуславливающими. Результаты мониторинга развития могут стать основанием для выводов о корректности выбора и примене-

ния механизмов стратегического планирования, а реализация механизмов планирования, в свою очередь, требует подстройки системы мониторинга. В настоящее время такой взаимоувязки обнаружить не удастся. Мониторинг практически везде организован «сам по себе» и отражает лишь желаемые результаты (итоговые или по временным периодам). Решение проблемы взаимосвязи стратегического планирования и мониторинга развития территорий является существенным элементом для налаживания практической деятельности по стратегическому планированию. Это возможно при параллельной разработке регулятивов и методик для обоих видов деятельности, которая дает возможность изначально сформировать комплексную и более-менее непротиворечивую систему стратегического управления территорией.

Как представляется, при сегодняшнем уровне развития правовой базы стратегического планирования, механизмы планирования и мониторинга развития территорий могут совершенствоваться в следующих направлениях, не имеющих однозначно заданных регулятивами (и даже общепринятыми в научной среде) решений:

1. Формирование понимания и формализация описания системы целей развития территории. Трудно не согласиться с Сенекой, что «... если не знаешь гавани, к которой плыть, то никакой ветер не попутный», но единой трактовки целей или системы целей развития территорий не существует. Однозначность понимания системы целей дает еще сравнимость альтернатив по средствам, механизмам, результатам и мониторингу. А еще становится принципиально возможной разработка единых рекомендаций, универсального инструментария, сравнения разных территорий по результатам и результативности. Поэтому система целей является основой, без которой едва ли возможна разработка системы мониторинга, позволяющей дать реальную оценку развития территории.

В ФЗ целеполагание трактуется как деятельность по определению приоритетов социально-экономического развития на федеральном уровне (ст. 3), а стратегическое планирование предусмотрено как на уровне субъекта, так и на муниципальном уровне (ст. 1, п. 2). Хотя общая идея правильная — стратегическое планирование действительно направлено на социально-экономическое развитие страны в целом, представляется, что отсутствие отсылки в трактовке целеполагания на системность целей федерального, регионального и муниципального уровней противоречит духу закона и сути стратегического планирования. Определение стратегии социально-экономического развития субъекта РФ и муниципального образования также не подразумевает наличия системы целей разных уровней.

О согласованности целей документов стратегического планирования федерального и регионального уровней упоминается только применительно к полномочиям органов государственной власти (ст. 4). В ряде положений ФЗ также есть отсылка на согласование целей федерального и регионального уровней (см. ст. 7, пп. 2, 12; ст. 21, п. 6). Однако системность целей стратегического развития подразумевает не просто согласование целей, то есть их непротиворечивость, а взаимное обеспечение достижения целей каждого уровня.

2. Создание модели оценки условий и ограничений стратегий развития территорий. Наличие такой модели дает методические ориентиры для разработчиков локальных и отраслевых стратегий и систем мониторинга. Модель подразумевает оценку внешних и внутренних факторов, обуславливающих не только принципиальную возможность реализации стратегии, но и перспективы дальнейшего развития территорий, отраслей и отдельных видов деятельности, выбранных в качестве приоритетных, учет внешних и внутренних факторов влияния на ход процесса развития. Это возможно при учете изменений условий и ограничений при создании такой модели. Она может быть основана на известных методиках оценки условий и ограничений (SWOT, PEST-анализ), однако требуется адаптация к по-

требностям стратегического планирования и последующего мониторинга. Моделирование процесса оценки позволяет обозначить его основные этапы, при этом оставляя пространство для маневра при оценке конкретных стратегий.

3. Разработка нового, адаптация (к специфике объекта) существующего и формирование методик использования в стратегическом планировании специального аналитического инструментария для поддержки принятия стратегических решений. В качестве одного из инструментов анализа уровня развития основных видов хозяйственной деятельности на территории целесообразно использовать многофакторные аналитические матрицы [7]. Данный инструмент является адаптированной для государственного и муниципального управления версией матрицы McKinsey [9].

Многофакторные матрицы для поддержки принятия стратегических решений по развитию территорий предполагают экспертную оценку привлекательности (востребованности) для территории и конкурентоспособности анализируемого вида деятельности. Каждый вид деятельности по результатам экспертных оценок получает средние интегральные оценки привлекательности и конкурентоспособности. Итоги такого оценивания представляются в виде определения местоположения анализируемого вида деятельности в системе координат, где одна из осей предполагает оценку привлекательности вида деятельности для региона по стобалльной шкале, другая — оценку его конкурентоспособности, также по стобалльной шкале.

Такой инструмент позволяет на экспертном уровне оценить состояние видов деятельности в регионе/муниципальном образовании, дать обоснованную оценку перспектив их дальнейшего развития, в том числе возможности поддержки. Методика также позволяет продемонстрировать «стратегически узкие места» для каждого вида деятельности, которые дают основания для изменений и разработки программы развития анализируемого вида деятельности.

Таким образом, в настоящее время существует потребность в развитии системы стратегического планирования и ее связывании с системой мониторинга развития территорий. В числе основных направлений развития механизмов стратегического планирования можно назвать следующие: системный подход к стратегическому целеполаганию на всех уровнях управления (федеральном, региональном и муниципальном); создание модели оценки условий и ограничений стратегий развития территорий и аналитического инструментария для принятия стратегических решений.

Перечисленные направления развития обусловлены проблемами реализации существующего законодательства и требуют дальнейших исследований и формирования на их основе методических рекомендаций для практиков в сфере государственного и муниципального управления. Исследования в области стратегического развития будут востребованы до тех пор, пока человек не перестанет думать о будущем. Представляется, что на сегодняшний день актуальными являются исследования, направленные на создание методологии и методики мониторинга развития территорий, создание аналитического инструментария с целью разработки рекомендаций для практиков, а также сравнительные исследования результатов реализации уже существующих стратегий.

Тематика стратегического планирования и мониторинга развития территорий имеет значительный потенциал для подготовки будущих управленцев. На кафедре ГМУ в РУДН проводятся исследования в этой сфере, а наработки интегрируются в учебный процесс для магистров и бакалавров направления подготовки «Государственное и муниципальное управление», в том числе в рамках проектного объектно ориентированного научно-исследовательского семинара для студентов магистратуры. Элементы стратегического планирования в учебном и научно-исследовательском процессе не только дают возможность получить целостное представление об объекте изучения, но и способствуют формированию специфического мышления

у будущих управленцев, характеризующегося способностью видеть объект управления как сложную систему взаимосвязанных и взаимодействующих элементов и установкой на ее развитие.

Литература

1. Белякова Г. Я., Шевелева Р. Н. Методические подходы к формированию стратегий развития муниципальных образований неурбанизированных территорий // *Фундаментальные исследования*. 2016. № 8 (часть 1). С. 102–106.
2. Маковкина С. А. Методические подходы к оценке городского стратегического планирования // *Муниципалитет: экономика и управление [Электронный ресурс]*. URL: <http://municipal.uapa.ru/ru/issue/2012/02/04/> (дата обращения: 21.03.2017).
3. Маковкина С. А. Методические рекомендации по совершенствованию системы стратегического планирования социально-экономического развития крупных муниципальных образований РФ // *Муниципалитет: экономика и управление [Электронный ресурс]*. URL: <http://municipal.uapa.ru/en/issue/2014/01/06/> (дата обращения: 21.03.2017).
4. Минченко О. С. Подходы к оценке целевых программ в российской практике // *Вопросы управления*. 2012. № 4 (21) [Электронный ресурс]. URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2012/04/02/> (дата обращения: 21.03.2017).
5. Пузанов А., Попов Р., Ланцев Д. Методические рекомендации по оптимизации стратегического планирования на муниципальном уровне [Электронный ресурс]. URL: http://www.urbanecoponics.ru/sites/default/files/4129_import.pdf (дата обращения: 21.03.2017).
6. Селиверстова Н. И. Оценка государственных программ Российской Федерации как компонента государственного стратегического управления [Электронный ресурс]. URL: http://ars-administrandi.com/article/Seliverstova_2014_4.pdf (дата обращения: 21.03.2017).
7. Barabashev Alexey G., Semenov Sergey A. Shaping the Analytic Matrix for Development Planning in the Territories: the Kamchatka, Russia Case // *Public Administration Issues*. 2015. Special Issue. P. 7–20.
8. David Spacek. Strategic Management in Public Administration: Observations from the Czech Regional Self-Government // *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. Volume VII, Number 2, Winter 2014/2015, Special issue: Strong Local Governments: Community, Strategy, Integration. P. 135–150.
9. *Enduring Ideas: The GE-McKinsey nine-box matrix (2008)*. September [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mckinsey.com/business-functions/strategy-and-corporate-finance/our-insights/enduring-ideas-the-ge-and-mckinsey-nine-box-matrix> (дата обращения: 21.03.2017).

References

1. Belyakova G. Ya., Shevelyova R. N. *Methodical approaches to formation of strategies of development for municipalities of not urbanized territories* [Metodicheskie podkhody k formirovaniyu strategii razvitiya munitsipal'nykh obrazovaniy neurbanizirovannykh territorii] // *Basic researches [Fundamental'nye issledovaniya]*. 2016. N 8 (part 1). P. 102–106. (rus)
2. Makovkina S. A. *Methodical approaches to an assessment of city strategic planning* [Metodicheskie podkhody k otsenke gorodskogo strategicheskogo planirovaniya] // *Municipality: economy and management [Munitsipalitet: ekonomika i upravlenie] [An electronic resource]*. URL: <http://municipal.uapa.ru/ru/issue/2012/02/04/> (date of the address: 21.03.2017). (rus)
3. Makovkina S. A. *Methodical recommendations about improvement of system of strategic planning of social and economic development of large municipalities of the Russian Federation* [Metodicheskie rekomendatsii po sovershenstvovaniyu sistemy strategicheskogo planirovaniya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya krupnykh munitsipal'nykh obrazovaniy RF] // *Municipality: economy and management [Munitsipalitet: ekonomika i upravlenie] [An electronic resource]*. URL: <http://municipal.uapa.ru/en/issue/2014/01/06/> (date of the address: 21.03.2017). (rus)
4. Minchenko O. S. *Approaches to an assessment of target programs in the Russian practice* [Podkhody k otsenke tselevykh programm v rossiiskoi praktike] // *Questions of management [Voprosy upravleniya]*. 2012. N 4 (21) [An electronic resource]. URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2012/04/02/> (date of the address: 21.03.2017). (rus)
5. Puzanov A., Popov R., Lantsev D. *Methodical recommendations about optimization of strategic planning at the municipal level* [Metodicheskie rekomendatsii po optimizatsii strategicheskogo

- planirovaniya na munitsipal'nom urovne] [An electronic resource]. URL: http://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/4129_import.pdf (date of the address: 21.03.2017). (rus)
6. Seliverstova N. I. *Assessment of state programs of the Russian Federation as component of the state strategic management* [Otsenka gosudarstvennykh programm Rossiiskoi Federatsii kak komponenta gosudarstvennogo strategicheskogo upravleniya] [Electronic resource]. URL: http://ars-administrandi.com/article/Seliverstova_2014_4.pdf (date of the address: 21.03.2017). (rus)
 7. Barabashev Alexey G., Semenov Sergey A. *Shaping the Analytic Matrix for Development Planning in the Territories: the Kamchatka, Russia Case* // Public Administration Issues. 2015. Special Issue. P. 7–20.
 8. David Spacek. *Strategic Management in Public Administration: Observations from the Czech Regional Self-Government* // The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy. Volume VII, Number 2, Winter 2014/2015, Special issue: Strong Local Governments: Community, Strategy, Integration. P. 135–150.
 9. Enduring Ideas: The GE-McKinsey nine-box matrix (2008). September [An electronic resource]. URL: <http://www.mckinsey.com/business-functions/strategy-and-corporate-finance/our-insights/enduring-ideas-the-ge-and-mckinsey-nine-box-matrix> (date of the address: 21.03.2017).

Специфика менеджмента знаний в новых малых организациях

DOI 10.22394/1726-1139-2017-5-103-111

Гапоненко Александр Лукич

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва)
Институт бизнеса и делового администрирования
Заведующий кафедрой менеджмента
Доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ
gapon7@gmail.com

Мясоедов Павел Сергеевич

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва)
Аспирант
pmyasoedov-12@edu.ranepa.ru

РЕФЕРАТ

В статье раскрывается роль неявных знаний в успехе современной малой организации. Также описывается изменение в соотношении в современных малых организациях между «твердыми» факторами конкурентоспособности (новые технологии, новые товары) и «мягкими» факторами, среди которых — знания, корпоративная культура. Показываются специфические методы менеджмента для создания, развития неявных знаний и последующего управления ими внутри малых организаций. Среди методов упоминается управление по ценностям, благодаря которому культивируется приверженность сотрудников общим задачам и доверие среди коллектива внутри малых организаций. Тренд на увеличение количества малых организаций, достигающих успеха в долгосрочной перспективе именно благодаря неявным факторам конкурентоспособности, так как их намного сложнее повторить или перенять в конкурентной борьбе, также отмечается в статье.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

неявные знания как фактор успеха, менеджмент в малой коммерческой организации, индивидуальные знания, коллективные знания, конкурентные преимущества, управление неявными знаниями, корпоративная культура, обучающаяся организация, управление по ценностям

Gaponenko A. L., Myasoyedov P. S.

Specifics of Knowledge Management in the New Small Organizations

Gaponenko Alexander Lukich

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russian Federation)
Institute of business studies
Head of the Chair of Management
Doctor of Science (Economics), Professor, Honored Worker of Science of the Russian Federation
gapon7@gmail.com

Myasoyedov Pavel Sergeevich

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russian Federation)
Graduate student
pmyasoedov-12@edu.ranepa.ru

ABSTRACT

In the article, the role of implicit knowledge in success of the modern small organization reveals. Also change in the balance in the modern small organizations between “hard” fac-

tors of competitiveness (new technologies, new goods) and “soft” factors among which — knowledge, corporate culture is described. Specific methods of management for creation, development of implicit knowledge and the subsequent management in the small organizations are shown. Among methods is mentioned management on values thanks to which the commitment of employees to the general tasks and trust among collective in the small organizations is cultivated. The trend on increase in number of the small organizations achieving success in a long-term outlook exactly thanks to implicit factors of competitiveness as it is much more difficult to repeat or adopt them in competitive fight is also noted in the article.

KEYWORDS

implicit knowledge as success factor, management in the small commercial organization, individual knowledge, collective knowledge, competitive advantages, management of implicit knowledge, corporate culture, the studying organization, management on values

Развитие современного менеджмента обычно рассматривается на примере организаций, закрепившихся на рынке и имеющих относительно устойчивое положение. Более того, обычно рассматривают средние и крупные организации. В то же время представляет интерес рассмотрение тенденций развития современного менеджмента в рамках стартапов, то есть в рамках молодых организаций предпринимательского типа, которые переживают период своего становления или первый этап своего развития. Менеджмент таких организаций обладает спецификой, он отличается от менеджмента средних и даже крупных организаций, при этом он отличается и от менеджмента малых, но уже устоявшихся организаций, существующих относительно давно.

Менеджмент молодых малых организаций предпринимательского типа обладает спецификой по двум причинам. Первая — организация еще не полностью сформировалась, она только начинает свое развитие. Вторая — это, как правило, маленькая организация, количество работников в ней относительно небольшое.

Как и в какой степени изменился менеджмент в последние годы? На этот вопрос в свое время отвечали П. Друкер, Т. Питерс, Г. Хэмел [4; 11; 16], О. С. Виханский, Г. Б. Клейнер, В. Л. Макаров, И. П. Маличенко, А. И. Наумов [1; 5; 6; 9; 10]. Дискуссии продолжаются. В то же время они не в полной мере отвечают на вопрос о том, как и в каких пределах изменился менеджмент в молодых организациях. На самом деле менеджмент меняется не только в устоявшихся, но и в молодых зарождающихся организациях. При этом он обретает свою специфику, которой обладают основные функции управления (анализ, планирование, организация, стимулирование и контроль). Весьма специфично и управление знаниями. В данной статье рассматривается специфика управления знаниями в молодых организациях предпринимательского типа, находящихся в стадии своего становления и первоначального развития.

Традиционно под знанием подразумевается только индивидуальное знание, то есть знание отдельного человека. В современной управленческой науке все чаще стали говорить о коллективных знаниях, то есть о «знаниях» группы, коллектива. При этом подразумевается, что групповые знания не являются лишь суммой знаний индивидуумов, входящих в эту группу. Эти знания могут проявляться в виде тех или иных документов, в соответствие с которыми осуществляется деятельность той или иной организации, а также регламентов работы, в виде лицензий. К групповым знаниям можно также отнести корпоративную культуру, доверие, которое сформировалось внутри коллектива, навыки совместной деятельности, в частности, навыки коллективных обсуждений.

Таким образом, знания разделяются на индивидуальные и коллективные. Имеется также разделение между явными и неявными знаниями. Впервые о неявных

знаниях в научной литературе стал говорить М. Полани, который предложил различать эксплицитные (явные) и тацитные (неявные) знания. Отличительным признаком явных знаний является их готовность к кодификации. Другими словами, явное знание можно выразить с помощью слов и цифр или с помощью аудио- или видеозаписи. В кодифицированном виде его можно передать другому лицу или множеству лиц. Это могут быть тексты, спецификации, руководства, другие документы, это также могут быть аудио- или видеозаписи. К явным знаниям относятся знания о той или иной технологии, знания о продукте, о способах его создания, о способах его продажи, знания о людях, об их квалификации и возможностях.

Неявное знание не формализуется, оно обычно заключается в умениях и навыках, а также в верованиях, идеалах и ценностях. Иногда оно связано с интуицией, наличием сложно измеримого предпринимательского или лидерского потенциала. Данный вид знаний может существовать лишь вместе с обладателем знаний, то есть с их носителем. Таким носителем может выступать отдельный человек или группа лиц.

К неявному индивидуальному знанию можно отнести навыки и умения техника, менеджера, специалиста по продажам, токаря шестого разряда, опытного программиста. К этому виду знаний можно отнести умения танцовщицы, акварелиста, специалиста по дизайну жилых помещений. Такие знания чаще называются навыками. Они представляют собой результат многолетней практики, учебы, тренировки. Об этом виде знаний, в частности, М. Полани говорил, что люди знают больше, чем способны рассказать.

Не только навыки составляют содержание неявных знаний. К ним относятся ценности, которые имеют отдельные люди, а в случае коллективных неявных знаний — которые люди разделяют. К ним также относятся ментальные модели, то есть паттерны, по которым идет обычно наша мысль, а за ней следует наше поведение.

Неявные знания, как правило, нельзя передать в кодированной форме. Другими словами, нельзя написать самоучитель по классическому балету, нельзя написать руководство по написанию картин, нельзя по книгам научиться и стать предпринимателем или лидером. Эти знания могут быть переданы лишь в процессе тренинга, а также в процессе накопления личного и коллективного опыта.

Неявные знания могут быть переданы лишь в процессе относительно длительных тренингов. Иногда неявные знания приобретаются в процессе опыта, иногда — в результате повторяющихся тренировок. Так, например, умение писать картины, говорить на иностранном языке, кататься на сноуборде может быть приобретено в результате длительных тренировок, как правило, при участии тренера, учителя.

Индивидуальные неявные знания могут составить устойчивые конкурентные преимущества организации. К ним относятся, прежде всего, способности отдельных работников, их навыки, их талант, которые часто являются не столько результатом длительного изучения какого-либо предмета, сколько результатом тренировки в процессе той или иной деятельности. Руководители организаций во всем мире все чаще стали говорить об управлении талантами как о способе повысить конкурентоспособность организации.

В малых молодых организациях мы видим все упомянутые виды знаний — не только индивидуальные, но и коллективные, не только явные, но и неявные. В малых организациях очень важно, чтобы с самого начала ядро этой организации составляли люди, обладающие талантами — талантом лидера, талантом предпринимателя, талантом финансиста, талантом технологического специалиста и пр.

Неявные знания становятся одним из конкурентных преимуществ многих стартапов. Эти неявные знания могут быть индивидуальными, тогда они проявляются в виде талантливых людей, составляющих команду проекта. Они могут быть кол-

лективными, и могут проявляться в виде корпоративной культуры, навыков совместных обсуждений, доверия между членами команды, а также доверия, которое возникает и укрепляется во взаимодействии с клиентами. Для молодой организации очень важно наличие доверия внутри коллектива [7; 15], также важна для успеха мощная корпоративная культура, и что очень важно — коллективные навыки совместных обсуждений.

Неявные знания сложно дублировать. Их зачастую невозможно скопировать. Именно поэтому они могут стать основой долгосрочных конкурентных преимуществ. Долгосрочность в данном случае возникает именно в связи с тем, что неявные знания невозможно (или достаточно сложно) скопировать, их нельзя после изучения перенести в другую организацию.

Часто это обстоятельство недооценивается в рамках молодых и небольших организаций. Они делают упор на явные знания, которые позволяют производить новый продукт, или использовать новую технологию. Однако в современной экономике все ноу-хау, новые технологии, новые продукты могут быть дублированы, клонированы, воспроизведены в рамках другой организации. В связи с этим на первый план выходят конкурентные преимущества, базирующиеся на неявных знаниях, в том числе преимущества уникальной команды талантливых людей, способность быстро адаптироваться к меняющимся условиям, корпоративный дух, конструктивные взаимоотношения со стейкхолдерами, базирующиеся на взаимном доверии.

Традиционно в научной литературе конкурентные преимущества рассматриваются в связи с техническим или технологическим превосходством, которые дают возможность либо снизить издержки, либо произвести уникальный, дотоле неизвестный продукт. В последнее время, а точнее в последнее десятилетие, такие преимущества теряют былую силу. Они не дают возможность построить устойчивую конкурентную позицию в силу того, что информация распространяется достаточно быстро, а в последние годы — еще быстрее. Другие предприятия-конкуренты могут новую информацию конвертировать в новые технологии и новые продукты, и они могут сегодня это сделать достаточно быстро. Другими словами, предприятия становятся все более гибкими. Они способны адаптироваться к изменениям все быстрее, что выражается в коротких и все уменьшающихся сроках реализации технических и технологических инноваций. В этих условиях техническое или технологическое превосходство носит все более краткосрочный и быстро преходящий характер.

Вновь возникшее предприятие не сможет долго удерживать технологическое преимущество и на этом построить свою конкурентную политику. Ярким примером может служить конкуренция между интеграторами услуг такси в крупных городах. Первоначально возникнув, они были уникальны, но затем возникли аналогичные компании. Конкуренция между ними привела к ценовым войнам, изначально интересный бизнес потерял свою первоначально высокую инвестиционную привлекательность для новых игроков.

Распространение новых технологий, новых товаров и новых услуг происходит все быстрее, поэтому в современном мире конкурентное преимущество не может долго базироваться на технологической новинке. Такое преимущество эфемерно, оно имеет очень короткий жизненный цикл и в связи с этим требует своего специфического управления. В этих условиях все больший удельный вес приобретают преимущества, базирующиеся на неявных знаниях. Среди них позитивная корпоративная культура, навыки совместных действий, командный дух и пр.

Таким образом, конкурентные преимущества, базирующиеся на явных знаниях, уже не играют такой значительной роли, какую они играли ранее. Эти преимущества перестают быть устойчивыми, то есть такими, которые могут действовать в течение

значимого периода времени. В то же время среди устойчивых преимуществ остаются преимущества, базирующиеся в основном на неявных знаниях. В этих условиях значимость таких преимуществ возрастает.

Встает вопрос о том, как сформировать устойчивые преимущества, базирующиеся на неявных знаниях. Опыт развития многих компаний, добившихся успеха в своей сфере, ставших лидерами в конкурентной борьбе, показывает, что в этих компаниях одним из значимых факторов конкурентоспособности стала корпоративная культура. Заметим, что корпоративная культура относится к коллективным неявным знаниям и ее достаточно сложно скопировать и перенести в условия другой компании. В молодых организациях, когда коллектив недавно сформировался и относительно нестабилен, вопросы формирования позитивной корпоративной культуры требуют повышенного внимания. В этих организациях приобретают приоритетное значение вопросы корпоративной этики, т. е. ценности, разделяемые работниками, правила, принимаемые членами организации. Корпоративная этика — это не только общепринятые принципы и нормы работающих в коллективе людей, но и их отношение к работе, их привычки и критерии оценки себя и окружающих.

Этические ценности в молодой организации очень важны. Именно вовлеченность в общее дело, работа с полной отдачей сил характеризуют многие успешные проекты, которые развились из маленького стартапа в мощную и успешную организацию.

Еще один компонент неявных коллективных знаний — доверие. Доверие — важный фактор конкурентоспособности организации. Важным является прежде всего доверие во взаимоотношениях компании со стейкхолдерами. На практике это отражается, в частности, в том, что все контрагенты ценят в своих отношениях выполнение договоренностей, стабильность и долгосрочность взаимодействия, знание того, что данные обещания будут выполнены.

Доверительные отношения важны не только во взаимоотношениях между партнерами организации, но и между ее работниками. Добиться высокого доверия внутри организации непросто. Формированию таких отношений способствуют, в частности, четко прописанные и обсуждаемые правила. Важным фактором построения доверия внутри коллектива становится соблюдение этих правил руководителем. В молодых организациях часто не удается сразу же завоевать доверие во внешней среде. Тем более важным становится повышенный уровень доверия внутри организации. Высокий уровень доверия не только ведет к повышению слаженности действий, но и является залогом снижения внутренних транзакционных издержек, а также приводит к формированию работоспособной команды единомышленников, что так важно при формировании нового бизнеса.

Управлять неявными знаниями достаточно сложно. Опыт показывает, что традиционные подходы перестают работать. Нельзя управлять неявными знаниями путем приказов, стимулирующих надбавок, жесткого контроля и управленческой иерархии. Традиционные методы менеджмента в ряде случаев оказываются бессильными. Нельзя скомандовать: «Будьте креативными, предприимчивыми, приверженными высоким социальным стандартам, укрепляйте конструктивные ценности». Нельзя выпустить приказ о необходимости увеличения уровня вовлеченности на 20% к концу календарного года. Невозможно стимулировать приверженность.

В то же время имеются предпосылки, за счет которых формируются условия для креативности, предприимчивости, повышения творческой активности, вовлеченности персонала. Так, по мнению Джулии Гебауэр, исследователя вовлеченности сотрудников, для этого необходимы как минимум три фактора: 1) широкие возможности для профессионального развития работников; 2) нацеленность организации, в которой они работают, на решение значимых для общества задач, отражение данного стремления в миссии компании и реальные шаги по реализации

этой миссии; 3) четкое и последовательное соблюдение этических принципов и ценностей руководителями компании, представляющими собой пример для подчиненных [16, с. 164].

При рассмотрении вопросов управления явными и неявными знаниями нельзя не упомянуть о мощном современном концепте — о формировании обучающейся организации [12; 13]. Обучающаяся организация — это организация, которая одновременно и учится сама, т. е. меняется под воздействием новых условий, и учит свой персонал, формирует условия для конструктивного обмена знаниями. Она способствует развитию не только знаний, но и умений и навыков, а также развитию общих ценностей. Она не только занимается непосредственным обучением, но и формирует новые способности сотрудников, среди которых — способности к обучению. Не надо думать, что обучение в ней осуществляется лишь в традиционных формах (семинары, тренинги и т. д.). Обучение может происходить и в рамках ежедневной деятельности, и в процессе обмена опытом, а также в рамках наставничества. Формированию обучающейся организации способствуют коллективные обсуждения, мозговые атаки, стратегические сессии, деятельность креативных групп, занимающихся развитием продуктов или видов услуг и пр.

В обучающейся организации происходит приращение не только явного, но, что существенно более важно, и неявного знания. Обычно это обстоятельство забывается. На самом деле происходит не только передача когнитивной составляющей, но других элементов знаний: трансформируются ментальные модели, меняется картина мира, изменяются ценности и убеждения. Как справедливо отмечает Р. Е. Куинн, при построении позитивной организации, в которой действуют вовлеченные и воодушевленные работники, важным фактором становится формирование и расширение так называемых ментальных карт [8].

Один из аспектов современного менеджмента знаний — это формирование корпоративной культуры, ориентированной на свободный обмен знаниями. Если формируется культура такого рода, то между сотрудниками вырастает доверие, в рамках дискуссий, командной работы формируется атмосфера общей вовлеченности в общее дело [2]. Доверие между компанией и ее стейкхолдерами является ключевым фактором в достижении компанией успеха [14]. На этом основывается новый подход к формированию стратегических конкурентных преимуществ, основанных на устойчивых и доверительных отношениях организации и ее стейкхолдеров (см. рис. 1).

Формированию лояльности потребителей, а также лояльности сотрудников, привязанности поставщиков, приверженности инвесторов, способствует оправдание их ожиданий в деятельности компании. Центральным моментом повышения доверия стейкхолдеров по отношению к компании является формирование сети взаимодействия на основании построения доверительных долгосрочных отношений. Центральной задачей любой молодой организации становится завоевание доверия среди стейкхолдеров и продвижение позитивного имиджа всей организации. В современных условиях это достигается не только высоким качеством обслуживания, но и продвижением в социальных сетях, развитием новых видов коммуникации.

Обучение становится сегодня одной из функций менеджмента. Предметом обучения становится обретение навыков, способствующих индивидуальному и коллективному обмену знаниями. В частности, предметом обучения все чаще становятся навыки совместных обсуждений, навыки работы в группе, а для группового обучения — обретение навыков командного взаимодействия. В молодых организациях эта закономерность проявляется в том, что преимущественной формой обучения становится не столько индивидуальное обучение, сколько групповое.

Одной из наиболее востребованных форм управления знаниями в последнее время становится бенчмаркинг. Он представляет собой управленческую процедуру,

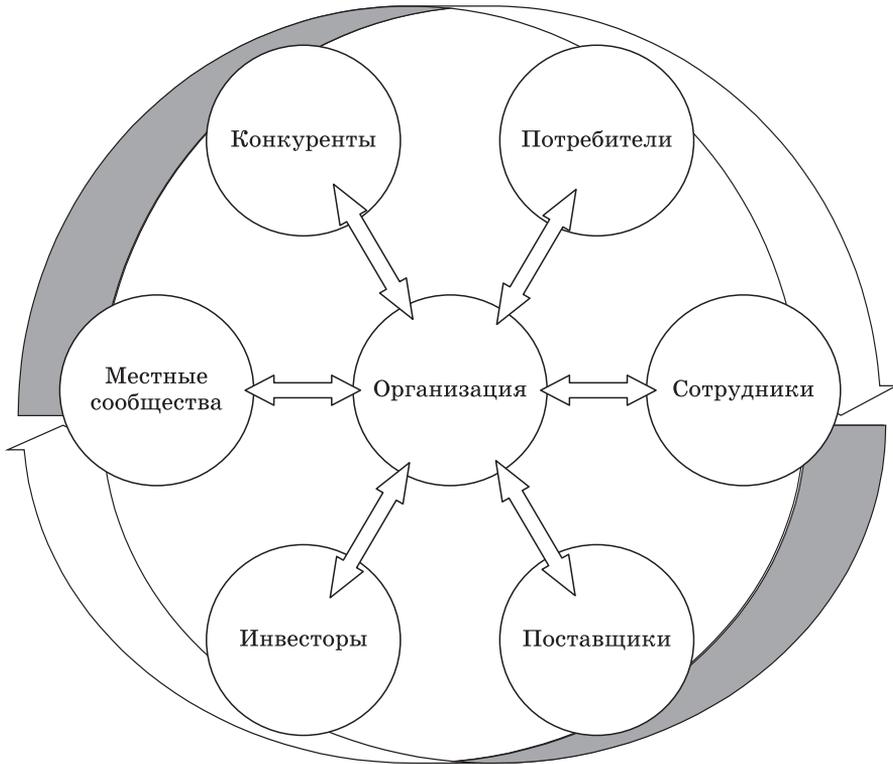


Рис. 1. Система взаимоотношений заинтересованных сторон в развитии конкурентных преимуществ организации

которая заключается в использовании в деятельности компании предпринимательского типа передового опыта фирм-аналогов. В ходе бенчмаркинга отыскиваются компании, которые отличаются высокими показателями эффективности, достигли значительных результатов в освоении новых технологий и использовании современных инструментов. При реализации бенчмаркинга изучается лучший опыт не только подобных организаций, но и фирм из других отраслей и сфер. Бенчмаркинг эффективен при его постоянном использовании. Вслед за осуществлением тех или иных нововведений находят другие лучшие образцы для их изучения и применения в своей компании [3]. В молодых организациях бенчмаркинг становится тем питательным бульоном, в котором растет и развивается компания. При этом часто возникают вопросы не столько конкурентного, сколько функционального бенчмаркинга.

В рамках менеджмента знаний в современной практике выделяются в качестве относительно самостоятельных видов управление репутацией компании, управление лояльностью потребителя, управление брендом организации, ее имиджем. Существенным фактором современного менеджмента знаний становятся управление по ценностям (management by values). Среди культивируемых ценностей все в большей степени выделяется приверженность и доверие. Приверженность означает приверженность руководства компании к сотрудникам, приверженность сотрудников к руководству, их общая приверженность к компании, а также их общая включенность, заинтересованность в удовлетворении потребностей клиентов.

Важнейшей ценностью в современном мире становится доверие. Для внешних отношений важно доверие к партнерам и потребителям. Не менее важно доверие

сотрудников между собой. Известно, что повышение уровня доверия внутри фирмы становится существенным фактором повышения эффективности ее деятельности [7].

Для формирования в молодой небольшой организации такого коллектива, который бы создавал конкурентные преимущества за счет наращивания неявных знаний, то есть коллектива, обладающего креативностью, вовлеченностью, важно сформировать соответствующую корпоративную культуру. Формирование позитивной корпоративной культуры происходит намного эффективнее, если организация несет качества обучающейся организации.

Очень важно сформировать высокий уровень внутреннего доверия, который выражается и в том, что у каждого сотрудника формируется искреннее желание идти за лидером. В рамках корпоративной культуры молодой организации на ранней стадии развития важными ее элементами становятся конструктивный стиль мышления, поощрение инноваций, формирование общего видения перспектив развития организации. Такой коллектив способен создавать знания (явные и неявные), которые приносят дополнительную выгоду потребителю и дополнительную стоимость инвестору и работникам малой организации.

Таким образом, рассмотрение вопросов явных и неявных знаний применительно к малым организациям, переживающим раннюю стадию своего развития, позволяет сделать вывод о том, в последние годы неявные знания стали играть более значимую роль. В последние годы изменилось соотношение между «твердыми» факторами конкурентоспособности (новые технологии, новые товары) и «мягкими» факторами, среди которых — знания. При этом среди знаний различного вида также произошло перераспределение приоритетов: ведущую роль в последнее время играют неявные знания. Они, в свою очередь, требуют своих специфических методов управления. В малых молодых организациях предпринимательского типа еще большее значение приобретают неявные знания, которые во все большей степени становятся источником конкурентных преимуществ.

Управление знаниями нельзя ограничивать управлением лишь явными знаниями, важно управлять неявными знаниями. Управление неявными знаниями — весьма сложное и неоднозначное занятие, методы и инструменты которого не только в литературе, но и на практике пока еще не в полной мере отработаны. В то же время организация деятельности наиболее успешных компаний показывает нам некоторые успешные приемы: привлечение, выращивание и сохранение в компании талантливых сотрудников, формирование и развитие прогрессивной корпоративной культуры, трансформация компании в обучающуюся организацию, развитие коллективных навыков групповых обсуждений и групповых методов работы. Именно эти подходы могут стать ключевыми при формировании конкурентоспособных стартапов.

Литература

1. Виханский О. С., Наумов А. И. Другой менеджмент: время перемен // Российский журнал менеджмента. 2004. Т. 2. № 3. С. 105–126.
2. Гапоненко А. Л., Орлова Т. М. Управление знаниями. Как превратить знания в капитал. М. : Эксмо, 2008.
3. Гапоненко А. Л., Савельева М. В. Теория управления. М. : ЮРАЙТ, 2013.
4. Друкер П. Эпоха разрыва. Ориентиры для нашего меняющегося общества. М. : Вильямс, 2007.
5. Каткало В. С. Эволюция теории стратегического управления. СПб. : Высшая школа менеджмента, Издательский дом СПб. гос. университета, 2008.
6. Клейнер Г. Б. Стратегия предприятия. М. : Дело, 2008.
7. Кови С., Мерилл Р. Скорость доверия. М. : Альпина паблишер, 2010.
8. Куинн Р. Е. Позитивная организация. М. : Олимп-Бизнес, 2017.

9. Макаров В. Л., Клейнер Г. Б. Микроэкономика знаний. М. : Экономика, 2007.
10. Маличенко И. П. Современный взгляд на управление знаниями в организации: от теории к инструментам и технологиям // Менеджмент в России за рубежом. 2014. № 2. С. 84–91.
11. Питерс Т. Представьте себе. СПб. : Стокгольмская школа экономики, 2004.
12. Сенге П. и др. Танец перемен: новые проблемы самообучающихся организаций. М. : Олимп-Бизнес, 2004.
13. Сенге П. Пятая дисциплина. Искусство и практика самообучающейся организации. М. : Олимп-Бизнес, 2003.
14. Сисодиа Р. С., Вольф Д. Б., Шет Дж. Н. Фирмы, несущие любовь. Компании мирового класса. Как им удается завоевывать сердца людей. М. : Баланс Бизнес Букс, 2011.
15. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию. М. : АСТ, 2004.
16. Хэмел Г. Манифест лидера. Что действительно важно сегодня. М. : Манн, Иванов и Фербер, 2012.

References

1. Vikhansky O.S., Naumov A.I. *Other management: time of changes* [Drugoi menedzhment: vremya peremen] // Russian journal of management [Rossiiskii zhurnal menedzhmenta]. 2004. V. 2. N 3. P. 105–126. (rus)
2. Gaponenko A.L., Orlova T.M. *Management of knowledge. How to turn knowledge into the capital* [Upravlenie znaniyami. Kak prevratit' znaniya v capital]. M. : Eksmo, 2008. (rus)
3. Gaponenko A.L., Savelyeva M.V. *Theory of management* [Teoriya upravleniya]. M. : Urait, 2013. (rus)
4. Drucker P.F. *The Age of Discontinuity: Guidelines to our Changing Society* [Epokha razryva. Orientiry dlya nashogo menyayushchegosya obshchestva]. M. : Williams, 2007. (rus)
5. Katkalo V.S. *Evolution of the theory of strategic management* [Evolutsiya teorii strategicheskogo upravleniya]. SPb. : The higher school of management, Publishing house of the Saint Petersburg State University [Vysshaya shkola menedzhmenta, Izdatel'skii dom SPb. gos. universiteta], 2008. (rus)
6. Kleyner G.B. *Strategy of the enterprise* [Strategiya predpriyatiya]. M. : Business, 2008. (rus)
7. Covey S., Merrill R. *The Speed of Trust: The One Thing that Changes Everything* [Skorost' doveriya]. M. : Alpina publisher, 2010. (rus)
8. Quinn R.E. *Positive organization* [Pozitivnaya organizatsiya]. M. : Olymp-business, 2017. (rus)
9. Makarov V.L., Kleyner G.B. *Microeconomic of knowledge* [Mikroekonomika znaniy]. M. : Economy, 2007. (rus)
10. Malichenko I.P. *A modern view on knowledge management in the organization: from the theory to tools and technologies* [Sovremenniy vzglyad na upravlenie znaniyami v organizatsii: ot teorii k instrumentam i tekhnologiyam] // Management in Russia abroad [Menedzhment v Rossii za rubezhom]. 2014. N 2. P. 84–91. (rus)
11. Peters T. *Re-imagine!* [Predstav'te sebe] Business Excellence in a Disruptive Age . St.-Petersburg : Stockholm school of economy [Stokgol'mskaya shkola ekonomiki]. 2004. (rus)
12. Senge P., etc. *The Dance of Change* [Tanets peremen: novye problemy samoobuchayushchikhsya organizatsii]. M. : Olymp-business, 2004. (rus)
13. Senge P. *The Fifth Discipline: The art and practice of the learning organization* [Pyataya distsiplina. Iskusstvo i praktika samoobuchayushcheysya organizatsii]. M. : Olymp-business, 2003. (rus)
14. Sisodia R.S., Wolfe D.B., Sheth J.N. *Firms of Endearment. How World-Class Companies Profit from Passion and Purpose* [Firmy, nesushchie lyubov'. Kompanii mirovogo klassa. Kak im udaetsya zavoevyvat' serdtsa lyudei]. M. : Balance Business Books, 2011. (rus)
15. Fukuyama F. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity* [Doverie: sotsial'nye dobrodeteli i put' k protsvetaniyu]. M. : AST, 2004. (rus)
16. Hamel G. *Manifesto of the leader. What is really important today* [Manifest lidera. Chto deistvitel'no vazhno segodnya]. M. : Mann, Ivanov and Ferber, 2012. (rus)

Практика применения концессионных соглашений в свете изменений законодательства в 2016 году

DOI 10.22394/1726-1139-2017-5-112-119

Мирошников Сергей Николаевич

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва)
Институт бизнеса и делового администрирования НИЛ Управленческих технологий
Старший научный сотрудник
Институт «Высшая школа государственного управления»
Заместитель директора экспертно-аналитического центра региональных исследований
Кандидат физико-математических наук, доцент
miroshnikov-sn@ranepa.ru

Чаркина Елена Сергеевна

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва)
Института бизнеса и делового администрирования доцент кафедры менеджмента;
Институт экономики РАН (Москва) старший научный сотрудник
Кандидат экономических наук
charkina-es@ranepa.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются вопросы реализации инвестиционных проектов по модернизации и строительству объектов инфраструктуры, включая ЖКХ, на условиях концессионных соглашений. Отмечаются успехи и проблемы такого подхода. Подробно рассматриваются изменения концессионного законодательства, принятые в последний год и их влияние на практику применения. Особое внимание уделяется вопросам водоподготовки и водоотведения, а также теплоснабжения.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

инвестиционный проект, инфраструктура, концессионное соглашение, изменение законодательства, водоподготовка и водоотведение, теплоснабжение, органы государственной власти субъектов федерации, органы местного самоуправления

Miroshnikov S. N., Charkina E. S.

The Practice of Application of Concession Agreements in the Light of Changes to Legislation in 2016

Miroshnikov Sergey Nikolaevich

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russian Federation)
Institute of business administration NIL Management technology
Senior researcher
Institute «Higher School of Public Administration»
Deputy Director of the Expert-Analytical Center for Regional Studies
PhD in Physics and Mathematics, Associate Professor
miroshnikov-sn@ranepa.ru

Charkina Elena Sergeevna

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russian Federation)
Institute of Business and Business Administration, Associate Professor, Department of Management;
Institute of Economy of the Russian Academy of Sciences (Moscow, Russian Federation)
Senior research associate
PhD in Economics
charkina-es@ranepa.ru

ABSTRACT

In the article questions of implementation of investment projects on modernization and construction of facilities of infrastructure, including housing and communal services, on the terms of concession agreements are considered. Progress and problems of such approach are noted. In detail the changes of the concession legislation accepted in the last year and their influence on practice of application are considered. Special attention is paid to questions of water treatment and water disposal, and also heat supply.

KEYWORDS

investment draft, infrastructure, concession agreement, change of the legislation, water treatment and water disposal, heat supply, public authorities of territorial subjects of the federation, local governments

Одним из ведущих факторов инвестиционной привлекательности российских регионов является наличие и степень развитости инфраструктуры, имеющейся на данной территории. Объекты инфраструктуры — транспортные магистрали, дороги, объекты тепло- и энергоснабжения, водоподготовки и водоотведения, включая очистку сточных вод, сети, имеют значительную стоимость, проектируются и строятся в течение продолжительного времени, эксплуатируются десятилетиями. Именно поэтому они, с одной стороны, слабо зависят от локальных экономических кризисов, а с другой — финансирование развития, и, даже, как показывает практика, нормального содержания объектов инфраструктуры сокращается в первую очередь в неблагоприятной финансово-экономической ситуации.

В последнее время именно неразвитость и изношенность сетей и объектов инфраструктуры, ограничения на подключения к ней, стали ключевым препятствием для развития инвестиционной активности в ряде субъектов федерации, препятствием на пути строительства новых капитальных объектов и развития бизнеса. При этом для реализации крупных инфраструктурных проектов, которые обеспечивают максимально возможный социально-экономический эффект, необходимы значительные финансовые средства. Решение задач модернизации инфраструктуры, ее развития и строительства новых инфраструктурных объектов в целях социально-экономического развития территории целесообразно осуществлять на условиях разделения затрат, рисков и обязательств между органами власти и бизнеса — в рамках концессионных соглашений или соглашений о государственно-частном партнерстве [3; 6].

В то же время, для улучшения инвестиционного климата и привлечения на территорию частных инвесторов, региональным органам власти и органам местного самоуправления необходимо сформировать благоприятные условия для реализации таких проектов: выстроить систему развития предпринимательства и содействия созданию новых предприятий, обеспечить снижение административных барьеров, установить льготные налоговые режимы, в том числе через создание особых экономических зон, территорий опережающего социально-экономического развития, региональных зон территориального развития, технопарков, обеспечить гарантированные условия возврата инвестиций после завершения строительства объектов и в период их эксплуатации [2; 5; 6].

По оценкам экспертов Всемирного банка, развитие инфраструктуры, модернизация существующих и строительство новых объектов, необходимых для обеспечения устойчивого экономического роста российской экономики, требует не менее 2 трлн долларов инвестиционных ресурсов¹. По данным Росстата, физический износ основных объектов в целом по России составил: котельных — более 45%,

¹ Министерство экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/main>

трансформаторных подстанций — 40%, центральных тепловых пунктов — 50%, коммунальных сетей водопровода и канализации — 60%, тепловых сетей — 55%, электрических сетей — 50%, водопроводных насосных станций — 60%, канализационных насосных станций — 55%, тепловых насосных станций — 45%, очистных сооружений водопровода — 50%, очистных сооружений канализации — 55%. В замене нуждается 43% водопроводных и канализационных сетей. При этом вместо 3% планового ремонта, ежегодно меняется только 1,5% трубопроводов¹.

Именно поэтому в конце 2015 г. Президент Российской Федерации поручил в установленные сроки осуществить передачу в концессию объектов теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, находящихся в хозяйственном ведении государственных и муниципальных унитарных предприятий, деятельность которых была признана неэффективной². Концессионная модель выбрана потому, что позволяет обеспечить публичному партнеру — органам государственной власти или местного самоуправления — сохранение за собой собственности на объект, в строительство или модернизацию которого вкладываются средства инвестора, что особенно важно при реализации крупных инфраструктурных проектов для сохранения управляемости данными объектами в интересах населения и общего развития территории.

Законодательной базой для этого служит принятый в 2005 г. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее — ФЗ-115), который позволил создать эффективно работающий инструмент для привлечения инвестиций, а также сформировать новую систему управления реализацией инвестиционных проектов, в особенности крупных и связанных с развитием инфраструктуры. С 2005 г., когда был принят ФЗ-115, по данным Министерства экономического развития Российской Федерации, заключено 859 концессионных соглашений, наибольшее количество из которых (456) приходится на объекты теплоснабжения, чуть меньше (348) — на объекты водоснабжения и водоотведения, 25 — переработки и утилизации ТБО, 15 — электроснабжения, 2 — освещение городских и сельских поселений.

Только в 2016 г. в сфере ЖКХ в России заключено около 160 концессионных соглашений. Общий объем обязательств по заключенным концессиям составляет около 150 млрд рублей. Интерес инвесторов к государственно-частному партнерству (ГЧП) в ЖКХ значительно вырос: если в 2014 г. объем частных инвестиций в концессионных проектах составлял всего 7,2 млрд рублей, в 2015-м — 71 млрд рублей. Из 859 проектов, реализуемых в коммунальной сфере на основе концессионных соглашений, 456 — объекты теплоснабжения, 348 — водоснабжения и водоотведения, 15 — переработка и утилизация ТБО, 15 — электроснабжения, 2 — освещения городских и сельских поселений, 13 — других. При этом из 79,5 млрд рублей инвестиций в объекты водоснабжения чуть менее 79 млрд — частные инвестиции. Приблизительно такая же картина по проектам в области теплоснабжения: из 35 млрд руб. объем частных инвестиций составляет 29,9 млрд. Средний срок реализации проектов на основе концессионных соглашений — 10 лет.

По данным Центра развития ГЧП, интерес частных инвесторов к совместным с государством проектам в сфере ЖКХ стремительно растет. При этом средняя стоимость проекта в коммунальной сфере, реализуемого на условиях ГЧП, составляет 155 млн рублей, хотя встречаются и очень крупные проекты. Так, в Волгограде планируется на основе концессионного соглашения направить в коммунальную

¹ Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru>

² Подпункт «а» пункта 2 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 9 августа 2015 г. № Пр-1608.

инфраструктуру в 2015–2017 гг. около 7 млрд руб. Причем в 2015 г. концессионер уже вложил в модернизацию системы водоснабжения и водоотведения, в том числе в перекладку аварийных сетей водопровода и канализации, около 900 млн руб., а в 2016 г. — еще около 3 млрд. Всего в период 2015–2044 гг. инвестор планирует направить в коммунальную инфраструктуру города 58 млрд руб.¹

В то же время, в аналитическом докладе Совета Федерации «Об основных направлениях государственной региональной политики в РФ», распространенном в конце октября 2016 г., отмечается, что, как правило, в процессе реализации подобных инфраструктурных проектов механизмы согласования управленческих решений компаний и государства непрозрачны и запутанны. Достаточно часто зафиксированные в концессионных соглашениях договоренности сторон подвергаются коррекции в процессе исполнения, что разрушает их целостность. При этом как основной недостаток существующих механизмов отмечается недостаточная координация потребностей в инвестиционных ресурсах и реальных объемах инвестиций со стороны как бизнеса, так и государства. Также отмечались и другие проблемные места в законодательстве.

Именно поэтому совершенствованию ФЗ-115, в особенности вопросам, связанным с объектами теплоснабжения, централизованными системами горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельными объектами таких систем (далее — объекты теплоснабжения и водоснабжения), в 2016 г. было уделено особое внимание, что выразилось во внесении значительных поправок и дополнений в указанный Федеральный закон.

Важнейшее изменение, внесенное Федеральным законом от 03.07.2016 № 275-ФЗ (далее — ФЗ-275), это включение субъекта федерации в состав сторон концессионного соглашения и выполнение им отдельных функций концедента в ряде прямо указанных в ФЗ-115 случаев. Основаниями для этого явились следующие причины. В соответствии с ч. 1 ст. 39 ФЗ-115 по концессионному соглашению, объектом которого являются объекты теплоснабжения и водоснабжения и концедентом по которому выступает муниципальное образование, третьей стороной в обязательном порядке должен быть также субъект федерации, в границах территории которого находится имущество, передаваемое концессионеру по концессионному соглашению. Такая третья сторона вводится в соглашение в случае, если полномочия по государственному регулированию тарифов в указанных сферах не переданы муниципальному образованию-концеденту.

Важно понимать, что в соответствии с указанной нормой, а также положениями ч. 2 ст. 40 ФЗ-115 в рассматриваемом случае региональные органы государственной власти выступают именно самостоятельной стороной концессионного соглашения, обладают собственными правами и обязанностями, что фактически превращает соглашение в многостороннюю сделку. Юридически термин «многостороннее соглашение» означает, что имеется более двух сторон, каждая из которых имеет свои отличные друг от друга интересы, права и обязанности. При этом за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязательств каждая из сторон несет самостоятельную ответственность перед другими сторонами, в интересах которых она должна была исполнить свои обязательства.

В рассматриваемом случае логика законодателя очевидна — разделить сферы ответственности между муниципальными образованиями и субъектами РФ, каждый из которых в рассматриваемых отношениях, в принципе, выступает в качестве самостоятельного субъекта правоотношений со своими интересами, которые он защищает. В действующей на настоящий момент двусторонней модели концесси-

¹ Ассоциация участников государственно-частного партнерства «Центр развития ГЧП» [Электронный ресурс]. URL: <http://pppcenter.ru>

онного соглашения, объектом которого являются объекты теплоснабжения и водоснабжения, муниципальное образование-концедент и концессионер, по согласованию с региональным органом власти в области государственного регулирования тарифов, устанавливают долгосрочные параметры регулирования деятельности концессионера и предельный размер расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, тогда как само утверждение тарифов и надбавок к тарифам, а также непосредственно утверждение инвестиционных программ концессионера осуществляется на уровне субъекта Федерации, который не является участником данного концессионного соглашения.

Естественно, что такая правовая неопределенность, связанная с особенностями тарифного регулирования в отношении объектов теплоснабжения и водоснабжения, не могла устроить ни заинтересованные государственные структуры, ни частных операторов и инвесторов [1; 4]. Предполагается, что введенная в ФЗ-115 трехсторонняя договорная модель сможет коренным образом изменить ситуацию. Основная суть внесенных в концессионное законодательство изменений раскрывается через тот объем прав и обязанностей (отличный от прав и обязанностей как концессионера, так и концедента), которые фиксируются в соглашении и осуществляются региональными органами государственной власти в рамках рассматриваемой договорной модели.

При этом в ФЗ-115 прямо определены следующие основные обязанности субъекта Федерации, участвующего в концессионном соглашении:

- установление тарифов в соответствии с долгосрочными параметрами регулирования деятельности концессионера и методом регулирования тарифов, установленных концессионным соглашением;
- утверждение инвестиционных программ концессионера в соответствии с установленными концессионным соглашением заданием и мероприятиями, плановыми показателями деятельности концессионера, предельным уровнем расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения;
- возмещение недополученных доходов, экономически обоснованных расходов концессионера, подлежащих возмещению за счет средств бюджета субъекта РФ, участвующего в концессионном соглашении, в том числе в случае принятия региональным органом власти в области государственного регулирования тарифов субъекта Федерации, участвующего в концессионном соглашении, одного из следующих решений: об изменении долгосрочных тарифов и (или) необходимой валовой выручки концессионера, рассчитанных на основе долгосрочных параметров регулирования деятельности концессионера и предусмотренных концессионным соглашением, об изменении долгосрочных параметров регулирования деятельности концессионера, установленных региональным органом власти в области государственного регулирования тарифов субъекта Федерации, участвующего в концессионном соглашении, об установлении тарифов концессионера на основе долгосрочных параметров регулирования деятельности концессионера, отличных от долгосрочных параметров регулирования деятельности концессионера, установленных либо согласованных органом власти в области государственного регулирования тарифов субъекта Федерации, участвующего в концессионном соглашении.

В дополнение к этому субъект Федерации как сторона соглашения, заинтересованная в его реализации, может принимать на себя обязанность предоставлять концессионеру государственную гарантию субъекта Федерации. Указанное достаточно важно с учетом того, что большинство муниципальных образований по тем или иным причинам фактически лишены возможности нести такие финансовые обязательства и выдавать муниципальные гарантии по концессионным соглашениям. Не менее важным является вопрос особенностей финансирования расходов по

созданию объектов теплоснабжения и водоснабжения с использованием платы (тарифа) за подключение — последние формируются исходя из заявок конкретных потребителей на подключение в проектах, связанных с объектами теплоснабжения и водоснабжения.

В большинстве инвестиционных проектов, реализуемых на основе концессионных соглашений, чаще всего существует четкое разделение на инвестиционную и операционную (эксплуатационную) стадии: на первоначальном этапе концессионер осуществляет строительство или реконструкцию объекта, а затем приобретает определенные права на использование результата инвестирования и извлечение из него дохода, за счет которого возвращаются вложенные инвестиции.

Деятельность же в сфере теплоснабжения и водоснабжения, как правило, или очень часто, предполагает одновременное осуществление инвестиционной и операционной деятельности на протяжении всего срока действия концессионного соглашения. Хотя, конечно, в таких проектах основные инвестиции приходятся на первые 3–7 лет действия концессионного соглашения. Но при этом создание объектов централизованной системы водоснабжения и водоотведения или систем теплоснабжения (далее — коммунальные системы) на основании соответствующих инвестиционных программ происходит на протяжении всего срока действия концессионного соглашения.

В ряде концессионных соглашений, в которых предполагалось инвестирование средств не только со стороны концессионера, но и концедента (органов власти), нередки были случаи, когда реконструкция или строительство новых объектов на первоначальном этапе осуществлялась за счет бюджетных средств, а вложение средств инвестора откладывалось на последующий период, причем источником становилась плата за подключение с использованием мощностей, созданных на первом этапе. Таким образом концессионер фактически избавлен от необходимости не только вкладывать в реализацию проекта собственные средства, но и от поиска кредитных ресурсов. Такой подход давал основания для контрольно-надзорных органов считать подобные концессионные соглашения фиктивными и являющимися разновидностью договоров аренды, что приводило к выводам о неэффективности расходования бюджетных средств. В ФЗ-275 сделан крайне необходимый первый шаг к упорядочиванию соответствующих отношений. Нормой п. 3 ч. 1 ст. 42 ФЗ-115 имущество, создаваемое за счет платы (тарифа) за подключение, фактически отделено от объекта концессионного соглашения.

Значительным препятствием для подготовки и заключения концессионных соглашений являлась неурегулированность вопросов собственности на объекты водоснабжения и водоотведения или теплоснабжения, включая распределительные сети. В соответствии с ч. 1 и ч. 2 Федерального закона от 21. 07. 1997 №122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (далее — ФЗ-122) права на недвижимое имущество, возникшие до момента вступления в силу указанного Федерального закона, признаются юридически действительными при отсутствии их государственной регистрации. При этом государственная регистрация возникшего до введения в действие соответствующего Федерального закона права на объект недвижимого имущества требуется при государственной регистрации, возникших после введения в действие Федерального закона ограничений (обременений) данного права, его перехода, а также при регистрации совершенных сделок с объектом недвижимого имущества. По общему правилу государственная регистрация ранее возникшего права осуществляется одновременно с регистрацией указанных выше обременений, перехода или сделок.

Учитывая то, что в соответствии с ч. 15 ст. 3 ФЗ-115 права владения и пользования концессионера недвижимым имуществом, передаваемым концедентом, подлежат государственной регистрации в качестве обременения права собственности конце-

дента, исходя из смысла приведенных выше положений ФЗ-122, само по себе отсутствие государственной регистрации права собственности концедента не препятствует заключению концессионного соглашения (если соответствующее право фактически возникло до 30.01.1998). Тогда как очевидно, что проведение регистрационных действий необходимо для дальнейшего исполнения соглашения.

Однако, учитывая то, что в коммунальной сфере такого имущества может быть достаточно много, ФЗ-275 вводятся особые процедуры заключения и исполнения концессионных соглашений в отношении объектов теплоснабжения и водоснабжения с учетом наличия имущества, права на которое не зарегистрированы за концедентом. Так, в соответствии с ч. 5 ст. 39 ФЗ-115 таким концессионным соглашением может предусматриваться предоставление концедентом во владение и (или) в пользование концессионера водопроводных сетей и насосных станций, канализационных сетей, канализационных насосных станций в составе объекта концессионного соглашения и (или) в составе иного передаваемого концедентом концессионеру по концессионному соглашению недвижимого имущества, технологически и функционально связанного с объектом концессионного соглашения, не прошедшего государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав, сведения о котором отсутствуют в Едином государственном реестре недвижимости, при одновременном выполнении следующих условий:

- наличие документов, подтверждающих факт и (или) обстоятельства возникновения прав на незарегистрированное недвижимое имущество;
- балансовая стоимость незарегистрированного недвижимого имущества не превышает 50% балансовой стоимости всего включаемого в объект концессионного соглашения имущества, определенной на последнюю отчетную дату, по данным бухгалтерской отчетности, на момент принятия решения о заключении концессионного соглашения;
- опубликование концедентом не менее чем за три месяца до заключения концессионного соглашения в Едином федеральном реестре юридически значимых сведений о фактах деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и иных субъектов экономической деятельности перечня незарегистрированного недвижимого имущества.

Также решена проблема передачи в концессию имущества государственных или муниципальных предприятий, имеющих значительные накопленные задолженности, что ранее было фактически непреодолимым препятствием при подготовке соответствующего соглашения. В соответствии с внесенными поправками, в рамках концессионного соглашения теперь возможно возложить на концессионера ряд не исполненных на момент принятия решения о заключении такого соглашения долговых денежных обязательств государственных и (или) муниципальных предприятий, учреждений, имущество которых передается в рамках соглашения. К таким обязательствам ч. 2 ст. 41 ФЗ-115 относит обязательства по оплате труда; по оплате энергетических ресурсов; по кредитным договорам, заключенным в целях финансирования мероприятий инвестиционных программ таких организаций; по уплате налогов и сборов. Указанный перечень по смыслу ч. 2 ст. 41 ФЗ-115 является исчерпывающим.

При этом в указанном законе также закрепляется существенное ограничение, согласно которому срок между датой возникновения соответствующих долговых обязательств и датой принятия решения о заключении концессионного соглашения должен составлять более двух лет. Из ч. 3 ст. 41 ФЗ-115 следует, что учет средств на компенсацию таких расходов концессионера осуществляется при установлении тарифов концессионера.

Обобщая вышеизложенное, можно сказать, что положения Федерального закона № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» являются актуальной темой не только

для правоприменителей, но и для законодателей. Анализ применения норм закона, использование механизма концессий в реализации инфраструктурных проектов позволят совершенствовать приемы и методы подготовки, заключения и исполнения концессионных соглашений, дают возможность создания наиболее комфортных условий для привлечения частных инвестиций в развитие отраслевой инфраструктуры, прежде всего — в сфере ЖКХ.

Однако для реального достижения поставленных целей требуется дальнейшее продолжение соответствующей работы, применение системного подхода и корреляции между положениями федерального закона от 21. 07. 2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», с одной стороны, и Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», Федерального закона от 27. 07. 2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» — с другой.

Литература

1. Варнавский В. Г. Государственно-частное партнерство / в 2-х томах. М. : ИМЭМО РАН, 2009. 312 с. (Т. 1).
2. Зельднер А. Г., Панова Т. В., Осипов В. С. Институциональное поле государственно-частного партнерства // Экономические науки. 2015. № 131. С. 34–37.
3. Мирошников С. Н., Чаркина Е. С. Инженерная и коммунальная инфраструктура как важнейший элемент инвестиционной привлекательности регионов России // Управленческое консультирование. 2016. № 7. С. 72–80.
4. Лисица В. Н. Правовая природа соглашения о государственно-частном партнерстве // Юридическая наука и практика. 2016. Т. 12. № 2. С. 80–92.
5. Осипов В. С. Территории опережающего развития — новый вектор институциональных условий развития российской промышленности // Экономика и предпринимательство. 2016. № 9 (74). С. 852–857.
6. Чаркина Е. С. Совершенствование концессионного механизма реализации инфраструктурных проектов в российских регионах (на примере Удмуртской Республики): дис. ... канд. экономических наук. РАНХиГС при Президенте РФ. М., 2015. 25 с.

References

1. Varnavskiy V. G. *Public-private partnerships* [Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo] / in 2 vol. М. : IMEMO RAS [IMEMO RAN]. 2009. 312 p. (Vol. 1). (rus)
2. Zeldner A. G., Panova T. V., Osipov S. V. *Institutional framework for public-private partnership* [Institutsional'noe pole gosudarstvenno-chastnogo partnerstva] // Economic science [Ekonomicheskie nauki]. 2015. N 131. P. 34–37. (rus)
3. Miroshnikov S. N., Charkina E. S. *Engineering and utility infrastructure as an essential element of investment attractiveness of regions of Russia* [Inzhenernaya i kommunal'naya infrastruktura kak vazhneishii element investitsionnoi privlekatel'nosti regionov Rossii] // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2016. N 7. P. 72–80. (rus)
4. Lisitsa V. N. *The legal nature of agreements on public-private partnership* [Pravovaya priroda soglasheniya o gosudarstvenno-chastnom partnerstve] // Legal science and practice [Yuridicheskaya nauka i praktika]. 2016. Vol. 12. N 2. P. 80–92. (rus)
5. Osipov V. S. *The priority development areas — a new vector of institutional environment development of the Russian industry* [Territorii operezhayushchego razvitiya — novyi vektor institutional'nykh uslovii razvitiya rossiiskoi promyshlennosti] // Economics and entrepreneurship [Ekonomika i predprinimatel'stvo]. 2016. N 9 (74). P. 852–857. (rus)
6. Charkina E. S. *Improvement of the mechanism of concession of infrastructure projects in the Russian regions (on example of Udmurt Republic)* [Sovershenstvovanie kontsessionnogo mekhanizma realizatsii infrastrukturnykh proektov v rossiiskikh regionakh (na primere Udmurtskoi Respubliki)]: dissertation. RANEPa under the President of the Russian Federation [RANKhiGS pri Prezidente RF]. М., 2015. 25 p. (rus)

Некоторые аспекты формирования антикоррупционной практики в Московском государстве (конец XVI–XVII вв.)

DOI 10.22394/1726-1139-2017-5-120-129

Аграшенков Александр Васильевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Начальник управления научной работы
Кандидат исторических наук, доцент
Действительный государственный советник Российской Федерации 3 класса
agrashenkov@mail.ru

Лагун Александра Викторовна

Санкт-Петербургский имени В. Б. Бобкова филиал государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Российская таможенная академия»
Доцент кафедры гуманитарных дисциплин
Старший научный сотрудник научно-исследовательского отдела
Кандидат психологических наук
lagunalex@yandex.ru

Прокопчук Анастасия Витальевна

Санкт-Петербургский имени В. Б. Бобкова филиал государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Российская таможенная академия»
Доцент кафедры гуманитарных дисциплин
Кандидат исторических наук
ollemoon@mail.ru

РЕФЕРАТ

В статье проанализированы специфические условия, повлиявшие на формирование особенностей функционирования должностных лиц судебных и административных органов власти Московского государства (конец XVI–XVII вв.). Вскрыты причины терпимого отношения общества к коррупционным действиям. Рассмотрен процесс становления антикоррупционной практики государства.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

коррупция, антикоррупционная политика, злоупотребления должностных лиц, Судебник, взяточничество, кормление

Agrashenkov A. V., Lagun A. V., Prokopchuk A. V.

Some Aspects of Anti-Corruption Practice Formation in Muscovy (the End of XVI–XVII Centuries)

Agrashenkov Alexander Vasilyevich

North-West Institute of Management, Branch of RANEPА (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Head of Department of Scientific Work
PhD in history, Associate Professor
State Councilor of the Russian Federation of the 3rd class
agrashenkov@mail.ru

Lagun Alexandra Viktorovna

Russian Customs Academy, St.-Petersburg branch named after Vladimir Bobkov (Russian Federation)
Associate Professor of Department of humanitarian disciplines
Senior Researcher of Scientific Research Department
PhD in psychology
lagunalex@yandex.ru

Procopchuk Anastasia Vitalyevna

Russian Customs Academy, St.-Petersburg branch named after Vladimir Bobkov (Russian Federation)
Associate Professor of Department of humanitarian disciplines
PhD in history
ollemoon@mail.ru

ABSTRACT

The article analyzes the specific conditions that influenced on the formation of the functioning features of judicial and administrative authorities of the Moscow State (the end of XVI — XVII centuries). The causes of tolerant public attitude towards corruption are discovered. The process of the state anti-corruption practice formation is examined.

KEYWORDS

corruption, anti-corruption policy, abuse of officials, Law cod, bribery, feeding

В настоящее время органами государственной власти принимается немало решений в сфере борьбы с коррупцией. При этом нельзя не отметить, что достаточно высокая степень коррумпированности отечественных чиновников в значительной степени связана, в числе прочих факторов, с особенностями развития российской государственности. В данной статье предпринимается попытка проанализировать специфические условия, сложившиеся в XVI–XVII вв. в Московском государстве, которые повлияли на формирование особенностей функционирования российского чиновничества, а также вскрыть причины терпимого отношения общества к коррупционным действиям. Кроме того, авторы анализируют процесс зарождения антикоррупционного законодательства в Московском царстве.

Образование Российского централизованного государства сопряжено со становлением системы управления страной, где новые институты власти, дворец, казна и приказы сосуществовали с институтами, сформированными еще в IX–X вв., к примеру, с институтом «кормления» — системой содержания должностных лиц за счет местного населения в течение всего периода их службы. Территория Московского государства делилась на уезды, которые возглавлялись наместниками, а те, в свою очередь, — на волости под руководством волостей. Назначение на эти должности было всецело в руках царя. Наместничество рассматривалось как награда за военную службу, так как обещала гарантированный доход. Размер «корма»-содержания определялся обычаем. Наместники, волостели и другие представители местной администрации получали «корм» обычно три раза в год — на Рождество, Пасху и Петров день. При вступлении кормленщика в должность население платило ему «въезжий корм». «Корм» давался натурой: хлебом, мясом, сыром и др.; для лошадей кормленщиков поставлялись овес, сено. Кроме того, кормленщики собирали в свою пользу различные пошлыны: судебные, за клеймение («пятнание») и продажу лошадей, «половочное», мыт и другие. За счет этих сборов они жили и содержали свою челядь [17].

С ростом произвольного увеличения «кормов», вызывавших недовольство подвластного населения, центральная власть предприняла попытку взять их под контроль благодаря уставным грамотам и доходным спискам, выдававшимся для каждой конкретной территории. Эти документы, во-первых, обеспечивали при решении судебных дел представительство из числа местного населения, во-вторых, устанавливали четкие размеры «кормов». Например, Белозерская уставная грамота 1488 г. установила твердые «кормы» для наместников и их аппарата¹. Для контроля за деятельностью кормленщиков вводилась передача казенного имущества при переходе должности от одного назначенца другому. Сохранились свидетельства новоприбывших управленцев о растратах своих предшественников.

¹ Акты социально-экономической истории Северо-Восточной Руси конца XIV — начала XVI вв. Т. 3. М. : Наука, 1964.

Но данные меры не смогли достичь желаемого результата — источники пестрят описаниями ярких картин коррумпированности представителей власти на местах: произвольное повышение размеров «кормов», новые, не санкционированные традицией, поборы, принуждение ремесленников к бесплатной работе для удовлетворения их нужд, подкупность волостелей и наместников при исполнении своих судебных функций [18]. Это не могло не встретить сопротивление народа. Челобитные местного населения на наместников и волостелей массово осаждали приказы царя, для их разбора был создан специальный челобитный приказ. Народное негодование выразилось не только в написании жалоб, но и доходило до убийств представителей власти¹.

Центральная власть не могла не реагировать на народное негодование. Вызывает интерес предписание стольнику Я. В. Нелединскому «ехати на Коломну, в Серпухов, на Коширу, на Тулу, на Кропивну, на Дедилов, на Епифань, в Одоев, в Олексин, в Шацкой, в Пронеск, в Зараеск, на Михайлов, на Гремячей, в Печерники, на Сапожок, на Венеу для того: ведомо ему, великому государю, ... учинилось, что в вышеписанных городех воеводы и приказные люди градским людем чинят обиды и налоги, и грабежные насилные взятки, и от того тех городов жилецким людем чинятца разоренье и убытки большие»². Стольнику было предписано взять в перечисленных городах у местных жителей «скаскаки» о притеснениях со стороны воевод и приказных людей — «у всякого человека порознь» с перечислением всех нанесенных обид и, «учиня перечневую выписку, привести с собою» в Разряд³. Но, к сожалению, результаты поездки стольника нам неизвестны.

Глубокое недовольство институтом «кормления» как местным населением, так и центральной властью, привело к его ликвидации Иваном IV к середине 50-х годов XVI в. и заменой его системой местного самоуправления, когда произошла передача управленческих и судебных функций от кормленщиков к выборным должностным лицам. Но реформа не коснулась пограничных территорий, где военно-административное управление находилось в руках воевод — присылавшихся из центра представителей власти.

В 70–80-е годы XVI в. практика назначения воевод распространилась и на внутренние территории страны. Это означало восстановление старой системы управления в еще более худшем варианте, так как на них не действовали те ограничительные меры, которые касались в более ранние времена наместников и волостелей. Отечественный историк В. О. Ключевский отмечал, что «воеводы XVII в. были сыновьями или внуками наместников (кормленщиков) XVI в. На протяжении одного-двух поколений могли измениться учреждения, а не нравы и привычки. Воевода не собирал кормов и пошлин в размерах, указанных уставной грамотой, которой ему не давали; но не были воспрещены добровольные приносы „в почесть“, и воевода брал их без уставной таксы, сколько рука „выможет“. В своих челобитных о назначении соискатели воеводских мест так напрямик и просили отпустить их в такой-то город на воеводство „прокормиться“... Воеводство хотели сделать административной службой без жалования, а на деле оно вышло неокладным жалованием под предлогом административной службы. Неопределенная точно широта власти воеводы поощряла к злоупотреблениям... Неизбежная при таком сочетании регламентации с произволом неопределенность

¹ Полное собрание русских летописей. Т. 13. СПб. : Типография И. Н. Скороходова, 1904. С. 267.

² Российский государственный архив древних актов. Ф. 2010. Белгородский ст. Стб. 1001. Л. 18–24. С. 464.

³ Там же.

прав и обязанностей располагала злоупотреблять первыми и пренебрегать вторыми, и в воеводском управлении превышение власти чередовалось с ее бездействием» [8, Лекция XLVIII, с. 72–73].

Формирование централизованного государства с его расширением территории и усложнением задач управления способствовало созданию качественно новых центральных органов исполнительной власти — приказов как постоянно действующих центральных учреждений. Один из самых первых приказов, судя по дошедшим до нас источникам, был казенный приказ, который ведал дипломатическими отношениями государства. Позднее, с увеличением объема работ, были образованы Поместный, Ямской и Холопий приказы. По подсчетам В. О. Ключевского, существовало до 15 приказов по военному управлению, не менее 10 — по государственному хозяйству, до 13 — по дворцовому хозяйству, до 13 — по дворцовому ведомству и 12 приказов «в сфере внутреннего благоустройства и благочиния» [8, Лекция XXXVIII].

Приказы обычно возглавлялись судьями из бояр или думных людей. Их ближайшие помощники, дьяки, были фактическими руководителями приказов, опиравшимися на подьячих. Судьи, дьяки и подьячие назначались царем. Кроме них к приказным людям относился целый ряд различных мелких должностных лиц, например, в посольском приказе существовали толмачи, во дворце — трубники, в других приказах — дети боярские, недельчики, деньщики, пушкари и др. К XVII в. большинство приказных людей уже получало денежное жалование, которое дополнялось хлебным, соляным, а иногда и поместным окладом. Но система вознаграждения государственных служащих отличалась крайней непоследовательностью и непродуманностью, поскольку размеры жалования были невелики, но и при этом борьба с ростом государственных расходов приводила к попыткам его периодического урезания, а труд младших приказных служащих часто вообще не оплачивался [2, с. 11–12; 19]. В XVI–XVII вв. не было постоянных контролирующих учреждений. Контроль за деятельностью приказов осуществлялся с помощью доносов, жалоб пострадавших и обиженных. Внутренний контроль в приказах не был предусмотрен определенными правилами и всецело зависел от служебного усердия судей и дьяков [20].

Таким образом, усложнение задач, стоящих перед царской властью, приводило к тому, что приказы создавались по мере надобности, но их компетенция, порядок организации и деятельность не всегда четко определялись, а функции порой были весьма противоречивы. Все это создавало в работе с документами волокиту, дублирование команд, бюрократизм в решении простейших вопросов. В приказах процветали воровство, взяточничество, а попытки установления государственного контроля над их деятельностью результатов не принесли. Частая смена должностных лиц (дьяков и подьячих) приказов порождала еще большее стремление к обогащению, так как за короткий срок они стремились пополнить свои закрома до отказа.

Обогащение за счет должности в этих условиях было разрешенной нормой. Представляют интерес исследования отечественных историков Н. Ф. Демидовой и П. В. Седова, которые проанализировали подношения населения, стремящегося уладить какие-либо дела в приказах или органах местной власти. Н. Ф. Демидова выделила различные виды подношений в приказах: «почеть» — предлагалась заранее для успешного продвижения дела, «поминки» — за конкретную работу с целью ее ускорения и «посулы» (собственно взятки) — за нарушение закона [5, с. 141–146]. П. В. Седов, продолжая исследования Н. Ф. Демидовой, на основе архивных материалов пришел к следующим выводам:

- во-первых, существо «почести» состояло не в материальной ценности подносимого, а в самом факте почтения [16], выразившегося в подношении икон, церковных книг, освященной воды, пасхальных яиц. Без «почести» трудно было даже подступиться ко вновь назначенным приказным людям: в 1676 г. остановились дела Иверского монастыря в Поместном приказе «затем, что начальные

люди ныне все новые, не можем к ним по се число признаться, преже дела хотят почести немалой»¹. «Почеть» носила характер своеобразного соглашения — в обмен на нее приказные люди как бы брали на себя обязательство благожелательно отнестись к челобитчику. «Почеть» была призвана выразить уважение к тому, кому она предназначалась. Вместе с тем в XVII в. за старым понятием «почеть» нетрудно разглядеть и новое содержание. «Почеть» все более приобретала значение узаконенной взятки;

- во-вторых, другая категория подношений в приказах связана с расходами на ведение и оформление дела. Обычно дело начиналось с подачи челобитной, которую следовало записать в приказе. Особенно большие расходы приходились на изготовление выписки по делу. Для ускорения работы требовалась специальная плата. После этого дело можно было передавать в суд. До суда было уместно почтить приказных особым подношением [16, с. 142]. У дьяков и подьячих только эти подношения, не считая переплат за скорость и благожелательное отношение, а то и прямое нарушение закона, могли в 5–10 раз превышать их годовые денежные оклады. Так, подьячие Посольского и Малороссийского приказов, ведавшие дипломатическими сношениями, соответственно, не имевшие возможности взять что-либо со своих соотечественников (а уж с иностранных и запорожских послов тем более), жаловались на то, что у них нет дел, от которых можно прокормиться, хотя они получали жалование в 3–5 раз больше, чем подьячие других приказов [5]. А. Ю. Золотарев [7], сравнивая уровень коррупции в традиционных обществах России и Западной Европы в средние века, приходит к выводу, что даже если властям не нравились такого рода отношения между чиновниками и населением, искоренить их не представлялось возможным, поскольку в них были заинтересованы, прежде всего, сами подвластные, а не только управленцы. Иными словами, и в России принцип «не принимать ни от кого — неучтивость» действовал не в меньшей степени, чем на средневековом Западе.

Среди подношений приказным людям выделяются крупные траты, зачастую прямо называемые «посулами». «Посул», по существу, был связан с нарушением закона [16, с. 144]. «Посулами», хотя и небольшими, следует считать оплату незаконных действий при оформлении дела. К ним относились снятие копий с чужих челобитных и запечатывание грамот без пошлин.

«Посул» предлагали как в устной, так и в письменной форме. В фонде Разрядного приказа сохранилось подлинное «посульное письмо»: «Бьют челом Дедилова города сторожевые казаки пятьдесят человек да полковых казаков десет человек. Смилуйся, государь, пожалуй нас, заступи своею милостию, а мы от того дела тридцать кули сухарями, дватцатью полот ветчины, четверть круп московской меры. Государь, смилуйса пожалуй». Неопытные в московских обычаях делиловские казаки ожидали с этим письмом на соборной площади в Кремле дьяка С. Давыдова, но по ошибке вручили его другому дьяку, и дело вышло наружу. В соответствии с Уложением казаки были биты за «посул» кнутом и батогами «нешадно»². Жаловаться на приказного, взявшего «посул», было небезопасно, если не имелось сильного заступника при дворе или в приказе. Необходимо помнить, что нередко «посул» был следствием вымогательства приказных.

Подношение обычно относили не на службу, а на дом, где челобитчику сначала предстояло задобрить слуг. Во время раздачи икон, рыбы и соли монастыри не забывали дворецкого, конюшего и других слуг думных людей. Г. Котошихин сообщает, что приказные брали «посулы», «хотя не сами собою, однако по задней

¹ Цит. по: [16, с. 140].

² Российский государственный архив древних актов. Ф. 210. Приказной стол. Стб. 288. Л. 411–416.

лестнице, чрез жену или дочь, или чрез сына и брата и человека, и не ставят того себе во взятые посулы, будто про то и не ведают» [10, с. 118].

Грань между более или менее законной «почестью» и незаконным «посулом» зачастую была очень зыбкой. Общим для различных видов подношений являлось и то, что они считались составными частями содержания приказных.

Одно из первых письменных упоминаний о посулах как незаконном вознаграждении княжеским наместникам относится к концу XIV в. Соответствующая статья закреплена в Двинской уставной грамоте (1397 г.), а позднее уточнена в новой редакции Псковской судной грамоты (около 1467 г.). Именно с этого времени термином «посул» начинают обозначать социальное явление, позднее получившее название взятки [9]. «А князь и посадник на вечи суду не судять, судити им у князя на сенех, взираа в правду по крестному целованию. А не въсудят в правду, ино Бог буди им судиа на втором пришествии Христове. А тайных посулов не имати ни князю, ни посаднику» [13, с. 332]. С осуждением принятия тайных «посулов» начинается формирование антикоррупционного законодательства. С развитием антикоррупционного законодательства связана и Новгородская Судная Грамота 1471 г., где ст. 26 налагала запрет на взимание «посулов» «докладщиком».

Первое законодательное закрепление наказания судей за взятку введено Иваном III в Судебнике 1497 г.: «А посулов бояром, и околничим, и диаком от суда не имати никому» (ст. 1). Интересен призыв «А неделщиком на суде на боярина, и на околничих, и на диаков посула не просити и не имати, и самимь от поруки посулов не имати» (ст. 33) [14, с. 54; 58–59]. Санкции за получение посула в данной статье указаны не были, но это не означает, что их не существовало, скорее всего, наказание за данный вид преступления назначалось по усмотрению государя. Постановление Судебника об отмене «посулов» и введении нормированных судебных пошлин — крупный шаг в создании судебного аппарата единого государства [6, с. 70].

Судебник 1550 г. предусмотрел для взяточников суровые наказания: «А которой боярин, или дворецкой, или казначей, или дьяк в суде посул возмет и обвинит не по суду, ... и на том боярине, или на дворецком, или на казначеи, или на дьяке взяты исцов иск, а пошлины царя и великого князя ... взяти втрое, а в пене, что государь укажет...» (ст. 3), вплоть до заключения в тюрьму и битья кнутом дьяков и подьячих (ст. 4–5) [14, с. 97]. Особо Судебник указывал (ст. 8–11) на недопустимость брать лишка при взимании пошлин, что наказывалось штрафом в трехкратном размере [14, с. 98–99].

Иван IV, не добившись желаемого результата реформой местного управления, вследствие которой был отменен институт «кормления», а наместничество заменено местным самоуправлением, пришел к более жестким методам. Судная грамота вводила смертную казнь за получение посула (взятки) судебными чиновниками уже местного земского управления. Она гласила: «А учнут излюбленные судьи судити не прямо, по посулам, а доведут на них то, и излюбленных судей в том казнити смертноу казнью, а животы их велети имати да отдавати тем людям, кто на них донесет» [14, с. 201].

Как свидетельствуют исторические факты, все меры по борьбе со взятками в период царствования Алексея Михайловича Романова оказывались либо неэффективными, либо даже провоцировали новые, еще большие злоупотребления. Ситуацию могло исправить только глубокое реформирование государственной системы и российского законодательства. Источники первой половины XVII в. богаты упоминаниями о злоупотреблениях должностных лиц всех уровней, которые приводили, наряду с рядом других факторов, к народным бунтам и восстаниям. Ответом на это стало Соборное уложение 1649 г. — крупнейший памятник русского феодального права. Изменяемое и дополняемое новыми законодательными актами, оно оставалось действующим источником права Русского государства в течение почти двух

столетий. Соборное уложение оказало большое влияние на развитие российской правовой цивилизации и закрепило основные черты государственного строя, определившего дальнейшее политическое развитие России [3]. Существенным отличием Соборного уложения от всех предшествующих памятников права явился значительно больший объем регулируемых общественных отношений. При его создании проделана масштабная работа. Огромный правовой материал не просто сведен в единый юридический сборник — его подвергли группировке и классификации.

Взяточничеству и злоупотреблениям властью посвящены многие главы уложения. В ст. 10 гл. VII Соборного уложения «О службе всяких ратных людей Московского государства» отмечено: «Да и бояром и воеводам без государева указу ратных людей з государевы службы не ропущати, и посулов и поминков не имати» [1, с. 19; 15, гл. VII, ст. 10, с. 94]. В следующей 11 статье говорится о наказании: «А будет бояре и воеводы без государева указу ратных людей з государевы службы учнут отпущати, и посулы и поминьки имати, а сыщется про то допряма, и бояром и воеводам за то чинити жестокое наказание, что государь укажет» [15, ст. 11, с. 94]. Тем самым устанавливалась неопределенность наказания, по воле царя. Принцип неопределенности наказания открывал широкие возможности судебному произволу [12]. Статья 12 данной главы защищала служилых от наговоров: «А будет кто на бояр и на воевод в посулах учнет бити челом государю ложно, затеяв напрасно, а сыщется про то допряма, и тем за боярское и за воеводское бесчестие и за ложное их челобитье чинити жестокое же наказание, что государь укажет» [15, гл. VII, ст. 12, с. 94].

Но в большей степени представляет интерес глава X «О суде», которая посвящена борьбе с злоупотреблениями судей. В ст. 5 сказано о борьбе со взятками, правда, только при исполнении судебных тяжб: «А будет который боярин или околничей, или думной человек, или дьяк, или иной какой судья, исца или ответчика по посулом, или по дружбе, или по недружбе правого обвинит, а виноватого оправит, а сыщется про то допряма ...» [15, гл. X, ст. 5, с. 102]. И было установлено материальное наказание «на тех судьях взяти исцов иск втрое, и отдати исцу, да и пошлыни и пересуд и правой десяток възяти на государя на них же. Да за ту же вину у боярина, и у околничего, и у думного человека отняти честь» [там же].

Следующая статья предотвращала получение посула через родственников и устанавливала то же наказание, что и 5 статья. А если кто-либо взял посул без ведома судьи от его имени «учинити наказание, бити кнутом нещадно, а взятое на нем взяти в государеву казну втрое, да его же посадити в тюрьму до государева указу» [15, гл. X, ст. 8, с. 103]. За несправедные выписки из дел «дьяку за то учинити торговая казнь, бити кнутом, и во дьяцех не быти, а подьячего казнити, отсеци рука» [15, гл. X, ст. 12, с. 103]. Были предприняты попытки ограничить волокиту, установив наказание — «штраф», размер которого зависел от количества дней, потребовавшихся для решения дела [15, гл. X, ст. 15–16, с. 104].

Но основной задачей данной главы являлось создание всем равных условий для защиты их интересов в суде, то есть соблюдение правосудия. Взяточничество выступало одним из проявлений нарушения правосудия и только в связи с должностными преступлениями лиц, осуществляющих правосудие, а не как самостоятельный вид преступления [11]. К. Анциферов, анализируя указанные статьи Соборного уложения 1649 г., писал: «Неправда взяточничества исчезла из Уложения, она утонула в подлоге, неправосудии, медленности»¹.

С принятием Соборного уложения 1649 г. масштабы творившихся беззаконий должны были, по мнению законодателя, сократиться. Но этого не произошло. Без-

¹ Анциферов К. Взяточничество в истории русского законодательства // Журнал гражданского и уголовного права. 1884. Кн. 2. С. 35.

наказанность воевод, имевшая место в течение многих лет, не позволяла им так быстро изменить свои принципы [4, с. 67].

Соборное уложение 1649 г. внесло определенный вклад в развитие правовых мер борьбы со взяточничеством, категорически запретив получение всевозможных взяток, определив круг ответственных лиц и меры, применяемые к виновным в случаях нарушений закона. Но вследствие отсутствия достаточной и развитой системы контроля рассматривать вопрос об эффективности уложения не представляется возможным.

Таким образом, несмотря на принятие первых антикоррупционных законов и мер в XVI–XVII вв., взаимоотношения между подвластным населением и управляющими не изменились. Многочисленные злоупотребления должностных лиц оставались на прежнем уровне. Необходима была глубокая и последовательная реформация всех сторон общественной жизни и политико-правового устройства государства.

Если исходить из определения, существующего в современном российском законодательстве, коррупция — это дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; а также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица¹. Следовательно, со времен формирования российской государственности до Земской реформы середины XVI века коррупция в системе государственного управления не считалась социальным злом, а скорее поощрялась верховной властью.

«Кормление от дел» в Московском царстве было абсолютно легальной стороной административной деятельности, освященной социальной политикой государства, где подношения служилым людям в самых различных формах не воспринимались как нечто преступное. Необходимость дополнительно оплачивать любое действие чиновника, являющееся и без того его обязанностью по службе, или с помощью взятки добиваться нарушения закона в свою пользу стала восприниматься населением как написанное правило, сложившееся исторически. Представление о недопустимости принятия каких-либо подношений за совершение предусмотренных законом действий, тем более, за намеренное нарушение закона государственными служащими, появляется в законодательстве лишь в XVI–XVII вв.

Литература

1. *Аграшенков А. В.* Развитие российского уголовного законодательства о борьбе с контрабандой // Деятельность таможенных органов по выявлению и раскрытию преступлений: учебно-практическое пособие / Рабочая книга таможенника. Вып. 5. СПб. : ПИК, 1998.
2. *Аграшенков А. В., Блинов Н. М. и др.* Таможенное дело в России. X — начало XX вв. (Исторический очерк. Документы. Материалы). СПб. : ПИК, 1995.
3. *Анучина Ю. Н.* Историко-правовое исследование гражданского права по Соборному Уложению 1649 года: дисс. ... канд. юр. наук // DsLib.net — Библиотека диссертаций и авторефератов [Электронный ресурс]. URL: <http://www.dslib.net/teoria-prava/istoriko-pravovoe-issledovanie-grazhdanskogo-prava-po-sobornomuulozheniju-1649-goda.html> (дата обращения: 10.01.2017).
4. *Бычкова С. Б.* Государственно-правовые меры противодействия взяточничеству в России (XV — начало XX вв.): дисс. ... канд. юр. наук. Нижний Новгород, 2015.
5. *Демидова Н. Ф.* Служилая бюрократия в России в XVII в. и ее роль в формировании абсолютизма. М. : Наука, 1987.
6. *Зимин А. А.* Россия на рубеже XV–XVI столетий (Очерки социально-политической истории). М. : Мысль, 1982.

¹ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

7. Золотарев А. Ю. Коррупция в традиционном обществе (на примере России и Западной Европы в Средние века) // Вестник Воронежского государственного технического университета. 1993. Т. 9. № 1. С. 93–96.
8. Ключевский В. О. Русская история. Полный курс лекций. М. : ОЛМА-ПРЕСС Образование, 2004.
9. Ковтун Г. С. Социальное конструирование коррупции в истории России: социологический подход // Гуманитарные исследования в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке. 2011. № 4. С. 35–42.
10. Котошихин Г. О России в царствование Алексея Михайловича. СПб. : Тип. Главного управления уделов, 1906.
11. Нагорнов А. И., Финогентова О. Е. Эволюция понятия «взятка» и ответственности за нее в российском законодательстве XIV–XVIII вв. // Вестник Самарского юридического института. 2014. № 3 (14). С. 70–74.
12. Пермяков М. В. История возникновения коррупции в Российской Федерации // Актуальные проблемы экономики и права. 2010. № 4. С. 120–123.
13. Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. / под ред. О. И. Чистякова. Т. 1 / отв. ред. В. Л. Янин. М.: Юрид. лит., 1984.
14. Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. / под ред. О. И. Чистякова. Т. 2 / отв. ред. А. Д. Горский. М. : Юрид. лит., 1985.
15. Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. / под ред. О. И. Чистякова. Т. 3 / отв. ред. А. Г. Маньков. М. : Юрид. лит., 1985.
16. Седов П. В. Подношения в Московских приказах XVII века // Отечественная история. 1996. № 1. С. 139–150.
17. Сергеев К. О. Предпосылки формирования антикоррупционной политики и законодательства в Киевской Руси и Московском государстве (IX–XVII вв.) // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. 2012. № 3 (16). С. 41–45.
18. Флоря Б. Н. Центр и провинция в системе управления России (XVI–XVII вв.) // Государство и общество в России XV — начале XX века: сб. статей памяти Николая Евгеньевича Носова. СПб. : Наука, 2007. С. 189–194.
19. Шободоева А. В. Государственная служба в Московской Руси XV–XVII вв. и особенности ее правового регулирования // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права): Электронный научный журнал. 2012. № 2 [Электронный ресурс]. URL: <http://eizvestia.isea.ru/pdf.aspx?id=12288> (дата обращения: 18.09.2016).
20. Щепетев В. И. История государственного управления в России. СПб. : Юридический центр Пресс, 2004 // Электронная библиотека ЛитРес [Электронный ресурс]. URL: <http://www.litres.ru/v-i-schepetev/istoriya-gosudarstvennogo-upravleniya-v-rossii> (дата обращения: 16.10.2016).

References

1. Agrashenkov A. V. *Development of the Russian criminal legislation on fight against smuggling* [Razvitie rossiiskogo ugolovnoho zakonodatel'stva o bor'be s kontrabandoi] // Activities of customs authorities on identification and disclosure of crimes [Deyatel'nost' tamozhennykh organov po vyavleniyu i raskrytiyu prestuplenii]: tutorial / Workbook of the customs officer. Release 5. SPb. : PiK, 1998. (rus)
2. Agrashenkov A. V., Blinov N. M., etc. *Customs affairs in Russia. X — the beginning of the XXth centuries. (Historical sketch. Documents. Materials)* [Tamozhennoe delo v Rossii. X — nachalo XX vv. (Istoricheskii ocherk. Dokumenty. Materialy)]. SPb. : PiK, 1995. (rus)
3. Anuchina Yu. N. *Historical and legal research of civil law on the Cathedral Code of 1649: dissertation* [Istoriko-pravovoe issledovanie grazhdanskogo prava po Sobornomu Ulozheniyu 1649 goda] // DsLib.net — Library of theses and abstracts [An electronic resource]. URL: <http://www.dslib.net/teoria-prava/istoriko-pravovoe-issledovanie-grazhdanskogo-prava-po-sobornomu-ulozheniyu-1649-goda.html> (date of the address 1/10/2017). (rus)
4. Bychkova S. B. *State and legal measures of counteraction to bribery in Russia (XV — the beginning of the XXth centuries)* [Gosudarstvenno-pravovye меры protivodeistviya vzyatochnichestvu v Rossii (XV — nachalo XX vv.)]: dissertation. Nizhny Novgorod, 2015. 225 p. (rus)
5. Demidova N. F. *Service bureaucracy in Russia in the XVIIth century and its role in formation of an absolutism* [Sluzhilaya byurokratiya v Rossii v XVII v. i ee rol' v formirovanii absolyutizma]. M. : Science [Nauka], 1987. 230 p. (rus)

6. Zimin A. A. *Russia at a turn of the XV–XVI centuries (Sketches of social and political history)* [Rossiya na rubezhe XV–XVI stoletii (Ocherki sotsial'no-politicheskoi istorii)]. M. : Thought [Mysl'], 1982. 69 p. (rus)
7. Zolotarev A. Yu. *Corruption in traditional society (on the example of Russia and Western Europe in the Middle Ages)* [Korrupsiya v traditsionnom obshchestve (na primere Rossii i Zapadnoi Evropy v Srednie veka)] // Bulletin of the Voronezh State Technical University [Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta]. 1993. Volume 9. N 1. P. 93–96. (rus)
8. Klyuchevsky V. O. *Russian history. Full course of lectures* [Russkaya istoriya. Polnyi kurs lektsii]. M. : OLMA-PRESS Education, 2004. 831 p. (rus)
9. Kovtun G. S. *Social designing of corruption in the history of Russia: sociological approach* [Sotsial'noe konstruirovaniye korrupsii v istorii Rossii: sotsiologicheskii podkhod] // Humanitarian researches in Eastern Siberia and in the Far East [Sotsial'noe konstruirovaniye korrupsii v istorii Rossii: sotsiologicheskii podkhod]. 2011. N 4. P. 35–42. (rus)
10. Kotoshikhin G. *About Russia in Alexey Mikhaylovich's reign* [O Rossii v tsarstvovanie Aleksey Mikhailovicha]. SPb. : Printery of Main Department of Domains [Tip. Glavnogo upravleniya udelov], 1906. 260 p. (rus)
11. Nagornov A. I., Finogentova O. E. *Evolution of the concept “bribe” and responsibility for its in the Russian legislation of the XIV–XVIIIth centuries* [Evolutsiya ponyatiya «vzyatka» i otvetstvennosti za nee v rossiiskom zakonodatel'stve XIV–XVIII vv.] // Bulletin of the Samara Law Institute [Vestnik Samarskogo yuridicheskogo instituta]. 2014. N 3 (14). P. 70–74. (rus)
12. Permyakov M. V. *History of emergence of corruption in the Russian Federation* [Istoriya vozniknoveniya korrupsii v Rossiiskoi Federatsii] // Urgent problems of economy and law [Aktual'nye problemy ekonomiki i prava]. 2010. N 4. P. 120–123. (rus)
13. *Russian legislation of the X–XXth centuries* [Rossiiskoe zakonodatel'stvo X–XX vekov]: in 9 v. / Under the editorship of O. I. Chistyakov. V. 1 / Ex. edition V. L. Yanin. M. : Juridical Literature [Yurid. lit.], 1984. (rus)
14. *Russian legislation of the X–XXth centuries* [Rossiiskoe zakonodatel'stvo X–XX vekov]: in 9 v. / Under the editorship of O. I. Chistyakov. V. 2 / Ex. edition A. D. Gorsky. M. : Juridical Literature [Yurid. lit.], 1985. (rus)
15. *Russian legislation of the X–XXth centuries* [Rossiiskoe zakonodatel'stvo X–XX vekov]: in 9 v. / Under the editorship of O. I. Chistyakov. V. 3 / Ex. edition A. G. Mankov. M. : Juridical Literature [Yurid. lit.], 1985. (rus)
16. Sedov P. V. *Gifts in the Moscow orders of the XVIIth century* [Podnosheniya v Moskovskikh prikazakh XVII veka] // National history [Otechestvennaya istoriya]. 1996. N 1. P. 139–150. (rus)
17. Sergeev K. O. *Prerequisites of formation of anti-corruption policy and the legislation in Kievan Russia and the Moscow State (the IX–XVII th centuries)* [Predposylki formirovaniya antikorrupsionnoi politiki i zakonodatel'stva v Kievskoi Rusi i Moskovskom gosudarstve (IX–XVII vv.)] // Bulletin of the St. Petersburg Law Academy [Vestnik Sankt-Peterburgskoi yuridicheskoi akademii]. 2012. N 3 (16). P. 41–45. (rus)
18. Florya B. N. *The center and the province in a control system of Russia (the XVI–XVIIth centuries)* [Tsentr i provintsiiya v sisteme upravleniya Rossii (XVI–XVII vv.)] // State and society in Russia XV — the beginning of the XXth century: Collection of articles of memory of Nikolay Evgenyevich Nosov [Gosudarstvo i obshchestvo v Rossii XV — nachale XX veka: sb. statei pamyati Nikolaya Evgen'evicha Nosova]. SPb. : Science [Nauka], 2007. P. 189–194. (rus)
19. Shobodoyeva A. V. *State service in the Moscow Russia the XV–XVIIth centuries and feature of its legal regulation* [Gosudarstvennaya sluzhba v Moskovskoi Rusi XV–XVII vv. i osobennosti ee pravovogo regulirovaniya] [An electronic resource] // News of the Irkutsk State Economic academy (The Baikal State University of Economy and Law) [Izvestiya Irkutskoi gosudarstvennoi ekonomicheskoi akademii (Baikal'skii gosudarstvennyi universitet ekonomiki i prava)]: Online scientific magazine. 2012. N 2. URL: <http://eizvestia.isea.ru/pdf.aspx?id=12288> (date of the address: 9/18/2016). (rus)
20. Shchepetev V. I. *History of public administration in Russia* [Istoriya gosudarstvennogo upravleniya v Rossii]. SPb. : Legal Press center [Yuridicheskii tsentr Press], 2004 [An electronic resource] // Electronic library Litres. URL: <http://www.litres.ru/v-i-schepetev/istoriya-gosudarstvennogo-upravleniya-v-rossii> (date of the address: 10/16/2016). (rus)

Ингерманландские финны: трудная история

DOI 10.22394/1726-1139-2017-5-130-141

Кирьянен Александр Иванович

Санкт-Петербургский государственный университет
Доцент кафедры моделирования социально-экономических систем
Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Доцент кафедры экономики и финансов
Кандидат физико-математических наук
Kirjanen@mail.ru

Лабудин Александр Васильевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Профессор кафедры экономики и финансов
Доктор экономических наук, профессор
Labudin59@mail.ru

Самодуров Александр Александрович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Доцент кафедры экономики и финансов
Кандидат технических наук, доцент
alexanders-2000@mail.ru

РЕФЕРАТ

Статья продолжает тему, рассматривавшуюся в предыдущей статье «Андропов и Карелия». Рассматривается проблема репатриации в Карело-Финскую ССР финнов-ингерманландцев, репрессированных во время и сразу после Второй мировой войны по надуманным обвинениям. Данная проблема рассматривается в контексте непростой и трагической истории финско-ингерманландского народа на протяжении столетий и особенно двадцатого века. Даются авторские выводы, актуальные для сегодняшней политики.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Карелия, Ингерманландия, Великая Отечественная война, Вторая мировая война, репатриация, репрессии, выселение, решения партийных и советских органов

Kirjanen A. I., Labudin A. V., Samodurov A. A.

Ingermanland Finns: a Difficult History

Kirjanen Alexander Ivanovich

Saint-Petersburg State University
Associate Professor of the Chair of Modeling of Social and Economic Systems
North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Associate Professor of the Chair of the Economics and Finance
PhD in Physics and Mathematics
Kirjanen@mail.ru

Labudin Alexander Vasilyevich

North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Professor of the Chair of the Economics and Finance
Doctor of Science (Economy), Professor
Labudin59@mail.ru

Samodurov Aleksandr Aleksandrovich

North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Associate Professor of the Chair of the Economics and Finance

ABSTRACT

The subject of this study was been discussed in the previous article «Andropov and Karelia». The problem of the repatriation of Ingermanland Finns to Karelian-Finnish SSR is discussed in the article. This people were repressed during and immediately after the Second World war according of far-fetched charges with a crime. This problem is discussed in connection with difficult and tragic history of Ingermanland Finns people in centuries and especially in the twentieth century. The authors draw some actual conclusions for temporary state policy.

KEYWORDS

Karelia, Ingermanland, the Great Patriotic war, the Second World war, repatriation, repressions, expulsion, decisions of Communist party and Soviet organs.

В первой части настоящей работы, опубликованной в предыдущем номере «Управленческого консультирования»¹, рассказывалось об усилиях руководства Карело-Финской ССР, прежде всего первого секретаря ЦК Компартии Карело-Финской ССР Г.Н. Куприянова и его заместителя — второго секретаря ЦК Ю.В. Андропова, по привлечению в конце сороковых — начале пятидесятих годов XX столетия в республику, ее лесное хозяйство и лесозаготовительную промышленность, финнов-ингерманландцев, высланных по решению сталинского руководства из Ленинградской области, где они жили на протяжении нескольких веков. У читателей возникает закономерный вопрос: как ингерманландские финны или финны-инкеры исторически оказались на территории современной Ленинградской области и в Карелии?

Согласно Столбовскому миру 1617 г. между Россией и Шведским королевством территория к югу от Финского залива и по обоим берегам реки Невы отошла к Швеции и стала называться шведской провинцией Ингерманландия (Ingermanland). На эту территорию стали переселяться финские крестьяне, в основном, из современных Выборгского и Приозерского районов, Северного Приладожья и юго-восточной части современной Финляндии [6]. Такое переселение происходило уже с конца XVI — начала XVII вв., но тогда это было заселение территории другого государства без правового подкрепления. Заметим, что город Санкт-Петербург в 1703 г. был основан тоже на территории, тогда еще входившей в состав Шведского королевства.

По подсчетам этнографов, переселенцы в 1656 г. составляли 41,1% от общего населения Ингерманландии, в 1671 г. — 56,9%, а в 1695 г. — 73,8%. Потомки этих переселенцев, говоривших по-фински и исповедовавших лютеранство (в отличие от православных ижоры и води), составили самостоятельную этническую группу (народ), которая стала называться ингерманландцы или ингерманландские финны. По данным М. Энгмана (M. Engman) [12] на рубеже XVII и XVIII вв. (1695 г.), когда Петр I пробил окно в Европу, население Ингерманландии равнялось 40 000–45 000 человек, и из них 70–75% составляли финны-лютеране. Если взять за основу наименьшую численность в 40 000 человек, то $40\ 000 \times 0,738 = 29\ 520$ человек.

С нашей точки зрения, численность финнов завышена, так как по данным переписи податного населения 1732 г. в Ингерманландии проживало 58 979 крестьян, из них 22 986 лютеран, т. е. финнов, 14 511 ижор, 5883 «старожилов русских», 10 457 «переведенцев из российских городов во владения дворцового ведомства» [10]. Если взять за основу данные М. Энгмана, то за 35 лет общая численность населения Ингерманландии выросла почти в полтора раза, а численность финнов

¹ См.: Лабудин А.В., Кирьянен А.И., Самодуров А.А. Андропов и Карелия // Управленческое консультирование. 2017. № 4. С. 162–175.

во столько же раз уменьшилась. Хотя в петровское время и после него финнам предоставлялась благоприятная возможность для своего развития. Через 200 лет после вхождения Ингерманландии в состав Российской империи, согласно данным первой всероссийской переписи населения 1897 г., численность ингерманландских финнов достигла 130 413 человек¹.

Что же касается ижоры, коренного автохтонного финноязычного населения Петербургской губернии, то ее численность проявляла тенденцию к сокращению. По данным П. И. Кеппена, в середине XIX в. на территории Петербургской губернии проживало 17 800 ижор [5, с. 420, 422], а перепись 1897 г. определила численность ижоры в 13 721 человек².

За 200 лет в составе Российской империи с главенствующей православной религией численность православной ижоры уменьшается, а численность ингерманландских финнов, в основном лютеран по вере, возрастает в 5–6 раз. Это парадокс. С нашей точки зрения, причина этого явления в стремлении народа к знанию. В финских лютеранских церквях служба велась на финском языке, понятном всем местным жителям, включая ижору, которая и по-русски то, говорила с трудом, а не то, что понимала церковно-славянский язык.

В лютеранских церквях молодые люди с 16–18 лет должны были пройти конфирмацию. Без конфирмации нельзя было венчаться в церкви. На конфирмации не просто изучали Закон Божий, а молодых людей учили грамоте: читать, писать, считать. По окончании курса надо было сдать экзамен по всем предметам, причем все на финском языке. Это было настоящее начальное образование, причем на родном языке. Это стремление дать образование своим детям на родном языке привело ижору в лютеранскую церковь. Еще сейчас можно встретить финна с чисто русской фамилией. Причем эта фамилия тянется за этим родом на сотню и более лет назад. Бесспорно, это потомок ижорянина, перешедшего когда-то в лютеранскую веру и ставшего финном.

14 октября 1920 г. был подписан Тартуский мирный договор между Финляндией и РСФСР. Неотъемлемой частью мирного договора стали 4 Заявления, внесенные в протокол при подписании советско-финляндского мирного договора.

1. О самоуправлении Восточной Карелии. (Гарантируются национальное самоопределение, автономия в составе РСФСР (национальная государственность), национальный язык, местные экономические интересы.)
2. Об ингерманландцах. (Гарантируется их право на национально-культурную автономию и общинное самоуправление.)
3. О беженцах. (Амнистия финнам и карелам, участвовавшим в гражданской войне, их право возвращения на родину и неприкосновенность.)
4. О Ребольской и Порос-озерской волостях. (Советское правительство не будет содержать в этом районе войск в течение двух лет, за исключением обычной пограничной и таможенной стражи.)

В первых двух заявлениях были прописаны права финнов и карел на использование родного языка, на изучение его в школах, на создание национальных органов власти. С этого документа, фактически, началось строительство современной республики Карелия.

В 1927 г. была образована Ленинградская область, в которую вошел Куйвозовский финский национальный район, состоявший из 24 сельских советов, из которых 22 были финские, один — русский и один сельский совет, Вартемягский, не имел национального статуса. Сельский совет получал национальный статус, если численность жителей данной национальности превышала 60%. Всего в Ленинградской

¹ Памятная книжка С.-Петербургской губернии, СПб., 1905. С. 51.

² Там же; [10, с. 26].

области было создано 64 национальных сельских совета. Среди них в преобладающем количестве были финские, а также ижорские и эстонские сельские советы.

В 1934 г. предполагалось принять решение о создании второго финского национального района с центром в поселке Тайцы или Дудергоф, который сейчас называется поселок Можайский и входит в состав Санкт-Петербурга. Этим планам не суждено было исполниться. 1 декабря 1934 г. был убит С. М. Киров и постепенно вся «национальная» работа стала сворачиваться. Все закончилось в январе 1937 г., когда ни в одной школе и ни в одном учебном заведении не осталось финского языка.

1 февраля 1931 г. ЦИК и СНК СССР приняли постановление «О предоставлении краевым (областным) исполкомам и правительствам автономных республик права выселять кулаков из пределов районов сплошной коллективизации сельского хозяйства»¹. 15 марта 1931 г. появился меморандум НКВД за подписью Г. Г. Ягоды, в котором было записано: «В целях полной очистки от кулаков, с мая по сентябрь 1931 года намечено провести массовую операцию по кулачеству с высылкой в отдаленные местности Союза со всех областей» [10, с. 228]. Из Ленинградской области в 1930–1931 гг. были депортированы в общей сложности 8604 «кулацкие» семьи, из них 5344 — на Кольский полуостров, 337 — на Урал, 1269 — в Западную Сибирь, 929 — в Восточную Сибирь и 725 — в Якутию². Из них финских семей было около 4320 или примерно 18 000 человек [16, с. 77]. Как указывает В. И. Мусаев, «если эти данные верны, из этого следует, что ингерманландцы составили около половины всех высланных» [10, с. 228].

4 октября 1929 г. СНК РСФСР принял постановление «О переселении социально-опасных элементов населения из пограничных районов Ленинградской и Западной областей». Особое внимание следовало уделить Северной Ингерманландии, пограничной с Финляндией. Выселения имели место также на побережье Финского залива. В результате были ликвидированы восемь финских, семь ижорских и три эстонских сельсовета. К октябрю 1932 г. из пограничных полос Северо-Запада было выселено около 20 000 человек [3, с. 76]. Перестал существовать древний путь «из варяг в греки» — жителей всех прибрежных деревень выслали в Среднюю Азию, в созданный там «финский» колхоз «Пахта-Арал».

25 марта 1935 г. в ленинградском управлении НКВД было получено совершенно секретное указание от наркома внутренних дел СССР Г. Г. Ягоды о проведении операции «по очистке пограничной зоны Ленинградской области и Карелии от кулаков и антисоветских элементов в порядке репрессии» (Записка по проводу. УНКВД. Заковскому. Совершенно секретно)³. Согласно этому указанию приграничную полосу подлежало очистить в два этапа. «Первая очередь — 22 км в погранполосе, вторая очередь — 100 км в погранполосе и 50 км в погранполосе Карелии. Операцию первой очереди начать 1 апреля и закончить 25 апреля. Намеченное Вами число выселяемых первой очереди погранполосы 3547 семей утверждается, выселение провести одновременно по целому району. Отpravку выселяемых производить эшелонами. Самостоятельный выезд выселяемых категорически запрещается. Всех глав и заменяющих их трудоспособных членов семей выселяемых — арестовать за 5–7 дней до начала операции. Ягода № 55709».

Секретное указание тут же было принято как руководство к действию. 28 марта 1935 г. появился приказ № 0100 за подписью начальника управления НКВД по Ленинградской области Л. М. Заковского «Об очистке 22 км пограничной полосы от кулацкого и антисоветского элемента», а 31 марта 1935 г. Бюро Ленинградско-

¹ ЦГА СПб. Ф. 7179. Оп. 9. Д. 111. Л. 83; Известия. 1931. 2 февраля.

² РГА СПИ. Ф. 17. Оп. 120. Д. 52. Л. 59; Мусаев В. И. Указ. соч. С. 228.

³ ГАРФ. Ф. 9479с. Оп. 1с. Д. 28. Л. 3–5. Подлинник.

го обкома партии приняло на своем заседании постановление «Об очистке погранполосы Ленинградской области и КАССР от кулацкого и антисоветского элемента» [10, с. 258]. По предварительным расчетам, из пограничной полосы в течение апреля предполагалось вывезти 11 795 человек [4, с. 121].

Из предварительной переписки и текстов секретного указания Ягоды и постановления бюро обкома не явствует, что депортация должна была проводиться по национальному признаку, но на практике все получилось именно таким образом. В «антисоветские элементы» фактически оказалось зачисленным все этнически финское и эстонское население приграничных районов. Первый этап операции был завершен в установленный срок к 25 апреля. Разнарядка, указанная в письме Ягоды, была перекрыта примерно в полтора раза — из пограничной полосы были выселены 5100 семей, общая численность выселенных составила 22 511 человек. При этом среди депортированных органы НКВД выявили лишь 101 семью «бывших», остальные были местные крестьяне [4, с. 122; 10, с. 259].

Депортация продолжалась до осени 1936 г., к тому времени десятки деревень в приграничных местностях Карельского перешейка в Белоостровском, Лемболовском, Никуляском и Vuольском сельсоветах были полностью очищены от финского населения, которое было вывезено в Вологодскую и Новгородскую области, а также в Республику Коми. Общее число ингерманландцев, депортированных в 1935–1936 гг., оценивается исследователями в 26–27 тыс. человек: 7000 были высланы в апреле 1935 г. и около 20 000 — в последующий период [14]. В результате этой операции был ликвидирован Куйвозовский финский национальный район, который простирался от Ладожского озера до Сестрорецка (это практически современный Всеволожский район Ленинградской области). Несколько месяцев в 1936 г. район назывался Токсовским, а затем вошел в состав созданного Пригородного района Ленинграда.

Как отмечает В.И. Мусаев [10, с. 261], «операция на Северо-Западе впервые проводилась не по социальному, как в период коллективизации, а именно по национальному признаку. На ингерманландцах впервые была опробована практика этнической чистки. Депортация 1935–1936 гг. на Северо-Западе открыла череду «национальных» репрессий, последовавших в конце 1930–1940-х годов».

Вторым этапом указания Ягоды предполагалось очистить 100 км полосу. Эта территория на юге доходила бы до рек Тосно, Оредеж, верхнего течения Луги, то есть вся территория Ингерманландии должна была быть очищена от финского, ижорского, водского, эстонского и иного «латышского» населения. Так в послереволюционные годы называли жителей северо-запада Российской Федерации, писавших не на кириллице, а на латинице.

Этому этапу очистки территории не суждено было осуществиться — началась война с Финляндией, а затем Великая Отечественная. 24 августа 1941 г. появляется секретное письмо И.В. Сталину следующего содержания: «Нами принято решение о принудительной эвакуации из Ленинградской области 88 700 финнов и 6700 немцев в Сибирь и Казахстан». Документ подписали: В.М. Молотов, заместитель Председателя Совнаркома и нарком иностранных дел СССР; Г.М. Маленков, секретарь ЦК ВКП (б), А.А.Жданов, секретарь ЦК ВКП(б) и первый секретарь Ленинградского обкома и горкома партии и А.Н. Косыгин, заместитель Председателя Совнаркома СССР. Через день 26 августа 1941 г. Военный Совет Ленинградского фронта принял постановление за № 196сс, которое полностью дублировало вышеописанное секретное письмо¹. «Эвакуацию» предписывалось произвести в срок с 27 августа по 7 сентября 1941 г. В случае сопротивления «эвакуации» или отказа от выезда предписывалось выявлять и арестовывать зачинщиков. Но 8 сентября 1941 г. замкнулось блокадное кольцо и часть ингерманландских финнов

¹ ЦГА СПб. Ф. 7179, Оп. 51. Д. 58. Л. 36–39.

около 30 000 оказалась внутри блокадного кольца, а большая часть — на оккупированной немецкими войсками территории.

В январе — феврале 1942 г. в блокадном Ленинграде прошли аресты среди финнов, работавших в Горном и Технологическом институтах, Ленинградском университете. В недрах НКВД была создана, точнее, выбита на допросах, версия о том, что ингерманландские финны готовятся открыть финляндским войскам «ворота» в Ленинград. Основываясь на этом, 20 марта 1942 г. выходит повторное постановление Военного Совета Ленинградского фронта за № 00714/а о высылке оставшихся внутри блокадного кольца всех финнов и немцев¹.

Исполком Леноблсовета и областное управление НКВД должны были начать проведение операции 26–27 марта. Фактически выселение началось раньше, еще даже до выхода постановления Военного Совета Ленфронта: уже 17–18 марта с Финляндского вокзала в сторону станции Борисова Грива были вывезены 10 474 финна и немцев, проживавших в Ленинграде [3, с. 260; 10, с. 288]. С территории области, из Парголово, Всеволожского, Слущкого (Павловского), Ораниенбаумского районов и из городов Колпино и Сестрорецк, по расчетам исполкома Ленсовета, эвакуации подлежали 27 942 человека, из которых до 27 марта надо было вывезти 20 568 человек, остальные 7374 человека эвакуировались позднее². (Сохранен стиль и грамматические обороты как в оригинальных документах.)

Всего в марте-апреле 1942 г. «по специальному плану» из Ленинграда и Ленинградской области были эвакуированы 38 112 человек, среди которых этнические финны составляли большинство, но были и немцы, а также лица, высылаемые в административном порядке как «политически сомнительные граждане»³. К «политически сомнительным» относились прибалты, поляки, венгры, румыны, то есть граждане той национальности, проживавшие в Ленинграде, у которых соответствующие страны находились в одном блоке с фашистской Германией или симпатизировали ей. С учетом различных высылок 1941 г., по сохранившейся справке начальника УНКВД по Ленобласти от 1 октября 1942 г. из Ленинграда и пригородных районов было выселено в общей сложности 58 210 финнов и немцев⁴.

По последнему мартовскому льду Дороги жизни спецэвакуированных переправляли на противоположный берег Ладоги. «23 марта 1942 г. мы были отправлены эшелонами из поселка Токсово Ленинградской области, затем через Ладогу (по «Дороге жизни») под усиленной бомбежкой, в ходе которой многие из переселенцев утонули... Затем снова в «телячьих вагонах», без каких бы то ни было удобств, с плохим питанием, под усиленной охраной проследовали по железной дороге до станции с красивым названием Зима, далее паромом по Ангаре, после на машинах до Усть-Кута и далее на баржах до устья Лены, где проживали в поселке Быков Мыс Будунского района... Какими были жилищные условия? Люди пристроились в бондарной мастерской, в трюмах разбитой баржи, в юртах из дерна...» (Р. И. Хаякка и Ф. М. Ахава) [1, с. 97]. На станции Кобона по данным НКВД в железнодорожные составы, предназначенные для перевозки скота, было посажено 27 000 взрослого финского населения без учета детей до 18 лет. Главой семьи, в основном, считалась мать, иногда бабушка (отец и старшие сыновья воевали на фронте). В среднем в финской семье было 3–6 детей. Таким образом, чтобы охарактеризовать общую численность ингерманландских финнов, высланных в марте 1942 г., надо цифру 27 000 умножить как минимум на два и мы получим 54 000. Это очень

¹ ЦГА СПб. Ф. 7179. Оп. 19. Д. 25. Л. 25–26.

² ЦГА СПб. Ф. 7179. Оп. 53. Д. 58. Л. 14.

³ ГАРФ СПб, Ф. 9479с. Оп. 1с. Д. 107. Л. 35.

⁴ Ленинград в осаде. Сборник документов о героической обороне Ленинграда в годы Великой Отечественной войны. 1941–1944. СПб., 1995. С. 442.

приблизительная цифра, так как списки людей, посаженных в вагоны, написаны карандашом на листках бумаги непосредственно в момент посадки. Сколько было сделано ошибок в написании имен и фамилий, сколько людей не было, вообще, учтено — неизвестно. Как неизвестно, сколько было посажено детей [7].

В местах поселения эвакуированные финны оказались на положении спецпоселенцев, хотя какого-либо формального постановления о зачислении их на спецпоселение в течение достаточно долгого времени не было. 29 декабря 1944 г. НКВД был издан приказ № 274, согласно которому эвакуированные финны подлежали постановке на учет по линии спецотдела комиссариата [1, с. 97; 10, с. 292]. Вероятно, издание этого приказа было связано с тем обстоятельством, что после распоряжения СНК СССР от 11 августа 1944 г. о реэвакуации в Ленинградскую область населения по прежнему месту жительства, многие находившиеся в эвакуации финны начали подавать заявления о разрешении вернуться в родные места. Председатель исполкома Ленинградского областного Совета Н. В. Соловьев 21 ноября 1944 г. писал В. М. Молотову: «Учитывая, что возвращение населения финского и немецкого происхождения в пригородные районы Ленинградской области нецелесообразно, ... исполком Ленинградского областного Совета депутатов трудящихся просит Вас разрешить не проводить реэвакуацию к местам прежнего жительства населения финского и немецкого происхождения, ... оставив это население в тыловых областях Союза на постоянное место жительства»¹. Сняты с учета спецпоселений эвакуированные финны были уже после войны, по приказу НКВД от 28 января 1946 г., после чего они задним числом были взяты на учет как *высланные в административном порядке* [2, с. 159].

Когда в 1946 г. стали подводить итоги поставленных на учет финнов, их оказалось только 9 000 из 27 000, посаженных на спецпоезда в марте 1942 г. только третья часть. За 4 года тяжелейшего труда многие умерли, многие ничего не знали о возможности сняться с учета спецпоселенцев, но большая часть умерла в дороге в 1942 г. Поезда до Красноярска шли от одного до полутора месяцев. По рассказам выживших детей, сейчас глубоких пенсионеров, очевидцев этих событий, поезда ночью останавливались в лесу и трупы просто выкидывали из теплушек. Среди ингерманландских финнов эта дорога стала называться Дорогой смерти. Еще ни один историк не описал трагедию этой дороги. Возможно, документы до сих пор находятся под запретом или их просто нет. Учета никакого в дороге не было.

Отметим еще такой факт. Согласно приказу НКВД от 28 января 1946 г., финны *задним числом были взяты на учет как высланные в административном порядке*. Но тогда из этого приказа следует, что в 1942 г. не было никаких репрессий, не было спецпоселений и спецучета, а была просто административная высылка (переселение) в силу объективных обстоятельств. В результате до сих пор многие, бывшие в 1940-х годах детьми, не могут получить документы о реабилитации. Им надо доказать, что в отношении их родителей была применена карательная мера, добиться посмертной реабилитации своих родителей и после этого доказать, что они подпадают под «Закон о жертвах политических репрессий» с последующей своей реабилитацией. Не каждый смог осилить эту дорогу. Это все следствие *тонкого* хода НКВД в 1946 г.

Например, 29 июня 1993 г. выходит постановление Верховного Совета РФ «О реабилитации российских финнов». Через месяц 26 июля 1993 г. на депутатский запрос А. И. Кирьянена по делу гражданки Б. П. Суховенко (Ряйсянен) главный специалист комиссии при мэрии Санкт-Петербурга по восстановлению прав реабилитированных жертв политических репрессий Н. Р. Малиновская отвечает: «Разъ-

¹ ЦГА СПб. Ф. 7179. Оп. 53. Д. 105. Л. 8.

ясняем, что на граждан, принудительно эвакуированных в военный период 1942 г. по постановлению Военного Совета Ленинградского фронта, не распространяется действие Закона РФ «О реабилитации жертв политических репрессий» [8]. Для разрешения этой проблемы гражданке Б.П. Суховенко (Ряйсянен) пришлось получить из Сибири по месту ссылки родителей документы о постановке их на спецучет и через суд доказать, что родители были высланы по линии НКВД. Затем через второе судебное заседание доказать, что 4-летний ребенок не мог самостоятельно оказаться в Сибири, а был выслан вместе с родителями. На третьем судебном заседании было принято решение о том, что Б.П. Ряйсянен действительно подпадает под действие Закона РФ «О реабилитации жертв политических репрессий».

Так же драматично сложилась судьба ингерманландцев, оказавшихся в зоне немецкой оккупации. К зиме 1941–1942 гг. в районах Ленинградской области, занятых немецкими войсками, находилось 76 342 финноязычных жителя, из них 66 946 финнов, 8729 ижор и 667 вожан [17, с. 268; 10, с. 294]. В конце 1942 г. командование 8-й немецкой оккупационной армии приняло решение о создании на южном берегу Финского залива укрепленного района и высылке всего населения из этого района. В первые месяцы 1943 г. в Гатчине, Тосненском и Волосовском районах были созданы специальные пересыльные лагеря с содержанием людей за колючей проволокой, куда сгонялись все окрестные жители. Затем всех жителей из этих лагерей переправляли в Международный концентрационный лагерь Клоога в Эстонии. Концлагерь Клоога имел одну особенность — в нем не было крематория. Трупы расстрелянных и умерших складывались колодцем за пределами лагеря и поджигались. Это все происходило на глазах детей, от которых стали известны все подробности. Дети они были 70–75 лет назад и только спустя многие десятилетия некоторые решились рассказать правду о событиях зимы 1943 г.

В концлагере Клоога молодые парни и девушки были отделены от своих семей и отправлены на работы в Германию, реже в Прибалтику. Какая судьба ожидала матерей с малолетними детьми и стариков — неизвестно. Истории в сослагательном наклонении не бывает. Но здесь судьба ингерманландских финнов совершила новый поворот. Во время войны в Финляндии оказалось несколько тысяч ингерманландских финнов. Это были ингерманландские финны, перебравшиеся в Финляндию до первой мировой войны и во время нее, бежавшие из России во время революции и Гражданской войны, а также в 20-е годы. Они там обратились в Красный крест, к Правительству Финляндии сделать все возможное для вызволения своих соплеменников и даже родственников из фашистского концлагеря [15, с. 42].

В результате переговоров между правительствами Финляндии и Германии на финских теплоходах было перевезено в Финляндию 63 205 человек [18, с. 209]. Они все прошли полагающийся карантинный лагерь и затем были распределены по различным хозяйствам в качестве наемной силы. Так правительство Финляндии спасло ингерманландских финнов, и не только их, от уничтожения в фашистском концлагере Клоога.

19 сентября 1944 г. между СССР и Финляндией был подписан договор о перемирии. Статья 10 перемирия предусматривала обязательство со стороны Финляндии «немедленно передать всех находящихся в ее власти советских и союзных военнопленных, а также интернированных и насильственно увезенных в Финляндию советских и союзных граждан Союзному (Советскому) Главнокомандованию для их возвращения на Родину»¹. В Финляндию прибыла Союзная контрольная комиссия под председательством А.А. Жданова. Один из пунктов деятельности комиссии гласил: «выявить имеющиеся лагеря для советских и союзных военнопленных и интернированных, а также места нахождения для насильственно перевезенных в Фин-

¹ Правда. 1944. 21 сентября.

ландию советских и союзных граждан и всех беженцев. Установить национальность и государственную принадлежность указанных лиц, а также установить порядок и сроки их репатриации»¹.

Для решения общих вопросов репатриации советских граждан постановлением СНК СССР № 392/с от 4 октября 1944 г. была введена должность уполномоченного СНК по делам репатриации; этот пост занял генерал-полковник Ф. И. Голиков. 23 октября при нем было образовано управление². 19 ноября 1944 г. Государственный комитет обороны СССР принял секретное постановление за № 6973-с. Согласно постановлению необходимо было разместить на территории РСФСР 12 000 семей (около 50 тыс. чел.) возвращающегося из Финляндии населения ингерманландского происхождения, в том числе в Ярославской области 5000 семей, в Калининской — 3000, в Новгородской — 2000, в Псковской — 1000 и в Великолукской — 1000³. С 4 декабря 1944 г. до середины января 1945 г., как явствует из доклада Ф. И. Голикова В. М. Молотову и А. Н. Косыгину от 20 января 1945, из Финляндии в СССР проследовал 81 эшелон с репатриантами, которые перевезли 56 030 человек⁴. Кампания по репатриации продолжалась и в дальнейшем. Всего согласно материалам Управления по делам репатриантов из Финляндии в СССР было перевезено 58 412 советских граждан⁵, из них на 25 мая 1945 г. в перечисленных областях было размещено 55 942 человека (17 224 семьи) ингерманландцев⁶. Советские спецслужбы продолжали розыск в Финляндии даже в 1950-е годы. Последний бывший военнослужащий финской армии из числа советских граждан был выдан советской стороне в январе 1955 г. [17, с. 286; 10, с. 320].

Всех прибывших из Финляндии поставили на административный учет с обязательной периодической регистрацией в органах МВД, без права проживания в Ленинграде и Ленинградской области, а также в городах первой категории. Через год закончилась Великая Отечественная война, а затем и война с Японией. 23 сентября 1945 г. выходит Постановление Верховного Совета СССР «О снятии всех ограничений военного времени». Но за два дня до этого постановления 21 сентября 1945 г. выходит секретное Постановление Верховного Совета СССР, в котором сказано, что отмена ограничений военного времени не распространяется на хулиганские и антисоветские элементы, арестованные или высланные в административном порядке. В этом Постановлении был даже пункт «Побег с места жительства карается каторжными работами на срок до 20 лет».

Право жить в своих домах в Ленинградской области получали только те, кто имел правительственные награды, в том числе «Медаль за оборону Ленинграда» или иные заслуги перед отечеством. Для выезда в Ленинградскую область надо было подать заявление в милицию по месту нынешнего проживания. Там составляли характеристику на всех членов семьи, особенно выделялся пункт, что во время пребывания в Финляндии никаких противоправных и порочащих Советское государство действий не совершалось. Эту характеристику на руки заявителю не выдавали, а направляли в орган МВД, куда семья собиралась возвращаться. И после того как орган МВД по месту административной ссылки получал добро от соответствующего органа Ленинградской области, семье разрешали выехать по месту прежнего жительства в Ленинградской области.

Не получая от властей разрешения на возвращение, многие семьи потихоньку стали перебираться в свои дома в Ленинградскую область. Дома стояли пустые.

¹ РГА СПИ. Ф. 77. Оп. 3. Д. 37. Л. 12.

² ГАРФ. Ф. 9526. Оп. 1. Д. 1119. Л. 40, 118.

³ ГАРФ. Ф. 327. Оп. 1. Д. 8. Л. 1–5.

⁴ Там же. Л. 100; ГАРФ. Ф. 327. Оп. 1. Д. 8. Л. 69, 72.

⁵ ГАРФ. Ф. 327. Оп. 1. Д. 8. Л. 69, 72.

⁶ ГАРФ. Ф. 327. Оп. 1. Д. 8. Л. 92.

В декабре 1945 г. председатель исполкома Ленинградского областного Совета Н. В. Соловьев сообщал председателю СНК РСФСР А. Н. Косыгину: «Финны незаконно приезжают в свои дома и засоряют Ленинградскую область неблагонадежными элементами. Просим принять соответствующие меры. ... Согласно указанию Совнаркома, семьи военнослужащих мы прописываем. В отношении остальных, приехавших самовольно, принимаем меры к возвращению их обратно»¹. Прибывшим в Ленинградскую область финнам стали давать 24 часа на возвращение к месту административной ссылки.

В соседней Эстонии порядки были более либеральными и финны вместо областей Центральной России рванули в Эстонию. Многие там осели, вышли замуж или женились, нашли работу и окрепли на новом месте. Однако в декабре 1947 г. заместитель председателя Совета Министров РСФСР А. В. Гриценко обратился к министру внутренних дел СССР С. Круглову с просьбой отдать распоряжение органам милиции Эстонской и Латвийской ССР о выселении ингерманландцев также из прибалтийских республик². Введенная в Советском Союзе паспортная система позволила свободно ездить по стране и искать место работы. Финнам же в паспорта ставился штамп «38 статья». Это означало запрет на проживание в городах первой категории, а чаще всего — 101 км, ближе к городу нельзя было жить и соответственно учиться в высших учебных заведениях. В народе такой паспорт прозвали «волчий билет».

Как следует из предыдущей статьи «Андропов и Карелия», в 1949 г. в Карело-Финской ССР был объявлен набор на лесозаготовки. При этом ставка была сделана на ингерманландских финнов. И они потянулись из разных уголков Советского Союза в Карелию³. Вот почему к середине 1950-х годов большая часть ингерманландских финнов оказалась в Карелии. Только в 1954 г. финнам было разрешено возвращаться в Ленинградскую область в свои дома [9]. Но в этих домах уже 10 лет жили другие семьи. Начались суды и новые проблемы.

Литература

1. Бугай Н. Ф. Север в политике переселения народов // Север, 1991. № 4. С. 92–98.
2. Земсков В. Н. Спецпоселенцы в СССР (1930–1960): дисс. ... д-ра ист. наук. М., 2005.
3. Иванов В. А. Миссия ордена. Механизм массовых репрессий в Советской России в конце 20-х — 40-х годов (на материалах Северо-Запада РСФСР). СПб., 1997.
4. Иванов В. А. Операция «Бывшие люди» в Ленинграде (февраль–март 1935 г.) как «зачистка» прошлой России // Исторические чтения на Лубянке: 1997–2008. М.: Кучково поле, 2008.
5. Кеппен П. И. Селения, обитаемые ижорами, в С-Петербургской губернии // Ученые записки императорской академии наук по I и III отделениям. Т. II. Вып. 3. С. 420, 422.
6. Кирьянен А. И. Коренные малочисленные народы северо-запада России и их развитие в современном правовом поле // Сб. выступлений Межрегиональной научно-практической конференции «Финно-угорские народы Северо-Запада России: традиции и современность»: Санкт-Петербург, 17 ноября 2016 г. / Комитет по местному самоуправлению, межнациональным и межконфессиональным отношениям Ленинградской обл. СПб., 2016. С. 21–24.
7. Кирьянен А. И. Ингерманландские финны: история и современность // Реальность этноса. Национальные школы в этнологии, этнографии и культурной антропологии: наука и образование. Межд. научно-практическая конференция: Санкт-Петербург, РГПУ, 16–19. 04. 2001. СПб., 2001. С. 312–316.
8. Кирьянен А. И. Перспективы сохранения финнов-инкери как этнической общности // Финно-угорские народы и Россия. Сб. материалов международных конференций 1992–1993. Таллинн, 1994. С. 51–54.

¹ ЦГА СПб. Ф. 7179. Оп. 45. Д. 1. Л. 48.

² ГАРФ. Ф. 327. Оп. 1. Д. 26. Л. 97.

³ О действиях руководства Карело-Финской ССР по привлечению в Карелию финнов-ингерманландцев см.: Гордиенко А. А. Куприянов и его время, Петрозаводск: Карелия, 2010. С. 291, 304, 324–325, 330–331, 332 и др.

9. Муллонен И. А. Адаптация ингерманландских финнов к новым условиям в Карелии во второй половине XX века // Российские финны: вчера, сегодня, завтра: сб. статей, посвященных 20-летию Ингерманландского союза финнов в Карелии / науч. ред. Е. И. Клементьев. Петрозаводск : Карельский научный центр РАН, 2010 [Электронный ресурс]. URL: http://resources.krc.karelia.ru/krc/doc/publ2010/finny_2010.pdf (дата обращения: 06.12.2016).
10. Мусаев В. И. Политическая история Ингерманландии в конце XIX–XX веке. Второе издание, исправленное и дополненное. СПб. : Издательство Санкт-Петербургского института истории РАН «Нестор-История», 2003.
11. Троицкий С. М. О некоторых источниках истории землевладения в Ингерманландии в первой половине XVIII века // Источниковедческие проблемы истории народов Прибалтики. Рига, 1970. С. 118–119.
12. Engman M. St. Petersburg och Finland. Migration och influens. 1703–1917. Helsingfors, 1983.
13. Gelb M. The Western Finns Minorities and the Origins of the Stalinist Nationalities Deportations // Nationalities Papers. Vol. 24. N 2. 1996.
14. Kulha K. Inkeriläisten siirtäminen Suomeen II maailmansodan aikana // Studia Historica. Jyväskylä. V. 1967. (Переселение ингерманландских финнов в Финляндию во время Второй мировой войны.)
15. Nevalainen P. Inkeriläinen siirtoväki Suomessa 1940-luvulla. 2005. (Ингерманландские финны в Финляндии в 1940-х годах.)
16. Nevalainen P. Inkeriläiset ja Pietari // Suomi ja Pietari. Porvoo, 1995. (Ингерманландские финны и Петербург.)
17. Nevalainen P. Inkerinmaan ja inkeriläisten vaiheet 1900-luvulla.
18. Tuuli E. Inkeriläisten vaellus: Inkeriläisten väestön siirto, 1941–1945. Porvoo; Helsinki, 1988. (Странствие ингерманландских финнов: перемещение населения Ингерманландии).

References

1. Bugay N. F. *North in policy of resettlement of the people* [Sever v politike pereseleniya narodov] // North [Sever], 1991. N 4. P. 92–98. (rus)
2. Zemskov V. N. *Special settlers in the USSR (1930–1960)* [Spetsposelentsy v SSSR (1930–1960)]: Dissertation. Moscow, 2005. 415 p. (rus)
3. Ivanov V. A. *Award mission. The mechanism of mass repressions in the Soviet Russia in the late 20th – 40th years (on materials of the North-West of RSFSR)* [Missiya ordena. Mekhanizm massovykh repressii v Sovetskoi Rossii v kontse 20-kh — 40-kh godov (na materialakh Severo-Zapada RSFSR)]. SPb., 1997. (rus)
4. Ivanov V. A. *The operation “Former People” in Leningrad (February–March, 1935) as “cleaning” of last Russia* [Operatsiya «Byvshie lyudi» v Leningrade (fevral’-mart 1935 g.) kak «zachistka» proshloi Rossii] // Historical readings on Lubyanka: 1997–2008 [Istoricheskie chteniya na Lubyanke: 1997–2008]. M. : Kuchkovo Pole, 2008. (rus)
5. Kyöppen P. I. *The settlements lived by izhor in the St. Petersburg province* [Seleniya, obitaemye izhorami, v S-Peterburgskoi gubernii] // Scientific notes of Imperial Academy of Sciences on I and III offices [Uchenye zapiski imperatorskoi akademii nauk po I i III otdeleniyam]. V. II. Issue 3. P. 420, 422. (rus)
6. Kiryanen A. I. *Indigenous ethnic groups of the north-west of Russia and their development in the modern legal framework* [Korennyye malochislennyye narody severo-zapada Rossii i ikh razvitie v sovremennom pravovom pole] // Collection of reports of the Interregional scientific and practical conference “The Finno-Ugric people of the North-West of Russia: traditions and present” [Sb. vystuplenii Mezhhregional’noi nauchno-prakticheskoi konferentsii «Finno-ugorskie narody Severo-Zapada Rossii: traditsii i sovremennost’»]: St. Petersburg, on November 17, 2016. Committee on local government, international and interfaith relations of the Leningrad Region [Komitet po mestnomu samoupravleniyu, mezhnatsional’nym i mezhhkossional’nym otnosheniyam Leningradskoi obl.]. SPb., 2016. P. 21–24. (rus)
7. Kiryanen A. I. *Ingrian Finns: history and present* [Ingermanlandskie finny: istoriya i sovremennost’] // Reality of ethnos. National schools in ethnology, ethnography and cultural anthropology: science and education [Real’nost’ etnosa. Natsional’nye shkoly v etnologii, etnografii i kul’turnoi antropologii: nauka i obrazovanie]. International scientific and practical conference, St. Petersburg, RSPU, 16–19. 04. 2001. SPb, 2001. P. 312–316. (rus)
8. Kiryanen A. I. *Prospects of preservation of Finns-inkeri as ethnic community* [Perspektivy sokhraneniya finnov-inkeri kak etnicheskoi obshchnosti] // Finno-Ugric people and Russia.

- Collection of materials of the international conferences 1992–1993 [Finno-ugorskie narody i Rossiya. Sb. materialov mezhdunarodnykh konferentsii 1992–1993]. Tallinn, 1994. P. 51–54. (rus)
9. Mullonen I. A. *Adaptation of Ingrian Finnish to new conditions in Karelia in the second half of the XX century* [Adaptatsiya ingermanlandskikh finnov k novym usloviyam v Karelii vo vtoroi polovine XX veka] // Russian Finns: yesterday, today, tomorrow [Rossiiskie finny: vchera, segodnya, zavtra]. The collection of articles devoted to the 20 anniversary of the Union of Ingrian Finns in Karelia / Scientific editor E. I. Klementyev. Petrozavodsk: Karelian scientific center of RAS, 2010. 209 p. URL: http://resources.krc.karelia.ru/krc/doc/publ2010/finny_2010.pdf (Date of the address: 12/6/2016). (rus)
 10. Musayev V. I. *Political history of Ingria at the end of the XIX–XX a century* [Politicheskaya istoriya Ingermanlandii v kontse XIX–XX veke]. The second edition. SPb. : Publishing house of the St. Petersburg Institute of history of RAS “Nestor-History” [Izdatel'stvo Sankt-Peterburgskogo instituta istorii RAN «Nestor-Istoriya»], 2003. 452 p. (rus)
 11. Troitskiy S. M. *O some sources of history of land tenure in Ingria in the first half of the 18th century* [O nekotorykh istochnikakh istorii zemlevladieniya v Ingermanlandii v pervoi polovine XVIII veka] // Source study problems of history of the people of the Baltics [Istochnikovedcheskie problemy istorii narodov Pribaltiki]. Riga, 1970. P. 118–119. (rus)
 12. Engman M. *St. Petersburg och Finland. Migration och influens. 1703–1917*. Helsingfors, 1983.
 13. Gelb M. *The Western Finns Minorities and the Origins of the Stalinist Nationalities Deportations* // Nationalities Papers. Vol. 24. N 2. 1996.
 14. Kulha K. *Inkeriläisten siirtäminen Suomeen II maailmansodan aikana* // Studia Historica. Jyväskylä. V. 1967.
 15. Nevalainen P. *Inkeriläinen siirtoväki Suomessa 1940-luvulla*. 2005.
 16. Nevalainen P. *Inkeriläiset ja Pietari* // Suomi ja Pietari. Porvoo, 1995.
 17. Nevalainen P. *Inkerinmaan ja inkeriläisten vaiheet 1900-luvulla*.
 18. Tuuli E. *Inkeriläisten vaellus: Inkeriläisten väestön siirto, 1941–1945*. Porvoo; Helsinki, 1988.

Анализ исторического опыта деятельности органов государственного и военного управления в решении проблем технического перевооружения артиллерии Красной армии в 1930-х годах

DOI 10.22394/1726-1139-2017-5-142-149

Лушин Александр Иванович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Профессор кафедры государственного и муниципального управления
Доктор исторических наук
lushin-ai@sziu.ranepa.ru

Чернухин Виктор Андреевич

Михайловская артиллерийская военная академия Министерства обороны Российской Федерации (Санкт-Петербург)
Преподаватель кафедры гуманитарных и социально-экономических дисциплин
Кандидат исторических наук, профессор
Член-корреспондент Академии военно-исторических наук
Член Клуба военных историков Санкт-Петербурга
mew222@yandex.ru

Щербаков Юрий Вадимович

Военно-исторический Музей артиллерии, инженерных войск и войск связи Министерства обороны Российской Федерации
Начальник отдела
artillery@yandex.ru

РЕФЕРАТ

В статье на основе анализа и обобщения архивных документов и материалов, рассекреченных, ранее недоступных широкому кругу читателей научных трудов, исследуется деятельность органов государственного и военного управления по техническому перевооружению артиллерии Красной армии в годы первых пятилеток и накануне Великой Отечественной войны 1941–1945 гг.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

вооруженные силы, межвоенный период, наркомат обороны, подготовка военных кадров, Рабоче-крестьянская Красная армия, система комплектования, техническое перевооружение, территориально-милиционная система, наркомат обороны, Главное артиллерийское управление, конструкторское бюро

Lushin A. I., Chernukhin V. A., Shcherbakov Yu. V.

The analysis of Historical Experience of Activity of Bodies of the Public and Military Administration in the Solution of Problems of Modernization of Artillery of Red army in the 1930th years

Lushin Alexander Ivanovich

North-West Institute of Management, Branch of RANEPa (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Professor of the Chair of the State and Municipal Management
Doctor of Science (History), Professor
lushinai@mail.ru

Chernukhin Victor Andreevich

Mikhailovskaya Artillery Military Academy of the Ministry of Defense of the Russian Federation (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Lecturer of the Chair of Humanitarian, Social and Economic disciplines

Scherbakov Yury Vadimovich

Military Historical Museum of Artillery, Engineers and Signal Corps of the Ministry of Defence of the Russian Federation (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Head of department
artillery@yandex.ru

ABSTRACT

In the article on the basis of the analysis and synthesis of archival documents of materials, earlier inaccessible to a wide range of the readers of scientific works, activities of bodies of the public and military administration for modernization of artillery of Red army in days of the first five-years periods and on the eve of the Great Patriotic War of 1941–1945 are investigated.

KEYWORDS

armed forces, interwar period, defense commissariat, preparation of military shots, Workers' and Peasants' Red army, system of completing, modernization, territorial and militia system, Head artillery department, design office

Состоявшийся в июне-июле 1930 г. XVI съезд ВКП (б) обратил внимание на ускорение темпов развития отечественной промышленности, особенно металлургии. В резолюции подчеркивалось, что «...задачей первостепенной важности является форсированное развитие отраслей промышленности, повышающих обороноспособность Советского Союза» [8, с. 22].

В результате труда советского народа, включая работу, выполненную Главным управлением лагерей, первый пятилетний план по официальным данным был выполнен за 4 года и 3 месяца. В СССР были построены гиганты черной и цветной металлургии, химии, энергетики, машиностроения. Коренным образом изменилось соотношение промышленной и сельскохозяйственной продукции. Удельный вес крупной промышленности в валовой продукции всего народного хозяйства вырос с 48% в 1928 г. до 70% в 1932 г. [8, с. 22].

В годы второй пятилетки материально-техническая база Советского государства расширилась и укрепилась. В области экономики основной задачей нового плана являлось завершение реконструкции всего народного хозяйства на современной технической основе. Особо важное значение, как и в годы первой пятилетки, партия и правительство придавали металлургии, машиностроению и другим отраслям промышленности, на базе которых могло развиваться производство боевой техники и оружия.

В 1936 г. Германия и Япония заключили так называемый «антикоминтерновский пакт», к которому вскоре присоединилась и Италия. Эти три агрессивных государства при прямой поддержке США, Англии и Франции стремились путем локальных войн и вооруженных конфликтов как можно скорее раздуть пожар мировой войны. Осенью 1935 г. фашистская Италия напала на Абиссинию и захватила ее. Летом 1936 г. Германия и Италия развернули интервенцию против республиканской Испании [8, с. 22]. В том же году (1936) Германия приняла четырехлетний план милитаризации страны, план подготовки ко Второй мировой войне. В своем меморандуме Гитлер тогда провозгласил: «1) через четыре года мы должны иметь боеспособную армию; 2) через четыре года экономика Германии должна быть готова к войне» [9, с. 22–34].

Политическое руководство СССР стремилось к организации коллективной безопасности и коллективного отпора агрессору. Вместе с тем делалась ставка на повышение оборонной мощи, развитие приоритетных направлений в решении задач индустриализации страны, развитие новых отраслей военной промышленности,

дальнейшее сплочение многочисленных наций и народностей СССР в интересах защиты Отечества.

Повышение боевой мощи Вооруженных Сил становилось обязательной и неотъемлемой частью социалистического строительства [10, с. 402–412]. При этом деятельность органов государственного и военного руководства направлялась на исследование и выработку научно обоснованных рекомендаций по всем основным направлениям развития Вооруженных Сил. С начала 1930-х годов отчетливо проявлялись тенденции и перспективы развития более совершенных видов военной техники. Военно-научная мысль учитывала как эти тенденции, так и роль и место новых видов боевой техники и оружия в будущей войне, а также состояние и направление развития вооружений армий вероятных противников Красной армии.

Основные направления плана строительства Красной армии были определены в постановлении ЦК ВКП (б) «О состоянии обороны СССР» от 15 июля 1929 г. В области военно-технической политики Центральный комитет партии поставил задачу наряду с модернизацией существующего вооружения добиться в течение ближайших двух лет получения опытных образцов, а затем и внедрения в армию современных типов артиллерийских орудий, танков и самолетов [5, с. 329].

В условиях нарастания военной опасности для СССР, сложной международной и внутренней обстановки в стране, органам государственного и военного управления предстояло создать новую артиллерийскую технику, осуществить полное перевооружение парка артиллерийских систем, поставить их в войска. И в решении этих проблем особое значение имела выработка программных документов по перевооружению артиллерии. Еще в мае 1929 г. Революционный совет СССР рассмотрел и утвердил разработанную Главным артиллерийским управлением «Систему артиллерийского вооружения на 1929–1932 гг.». Это был важный документ для дальнейшего повышения боевой мощи артиллерии, в соответствии с которым решались проблемы коренного перевооружения Красной армии на новые современные образцы вооружения, чтобы в наибольшей степени удовлетворять требованиям войск¹.

15 июля 1929 г. ЦК ВКП (б) было принято известное постановление «О состоянии обороны СССР», в котором партийное руководство признавало, что перспективы оснащения армии современным вооружением и техникой в рассматриваемый исторический период времени все же ограничивались возможностями не только военных отраслей промышленности, но и всей экономики страны [1, с. 139]. Проведенная модернизация артиллерии в конце 1920-х годов всего лишь улучшила ее некоторые тактико-технические характеристики без существенных конструктивных изменений. При модернизации наиболее ярко проявилась тенденция к увеличению дальности поражения артиллерийских систем. Однако сохранялись и многие недостатки, присущие старым образцам. Например, малые углы горизонтального обстрела (5–6 °) ограничивали маневр огнем по фронту. Отсутствовало подрессоривание орудий, что в значительной мере снижало скорость передвижения. Наличие поршневых затворов, открываемых вручную, снижало скорострельность и т. д. Модернизация не касалась вопросов, связанных с тяжелой артиллерией.

Общее направление развития Сухопутных войск шло в отношении увеличения их огневой мощи, механизации и моторизации, чем обеспечивался рост ударной силы и подвижности воинских частей и соединений.

Развитие военного дела и военно-теоретических взглядов в 1930-е годы на ведение современных войн выдвигали повышенные требования к качеству и производству отечественного вооружения и боевой техники. Помимо его высоких боевых характеристик, оно должно быть надежным и простым в эксплуатации, сравнительно не сложным в технологии изготовления и приспособленным к массовому произ-

¹ Архив ВИМАИВ и ВС. Ф. 20р. Оп. 11. Д. 227. Л. 14–15.

водству. И ведущую роль в решении и контроле за выполнением этих требований занимало Главное артиллерийское управление. В его деятельности доминирующим направлением становилось развертывание исследовательских работ по созданию новых, перспективных образцов артиллерийского вооружения, но и его дальнейшего внедрения в организационно-штатную структуру общевойсковых и артиллерийских подразделений, частей и соединений. При этом особое значение в техническом перевооружении артиллерии Красной армии имел тот факт, что к середине 1930-х годов были возрождены и созданы артиллерийские научные школы в области артиллерийского вооружения. Ведущие среди них возглавили И. И. Иванов и М. Я. Крупчатников (артиллерийские системы большой мощности (БМ)), В. А. Ильин и М. Ю. Цирюльников (противотанковые и полковые орудия), В. Г. Грабин (дивизионные орудия), Ф. Ф. Петров (корпусные системы), Б. И. Шавырин, И. Г. Теверовский, Н. А. Доровлев, В. Н. Шамарин (минометное вооружение), В. А. Артемьев, А. Г. Костиков, Т. И. Клейменов, Г. Э. Лангемак, Б. С. Петропавловский, Ю. А. Победоносцев, И. Н. Тихомиров (ракетная техника) и др. Н. А. Доровлев возглавлял конструкторско-испытательную группу по минометам (группу «Д») Газодинамической лаборатории Артиллерийского научно-исследовательского института. В составе группы работали видные артиллерийские ученые и конструкторы В. Е. Сухотинский, Н. А. Упорников и др.¹

Отметим, что артиллерийские научные школы в области артиллерийского вооружения, ведущие конструкторские бюро, ученые военно-учебных заведений артиллерии в своей работе исходили из тех задач, которые ставились перед ними органами государственного управления и, прежде всего, из положений систем артиллерийского вооружения на ту или иную пятилетку. В августе 1933 г. Реввоенсовет утвердил «Систему артиллерийского вооружения на вторую пятилетку 1933–1937 гг.» Ход ее реализации свидетельствовал о том, что она в значительной степени была проникнута идеями «универсализма». Научно была доказана и обоснована необходимость специализации артиллерии по ее видам и боевому назначению.

Основными направлениями в дальнейшем развитии артиллерийского вооружения предусматривались: увеличение дальности; повышение мощности снаряда, создание современных гаубичных систем и увеличение их калибра, повышение скорострельности орудий за счет введения в их конструкцию прицелов с независимыми линиями прицеливания, увеличение углов горизонтального и вертикального обстрела введением раздвижных станин и верхних станков в лафетах; повышение подвижности и проходимости артиллерии за счет внедрения подрессоривания и резинового хода, механической тяги и облегчения системы; увеличение бронепробиваемости, особенно для орудий батальонной и полковой артиллерии [4, с. 52].

Эти важные положения впоследствии легли в основу программы коренного перевооружения артиллерии Сухопутных войск. В целом они не только предопределили пути ее дальнейшего развития в канун Второй мировой войны, но и явились базой для разработки «Системы артиллерийского вооружения на третью пятилетку» (1938–1942 гг.) [8, с. 24].

Так, в августе 1933 г. Революционный военный совет СССР утвердил «Систему артиллерийского вооружения на вторую пятилетку 1933–1937 гг.». Анализ содержания этого документа показывает, что она опиралась на идею «универсализма», предусматривавшую создание орудий, способных одновременно вести борьбу с наземными и воздушными целями. Однако при всей внешней привлекательности ее практическая реализация вела к созданию чрезмерно сложных, с низкими маневренными и боевыми качествами артиллерийских систем, что и подтвердили полигонные испытания².

¹ Архив ВИМАИВ и ВС. Ф. 6р. Оп. 1. Д. 35. Л. 14–15; РГВА. Ф. 20. Оп. 1. Д. 30. Л. 17–20.

² РГВА. Ф. Р-5674. Оп. 4. Д. 406. Л. 28.

В большей мере требованиям современной войны, нацеленных на перспективные разработки и исследования проблемы технического перевооружения артиллерии накануне Великой Отечественной войны, занимала «Система артиллерийского вооружения на третью пятилетку» (1938–1942 гг.). Она была разработана Артиллерийским комитетом ГАУ под руководством В. Д. Грендаля и предусматривала наличие в Красной армии основных калибров орудий, устанавливала относительное соотношение между всеми видами артиллерии¹.

При этом, поскольку в ГАУ намечалась разработка многих образцов орудий и боеприпасов, его руководителями перед конструкторскими бюро ставилась задача практического осуществления одного из важнейших принципов проектирования — унификации и стандартизации. Данный принцип предусматривал применение в новых конструкциях тех деталей, узлов и механизмов, которые хорошо себя зарекомендовали в артиллерийских орудиях и боеприпасах уже прошедших проверку на полигонах и в войсках. Унификация деталей ускоряла не только проектирование, но и изготовление новых образцов, их испытание, разработку технологии, постановку в серийное производство. В тех случаях, когда унификацию в прямом смысле применить не удавалось, конструкторы придерживались принципа подобия деталей, что также в значительной степени облегчало производство и способствовало созданию типовой технологии. Каждая артиллерийская система, принимаемая на вооружение армии и поставленная на валовое производство, обычно оценивалась как с точки зрения современных требований, так и с точки зрения перспектив ее модернизации в будущем.

Принятые на вооружение советские системы по многим показателям не уступали германским образцам, а по ряду из них и превосходили (122-мм гаубица обр. 1938 г., 122-мм пушка обр. 1931/37 г., 152-мм гаубица-пушка обр. 1937 г.).

Однако объективный анализ выполнения программы перевооружения артиллерии свидетельствовал о том, что к началу нападения фашистской Германии на Советский Союз полностью реализовать ее не удалось. При практическом претворении теории в практику в ГАУ, Наркомате вооружения имели место различные точки зрения, которые зачастую не отличались ни оригинальностью, ни научностью. Вследствие этого большинство орудий и минометов было принято на вооружение перед самой войной. В артиллерийском вооружении преобладали орудия крупного калибра, в ущерб противотанковым системам. Недостаточным оказалось обеспечение артиллерии бронбойными снарядами [6, с. 112]. Все эти упущения и недоработки пришлось исправлять уже в ходе войны.

Негативные последствия в области перевооружения в рассматриваемый период были вызваны рядом субъективных факторов. В частности, вследствие ошибочной позиции, которую занимали некоторые руководящие работники ГАУ, например, Г. И. Кулик и В. И. Хохлов, которые незадолго до нападения фашистской Германии на Советский Союз приняли решение прекратить производство 57-мм пушек.

В массовое производство были внедрены новые артиллерийские боеприпасы различных назначений, более совершенные артиллерийские приборы наблюдения, управления огнем и подготовки исходных данных для стрельбы и топогеодезического обеспечения.

Важным событием явилось создание минометного вооружения. В войска поступили 50-мм ротные, 82-мм батальонные, 107-мм горно-вьючные и 120-мм полковые минометы [2, с. 39–40].

Советское правительство принимало энергичные меры по развертыванию массового производства артиллерийского вооружения. В результате среднегодовой выпуск орудий всех типов возрос с 2540 (в 1930–1933 гг.) до 6130 орудий (в 1934–

¹РГВА. Ф. 20. Оп. 1. Д. 22. Л. 8–10.

1938 г.). Значительное место занимала артиллерия мелкого калибра (37–45 мм), удельный вес которой составлял от 50 до 65% всего артиллерийского парка [2, с. 44].

Советские ученые и инженеры разработали первую в мире 100-мм зенитную артиллерийскую систему с автоматическим наведением, которой вооружались новые крейсера [7, с. 126].

На 22 июня 1941 г. советские орудия по многим показателям не уступали артиллерии вермахта, а по ряду из них и превосходили (батальонные, полковые, дивизионные и корпусные орудия). Например, наша батальонная пушка 45-мм калибра по бронепробиваемости превосходила 37-мм пушку вермахта: до 42-мм и 26-мм соответственно; в полковой артиллерии наша 76-мм пушка по дальности стрельбы превосходила пехотное орудие, состоявшее на вооружении германской армии: 8,5 км и 3,5 км; вероятные противники давали высокую оценку нашим дивизионным и корпусным орудиям. Спроектированная в «нетрадиционном» калибре 122-мм дивизионная гаубица М-30 (Ф. Ф. Петров) не имела себе равных в течение десятилетий и состояла на вооружении армии вплоть до 1980-х годов. Другое замечательное достижение — 120-мм полковой миномет обр. 1936 и 1938 гг. не имел аналогов за рубежом. Подобное оружие гитлеровская армия получила только в 1943 г., скопировав советский образец [3, с. 405].

Вместе с тем ознакомление с рядом документальных источников свидетельствует о негативных последствиях в области перевооружения артиллерии ряда субъективных факторов. В частности, вследствие ошибочной позиции, которую занимали некоторые руководящие работники ГАУ, в том числе и сам его начальник маршал Советского Союза Г. И. Кулик. Сообщив Наркомату вооружений, что по данным разведки, германская армия в ускоренном темпе перевооружается якобы танками с пушками калибром более 100 мм и броней увеличенной толщины и повышенного качества, он заявил в 1941 г., что неэффективной против них окажется вся наша артиллерия калибров 45–76-мм. В связи с этим Г. И. Кулик предложил прекратить производство таких пушек, а вместо них начать выпуск 107-мм, в первую очередь в танковом варианте [1, с. 140].

По воспоминаниям Б. Л. Ванникова, возглавлявшего в конце 1930-х годов Наркомат вооружения СССР, это предложение маршала Г. И. Кулика не встретило поддержки, так как «...в Наркомате уже в 1940 г. было известно, что большая часть немецких танков была вооружена пушками калибров 37 и 50-мм, остальные — 75-мм. А так как калибры танковых и противотанковых пушек, как правило, корреспондируют броневой защите танков, то было ясно, что наша танковая артиллерия калибров 45 и 76-мм в случае войны будет иметь превосходство. Мы считали маловероятным, чтобы гитлеровцы могли за один год обеспечить такой большой скачок в усилении танковой техники, о которой говорил Г. И. Кулик...» [1, с. 140].

Как следствие субъективного фактора — незадолго до нападения фашистской Германии на Советский Союз было решено прекратить производство самых нужных для борьбы с танками 45 и 76-мм орудий, уделив внимание в производстве орудиям более крупного калибра. Без продуманных обоснований, мнения ряда ученых с вооружения Красной армии было снято мощное и удачное в конструктивном отношении 57-мм орудие обр. 1941 г. (ЗИС-2), способное пробивать броню до 100 мм (КБ В. Г. Грабина). Относительно легкая и технологичная по мощности она не имела себе равных аналогичных зарубежных орудий¹.

В развитии советского минометного вооружения переломным стал 1936 г., когда 82-мм миномет, созданный группой Н. А. Доровлева, был принят на вооружение. В 1937 г. в коллективе, возглавляемом Б. И. Шавыриным, также был соз-

¹ Архив ВИМАИВ и ВС. Ф. 29. Оп. 1. Д. 25. Л. 7–8.

дан 82-мм миномет, но более рациональной конструкции. В 1940 г. минометное вооружение пополнилось еще одним образцом — 50-мм ротным минометом конструкции В. Н. Шамарина.

Боевой опыт Красной армии, полученный в 1939–1940 гг., показал, что советские минометы по своим боевым качествам и мощности огня значительно превосходили зарубежные образцы. На практике в боевой обстановке было доказано, что минометы, имеющие небольшой вес, высокую скорострельность, большую крутизну траектории и достаточно высокий эффект осколочного и фугасного действия мин у цели, являются грозным, незаменимым оружием пехоты. Недооценка этого вида оружия в значительной мере объяснялась тем, что в то время в среде военного руководства страны оно продолжало рассматриваться как «неполноценное», как суррогат «артиллерийского орудия», дешевого и легкодоступного для массового производства. И в начале 1930-х годов такое мнение о минометах являлось преобладающим¹.

Помимо всего прочего внимание к минометам объяснялось не только боевым опытом, их высокими боевыми качествами, но, что не менее важно — возможностью обеспечить с меньшими затратами их массовый выпуск. Отставание Советского Союза по производству и внедрению минометного вооружения в войска было преодолено в минимально короткие сроки. К началу Великой Отечественной войны система минометного вооружения Красной армии включала в себя: ротные 50-мм обр. 1938 и 1940 гг. (дальность стрельбы 800 м), 82-мм батальонные обр. 1936 и 1937 гг. (дальность стрельбы 3000 м), 107-мм горно-вьючные полковые минометы обр. 1938 г. (дальность стрельбы 5800 м), 120-мм полковые минометы обр. 1938 г. (дальность стрельбы 5500 м).

Успехи сопутствовали научной школе, ведущей разработки современных ракет и многозарядных РСЗО. Еще в конце 1920-х — начале 1930-х годов на основе научной теории ракетостроения, разработанной К. Э. Циолковским, советские ученые добились значительных успехов в конструировании ракетных двигателей, ракет и реактивных снарядов. Ученые-конструкторы В. А. Артемьев и Н. Н. Тихомиров создали ракеты-снаряды на твердом топливе и в 1928 г. успешно провели их первые испытания. После начала Второй мировой войны были отработаны конструкции боевых установок, стрелявшие снарядами 82-мм, 132-мм калибра. Они выдержали испытания и получили высокую оценку. Вместе с тем развертывание производства реактивной артиллерии началось со значительным опозданием.

Военно-теоретическая мысль пришла к правильному выводу о необходимости самоходной бронированной артиллерии, как наиболее маневренного средства огневой поддержки пехоты в бою. Однако работа в этой области находилась лишь в стадии разработки и опытов.

Таким образом, анализ исторического опыта деятельности органов государственного и военного управления в решении проблем технического перевооружения артиллерии Красной армии накануне Великой Отечественной войны (середина 1930-х — начало 1940-х годов) свидетельствует о том, что после завершения модернизации устаревших образцов орудий ими был обоснованно выбран курс на создание более совершенных образцов артиллерийского вооружения, отвечающих требованиям современного военного искусства. Заслуживает внимания в этой деятельности тот факт, что техническое перевооружение артиллерии Красной армии осуществлялось на базе отечественной артиллерийской промышленности, за счет отечественного сырья. Как результат — по боевым качествам советская артиллерия не уступала лучшим зарубежным образцам, а по некоторым показателям и превосходила их. Исторический опыт технического перевооружения артиллерии имеет актуальное значение и в современных условиях при проведении реформ ракетных войск и артиллерии.

¹Архив ВИМАИВ и ВС. Ф. 6-р. Оп. 1. Д. 54. Л. 34–35.

Литература

1. Ванников Б. Л. Записки наркома // Знамя. 1988. № 1. С. 137–140.
2. История Главного артиллерийского управления (ГАУ–ГРАУ). Краткий исторический очерк (1962–1997). М., 1997.
3. Панов В. В. Вооружение Сухопутных войск. Советская высшая мысль от Сталина до Горбачева. М. : Военный парад, 1999.
4. Свириин М. Н. Броневой щит Сталина. М. : Яуза, 2007.
5. Стриженова Т. С. Главный конструктор артвооружения // Красное знамя. 2001. 19 мая. С. 325–331.
6. Уланов А. А., Шеин Д. В. Порядок в танковых войсках. М. : Вече, 2011.
7. Чрезвычайный VIII Всесоюзный съезд Советов. Стенографический отчет. Бюллетень № 9. М., 1936.
8. Щербаков Ю. В. Система комплектования Вооруженных сил СССР в условиях изменения экономических и социально-политических условий в 1930-е годы // Sciences of Europe. 2016. № 5–4 (5). С. 21–29.
9. Щербаков Ю. В. Военно-политическая обстановка в Европе в 1920–1930-е годы: краткий анализ стратегических планов германского командования по началу агрессии на Советский Союз // Инновации в науке: сб. ст. по матер. LIX междунар. науч.-практ. конф. № 7 (56). Новосибирск : СибАК, 2016. С. 22–34.
10. Щербаков Ю. В. Сущность и содержание перехода РККА на кадровый принцип комплектования в 1930-х годах // Война и оружие. Новые исследования и материалы. В сб. материалов Седьмой международной научно-практической конференции. СПб. : ВИМАИВиВС, 2016. Ч. V. С. 398–417.

References

1. Vannikov B. L. *People's commissar's notes* [Zapiski narkoma] // Standard [Znamya]. 1988. N 1. P. 137–140. (rus)
2. *History of the Head artillery department. Short historical sketch (1962–1997)* [Istoriya Glavnogo artilleriiskogo upravleniya (GAU–GRAU). Kratkii istoricheskii ocherk (1962–1997)]. M., 1997. 466 p. (rus)
3. Panov V.V. *Armament of Land forces. The Soviet highest thought from Stalin to Gorbachev* [Vooruzhenie Sukhoputnykh voisk. Sovetskaya vysshaya mysl' ot Stalina do Gorbacheva]. M. : Military parade [Voennyi parad], 1999. 648 p. (rus)
4. Svirin M.N. *Armored board of Stalin* [Bronevoi shchit Stalina]. M. : Yauza, 2007. 444 p. (rus)
5. Strizhenova T.S. *Chief designer of art arms* [Glavnyi konstruktor artvooruzheniya] // Red standard [Krasnoe znamya]. 2001. May 19. P. 325–331. (rus)
6. Ulanov A.A., Shein D.V. *Order in tank troops* [Poryadok v tankovykh voiskakh]. M. : Veche, 2011. 658 p. (rus)
7. Extraordinary VIII All-Union congress of Soviets. Verbatim record. Bulletin N 9. [Chrezvychainyi VIII Vsesoyuznyi s"ezd Sovetov. Stenograficheskii ochet. Byulleten' № 9.] M., 1936. (rus)
8. Scherbakov Yu. V. *System of completing of Armed forces of the USSR in the conditions of change of economic, social and political conditions in the 1930th years* [Sistema komplektovaniya Vooruzhennykh sil SSSR v usloviyakh izmeneniya ekonomicheskikh i sotsial'no-politicheskikh uslovii v 1930-e gody] // Sciences of Europe. 2016. N 5–4 (5). P. 21–29. (rus)
9. Scherbakov Yu. V. *Military and political situation in Europe in the 1920–1930th years: the short analysis of strategic plans of the German command at first aggressions to the Soviet Union* [Voенно-politicheskaya obstanovka v Evrope v 1920–1930-e gody: kratkii analiz strategicheskikh planov germanskogo komandovaniya po nachalu agressii na Sovetskii Soyuz] // Innovations in science [Innovatsii v nauke]: collection of articles of the LIX international and practical conference. N 7(56). Novosibirsk : SybAc, 2016. P. 22–34. (rus)
10. Scherbakov Yu. V. *Essence and content of transition of the Workers' and Peasants' Red Army to the personnel principle of completing in the 1930th years* [Sushchnost' i sodержание perekhoda RKKA na kadrovyi printsip komplektovaniya v 1930-kh godakh] // War and weapon. New researches and materials [Voina i oruzhie. Novye issledovaniya i materialy]. In collection of articles of the Seventh international scientific and practical conference. SPb., Military Historical Museum of Artillery, Engineers and Signal Corps [VIMAIViVS], 2016. P.V. P. 398–417. (rus)

Политическая коммуникация в поле медийного пространства (исторический аспект)

DOI 10.22394/1726-1139-2017-5-150-161

Лыткина Лариса Владимировна

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Профессор кафедры социальных технологий
Доктор филологических наук, доцент
lvlytkina@yandex.ru

РЕФЕРАТ

В статье исследуется политическая коммуникация как своеобразный вид политических отношений, характеризуются уровни и формы политической коммуникации в сфере медийного пространства античности, Средневековья, Возрождения и Просвещения.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

медиа, коммуникация, методы политической коммуникации, медиатекст

Lytkina L. V.

Political Communication in the Field of Media Space (Historical Aspect)

Lytkina Larisa Vladimirovna

North-West Institute of Management, Branch of RANEPa (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Professor of the Chair of Social Technologies
Doctor of Science (Philology), Associate Professor
lvlytkina@yandex.ru

ABSTRACT

The article examines political communication as a kind of political relationship and characterizes levels and forms of political communication in media space of antiquity, the middle Ages, the Renaissance and the Enlightenment.

KEYWORDS

media, communication, methods, political communication, media text

Сегодняшнее время — это время господства коммуникации, способной передать информацию «в пределах одной и той же пространственно-временной сферы» [10, с. 16]. Безраздельное влияние этого феномена, по мнению французского социолога Р. Дебрэ, ведет к кризису культуры, утрате связей между прошлым и настоящим, «между когда-то и теперь» [10, с. 16]. Исследователь полагает, что ренессанс коллективной памяти, хронологии, обладание общим прошлым пролегал через «континент Передачи», суть которой — в переносе информации «во времени, между различными пространственно-временными сферами» [10, с. 16], «между „до“ и „после“» [10, с. 21]. Речь идет о передаче ценностей, знаний, идей, концепций, осуществляемых посредством институтов и авторитетов, с опорой на основные локусы (музей, библиотека, школа, церковь, академия и т. д.).

Медиология как учение о средствах передачи знаний и традиций может стать методологической основой прослеживания путей духовного наследования, а также разрывов отношений между поколениями. Но в мире современном именно комму-

никация считается ключевым элементом существования общества. Одним из основных ее маркеров, особой модификацией является коммуникация политическая.

В исследованиях последних лет выделяются, как правило, три участника политической коммуникации. К ним относится сама политическая сфера: государство и обслуживающие его политические деятели; негосударственные учреждения (ряд организаций с политическим уклоном, юридические лица и избиратели); СМИ, в которых обсуждается политика, и которые влияют как на общественность, так и на политическую сферу [14, с. 10–11]. Допустимо предположить, что коммуникативные отношения в политических системах прежних времен складывались иначе. Поэтому представляется небезынтесным рассмотреть функциональные обязанности игроков на политическом коммуникативном поле античности, Средних веков и Возрождения и раннего Просвещения.

Проблемы политической коммуникации, ее функционирования на различных этапах развития человеческого общества были и остаются предметом пристального изучения. Французский исследователь Р.-Ж. Шварценбергер предлагает следующую характеристику термину: «Политическая коммуникация может быть определена как процесс передачи политической информации, посредством которого информация циркулирует между различными элементами политической системы, а также между политическими и социальными системами» [8, с. 5]. При этом возможными способами реализации политической коммуникации являются следующие: коммуникация через печатные и электронные СМИ, коммуникация через организации, коммуникация через неформальные каналы с использованием личных связей.

Передача политической информации, налаживание коммуникативных связей между властью и обществом осуществлялись с древнейших времен. Она появилась вместе с политической деятельностью. По утверждению А. Тертычного, политическая аналитика первоначально существовала не в форме теоретической науки, а как практическое искусство. Примерами таких произведений, по мнению исследователя, были «Артхашастра», созданная брахманом Каутильей и «Шан Цзюнь Шу» древнекитайского государственного деятеля Шан Ян [21, с. 104].

В полисах Древней Эллады, в эллинистических государствах, в Римской республике, а затем и Римской империи появилась потребность в директивной, управленческой информации массового свойства. Она дополнялась информацией межличностного или коллективного (публичного) общения. Представители государственной власти рассылали для оповещения своих подданных гонцов, глашатаев, герольдов. С развитием политических форм управления государством возникла потребность не только в оповещении о действиях правителей, но и в формировании общественного мнения.

В демократических полисах Древней Греции на агоре как одном из пространств коммуникации действовало народное собрание — экклесия. Здесь происходило обсуждение различных социальных проблем, велись политические споры, осуществлялся обмен информацией, в частности, по вопросу избрания правительства полиса. Иными словами, на агоре граждане полиса занимались решением политических проблем; в их числе: политическим устройством общества, политическим управлением обществом, распределением или перераспределением властных полномочий [2, с. 11].

Агора, которая была местом всеобщего участия граждан в управлении полисом и способствовала выработке высокого уровня самосознания, исполняла роль своеобразного политического института. Здесь решались споры, заслушивались обвинения, звучали речи в защиту тех или иных проектов или персон. В V в. до н. э. в Афинах на агоре «кишмя кишели» сикофанты [13, с. 331] — профессиональные доносчики, клеветники, шантажисты. Они могли явиться к любому, известному в обществе, человеку с угрозами о привлечении его к суду. Это был целый класс профессиональных обвинителей. Ими закладывались основы «серой» и «черной» пропаганды [22, с. 194–195].

Древний эллин был человеком государственным. Большую часть времени он проводил вне стен своего дома, принимая непосредственное участие в работе экклесии, на агоре, в празднествах, шествиях, состязаниях, симпозиях. Поэтому знание о событиях дня сегодняшнего или недавнего прошлого было для древнего грека важным. К. Куле предполагает, что информацию, в том числе и политическую, эллины могли получать, знакомясь с «публикациями» левкомы. Она могла выполнять роль местных газет [13, с. 88–92]. Очевидно, что подобное издание содержало лишь информацию в узком смысле слова, новость, но не имело комментария, было лишено валюативных начал.

Политическая коммуникация в демократических полисах Древней Греции осуществлялась и через «суд черепков». Каждый гражданин обязан был на глиняном черепке — острагоне начертать, нацарапать имя того политика, чье влияние, по его мнению, было слишком велико и реально могло угрожать власти народа [9, с. 173].

К IV в. до н.э. в Древней Греции сложились два основных вида красноречия: политическое и судебное. Примером политической коммуникации могут служить «Филиппики» Демосфена. «Первая речь против Филиппа» была написана в 351 г. до н.э. [5, с. 76–86]. Тема произведения — жизнь Афин в IV в. до Р.Х. Предметом исследования становится подготовка военных действий против Филиппа Македонского. Идея текста выражена эксплицитно: «...если вы захотите положиться всецело на самих себя и перестанете каждый в отдельности думать о том, чтобы не делать ничего самому, рассчитывая, что другие за вас это сделают, тогда вы и свое собственное получите, если богу будет угодно, и потерянное по легкомыслию вернете обратно, и ему (врагу. — Л.Л.) отомстите» [5, с. 77]. Повествователь ведет речь о партиципаторной демократии, при которой каждый считает себя ответственным за дела государства, а не только за свои собственные. Это заключение может быть дополнено еще одним прямым высказыванием повествователя: «... все должны проникнуться желанием и готовностью исполнять свой долг» [5, с. 78].

Эпоха эллинизма — это господство монархий. Правление оказалось сосредоточено в руках царских слуг, членов семьи правящей династии, государственных служащих, хотя предполагалось, что цари действуют непосредственно и лично [16, с. 8–10]. Таким образом, свобода слова, внимание к чужому мнению, публичное обсуждение проблем не имело веса, оказалось не востребованным. Выражение общественного мнения не получало поддержки, что тормозило и развитие политической коммуникации.

В Римской республике в период консульства Юлия Цезаря (100–44 гг. до н.э.) появились первые рукописные газеты. С 59 г. до н.э. в «Acta Senatus» начинают публиковаться протоколы сенатских совещаний, чем снимается завеса тайны с политической жизни Рима. Эти акты вывешивались в таком месте, где с ними мог ознакомиться каждый. Они представляли собой информативные издания об основных политических событиях, государственных церемониях, деятельности сенаторов. Ранее информация об этом была закрытой для широкой публики. Есть сведения, что «Acta Senatus» перестали выходить при императоре Тиберии (14–37 гг.), посчитавшем, что газета искажила его политический имидж [19, с. 40]. По утверждению же Г. Буасье, газета просуществовала до V в., оставаясь сугубо официальной, «сухой и однообразной» [4, с. 15]. Ее получали в метрополии и провинциях. Но уже с начала правления императора «Тиберию высшая власть стремилась к закрытости, оставляя на долю Сената только относительно незначительные дела, а для общественного мнения — только цензурованные новости в городской газете» [1, с. 33–34].

В I в. до н.э. в Риме преобладало политическое красноречие. Выступления политиков-ораторов (Гай Грахх, Сервилий Сульписий, Гортензий, Марк Антоний, Марк

Тулий Цицерон) были чрезвычайно популярны и в период гражданской войны, и годы установления империи [5, с. 88].

Политическая публицистика этого периода наиболее убедительно представлена речами Марка Тулия Цицерона. Его «Первая речь против Луция Сергия Катилины» была произнесена в Сенате 8 ноября 63 г. до н.э. [5, с. 90–100]. Луций Сергий Катилина был политическим противником консула Цицерона. Катилина готовил заговор против Рима, возможно, против Римской республики в пользу установления монархии. Темой произведения Цицерона становится жизнь Римской республики I в. до н.э. Обсуждаемый предмет — политические баталии в Сенате с врагами государства. Идея текста может быть охарактеризована следующим образом: борьба с политическим противником — это трудное и опасное дело, но это — уничтожение «моровой болезни в государстве». Достичь победы над противниками — не означает лишить их жизни. Враг государства, по мнению автора текста, уничтожает сам себя, оказавшись среди своих сторонников, но идя против силы и правоты государства. По мнению Цицерона, ненависть, порожденную доблестью, следует считать не ненавистью, а славой. Снисхождение к врагу делает его бессильным, лишает воли к продолжению борьбы.

Цицерон прославился и политическими речами против Марка Антония, которые, по примеру Демосфена, именовал «филиппиками».

Феноменом Средневековья была публицистическая письменная культура Византии. Она создавалась на греческом языке и сложилась в районе восточного Средиземноморья в IV–VI вв., а перестала существовать в середине XV в., когда в 1453 г. правитель Османской империи Мехмед II въехал в Константинополь. «Византий» — это античное название города на Босфоре, который в 330 г. был переименован в Константинополь, город императора Константина I (306–337 гг.). Его называли «Новым Римом», а подданные именовались «римлянами»; на средневековом греческом выговоре это звучало как «ромеи».

В III в. Римское государство (точнее — греко-римское) переживало глубокий кризис. Страна испытала потрясения от народных выступлений, внутренних войн. Росли налоги, боробы, государственные повинности.

В этот же период наблюдается стремительный подъем христианства как идеологии, ибо языческие боги, по мнению людей, уже не могли никого защитить.

Император Диоклетиан (284–305 гг.) искал выход из кризиса. Он сделал попытку изменить, перестроить саму идею государственности. Факторами стабилизации общества он видел:

- 1) абсолютную монархию;
- 2) единую государственную религию.

Однако Диоклетиан сделал ставку на традиционное язычество и приступил к репрессиям против христиан.

Это было заведомо неверным шагом. Как позднее определит Амвросий Медиоланский (340–397 гг.) в «Письме об Алтаре Победы», «...только христианская вера — истинное, ибо все остальное — это суеверие»; «язычество далеко от истины»; «это поклонение идолам».

Вслед за Диоклетианом и император Юлиан «Отступник», и император Евгений защищали обреченное дело.

Император Константин I (306 — 337 гг.) пошел на союз с христианами. Он перед смертью принял крещение. С этого момента и начинается собственно новая эпоха.

В 325 г. Константин созывает Первый вселенский собор. С него началась идейная и организационная консолидация христиан.

В 380 г. император Феодосий I объявляет ортодоксальное христианство единственной государственной религией. Но на протяжении IV и V вв. христианство еще должно было бороться с язычеством [6, с. 10].

В Средние века политическая коммуникация Византии осуществлялась в границах эпистолографии. Борьбу сторонников старой языческой религии (Либаний, Фемистий, Гимерий и др.) с представителями становящегося нового христианского учения (Захарий Схоластик, Василий Кесарийский, Григорий Назианзин, Иоанн Златоуст и др.) допустимо рассматривать как противостояние политическое. Особенно отчетливо политическая проблематика заявляет о себе в деловых политических письмах в форме вопросов и ответов в VII–IX вв. (Студит, Фотий). В XIV–XV вв. послания приобретают политико-философское содержание. Примерами политической эпистолографии, стремящейся возродить культ древних богов, могут служить произведения Либания «Императору Феодосию в защиту храмов» (384 г.) и «Надгробная речь Юлиану» (395 г.). Ему противостояли послания Иеронима Стридонского, Амвросия Медиоланского, Аврелия Августина — представителей ранней латинской христианской риторики.

В целом же византийское эпистолярное наследие не лишено общественно-политических начал, хотя чаще послания — это выражение субъективного впечатления авторов. Василий Кесарийский, Афанасий Александрийский, Григорий Нисский, Григорий Назианзин, Феодор Студит, Михаил Пселл и др. в свои письма вносят ценные сведения о внутригосударственной и внешнеполитической борьбе Византийской страны.

Средневековое оставило нам и интересные рукописные книги светского содержания. Они отражали особенности развития не только торговой, но и политической коммуникации. Так, в Италии XIII–XV вв. сформировался оригинальный тип рукописной прозы, вошедший в историю под названием «литературы купцов», или «литературы меркатори», в жанре рикорданци.

Венецианский купец Марко Поло (1254–1324) оставил нам «Книгу о разнообразии мира», текст которой был записан Рустичано (Рустикелло) Пизанским в 1298 г.

«Книга о разнообразии мира» отражает реальные наблюдения за жизнью Монголии, Китая, Индии и лишь отчасти передает особенности политической коммуникации (описание встреч с правителями стран). Торговой же коммуникации Средневековья автор уделяет достаточно большое внимание. Читатели знакомятся с состоянием дорожной сети, ценами, средствами передвижения, речными портами и судами. Повесть-путешествие — купец считает себя главным носителем информации о дальних странах и стремится представить ее полно и подробно [18].

Несколько иными по содержанию оказались записки флорентийского купца Бонаккорсо Питти, охватывающие период с 1374 по 1396 гг. [17]. Питти был купцом, но и ростовщиком, торговцем деньгами, которому приходилось совершать поездки «с дипломатическими поручениями к герцогам Голландии и Бургундии, королю Франции и другим монархам Европы» [19, с. 85]. Его «Хроника» была информативным текстом. Она включала небольшие комментарии, минимальные оценки, чаще выраженные имплицитно.

Во Франции средневековые светские хроники также были ориентированы на политическую проблематику. Жоффруа I де Виллардуэн в книге «Завоевание Константинополя» подробным образом описал IV Крестовый поход, а Жан де Жуанвиль в «Книге благочестивых речений и добрых деяний нашего святого короля Людовика» рассказал о трагических событиях Крестового похода в Египет Людовика IX. Авторы названных произведений — близкие монархам, крупные политические деятели и дипломаты, принимавшие непосредственное участие в реализации внешней и внутренней политики своей страны.

Жоффруа де Виллардуэн, благородный рыцарь, участник Четвертого крестового похода (1198–1204 гг.) публикует свой рассказ об этом событии в книге «Завоевание Константинополя», которая вышла около 1210 г. [7, с. 5–127].

Крестовые походы XI–XIII вв., инициированные папой Урбаном II в 1095 г., были выдающейся массовой политической акцией христианской церкви, убедившей ты-

сячи верующих подняться на борьбу с мусульманским миром за охранение Гроба Господня. В 1203 г. произошло взятие и разграбление Константинополя участника Четвертого крестового похода [11, с. 102–104].

«Завоевание Константинополя» — это светская политическая, а не клерикальная хроника. Книга сложена из 21 главы; время действия охватывает период с 1199 по 1207 гг. Перед нами действительно в строгом хронологическом порядке изложены все перипетии Четвертого крестового похода, считавшегося одной из самых успешных кампаний, провозглашенных Римскими папами.

По литературно-родовым свойствам это публицистический текст, представляющий реальные факты, события, биографии. Так, в первой главе «Призыв к IV Крестовому походу (1199–1201 гг.)» повествователь четко обосновывает причины появления во Франции идеи IV Крестового похода, ролей в этом событии священника Фулька из прихода Нейи, кардинала, монсеньера Пьетро де Капуа и папы Иннокентия. В строгом соответствии со временем «принятия креста» перечислены 97 имен знатных мужей Франции, а также рассказано о собрании Советов в Суассоне и Компьене, «принявших на себя обет участия в Крестовом походе» [7, с. 12].

В главе второй «Договор с венецианцами», действие в которой разворачивается в апреле 1201 г., сообщено о посещении французскими послами Венеции и о достигнутых договоренностях о предоставлении «военных кораблей и транспортов», чтобы совместными силами «отомстить за поругание, учиненное над Господом нашим, и ...отвоевать Иерусалим» [7, с. 14].

Повествователь стремится к предельной точности. Он тщательно прописывает все этапы дипломатических встреч и переговоров посланников с дожем Венеции Энрико Дондоло и советом города, приводит итоговые документы переговоров, подкрепленные конкретными данными, в частности, о количестве судов, их вместимости, стоимости услуги, времени подготовки к походу.

Все остальные главы построены по тому же принципу: строгая последовательность в изложении событий, представление места действия, точные даты, имена участников.

Хроникальность книги находит подтверждение и в подзаголовках глав. Так, рассказанное в первой главе датировано 1199–2001 гг.; во второй — маем-сентябрем 1201 г.; в третьей главе время действия отнесено к июню-сентябрю 1202 г. и т. д.

Создавая сюжет произведения, Ж. де Виллардуэн вступает «с изображаемым в безусловную субъективную связь с точки зрения рассказа» (Г.В.Ф. Гегель). Он выступает повествователем скрупулезным, дотошным, точным до всего произошедшего в период подготовки к Крестовому походу и завоевания Константинополя, начиная с Рождественского поста 1199 г. по сентябрь 1207 г.

Хронику-мемуары маршала Шампани и Романии отличает точность изложения событий крестового похода. Жоффруа де Виллардуэн скрупулезно отмечает все этапы подготовки к походу (главы «Проповедь крестового похода», «Принятие обета крестового похода», «Переговоры и соглашение с Венецией о перевозе», «За море», «Сборы в поход» и др.), сам поход. Важными для автора «Завоевания Константинополя» являются и временные характеристики события: «Крестоносцы в Венеции: нехватка денег (июль-сентябрь 1202 г.)», «Сдача города. Коронация Алексея V (18 июля — 1 августа 1203 г.)», «Раздел и оккупация земель (октябрь 1204 — февраль 1205 гг.)».

Жоффруа де Виллардуэн — описатель событий, действий людей, стремящийся к нейтральному, фактографическому изложению. В этом смысле перед нами текст, ориентированный на публицистический способ типизации. Повествователь не создает сюжет, составляющий «комбинацию лиц и событий»; он ответственный наблюдатель, фиксирующий все, что видел сам и получил из достоверного источника. Иными словами, повествователь строго ориентируется на информацию первого и второго порядка.

На публицистический способ типизации указывает и тип повествователя, близкого во всем биографическому автору. Ж. де Виллардуэн — участник исторического политического события. Он повествует только о том, что знал и видел лично. Примерами тому служат следующие вкрапления в текст его прямых высказываний: «Я не могу передать вам все слова, которые были там сказаны и произнесены, однако конец речи был таков...» [9, с. 15]; «А теперь разрешите мне рассказать об одном из самых замечательных и необычных происшествий...» [7, с. 36]; «Я не могу назвать вам всех, кто споспешествовал этому делу» [7, с. 58]; «И Жоффруа де Виллардуэн, маршал Шампани, автор этого труда, который ни разу ни единым словом не солгал умышленно о том, что ему ведомо» [7, с. 61]; «А теперь позвольте мне рассказать о примере удивительной доблести» [7, с. 88]; «И Жоффруа де Виллардуэн, маршал Шампани, автор этой хроники, свидетельствует» [7, с. 90].

Но перед нами не традиционный для хроники субъективированный повествователь. Он может предстать перед нами и в аукториальной форме, что подчеркивает стремление автора к объективированному повествованию, нейтральному изложению событий с позиций стороннего наблюдателя.

В действительности же повествователь, казалось бы, строго следует своему плану рассказа о политической кампании, реализуя идею книги: Крестовый поход — это дело истинных защитников гроба Господня, поборников Христианской веры. Но это внешняя, видимая сторона концепции, которая формируется авторской волей, логикой повествования. Крупный военачальник, дипломат Жоффруа де Виллардуэн не раскрывает истинных целей предприятия: Крестовые походы — это ширма, прикрывающая действительные намерения их участников; главным является обретение, завоевание новых территорий, захват богатств Востока, обогащение Франции, ее знати.

На экспозитивный тип повествования «Истории» указывает множественность и точность географических названий (городок между Парижем и Ланьи — сюр-Мари-Нийи, провинции Франции, Венеция, Генуя, города Сквадонии (Харватии), гавань Корфу, Константинополь и его окрестности, Фессалоники, Демотики, Никея, Спига, Лопадимум, Адрамиттея, Абидос. Андрианополь и др.). Но топографические описания не отличаются разнообразием. По воле повествователя, оценивающего города как объекты для завоевания, они не требуют индивидуальности в представлении: «город, укрепленный высокими стенами и величавыми башнями» [7, с. 41], «очень красивый город с названием Халкис» [7, с. 62], «Константинополь... прекрасный город..., высокие стены и могучие башни, ...богатые дворцы» [7, с. 64], город Никитца «очень красивый и превосходно укрепленный» [7, с. 177], «Даониум... очень красивый и надежно укрепленный город» [7, с. 213] и т. п.

В книге описаны действия только реальных исторических личностей (дож Венеции Энрике Дондоло, графы и бароны Франции, король Венгрии, императоры Константинополя Исаак II Ангел, его брат Алексей II, Алексей III, германский регент империи граф Анри, король Филипп Швабский, царь Иоханнитцы, король Валахии и Болгарии). Но автор «Истории» не дает их портретных описаний.

Особенности реализации функций повествователя в тексте также указывают на экспозитивный тип повествования. Так, организация функции сюжетоведения продиктована жанровыми интенциями рассказчика. Хроника предписывала выстраивание тематических блоков, развивающих сюжет, преимущественно по ассоциации. Задача автора состояла в последовательном изложении всего произошедшего с момента возникновения идеи Крестового похода против Константинополя до завоеваний императора Анри за пределами страны и гибели маркиза Бонифация Монферратского от рук болгар, подданных царя Иоханнитцы.

Ж. де Виллардуэн, стремясь проблематизировать повествование, обращается к различным приемам создания полей напряжения текста. Главное из них возни-

кает в первой главе: папа Иннокентий «поручил этому благочестивому мужу (священнику Фульку, — Л. Л.), чтобы тот проповедовал крестовый поход от его, папы, имени» [7, с. 8]. Читатель задается вопросами: удастся ли Фульку его миссия? Состоится ли поход? Получится ли собрать участников? Возможна ли победа над Константинополем? Смогут ли воины защитить гроб Господень? Этот конфликтный узел распутывается лишь в конце 12 главы «Вторая осада Константинополя (февраль-апрель 1204 г.)»: крестоносцы «захватили самый могущественный, самый богатый, самый укрепленный город во всем мире» [7, с. 130].

Перед нами информационно насыщенный текст. Комментарии, оценки, суждения повествователя составляют лишь незначительную часть хроники. Исследователь творчества Ж. де Виллардуэна А. Заборов отмечает: «Нет в тексте восторженности, непосредственности, излияния чувств. Жоффруа де Виллардуэн сдержан в повествовании, его не интересуют житейские, бытовые подробности событий, о которых он рассказывает... Маршал Шампани почти везде остается в рамках прозаически-делового изложения того, чего он был прямым участником, очевидцем» [11, с. 145].

Но светский деловой человек, лишенный сентиментальности, принадлежащий к кругу высшей знати, имеющий доступ к важным официальным документам, не всегда остается нейтральным повествователем. Знакомость текста, рефлексия могут быть выделены. В гл. 7 «Поход в Скутари» читаем: «И Жоффруа, маршал Шампанский, который продиктовал это произведение и который ни разу ни единым словом не солгал с умыслом» [7, с. 61]. Иными словами, «искажение» фактов допускается автором «Завоевания» лишь в случае неполного знания или возможного неведения. Хотя исследователи творчества Виллардуэна не исключают и выполнения им «политического заказа» [7, с. 180].

Непосредственное отражение авторского «я», его эмоции действительно обнаруживаются в нескольких фрагментах. Например, при оценке дожа Венеции Энрике Дондоло: «Это был муж поистине великой души»; «Народ той земли и пилигримы были весьма тронуты всем этим, и много было пролито слез, ибо сей почтенный старец имел такие веские причины оставаться дома: ведь он был в преклонных годах, и на его лице были прекрасные очи, коими, однако, он ни капли не видел, потому что потерял зрение от раны в голову. Это был муж поистине великой души! Ах! Как мало походили на него те, которые, чтобы избежать опасности, отправились в другие гавани» [7, с. 9–11].

При характеристике подготовленного венецианцами флота Виллардуэн не скрывает эмоции: «И флот, который они подготовили, был столь богат и прекрасен, что никогда еще ни один христианин не видывал ничего более богатого и прекрасного» [7, с. 16]. А вот таким описан Константинополь: «Они не могли представить себе, что на свете может существовать такой богатый город, когда увидели эти высокие стены, и эти могучие башни, которыми он весь кругом был окружен, и эти богатые дворцы, и эти высокие церкви, которых там было столько, что никто не мог поверить...» [7, с. 176].

Таким образом, публицистические начала текста поддаются вычленению, но играют подчиненную роль в системе повествования. Жоффруа де Виллардуэн остается хронистом, скрупулезным, внимательным, стремящимся к документально точной фиксации всего виденного. Можно предположить, что перед нами тип изложения, тяготеющий к презентативному. Автор стремится минимизировать свое участие в тексте, оставаясь лишь индифферентным регистратором происходящих на его глазах событий.

Жан де Жуанвиль, также благородный рыцарь, девятый сеньор Жуанвила и наследственный сенашел (придворный чин. — Л. Л.) Шампани, принадлежал к ближайшему окружению короля Франции Людовика IX (1226–1270). Это был первый французский государь, канонизированный церковью.

Личности Людовика Святого и посвятил Жан де Жуанвиль «Книгу благочестивых речений и добрых деяний нашего святого короля Людовика» [12]. Работу над ней автор завершил в октябре 1309 г. Книга состоит из 769 параграфов-главок и повествует в основном о времени 1248–1254 гг., когда Людовик совершал Крестовый поход против Египта.

Перед нами не художественный, а публицистический текст. Субъективированный повествователь (близкий биографическому автору) воссоздает хронику событий похода и последующей, французской жизни короля. Он добросовестно фиксирует все происходящее, оставаясь описателем и единственным действующим лицом, берущим на себя оценку виденного.

В эпоху Возрождения политическая проблематика оказывается предметом внимания в листках новостей, на страницах фуггер-газет, в изданиях «Франкфуртских ведомостей». Развитию интереса к политической тематике способствовала художественная литература и публицистика (С. Брандт «Корабль дураков», сочинения Т. Мурнера, Э. Роттердамского, У. фон Гуттена, М. Лютера, политическая сатира П. Аретино).

Появление первых европейских газет (ок. 1605–1609 гг.) отмечено интересом к вопросам управления обществом. Издания С. Пэка, М. Нэдхэма, «Ревю» Д. Дефо в Англии по праву считаются пионерами политической печати. Во Франции «Газетт» Т. Ренодо — официоз, выходивший под патронатом кардинала Ришелье, публиковал политические новости Европы. А «газеты в стихах» — национальный жанр в разгар Фронды, отдавал предпочтение «мазариномам», политической сатире на кардинала Мазарини. В Испании листки новостей — реласьонес уделяли значительное место политической тематике. Ф. Ф. Бремундан, считающийся первым политическим журналистом Испании, издавал «Гасету, или Сообщения о политических и военных событиях, имевших место в большей части света...».

В XVI в. в период становления великорусского национального государства И. С. Пересветовым были созданы публицистические произведения в жанре политического памфлета. Согласно его заключениям, высказанным в ряде посланий («Первая челобитная (Царю на утешение)», «Сказание о царе Константине», «Сказ о Магметесултане», «Сказание о Петре, воеводе волосском», «Предсказания философов и докторов», «Вторая челобитная», «Сказание о книгах») [20], залогом государственного благосостояния становятся неограниченная царская власть, грозно охраняющая правду и справедливость, и войско, состоящее из верных слуг царевых, выдвинутых не родовитостью, а личными достоинствами. Именно эта идея объединяет все творчество писателя. Таким образом, можно заключить: перед нами тексты, отражающие особенности политической коммуникации в период царствования Ивана Грозного.

Сам монарх был автором ряда политических посланий: «Первое послание Курбскому» (1564 г.), «Второе послание Курбскому» (1577 г.), а также «Послание английской королеве Елизавете» (1570 г.), «Первое послание шведскому королю Юхану III» (1572 г.), «Второе послание шведскому королю Юхану III» (1573 г.), «Послание в Кирилло-Белозерский монастырь» (1573 г.), «Послание Василию Грязному» (1574 г.), «Послание Полубенскому» (1577 г.), «Послание Яну Ходкевичу» (1577 г.), «Послание польскому королю Стефану Баторию» (1581 г.) и др.

Первая рукописная газета Московского государства появилась при династии Романовых. Царь Михаил Федорович (1613–1645) и его окружение проявили интерес к газетам Западной Европы. Получаемую информацию Романовы пытались использовать и в личных целях, и для защиты государственных интересов. В этих рукописных «Курантах», «Столбцах» или «Вестовых письмах» помещалась, в частности, информация политического свойства: «1) о военных событиях в разных европейских государствах, иногда даже с критическими замечаниями; 2) о событиях при разных дворах, увеселениях, переписке государств между собой; 3) о действиях государ-

ственных семейств, борьбе парламента с королем в Англии; 4) о дипломатических сношениях между правительствами, договорах, союзах» [15, с. 133–134].

Петровские «Ведомости», или точнее «Ведомости о военных и иных делах, достойных значения и памяти, случившихся в Московском государстве и во иных окрестных странах» [3, с. 11], возникли не в силу потребностей в них общества, а по воле царя-преобразователя. Это было официальное издание, публикующее в первую очередь информацию политическую.

Краткий экскурс в историю политической публицистики позволяет заключить: в античные времена, в эпохи Средневековья и раннего Возрождения политическая тематика в медийном пространстве, хотя и была направлена к безличной аудитории, получала выражение в информационном, а не аналитическом воплощении. По утверждению А. Г. Алтуняна, политический текст, как исторический феномен, начинает формироваться в XVII–XVIII вв. Исследователь выделяет несколько факторов, способствовавших этому: распространение идеологии эпохи Просвещения, становление мировоззрения Нового Времени; возникновение и утверждение представительного образа правления; возникновение по-настоящему массовых временных изданий, которые доходили до всех слоев общества [2, с. 97–113].

Суждения ученого, базирующиеся на анализе конкретных произведений [2, с. 339–346], ориентированных на исследование политической проблематики, не вызывают возражений. Следует согласиться, что подлинная политическая аналитика в медийном пространстве, т. е. тексты политической коммуникации в собственном смысле слова, начала заявлять о себе лишь с появлением качественной прессы, газет «с мнением».

Итак, в демократических полисах Древней Греции политическая коммуникация имела свои особенности. В политику были вовлечены все граждане городов-государств. Использовалась эффективная форма прямой, без посредников политической коммуникации на агоре при проведении общественных собраний-эклесий, во время «суда черепков». Но институт посредничества уже начинает формироваться и предстает в виде «публикаций» леквоматы, «политтехнологий» сикофантов.

В эллинистических государствах-монархиях, в Древнем Риме политическая коммуникация была линейным процессом, исходящим от власти к населению. Но «Acta Senatus» и «Acta diurna...» — протогазеты Древнего Рима — выступали посредниками между политической сферой и народом.

В Средние века роль посредника выполняют рукописные листки новостей и книги, но политическая коммуникация V–XIV вв. не являлась деятельностью, направленной на массовую аудиторию.

В XV в., с изобретением в Европе печатного пресса, технологии стали оказывать непосредственное влияние на политическую коммуникацию. Политические деятели начали публиковать свои пропагандистско-агитационные материалы и рассылать их читателям (первые газеты), или размещать их в местах, где их мог видеть народ [14, с. 19]. Но и в период позднего Возрождения, и в Новое Время (эпоха Просвещения) политическая коммуникация происходит сверху вниз, народ не может обращаться к политическим группам.

Политическая коммуникация античности, Средних веков, Возрождения и раннего Просвещения осуществлялась с помощью разнообразных приемов и средств, разными уровнями политических сил, выполняла информационные и стимулирующие функции, но и в те времена «она сводилась к «победе» или убеждению других, и ее единственная цель заключалась в получении власти» [14, с. 24].

Литература

1. Анжель Ж.-М. Римская империя. М. : Астрель, АСТ, 2004.
2. Алтунян А. Г. Анализ политических текстов. М. : Логос, 2006.

3. Балицкий Г. А. Зарождение периодической печати в России. СПб. : Сенатская тип., 1908.
4. Буасье Г. Газета Древнего Рима // История печати: Антология. М. : Аспект Пресс, 2008. С. 5–32.
5. Введение в мировую журналистику. От Античности до конца XVIII века: хрестоматия / сост. Г. В. Прутков. М. : Аспект Пресс, 2007.
6. Византийская литература. М. : Наука, 1974.
7. Виллардуэн Жоффрау де. История завоевания Константинополя. М. : Центрполиграф, 2013.
8. Гаврилова М. В. Методы и методики исследования политической коммуникации. СПб. : Изд-во Невского ин-та яз. и культуры, 2008.
9. Гаспаров М. Л. Занимательная Греция. М. : Мир энцикл. Аванта: Астрель, 2008.
10. Дебрэ Р. Введение в медиологию. М. : Праксис, 2010.
11. Делорм Ж. Основные события Средневековья. М. : Астрель: АСТ, 2004.
12. Жуанвиль Жан де. Книга благочестивых речений и добрых деяний нашего святого короля Людовика. СПб. : Евразия, 2007.
13. Куле К. СМИ в Древней Греции. Сочинения, речи, разыскания, путешествия. М. : Нов. лит. обозрение, 2004.
14. Лиллекер Д. Политическая коммуникация. Ключевые концепты. Харьков : Изд-во «Гуманитарный Центр», 2010.
15. Обьедков И. В. История отечественной журналистики. М. : МГУ ГА, 2005.
16. Пети П., Ларонд А. Эллинистические цивилизации. М. : Астрель : АСТ, 2004.
17. Питти Бонаккорсо. Хроника. М. : Наука, 1972.
18. Поло Марко. Книга о разнообразии мира. М. : ЭКСМО, 2005.
19. Почекаев Р. В. История связей с общественностью. СПб. : Питер, 2007.
20. Ржига В. Ф. И. С. Пересветов — публицист XVI в. М., 1908.
21. Тертыйный А. А. Аналитическая журналистика. М. : Аспект Пресс, 2013.
22. Яковлев И. П. Ключи к общению. Основы теории коммуникации. СПб. : Авалон : Азбука-классика, 2006.

References

1. Angele J.-M. *Roman Empire* [Rimskaya imperiya]. M. : Astrel, AST, 2004. 157 p. (rus)
2. Altunyan A. G. *Analysis of political texts* [Analiz politicheskikh tekstov]. M. : Logos, 2006. 384 p. (rus)
3. Balitskiy G. A. *Origin of periodicals in Russia* [Zarozhdenie periodicheskoi pechati v Rossii]. SPb. : Senat printer [Senatskaya tip.], 1908. 79 p. (rus)
4. Buasye G. *Newspaper of Ancient Rome* [Gazeta Drevnego Rima] // Press History: Anthology [Istoriya pechati: Antologiya]. M. : Aspect Press, 2008. P. 5–32. (rus)
5. *Introduction to world journalism. From Antiquity until the end of the 18th century* [Vvedenie v mirovuyu zhurnalistiku. Ot Antichnosti do kontsa XVIII veka]: Anthology / Collection of. G. V. Pruttskov. M. : Aspect Press, 2007. 428 p. (rus)
6. *Byzantine literature* [Vizantiiskaya literature]. M. : Science [Nauka], 1974. 263 p. (rus)
7. Geoffrey of Villehardouin. *History of a gain of Constantinople* [Istoriya zavoevaniya Konstantinopolya]. M. : Centrepolygraph, 2013. 255 p. (rus)
8. GavriloVA M. V. *Methods and techniques of a research of political communication* [Metody i metodiki issledovaniya politicheskoi kommunikatsii]. SPb. : Publishing house of the Nevsky Institute of Language and Culture [Izd-vo Nevskogo in-ta yaz. i kul'tury], 2008. 92 p. (rus)
9. Gasparov M. L. *Entertaining Greece* [Zanimatel'naya Gretsiiya]. M. : World encyclopedia Avanta : Astrel [Mir entsikl. Avanta : Astrel'], 2008. 464 p. (rus)
10. Debre K. *Introduction to a mediology* [Vvedenie v mediologiyu]. M. : Praxis, 2010. 190 p. (rus)
11. Delorme J. *Main events of the Middle Ages* [Osnovnye sobytiya Srednevekov'ya]. M. : Astrel: AST, 2004. 160 p. (rus)
12. Joinville J. *Book of pious set phrases and kind acts of our Saint King Ludovic* [Kniga blagochestivyykh rechenii i dobroykh deyanii nashego svyatogo korolya Lyudovika]. SPb. : Eurasia, 2007. 400 p. (rus)
13. Coulet C. *Media in Ancient Greece. Compositions, speeches, investigations, travel* [SMI v Drevnei Gretsii. Sochineniya, rechi, razyskaniya, puteshestviya]. M. : New Literature review [Nov. lit. obozrenie], 2004. 256 p. (rus)
14. Lilleker D. *Key Concept in Political Communication* [Politicheskaya kommunikatsiya. Klyucheveye kontsepty]. Kharkiv : Humanitarian Center publishing house [Izd-vo «Gumanitarnyi Tsentr»], 2010. 300 p. (rus)

15. Obyedkov I. V. *History of domestic journalism* [Istoriya otechestvennoi zhurnalistiki]. M. : Moscow State Technical University of Civil Aviation [MGU GA], 2005. 104 p. (rus)
16. Petit P., Larond A. *Hellenistic civilizations* [Ellinisticheskie tsivilizatsii]. M. : Astrel: AST, 2004. 158 p. (rus)
17. Pitti Buonnaccorso. *Chronicle* [Khronika]. M. : Science [Nauka], 1972. 214 p. (rus)
18. Polo Marco. *The book about a variety of the world* [Kniga o raznoobrazii mira]. M. : EKSMO, 2005. 480 p. (rus)
19. Pochekayev R. V. *History of public relations* [Istoriya svyazei s obshchestvennost'yu]. SPb. : Piter, 2007. 288 p. (rus)
20. Rzhiga V. F. *I. S. Peresvetov — publicist of the 16th century* [Peresvetov — publitsist XVI v.]. M., 1908. 149 p. (rus)
21. Tertychny A. A. *Analytical journalism* [Analiticheskaya zhurnalistika]. M. : Aspect Press, 2013. 352 p. (rus)
22. Yakovlev I. P. *Keys to communication. Bases of the theory of communication* [Klyuchi k obshcheniyu. Osnovy teorii kommunikatsii]. SPb. : Avalon : Alphabet-classics [Avalon : Azbukaklassika], 2006. 240 p. (rus)

Музей и Церковь: проблемы взаимодействия (на примере ситуации Приморского края Российской Федерации)

DOI 10.22394/1726-1139-2017-5-162-170

Поправко Елена Александровна

Военная академия материально-технического обеспечения им. генерала армии А. В. Хрулева
Доцент кафедры гуманитарных и социально-экономических дисциплин
Доктор исторических наук
elena_popravko@mail.ru

РЕФЕРАТ

С конца 1980-х годов на фоне изменения государственно-конфессиональных отношений возникает проблема реституции имущества религиозных организаций. Эти изменения затрагивают интересы других социальных институтов, в том числе музеев. Цель данного исследования — объективно оценить как уже имеющиеся, так и возможные в будущем последствия передачи имущества религиозных организаций на примере объектов историко-культурного наследия Приморского края.

Для достижения данной цели нами проанализированы случаи передач имущества «религиозного назначения» с 1944 г. по настоящее время. Основное внимание уделено двум прецедентам: передача в 1990 г. Храма Спаса Нерукотворного в г. Дальнереченске (в 1970–1990 гг. Музей истории г. Дальнереченска); и передача в 1997 г. Церкви Св. Павла Евангелическо-Лютеранской Церкви в г. Владивостоке (в 1951–1996 гг. Музей ТОФ). Первый прецедент можно оценить как негативный для развития музейного дела, второй, напротив, как позволяющий увидеть возможности и проанализировать факторы разрешения ситуации без ущерба для развития всех социальных институтов: музея и Церкви.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

музей, церковь, государственно-конфессиональные отношения, передача имущества религиозного назначения, культурное наследие

Popravko E. A.

Museum and Church: Interaction Problems (On the Example of a Situation of Primorsky Krai of the Russian Federation)

Popravko Elena Alexandrovna

Military Academy of Logistics named after Army General A. V. Khrulev (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Associate Professor of the Chair of Humanitarian, Social and Economy Disciplines
Doctor of Science (History)
elena_popravko@mail.ru

ABSTRACT

The problem of transfer of property to religious organizations arise since the late 1980s against the background of changes in state-confessional relations. These changes affect the interests of other social institutions, including museums.

The purpose of this research — to objectively assess existing and possible in future consequences of the transfer of property to religious organizations on the example of cultural heritage of the Primorsky Krai.

To achieve this purpose there are analyzed the cases of transfer of «religious» property from 1944 to the present time.

The main attention was paid to the two precedents: the transfer in 1990 of the Temple of the Saviour in the Dalnerechensk to Russian Orthodox Church (History Museum of Dalnerechensk from 1970 to 1990); and the transfer in 1997 the Church of St. Paul to Evangelical Lutheran Church in Vladivostok (Museum of the Pacific Navy from 1951 to 1996). The first precedent can be considered as a negative for the development of museums; and the second precedent, on the contrary, allows to see opportunities and analyze the factors to resolve the situation without prejudice for the development of all social institutions: the Museum and the Church.

KEYWORDS

museum, church (religious organization). state-confessional relations, transfer of property to religious organizations, culture heritage

С конца 1980-х годов передача имущества религиозным организациям стала одним из самых обсуждаемых вопросов в среде музейной общественности. Как правило, специалисты в области музейного дела и охраны памятников негативно относятся к самой идее, что памятники истории и культуры (движимые и недвижимые) могут быть переданы в пользование (а в перспективе и приватизированы) негосударственным структурам, к каковым относятся и религиозные организации.

Прецеденты передачи имущества религиозного назначения связаны с изменением государственной политики в отношении религиозных организаций. Первые примеры относятся ко времени Великой Отечественной войны. В Приморье это были в основном движимые объекты. Так, в 1944 г. из фондов Приморского краевого краеведческого музея был передан ряд культовых предметов. Точно сказать, что и в каком количестве передавалось сложно, так как в Государственном архиве Приморского края остались лишь два документа: 1) ответ на запрос Уполномоченного Совета по делам Русской Православной Церкви при СНК СССР по Приморскому краю тов. Пименова, беспокоившегося из-за затягивания передачи культовых предметов¹; 2) доверенность от 8 декабря 1944 г., выданная работнику Владивостокского горисполкома Н. Э. Боровецкой, на получение из Приморского краевого музея предметов культа для последующей передачи общине верующих². В отчетах музея за 1944–1945 гг. это движение фондов не было отражено. В 1947 г., были переданы общине верующих РПЦ во Владивостоке «2 потира, 2 дискаса, „ковшик“, Евангелие, 3 „воздушки“, сакос, фелонь, минея, 2 плащаницы и 2,5 м парчи»³. Но в 1940-е годы передача имущества религиозным организациям предпринималась как жест доброй воли со стороны государства и в отношении одной религиозной организации, не став генеральной тенденцией, как в конце 1980-х — начале XXI в.

Формирование новой политики в отношении религиозных организаций начинается с конца 1980-х годов. Особую роль сыграло объявление «гласности» в период перестройки. А толчком для начала процесса на всесоюзном и республиканском (в РСФСР) уровнях стало 1000-летие крещения Руси. В 1989 г. Патриарх Московский и Всея Руси Пимен направил Правительству РСФСР список 700 храмов и монастырей, которые Церковь хотела бы вернуть в пользование. Эта просьба частично (для 500 объектов) была удовлетворена в 1990 г.⁴ В отношении других объектов выход был найден в оформлении в 1991 г. Указом Президента РФ двойного использования ряда выдающихся памятников в музеях «Московского Кремля, Владимира и т. д. [2, с. 67–69]. Новым этапом развития новых государственно-церковных отношений стало Распоряжение Президента РФ от 23 апреля 1993 г. «О передаче религиозным организациям культовых зданий и иного имущества»⁵, в 2010 г. его сменил соответствующий федеральный закон⁶. Согласно ст. 56 закона «Об

¹ Государственный архив Приморского края (далее — ГАПК). Ф. Р-1578. Оп. 1. Д. 2. Л. 16.

² Там же. Л. 17.

³ Там же. Л. 26–27.

⁴ Там же. Д. 210. Л. 7.

⁵ О передаче религиозным организациям культовых зданий и иного имущества. Распоряжение Президента РФ от 23 апреля 1993 г. № 281-РП (САП 94–17). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=225537>. (дата обращения: 18. 02. 2017).

⁶ Федеральный закон от 30 ноября 2010 г. № 327-ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной

объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) РФ» религиозные организации относятся к числу тех юридических лиц, которые имеют право на безвозмездное пользование памятниками истории и культуры¹.

Передача имущества религиозным организациям прямо затронула музейное дело. Ведь «религиозное имущество» в советское время выполняло разные функции, в том числе недвижимостью отдавалась под музеи, реставрационные мастерские, фондовые помещения и т. п., движимые объекты учитывались как часть Государственного музейного фонда РСФСР и СССР.

Наибольшую огласку этот процесс получил в связи с возвращением имущества Русской Православной Церкви Московского Патриархата (далее — РПЦ МП)², но тот же процесс идет и для других конфессий: мусульман, буддистов, католиков, протестантов.

Процессы демузеефикации часто раскалывают общество. Музейная общественность негативно относится к этим прецедентам [4, с. 224]. Распоряжение Президента от 23 апреля 1993 г. и закон 2010 г. часто называют документами, отрицательно влияющими на ситуацию в музейном деле. Но мы склонны не согласиться с однозначно отрицательной их оценкой. Во-первых, в отсутствие правовой базы процесс шел с еще более тяжелыми последствиями. Во-вторых, оправдывая негативное отношение к передаче и приватизации памятников истории и культуры специалисты в области охраны памятников и музейные работники чаще всего отмечают, что новый пользователь или собственник не сможет обеспечить должной сохранности объектов. Попробуем оценить насколько данные рассуждения обоснованы, взяв для примера ситуацию в Приморском крае.

Надо отметить, что в Приморье процесс передачи имущества имел место уже во 2-й половине 1980-х гг., что сближает ситуацию в крае с ситуацией центральных регионов страны.

Из тех объектов наследия, что переданы религиозным организациям в Приморском крае, два в советское время использовались как музейные здания: Храм Спаса Нерукотворного в г. Дальнереченске (с 1970 по 1990 гг. здесь находился Музей истории г. Дальнереченска — филиал Приморского государственного объединенного музея им. В.К. Арсеньева); и Церковь Св. Павла евангелическо-лютеранской Церкви в г. Владивостоке (с 1951 по 1996 гг. располагался Военно-исторический музей КТОФ).

Первый объект был передан РПЦ МП в 1990 г., т. е. еще до выхода распоряжения № 281-РП, а второй — возвращен Лютеранской общине г. Владивостока в 1997 г., т. е. уже после выхода соответствующего документа. Еще одно здание до 1993 г. использовалось для размещения Государственного архива Приморского края — Католический костел по ул. Володарского, 22. Остальные переданные памятники истории и культуры в Приморском крае не использовались как хранилища для движимых памятников истории и культуры, а значит, при их передаче не решался вопрос о сохранности перемещаемых в другие помещения культурных ценностей.

Ситуация с Музеем истории г. Дальнереченска может быть охарактеризована как неблагоприятная для развития музейного дела. В малых городах (население

собственности» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/12180712/ixzz4Z2ho1dPN>. (дата обращения: 18.02.2017).

¹ Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/12127232> (дата обращения: 20. 01. 2017).

² Первые публикации, посвященные вопросам реституции появились на страницах профессионального журнала для работников музеев «Советский музей» в 1991 г. Все они давали негативную оценку влиянию процессов реституции на развитие музейного дела в стране [см. 5, с. 26–28, 37].

Дальнереченска менее 50 тыс. чел.) с неразвитой инфраструктурой досуга, как правило, музей становится средоточием культурной жизни населения. Ликвидация музея порождает вакуум: детские студии, музейные клубы, краеведческие кружки и т. п. лишаются естественного «приюта». Не обладая большими фондами, провинциальные музеи обладают коллекциями ценных документов и предметов, имеющими важное значение для развития региональных исследований. Музей истории г. Дальнереченска привлекал коллекциями по истории событий на Даманском.

Музей в Дальнереченске создавался в 1969 г. как общественный, а с 1978 г. получил статус государственного. При создании музея местные власти передали ему здание бывшей церкви Благовещения Пресвятой Богородицы, выстроенной в 1905 г. по проекту архитектора П. Базилевского. Храм был закрыт в 1929 г., здание долго пустовало. В 1950–1960-е годы его использовали под складские помещения. Передача здания в 1970 г. музею оказалась благом: памятник архитектуры оказался в руках заинтересованных в его сохранности владельцев. В этом помещении музей находился с 1970 по 1990 гг.

Надо отметить, что с закрытием в 1929 г. храма в Дальнереченске была ликвидирована и община верующих. Несмотря на постоянные попытки зарегистрироваться и вернуть храм¹, до 1985 г. общины РПЦ МП в Дальнереченске официально не было. 27 сентября 1985 г. Совет по делам религий при Совете Министров СССР зарегистрировал религиозное объединение православных в этом городе. Встал вопрос о храме. Богослужения до 1990 г. велись «в реставрированном частном доме, подаренном церкви верующей Кольчевской А. Л.»². В 1988 г. община обратилась с устной просьбой о передаче храма в городскую комиссию содействия контролю за соблюдением законодательства о религиозных культах³.

Прецеденты, связанные с передачей конфессионального имущества в Приморском крае уже были. Так, в 1988 г. при поддержке краевого отделения ВООПИК начал решаться вопрос о передаче общине православных верующих Советского района Владивостока бывшего храма Александра Невского⁴. С 1988 г. епархия пыталась вернуть Богородице-Рождественский Южно-Уссурийский женский монастырь, и Крайисполком выступал на стороне епархии, ведя переговоры с руководством Министерства обороны, в пользовании которого был объект. На объект претендовала и община Русской Православной Церкви за рубежом, и Крайисполком просил Минобороны передать здание на баланс сначала краевым властям⁵. В 1989 г. Артемовский горисполком поддержал ходатайство общины РПЦ (МП) в п. Угловое о передаче ей в пользование бывшей церкви. На момент принятия этого решения церковь в п. Угловое более 3 месяцев была в пользовании кооператива «Арагат», реставрация и переоборудование здания под кафе велись с нарушением законодательства⁶. В январе 1990 г. Краевой исполком принял решение о передаче «православному религиозному объединению Советского района» комплекса зданий Архиверейского подворья⁷. 27 августа 1990 г. в Крайисполкоме прошло совещание «О возвращении Русской Православной Церкви бывшей церковной собственности в г. Владивостоке и Приморском крае». На совещании с участием представителей епархии речь шла о храме в с. Алексеевка Надеждинского района,

¹ Уполномоченный по делам религий по Приморскому краю Н.А. Ярошенко в 1990 г. скажет, что эти попытки предпринимались с 1944 г. См.: ГА ПК. Ф. 1578. Оп. 1. Д. 210. Л. 49.

² ГА ПК. Ф. 1578. Оп. 1. Д. 193. Л. 119; Д. 210. Л. 49 об.

³ Там же. Д. 199. Л. 44.

⁴ ГА ПК. Ф. 1578. Оп. 1. Д. 193. Л. 55–56.

⁵ ГА ПК. Ф. 1578. Оп. 1. Д. 210. Л. 7; 33–33 об.

⁶ Там же. Л. 11–13.

⁷ Там же. Л. 15–16; 56–58.

часовне в районе Морского госпиталя, бывшем здании консистории. Все просьбы епархии удовлетворили¹.

Надо отметить, что в Приморье одной из главных причин передачи объектов в конце 1980-х — начале 1990-х годов называли возможность найти заинтересованных в реставрации и нормальном содержании памятников истории и культуры пользователей. Все объекты передавались при условии, что реставрация и текущее содержание будут полностью финансироваться новым пользователем.

Широкий размах передачи имущества РПЦ МП давал основания и общине в Дальнереченске думать, что можно вернуть храм. Но в просьбе было отказано и в 1988 г., и при повторном обращении в 1989 г.². Хотя в конце 1988 г. на сессии горисполкома Дальнереченска этот вопрос и рассматривался, но его сочли мало значительным, а решение приняли на основе «выкриков из зала», нарушив процедуру голосования, что впоследствии отметила прокуратура³.

До начала 1990 г. ситуация в Дальнереченске не беспокоила краевые власти. Интересно, что, несмотря на потепление отношений с РПЦ МП, да и с другими конфессиями, официальные документы комиссий по содействию соблюдению законодательства о религиозных культах в Приморье полны планов атеистической пропаганды, борьбы с религией и т. п. Атеизм оставался частью официальной идеологии, а какая-либо правовая основа передачи конфессионального имущества отсутствовала.

В начале 1990 г. происходит «внезапный» для краевых властей «взрыв»: «Видя безнадежность обращений к властям, верующие решили прибегнуть к крайнему средству — голодовке протеста, которую намеревались начать с 1 февраля 1990 г.» Советские и партийные органы Дальнереченска организовали «какое-то подобие общегородского референдума», явно рассчитывая, что голоса горожан склонятся в пользу музея. Актив общины верующих во главе с благочинным игуменом Амвросием также организовал сбор подписей в поддержку своих требований. В город приехал не только епископ Хабаровский и Владивостокский Гавриил (Стеблеченко), но и корреспондент главного партийного издания «Правды» Н. С. Братчиков⁴.

Только после этого в ситуацию вмешались краевые партийные и советские органы. 26 января 1990 г. прошло заседание Крайисполкома, и вопрос был решен в пользу общины. Немалую роль сыграло то, что 4 марта 1990 г. должны были пройти выборы на I Съезд народных депутатов РСФСР. Политическая нестабильность в городе могла сорвать планы краевых властей, связанные с этим мероприятием. Но следовало решить вопрос с перемещением музея. Была сформирована комиссия во главе с Уполномоченным по делам религий по Приморскому краю Н. А. Ярошенко, в которую вошли инструктор крайкома КПСС В. М. Марков, инспектор Управления культуры крайисполкома О. М. Яшина, директор Приморского государственного объединенного музея им. В. К. Арсеньева (далее — ПГОМ) Г. А. Алексюк (Музей истории г. Дальнереченска — филиал этого музея). Члены комиссии выехали в Дальнереченск, где прошло заседание с участием местных властей и представителей общины.

Директор ПГОМ Г. А. Алексюк просила дать 2 года на перемещение музея в новое здание, для постройки которого предполагалось использовать типовой проект, опробованный для музея А. А. Фадеева в Чугуевке. Предлагались иные варианты: передать под музей здание Дальнереченского райисполкома или приспособить под него старое здание конторы городского торгова⁵. Уполномоченный Совета по делам

¹ Там же. Л. 57.

² ГА ПК. Ф. 1578. Оп. 1. Д. 210. Л. 44; Д. 204. Л. 73.

³ Там же. Д. 210. Л. 19–20; 38.

⁴ ГА ПК. Ф. 1578. Оп. 1. Д. 210. Л. 19–20.

⁵ Там же. Л. 20–21; 22–23.

религий по Приморскому краю Н. А. Ярошенко явно склонялся в пользу передачи храма верующим. Он мотивировал скорейшее решение вопроса тем, что музей все равно не сможет продолжать работу, так как здание пострадало от пожара, полностью выведена из строя отопительная система¹. Интересно, но в отчетах музея за 1989–1990 гг. нет данных о прекращении деятельности из-за пожара².

20 апреля 1990 г. Исполком Приморского краевого Совета народных депутатов принял решение о передаче здания Музея истории г. Дальнереченск в безвозмездное пользование общине верующих РПЦ МП на условии реставрации и дальнейшего содержания объекта полностью за счет пользователя. От Дальнереченского горисполкома потребовали «в течение двух месяцев решить вопрос о размещении филиала государственного музея им. В. К. Арсеньева в отдельностоящем здании, пригодном для размещения экспозиции, проведения выставочной и массовой работы, обеспечивающем сохранность документов и других памятников материальной и духовной культуры»³.

Но горисполком проигнорировал это требование. В результате с 1990 по 1996 гг. Музей истории г. Дальнереченска был законсервирован, экспонаты вывезены во Владивосток, а его бывшее здание 9 июля 1990 г. передали РПЦ МП и через неделю освятили в честь Спаса Нерукотворного⁴.

Заведующая филиалом музея им. В. К. Арсеньева в Дальнереченске Т. Н. Гусельникова (в 1990 г. еще и депутат Краевого Совета) объявила голодовку против закрытия музея. Но она была уже единственным штатным научным сотрудником музея⁵. Стоит отдать должное мужеству женщины, остававшейся заведующей филиалом в Дальнереченске до 1996 г., продолжавшей работу музея в условиях консервации, и добившейся через 6 лет, чтобы музей получил новое помещение и возобновил работу.

Местные власти пытались решить вопрос с новым зданием музея. Но политические изменения, экономическая нестабильность, банкротство многих местных предприятий, желание получить средства для города, используя имеющуюся собственность, сокращение поступлений в местный бюджет вели к тому, что решить вопрос удалось только в 1996 г. В этом году музей переехал в новое специально для него отстроенное здание. Сей праздник омрачили несколько деталей. Первая — к моменту переезда сюда был «вселен» местный отдел ЗАГСа, занявший ту часть здания, что предполагалась под музейные фонды. Вторая — документы на музей были оформлены так, что здание принадлежало городу (т. е. находилось в муниципальной собственности), а музей — филиал ПГОМ, был собственностью краевой, т. е. государственной. В 2004 г. Администрация г. Дальнереченска отказалась продлить договор аренды и предложила перевести музей в другое помещение. В 2006 г. филиал ПГОМ в Дальнереченске был переведен в помещение меньшей площади, что существенно ухудшило его положение [1, с. 2–3].

Роль музея как социального института после 1996 г. удалось восстановить: была оформлена экспозиция, нижний зал использовался под временные выставки

¹ Там же. Л. 21.

² Текущий архив Управления культуры Администрации Приморского края (далее — ТА УК АПК, ссылки по состоянию на конец 2009 г.). Д. Сводный отчет Управления, статистические отчеты музеев о наличии экспонатов из благородных металлов и драгоценных камней, о деятельности музеев (ф. 4-ф, 8-нк) за 1989 г. Л. 14 (указано о закрытии с 1 декабря в связи с ремонтом отопительной системы, но о пожаре не сообщается); Л. 17 (указано, что музей был открыт в течение 278 дней); Д. Сводный отчет Управления, статистические отчеты музеев о наличии экспонатов из благородных металлов и драгоценных камней, о деятельности музеев (ф. 4-ф, 8-нк) за 1990 г. Л. 9; 12 (указано, что музей был открыт в течение 48 дней).

³ ГА ПК. Ф. 1578. Оп. 1. Д. 210. Л. 51–52.

⁴ Там же. Л. 49–49 об.

⁵ ТА УК АПК. Д. Сводный отчет Управления, статистические отчеты музеев о наличии экспонатов из благородных металлов и драгоценных камней, о деятельности музеев (ф. 4-ф, 8-нк) за 1990 г. Л. 12 об.

местных художников, народных промыслов, работ местной художественной школы. Но прежних показателей посещаемости Музей истории г. Дальнереченска так и не смог добиться: до консервации музей ежегодно посещали около 40 тыс. чел., после открытия в 1996 г. показатели посещаемости составляли 8,5–9,7 тыс. чел. ежегодно. Некоторые направления работы оказались безнадежно потерянными. И это, прежде всего, предоставление материалов фондов исследователям «со стороны».

Негативные последствия в связи с начавшимся процессом передачи имущества религиозных организаций уже в начале 1990-х годов прогнозировались властями. Отчет Министерства культуры РФ 1993 г. называл в числе вероятных сценариев развития ситуации закрытие музеев (в том числе крупнейших, если они располагались в культовых зданиях), нарушение условий хранения, консервации и реставрации передаваемых предметов Музейного фонда и т. д.

Для регулирования ситуации в отношении объектов недвижимости до выхода соответствующего закона 23 апреля 1993 г. было издано Распоряжение Президента РФ «О передаче религиозным организациям культовых зданий и иного имущества». Его дополнило Положение № 490 от 30 июня 2001 г. «О передаче религиозным организациям находящегося в федеральной собственности имущества религиозного назначения» [2, с. 67–69]. Эти документы обязывали собственника передавать имущество только после завершения комплекса ремонтно-реставрационных работ, в то время как ранее объекты наследия передавались в текущем состоянии, а новый пользователь давал обязательство отреставрировать их за свой счет.

После выхода Распоряжения № 281-РП в Приморском крае в процесс возвращения имущества включились другие религиозные организации, а ранее процесс шел только для РПЦ МП. В 1993 г. был передан католическому приходу г. Владивостока памятник архитектуры местного значения — Костел Пресвятой Богородицы.

Как складывалась ситуация для музеев после принятия данных документов, можно увидеть на примере передачи кирхи Св. Павла Евангелическо-лютеранской общине Владивостока [подробно см. 3, с. 44–47].

Лютеранская кирха Владивостока — памятник архитектуры местного значения, прекрасный образец югендстиля — немецкого модерна. В 1936 г. здание передали Краснознаменному Тихоокеанскому флоту (КТОФ) для клуба старшин. В 1951 г. там разместили Военно-исторический музей КТОФ. В 1976 г. Решением Приморского краевого исполкома № 27 здание было отнесено к памятникам истории и культуры местного значения¹. КТОФ оказался плохим пользователем: износ здания по официальному заключению составлял к началу 1990-х годов 65–70%, а в документах всевозможных совещаний по передаче храма и в местной прессе мелькали цифры износа до 80%².

¹ Договор о сохранности и использовании недвижимого памятника истории и культуры религиозного назначения от 15.09.1997. С. 1 // Текущий архив Евангелическо-лютеранской общины г. Владивостока (далее — ТА ЕЛО). Д. Юридические документы на храм.

² Историческая справка по зданию-памятнику архитектуры «Лютеранская кирха», расположенному по адресу: Владивосток, ул. Пушкинская, 14 // ТА ЕЛО. Д. Юридические документы на храм; Акт технического осмотра состояния памятника архитектуры при передаче его в пользование и установление необходимых ремонтно-реставрационных и реставрационных работ по памятнику от 05.06.1987 // Там же; Техническое заключение по обследованию здания военно-исторического музея КТОФ в г. Владивостоке по улице Пушкинская № 14 от 29.03.1991 // Там же; Акт оценки состояния здания военно-исторического музея Тихоокеанского флота и определения перспектив его дальнейшего использования от января 1995 г. // Там же; Протокол совещания «О состоянии передачи здания военно-исторического музея КТОФ (кирхи) Евангелическо-лютеранской Церкви Св. Павла в городе Владивостоке». 7 августа 1997 г. С. 3–4 // Там же.

В 1995 г. Евангелическо-лютеранская община Владивостока и Немецкий культурный центр Приморья обратились в Администрацию края с просьбой передать здание под храм. Община апеллировала и к тому, что Госсанэпиднадзор неоднократно запрещал эксплуатацию музея, а община могла бы привести здание в порядок. Ремонт оценивался в 1,5 млн руб. (в ценах 1991 г.) или в 1,6 млрд руб. (в ценах 1996 г.)¹.

Вопрос с помещением для музея решили довольно быстро: он должен был переходить на ул. Светланскую, 66 (через дорогу напротив кирхи — ул. Пушкинская, 14), где до революции размещались жилые квартиры офицеров флотского экипажа. Община взяла обязательство изыскать 500 тыс. долл. на работы по перемещению музея². Только ОАО «Приморский кондитер» пожертвовало 150 млн руб.³

Официальное мероприятие по передаче кирхи лютеранской общине с вручением ключей прошло 16 сентября 1997 г. К этому времени оформили только договор о сохранности памятника и Акт технического состояния, договор же о передаче здания общине подписали 24 октября 1997 г., а 28 октября того же года — Акт приемки-передачи. Внешняя экспозиция музея КТОФ и в 1998 г. стояла перед кирхой⁴.

В 1997 г. началась реставрация храма новым пользователем. Работы должны завершиться к 2007 г.⁵ В 1996 г. храм обследовали немецкие архитекторы, которые нашли его состояние удовлетворительным. В 1998 г. церковь обследовала фирма «Диагностик», выявив первоочередные работы. В 1998 г. община провела ремонт систем отопления, нашла кирпич производства «Кларксон и С°», из которого построен храм. Это дало гарантии, что при реставрации храма не произойдет повнолений. На сегодняшний день работы завершены.

Отметим, что ни один из объектов не был передан новому пользователю — религиозной организации — в удовлетворительном состоянии, а имеющиеся акты технического осмотра и арендно-охранные договоры с прежними пользователями (как и аналогичные документы по памятникам, которые не являются зданиями

¹ Техническое заключение по обследованию здания военно-исторического музея КТОФ в г. Владивостоке по улице Пушкинская № 14 от 29.03.1991 // ТА ЕЛО. Д. Юридические документы на храм; Письмо Губернатора Приморского края Наздратенко Е.И. и командующего КТОФ Куроедова В.И. Председателю правительства РФ Черномырдину В.С. Исх. № 11-43/3362 // Там же.

² См.: План перемещения медицинского управления, военно-исторического музея флота и передачи здания кирхи Евангелическо-лютеранской Церкви // ТА ЕЛО. ТА ЕЛО. Д. Юридические документы на храм; Распоряжение Комитета по управлению имуществом Приморского края № 184-р от 20.08.1997. «О передаче здания памятника истории и культуры в г. Владивостоке по ул. Пушкинская, 14 приходу Евангелическо-лютеранской Церкви Св. Павла» С. 2 // Там же; График освобождения лютеранской кирхи Св. Павла // Там же; Протокол совещания представителей Администрации Приморского края, Тихоокеанского флота, Администрации департамента порта «Владивосток» и священнослужителей евангелическо-лютеранской церкви Св. Павла от 31 мая 1995 г. // Там же.

³ Письмо Генерального директора АО «Приморский кондитер» В. Васильева от 17 февраля 1997 г. губернатору Приморского края Е. И. Наздратенко и командующему КТОФ В. И. Куроедову // ТА ЕЛО. Д. Юридические документы на храм.

⁴ Договор о сохранности и использовании недвижимого памятника истории и культуры религиозного назначения от 15.09.1997. С. 1 // ТА ЕЛО. Д. Юридические документы на храм; Акт технического состояния памятника истории и культуры и определения плана работ по памятнику и благоустройству его территории № 2к-97 от 15.09.1997 // Там же; Договор о передаче государственного имущества на праве безвозмездного пользования № 321/55 от 24.10.1997 // Там же; Акт приемки-передачи здания-памятника от 28 октября 1997 г. // Там же.

⁵ Акт технического состояния памятника истории и культуры и определения плана работ по памятнику и благоустройству его территории № 2к-97 от 15.09.1997. С. 4 // ТА ЕЛО. Д. Юридические документы на храм.

религиозного назначения) говорят, что государство (как в советский период, так и в постсоветский) в лице органов власти разных уровней было неэффективным собственником¹.

Анализ всех рассмотренных прецедентов реституции объектов культурного наследия в Приморском крае позволяет сделать вывод, что процесс возвращения имущества религиозным организациям может проходить без эксцессов и негативных последствий для прежних пользователей при нынешнем законодательном обеспечении. Но гарантией этого обычно выступают субъективные факторы: готовность верующих подождать, готовность властей подыскать новое помещение прежним пользователям, наличие средств на все мероприятия и т. д. В регионе нет случаев, когда бы новый пользователь ухудшил состояние переданного ему объекта. Напротив, именно после передачи памятники истории и культуры начинают реставрировать и содержать в соответствии с нормами действующего законодательства. Это позволяет нам сделать вывод, что действующие нормативные акты не решают всего комплекса проблем, возникающих при передаче имущества религиозным организациям.

Литература

1. Мы должны сделать культуру целью, ради которой человечество живет. Выступления на Круглом столе «Защита культурного наследия» 1 февраля 2006 г. // Светоград. 2006. № 3 (53). Март. С. 2–3.
2. Научно-фондовая работа музеев. Проблемы безопасности. Хабаровск : Хабаровский краевой краеведческий музей им. Н. И. Гродекова, 2003.
3. Поправко Е. А. Процесс реституции имущества религиозных организаций и музейное дело в Приморском крае // Религия и право. 2005. № 2. С. 44–47.
4. Романова М. Н. Региональный музей в период перестройки (Музей истории Бурятии им. М. Н. Хангалова) // Теория и практика музейного дела в России на рубеже XX–XXI вв. Труды ГИМ. Вып. 127. М. : Эпифания, 2001. С. 222–225.
5. «Троицу» Рублева — из Третьяковки в церковь? // Советский музей. 1991. № 6 (122). Ноябрь–декабрь. С. 26–28, 37.

References

1. We have to make culture the purpose for the sake of which the mankind lives. Reports on the Round table “Protection of cultural heritage” on February 1, 2006 [My dolzhny sdelat' kul'turu tsel'yu, radi kotoroi chelovechestvo zhiwet. Vystupleniya na Kruglom stole «Zashchita kul'turnogo naslediya» 1 fevralya 2006 g.] // Svetograd. 2006. N 3 (53). Mart. P. 2–3. (rus)
2. *Scientific and share work of the museums. Safety problems* [Nauchno-fondovaya rabota muzeev. Problemy bezopasnosti]. Khabarovsk : Khabarovsk regional museum of local lore of N. I. Grodekov [Khabarovskii kraevoi kraevedcheskii muzei im. N. I. Grodekova], 2003. 72 p. (rus)
3. Popravko E. A. *Process of a restitution of property of the religious organizations and museum matter in Primorsky Krai* [Protsess restitutsii imushchestva religioznykh organizatsii i muzeinoe delo v Primorskom krae] // Religion and law [Religiya i pravo]. 2005. N 2. P. 44–47. (rus)
4. Romanova M. N. *The regional museum during reorganization (The museum of history of Buryatia of M. N. Hangalov)* [Regional'nyi muzei v period perestroiki (Muzei istorii Buryatii im. M. N. Khangalova)] // Theory and practice of museum matter in Russia at a boundary of the XX–XXI centuries. Works of State History Museum [Teoriya i praktika muzeinogo dela v Rossii na rubezhe XX–XXI vv. Trudy GIM]. Issue 127. M. : Epiphany, 2001. P. 222–225. (rus)
5. Rublyov's “Trinity” — from Tretyakov gallery in church? [«Troitsu» Rubleva — iz Tret'yakovki v tserkov'?] // Soviet museum [Sovetskii muzei]. 1991. N 6 (122). November–December. (rus)

¹ См., например, арендно-охранные договоры и акты технического осмотра на памятники истории и культуры за 1982–1984 гг., отложившиеся в фонде Управления культуры Приморского крайисполкома: ГА ПК. Ф. 1259. Оп. 1. Д. 832. Л. 1–49.

Неформальные аспекты институционализации российской политической элиты

DOI 10.22394/1726-1139-2017-5-171-177

Березуцкий Антон Андреевич

Санкт-Петербургский государственный университет
Аспирант факультета политологии
antonberezutskiy@gmail.com

РЕФЕРАТ

В статье представлен анализ политических процессов в российской политике с позиций институционального подхода. В качестве объекта анализа выступают неформальные институты, рассматриваемые как правила и практики, реализующиеся вне официальных каналов. Рассматриваются различные типы неформальных институтов (такие как клиентелизм и политическая коррупция) и их роль в социальных процессах. Ключевым вопросом данной работы является роль элитных групп в распространении и закреплении неформальных институтов. В статье представлен краткий анализ практик неформальной институционализации в политической истории России и современности. В финале статьи перечислены риски для государства и общества, связанные с дальнейшим распространением и закреплением неформальных институтов. В качестве альтернативы неформальной институционализации российских элит предлагается концепция «инклюзивных» институтов, нацеленных на интеграцию большего числа групп интересов и общественных организаций в политические, экономические и социальные процессы.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

неформальные институты, российская политическая элита, клиентелизм, политическая коррупция

Berezutskiy A. A.

Informal Aspects of the Institutionalization of Russian Political Elite

Berezutskiy Anton Andreevich

Saint-Petersburg State University (Russian Federation)
Graduate Student of the Faculty of Political Science
antonberezutskiy@gmail.com

ABSTRACT

The article is based on the institutional approach and provides an analysis of political processes in Russian politics. The object of analysis are informal institutions which are viewed as rules and practices established outside the officially sanctioned channels. Different types of informal institutions (including clientelism and political corruption) are reviewed as well as their role in social process. The article emphasize the role of political elites in extension and fixation of informal institutions and practices. It presents a brief analysis of informal institutionalization practices in the political history of Russia and modernity. In the conclusion of the article, risks of further informal institutionalization for the state and society are listed. As an alternative the author presents a concept of "inclusive institutions" which are aimed towards the integration of various interest groups and civil organizations into the political and economical processes.

KEYWORDS

informal institutions, political elite in Russia, clientelism, political corruption

На протяжении всей истории изучения политики остается важным вопрос, что в наибольшей степени определяет ход политических процессов: интересы и по-

ступки индивидов и групп или система правил, в рамках которой индивиды взаимодействуют друг с другом. Иными словами, эта дихотомия представляет собой вариант структурно-деятельностной (или структурно-агентской) проблемы. Правила взаимодействия индивидов определяются социальными институтами. Под институтами мы понимаем «правила игры» — «созданные человеком ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения между людьми. Следовательно, они задают структуру побудительных мотивов человеческого взаимодействия — будь то в политике, социальной сфере или экономике» [8, с. 17]. Институты не сводятся исключительно к правилам, целенаправленно создаваемыми людьми для решения конкретных ситуативных проблем. Данный концепт включает в себя: 1) совокупность формальных и неформальных правил, норм и принципов, которые регулируют деятельность индивидов в социуме; 2) организации, социальные структуры и учреждения; 3) устойчивые поведенческие модели повторяющихся взаимодействий, выраженные в процедурах и механизмах. Не все принятые правила игры носят формальный, писанный характер. В некоторых случаях акторы обращаются к неформальным институтам, которые «создаются, становятся известными и насаждаются вне официально санкционированных каналов» [15, с. 727]. Неформальные институты могут играть различную роль в политической системе — поддерживая, замещая, конкурируя и даже подрывая систему формальных правил. Данный феномен является объектом исследования в различных научных дисциплинах, таких как политология, экономика, антропология, история, культурология. Неформальные институты присутствуют в различных сферах общественной жизни — от бытовой (например, обмен рукопожатиями при встрече или знакомстве), до экономической (например, черные рынки труда). Как неписанные правила они несут в себе не только стимулы и выгоды для акторов, но и механизмы санкций. Г. Хелмке и С. Левитски отмечают, что концепция неформальных институтов применяется к относительно широкому кругу явлений, таких как персоналистские сети, клиентелизм, коррупция, клановые и семейные отношения, практики гражданского общества, традиционные культуры, а внутренние механизмы законодательных, судебных и бюрократических норм [15, с. 727]. В политической науке наиболее распространены объектами исследований выступают политическая коррупция (в том числе электоральная), непотизм, а также патрон-клиентские отношения (которые, в свою очередь, рассматриваются как особый тип отношений обмена, покровительства внутри бюрократического аппарата и электорального патронажа).

Распространение и закрепление институтов трактуется как институционализация. Процесс институционализации представляет собой превращение институтов «в социальные нормы и практики, признаваемые как социальными акторами, так и большинством членов общества» [1, с. 77]. Институты создаются и поддерживаются для решения проблем коллективного действия, разрешения конфликтов, упорядочивания социальных взаимодействий. Их существование подразумевает наличие акторов и групп заинтересованных в поддержании соответствующего институционального порядка. Со времен известных публикаций Д. Норта принято разделять понятия институтов и организаций-акторов, различать «правила игры» и самих «игроков». В случае формальных институтов их возникновение и изменение строго регламентировано. Например, важнейший политический институт современного государства — конституция, содержит в себе описание процедуры разработки и имплементации законов. В отношении неформальных институтов ситуация менее очевидна. С одной стороны, становление неформальных институтов — это стихийный, инкрементный процесс. С другой стороны, в отличие от формальных правил, по очевидным причинам, агенты и бенефициары неформальных институтов не склонны афишировать свою причастность к ним.

Основным игроком на поле институционального дизайна выступают политические элиты. В русле альтиметрического подхода под элитными группами мы понимаем правящий класс в широком смысле безотносительно его профессиональных, интеллектуальных и морально-этических качеств. Институционализация политической элиты подразумевает распространение, укрепление и воспроизводство механизмов кооптации, практик взаимодействия, норм поведения и идеологии внутри на разных уровнях политической власти. По мнению В. Шляпентоха, «поведение людей, вербальное и материальное, прежде всего, регулируется внешними нормами и правилами. Ценности же часто выступают в виде инструмента рационализации того поведения, которое навязано „сверху“, как идеологическое „оформление“ внешних позитивных или негативных стимулов» [14, с. 16]. Развивая данную мысль, Шляпентох пишет, что именно элиты (политические, экономические, культурные) выступают инициаторами и агентами ключевых изменений в обществе, они формируют стимулы и санкции. Настроения и ориентации среди масс наоборот достаточно подвижны. Элиты обладают механизмами идеологической обработки, поощрения и санкционирования. Ю. Левада также ставит приоритет элиты в российской истории, в которой «как стимулом, так и тормозом модернизации главным образом выступали соотношения сил внутри элитарных структур (а отнюдь не конфликты правящей элиты с угнетенной массой)» [6, с. 280].

Несмотря на то, что на протяжении своей истории российское государство коренным образом меняло свои формы и идеологию, определенные паттерны в неформальной институционализации элиты сохранялись и воспроизводились вне зависимости от формальной институциональной рамки. Анализируя систему управления средневековой Руси, Э.Л. Кинан отмечал ее неформальный характер, выраженный в келейности принятия решений, приоритете стабильности над готовностью к рискам и инновациям, отсутствие стремления к созданию и обнародованию кодифицированной правовой системы (так как те, кому надо было знать законы, знали их и так) [16, с. 115–181]. Мотивация выполнения указаний среди нижестоящих инстанций осуществлялась посредством системы «кормления» — содержание местной власти за счет местного населения. По мнению Т. Кондратьевой, система распределения благ внутри правящего класса и бюрократии представляла собой «результат организации власти, практикующей опеку и легитимирующей себя за счет кормленческой функции» [5, с. 157]. Такой способ управления сложившийся к XII в. открывал возможности для произвола и злоупотреблений со стороны власти. Расширение политического участия относительно небольших слоев населения в местном управлении в XIX в. не меняло ситуацию качественно. Опираясь на исследования историков В. Ключевского, М. Покровского, Б. Чичерина, Юрий Пивоваров отмечает, что институты народного представительства «нужны были власти для того, чтобы, во-первых, в форме „совета со всей землей“ легитимировать собственные решения и, во-вторых, „восполнить недостаток рук“, т. е. повысить свою административную эффективность» [9, с. 15]. В советский период правящий класс получил свое воплощение в форме номенклатуры, подробно описанной М. Восленским в работе «Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза». Несмотря на жесткую структуру и процедуру отбора руководящих кадров, «реальным механизмом формирования номенклатуры служил протекционистский механизм назначения на руководящие должности, исходя, прежде всего, из критерия личной преданности, т. е. такая неформальная практика как кумовство (непотизм)» [7, с. 8].

Для современной российской политики также характерны примеры неформальной институционализации, связанные с особенностями политической истории и культуры (так называемой «колеей зависимости»), динамики политического режима, структуры экономики (в данном случае стоит упомянуть концепцию рентного государства). В отличие от советского периода, для постсоветской России в большей

степени характерно распространение отношений типа «власть-собственность», когда политическая власть конвертируется в экономический ресурс и наоборот. Данный тезис развивает В. Римский, отмечая, что «в постсоветской России к обладанию государством своим единым капиталом добавилась традиционная для страны неотделенность власти от собственности, типичная не только для советской системы, но уходящая далеко в глубь веков» [10, с. 73]. Значительная часть собственности в постсоветской России была выведена из-под контроля государства в пользу частных игроков, но «распоряжаться ею можно было только под контролем бюрократии» [10, с. 73].

По мнению А. Быстровой и А. Дуки, «современная Россия унаследовала во многом архаичную институциональную структуру, характеризовавшуюся в первую очередь зачаточной формой частной собственности, свободной цены и других экономических институтов, господством внеэкономических форм принуждения, что проявлялось в нормах законодательства (формальных правилах поведения) и нередко отличных от официальных предписаний повседневных практик поведения граждан» [2, с. 58]. Развивая предложенную М. Олсоном теорию возникновения государства, Ю. Нисневич определяет современный правящий класс как «кочевого бандита», который «не создает устойчивые формализованные политические и государственные институты, а создает лишь постоянно трансформирующуюся институциональную ширму для прикрытия неформальных, основанных на властном принуждении практик извлечения доходов в свою пользу» [7, с. 44]. Другой исследователь политических систем стран бывшего СССР Д. Фурман подчеркивает расхождение между формальной институциональной моделью и реальными практиками власти, которое характерно для большинства государств постсоветского пространства, где «демократический и конституционный «фасад» сочетается с личной властью «безальтернативных» президентов, правящих столько, сколько хотят и передающих власть, кому пожелают» [12, с. 12]. Особенностью становления подобных режимов и систем институтов является то, что они возникают не в результате консенсуса различных политических сил, но скорее в ситуации «игры с нулевой суммой». Процесс институционализации будет проходить с большим количеством препятствий, когда правила игры формируются в интересах ограниченного числа политических сил.

Для российской элиты в целом характерно расхождение между формальными правилами и реальными. Как следствие, можно отметить коррупцию, клановость, nepotизм, распространение патрон-клиентских связей. Слабые институты приводят к тому, что власти все чаще прибегают к административному режиму (как противоположность нормативному), а «формальные механизмы подотчетности относительно слабы и в любом случае затмеваются неформальными практиками» [17, с. 2]. Характеризуя существующий баланс институтов, В. Гельман отмечает, что для политической системы современной России характерны «конstellляции формальных и неформальных институтов, подрывающие и фактически извращающие основания демократии, верховенства права и эффективного политико-экономического управления» [3, с. 7].

Мы полагаем здесь, что значительную роль в формировании политических институтов в России (в том числе неформальных) играла и играет политическая элита. Очевидно, что формальные институты являются прерогативой государства, аппарат которого формулирует, реализует официальные правила, а также (что является одной из ключевых характеристик государства по М. Веберу) санкционирует в случае нарушения таких правил. Однако и неформальные институты могут создаваться и поддерживаться государством и его отдельными представителями с целью повышения управляемости и для достижения персональных или корпоративных целей тех, кто действует от имени государства. Подобные явления снижают профессиональный уровень управленческого класса и доверие общества к институтам государства, представителями которого выступает политическая элита. В частности, показатели опро-

сов общественного мнения, проведенных Левада-Центром, показывают, что примерно треть респондентов полагает, что «коррупция полностью поразила органы власти России сверху донизу», а почти половина считает, что «органы власти России в значительной мере поражены коррупцией»¹. Текущая динамика также показывает падение массового доверия к федеральной, региональной и местным властям².

Характеризуя политический режим современной России, Р. Саква предлагает использовать термин «административный режим». Административный режим представляет собой не правление в рамках законов, но правление посредством законов. Данный концепт противопоставляется концепту «прерогативного государства». Саква полагает, что «хотя правление закона в России остается хрупким, все же никакого вполне оперившегося прерогативного государства не появилось. Вместо него перед нами рассеянный, однако мощный административный режим, признающий свое подчинение нормативному государству, с одной стороны, и свою формальную подотчетность институтам массовой представительной демократии, с другой. По этой причине мы избегаем термина „прерогативное государство“ и употребляем вместо этого понятие „административный режим“ в качестве протагониста нормативного государства» [11, с. 10]. Для такого типа политического режима характерны «параконституционные поведенческие нормы, которые, формально не нарушая букву конституции, подрывают дух конституционализма» [11, с. 12].

Распад СССР запустил процесс преобразования старой номенклатуры в новую российскую элиту, состав и особенности рекрутирования отличались в периоды президентства Б. Ельцина, В. Путина и Д. Медведева. В попытках классификации современных российских элит используются такие термины, как «кремлевские башни», «Политбюро 2.0», «планетарная», неономенклатурная или сословная системы. Особенностью и неформальным аспектом нынешнего положения вещей является отсутствие строгого соответствия между формально занимаемым положением в иерархии правящего класса и реальными полномочиями и политическим весом отдельных акторов. Неформальная институционализация характерна также для механизмов воспроизводства элит. Формальные и неформальные аспекты отбора кандидатов на ответственные посты соседствуют между собой. По мнению А. Чириковой, «в российской региональной бюрократии при найме на работу молодых специалистов доминируют неформальные отношения и персонифицированные практики» [13, с. 73]. Исследование В. Гимпельсона и В. Магуна показывает, что «наем молодых чиновников, как правило, не базируется на процедурах, обеспечивающих отбор кандидатов на основе их компетентности. Подбор претендентов осуществляется на основе личных связей и рекомендаций, экзамены и тесты используются крайне редко, столь же редко организуются специальные конкурсы» [4, с. 32].

Подытоживая, выделим риски и негативные последствия распространения неформальных институтов и практик среди элитных групп в современной России:

- 1) В сфере публичной политики и системы государственного управления замещение неформальными практиками приводит к ослаблению формальных институтов. Неформальные институты в данном случае будут играть замещающую или подрывную роль в отношении формальных правил, а не поддерживающую или приспособляющую. Данный процесс ведет к эрозии государственных институтов и ослабляет устойчивость к различного рода рискам для политической системы. Расширение неформальных практик ведет за собой падение эффективности

¹ Институциональная коррупция и личный опыт / Пресс-выпуск Левада-Центра [Электронный ресурс]. URL: <http://www.levada.ru/2017/03/28/institutsionalnaya-korrupciya-i-lichnyj-opyt/> (дата обращения: 30.03.2017).

² Дергачев В., Окрест Д., Истомина М., Витько С. Социологи заявили о значительном снижении доверия к институтам власти / РБК [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rbc.ru/politics/29/03/2017/58dbb1ed9a7947e4c4de9dcb/> (дата обращения: 30.03.2017).

госуправления, снижает уровень прозрачности и подконтрольности государства перед обществом.

- 2) В экономической сфере распространение неформальных институтов ведет к снижению эффективности и прибыльности частных компаний, увеличению рисков коррупции и нецелевого использования общественных ресурсов.
- 3) В законодательной сфере и области права происходит формальное закрепление правил служащих интересам «выигрышной коалиции» — группам элит, заинтересованных в закреплении своих патрон-клиентских сетей. Подрыв законодательных практик может происходить в процессе фактической легализации неформальных практик, которые закрепляются на уровне законов, указов и норм.
- 4) Распространение и закрепление неформальных практик негативно сказывается на социальном климате внутри общества. Расхождение между формально декларируемыми и реальными правилами ведет за собой разложение общественных норм и ценностей, возникновению социальной аномии. Снижение инклюзивности в политике и закупоривание социальных лифтов с большой долей вероятности приводит к поиску неконвенциональных способов политического участия для широкого круга исключенных из «выигрышной коалиции».

Неформальная институционализация может показаться эффективным инструментом управления и контроля в условиях противоречий среди различных ветвей власти, правовой неопределенности и раскола элит. На короткий промежуток времени система «ручного управления» или административного режима может получить поддержку среди широких слоев населения. Однако риски, связанные с разбалансировкой системы государственных институтов в угоду интересам отдельных элитных групп или краткосрочным целям, несоизмеримы со стратегическими целями страны. Одним из инструментов, способным изменить данный тренд, является опора на «инклюзивные» институты, интегрирующие большое число групп интересов и акторов в политические и экономические процессы. Такие институты — это ключевой элемент современных устойчивых демократий.

Литература

1. Баранов Н. А. Институционализация в России: особенности национальной модели // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. Научный журнал. 2007. Т. 3. № 4. С. 69–87.
2. Быстрова А. С., Дука А. В. Коррупция в институционализации российской элиты // Финансы и бизнес. 2006. № 1. С. 57–67.
3. Гельман В. Я. «Подрывные» институты и неформальное управление в современной России // Полития. 2010. № 2 (57). С. 6–24.
4. Гимпельсон В. Е., Магун В. С. На службе Государства Российского: перспективы и ограничения карьеры молодых чиновников. Препринт WP3/2004/07. М.: ГУ ВШЭ, 2004.
5. Кондратьева Т. Кормить и править: О власти в России XVI–XX вв. М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН). 2006.
6. Левада Ю. А. Элита и «массы» в процессах трансформации // Кто и куда стремится вести Россию? Актеры макро-, мезо- и микроуровней современного трансформационного процесса. М.: МВШСЭН, 2001.
7. Нисневич Ю. А. Регенерация номенклатуры как правящего социального строя. Препринт WP14/2015/03. М.: ГУ ВШЭ. 2015.
8. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала». 1997.
9. Пивоваров Ю. С. Русская власть и публичная политика. Заметки историка о причинах неудачи демократического транзита // Полис. Политические исследования. 2006. № 1. С. 12–32.
10. Римский В. Л. Бюрократия, клиентелизм и коррупция в России // Общественные науки и современность. 2004. № 6. С. 68–79.
11. Саква Р. Дуалистичное государство в России: параконституционализм и парapolитика // Полис. Политические исследования. 2010. № 1. С. 8–26.
12. Фурман Д. Движение по спирали. Политическая система России в ряду других систем. М.: Издательство «Весь мир», 2010.

13. Чирикова А. Е. Исполнительная власть в регионах: правила игры формальные и неформальные // *Общественные науки и современность*. 2004. № 3. С. 71–80.
14. Шляпентох В. Элиты, а не массы — главный хранитель консерватизма и главный мотор социальных изменений в России // *Телескоп*. 2010. № 3 (81). С. 16–23.
15. Helmke G., Levitsky S. *Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda // Perspectives on Politics*. 2004. Vol. 2. N 4. P. 725–740.
16. Keenan E. L. *Muscovite political folkways // The Russian Review*. 1986. Vol. 45. N 2. P. 115–181.
17. Sakwa R. *Constitutionalism and Accountability in Contemporary Russia: The Problem of Displaced Sovereignty // Russia and its Constitution: Promise and Political Reality*. Brill — Nijhoff, 2008.

References

1. Baranov N. A. *Institutionalization in Russia: features of national model* [Institucionalizatsia v Rossii: osobennosti natsionalnoi modeli] // *Political Expertise: PolitEx*. [Politicheskaya Expertisa: PolitEx]. 2007. Vol. 3. N 4. P. 69–87. (rus)
2. Bystrova A. S., Dyka A. V. *Corruption in institutionalization of Russian elite* [Korrupsia v institucionalizatsii rossiyskoi elity] // *Finances and Business* [Finansi i biznes]. 2006. N 1. P. 57–67. (rus)
3. Gelman V. Y. «Subversive» institutions and informal rule in modern Russia [«Podrivniye» instituty i neformalnoe upravlenie v sovremennoi Rossii] // *Politeia* [Politiya]. 2010. N 2 (57). P. 6–24. (rus)
4. Gimpelson V. E., Magun V. E. *On Russian State Service: perspectives and limitations of young bureaucrats careers* [Na sluzhbe Gosudarstva Rossiyskogo: perspektivy i ogranicheniya kariery molodykh chinovnikov] Preprint WP3/2004/07. M. : Publishing house of HSE [M. : Izdatelskiy dom HSE]. 2004. (rus)
5. Kondratieva T. *Feed and Rule: about the authority in Russia in XVI–XX centuries* [Kormit i pravit: O vlasti v Rossii XVI–XX vv.]. M. : «Russian political encyclopedia» (ROSSPEN) [M. : «Rossiyskaya politicheskaya encyclopedia»]. 2006. (rus)
6. Levada Y. A. *Elites and «masses» in process of transformation* // Who and where is trying to lead Russia? Actors of macro-, meso- and microlevels of modern transformation process [Kto i kuda stremitsia vesti Rossiyu? Actori macro, meso- i microurovnei sovremennogo transformatsionnogo processa]. 2001. (rus)
7. Nisnevich Y. A. *Regeneration of nomenklatura as a ruling class* [Regeneratsia nomenklatury kak pravyyashego klassa]. Preprint WP14/2015/03. M. : Publishing house of HSE [M. : Izdatelskiy dom HSE]. 2015. (rus)
8. North D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. M. : Foundation of economical book «Beginnings» [M. : Fond ekonomicheskoi knigi «Nachala»]. 1997. (rus)
9. Pivovarov Y. S. *Russian authority and public politics. Notes of historian about failures of democracy transit* [Russkaya vlast i publichnaya politika. Zametki istorika o prichinah neudachi demokratcheskogo transita] // *Polis. Political Studies* [Polis. Politicheskie issledovaniya]. 2006. N 1. P. 12–32. (rus)
10. Rimskiy V. L. *Bureaucracy, clientelism and corruption in Russia* [Burokratia, klientelism i korrupsia v Rossii] // *Social sciences and modernity* [Obshestvennye nauki i sovremennost]. 2004. N 6. P. 68–79. (rus)
11. Sakwa R. *Dualistic state in Russia: paraconstitutionalism and parapolitics* [Dualistichnoe gosudarstvo v Rossii: paraconstitutionalism i parapolitika] // *Polis. Political Studies* [Polis. Politicheskie issledovaniya]. 2010. N 1. P. 8–26. (rus)
12. Furman D. *Moving in spiral. Political system of Russia among the other systems* [Dvizhenie po spirali. Politicheskaya sistema Rossii v ryadu drugih sistem]. M. : Publishing house «The Whole world» [Izdatelskiy dom «Ves Mir»]. 2010. (rus)
13. Chirikova A. E. *Executive authorities in regions: rules of the game formal and informal* [Ispolnitelnaya vlast v regionah: pravila igry formalniye i neformalniye] // *Social sciences and modernity* [Obshestvennye nauki i sovremennost]. 2004. N 3. P. 71–80. (rus)
14. Shlapentokh V. *Elites, not masses — the main keeper of conservatism and main vehicle of social changes in Russia* [Elity, a ne massy — glavnyy hranitel konservatizma n glavnyy motor sotsialnih izmeneniy v Rossii] // *Telescope*. 2010. N 3 (81). P. 16–23. (rus)
15. Helmke G., Levitsky S. *Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda // Perspectives on Politics*. 2004. Vol. 2. N 4. P. 725–740.
16. Keenan E. L. *Muscovite political folkways // The Russian Review*. 1986. Vol. 45. N 2. P. 115–181.
17. Sakwa R. *Constitutionalism and Accountability in Contemporary Russia: The Problem of Displaced Sovereignty // Russia and its Constitution: Promise and Political Reality*. Brill — Nijhoff, 2008.

Методика оценки человеческого капитала в сфере государственного управления: современный подход

DOI 10.22394/1726-1139-2017-5-178-187

Гонин Дмитрий Валерьевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)

Аспирант

boss.gonin@mail.ru

РЕФЕРАТ

Сегодня в экономической науке наблюдается возрастание интереса к человеческому капиталу, его роли в социально-экономическом развитии общества. В том числе, наблюдается постепенное изменение фундаментальных экономических принципов: происходит переоценка значимости различных видов капитала в экономике. Физический капитал отходит на второй план, уступая лидерство нематериальным производительным силам, человеческому капиталу. В связи с этим актуален вопрос объективной оценки данного ресурса для практики государственной службы. Существует весьма обширный набор инструментов, позволяющих подсчитать стоимость производства человеческого капитала, его остаточную стоимость, потенциал роста. Однако разработанный инструментарий практически не учитывает отраслевые особенности проявления человеческого капитала. Оценка интеллектуальной составляющей в коммерческой среде существенно влияет на стоимость активов компании, в государственном секторе — позволяет определять приоритетные пути развития социально-экономической сферы, разрабатывать адекватные долгосрочные стратегии развития. В работе рассмотрены основные методологические подходы к оценке человеческого капитала по различным основаниям. Они несут общий характер, безотносительно отраслевой специализации работников. Представлен также авторский подход к оценке человеческого капитала. Нами введен в оборот дополнительный критерий оценки — индекс профессионального развития гражданских служащих, являющийся специфическим инструментом оценки человеческого капитала. Применение рассмотренного инструмента позволяет оценивать человеческий капитал государственной службы с нового ракурса, с учетом отраслевой принадлежности. Рассматриваемая проблематика не имеет значительных научных наработок, а потому требует дальнейших исследований.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

человеческий капитал, оценка человеческого капитала, критерии оценки, профессиональное развитие, государственная служба

Gonin D. V.

A Modern Approach to Assessing Human Capital in the Public Service

Gonin Dmitry Valerievich

North-West Institute of Management, Branch of RANEPА (Saint-Petersburg, Russian Federation)

Graduate student

boss.gonin@mail.ru

ABSTRACT

Today in the economical science there is an increased interest in human capital, its role in the socio-economic development of the society. First of all, a gradual change in fundamental economic principles is observed: there exists a reassessment of importance of various capital types in the economy. Physical capital fades into background, giving way to non-material productive forces, human capital. In this regard, the issue of an objective assessment of this resource for the practice of public service is topical. There is a very extensive set of tools to

calculate the cost of human capital production, its residual value, growth potential. However, the developed toolkit practically does not take into account the branch features of the manifestation of human capital. Evaluation of the intellectual component in the commercial environment significantly affects the value of the company's assets, in the public sector — it allows to determine the priority ways of developing the social and economic sphere, to develop adequate long-term development strategies. This work considers the main methodological approaches to evaluating human capital for various reasons. They are of a general nature, irrespective of the sectoral specialization of workers. The author's approach to the evaluation of human capital is also presented. We have put into circulation an additional criterion for evaluation — an index for the professional development of civil servants, which is a specific mechanism for assessing human capital. The application of the index considered allows us to evaluate the human capital of the public service from a new angle, taking into account the sectoral affiliation. This problem has no significant scientific developments, and therefore requires further research.

KEYWORDS

human capital, human capital assessment, evaluation criteria, professional development, public service

Введение

Характерной тенденцией последних десятилетий в экономике является фундаментальная переоценка производительных сил, обусловленная глобальным трендом на инновационное развитие. Постепенно роль и значение материального капитала уступает пальму первенства способностям и навыкам человека, его высокому профессионализму и компетенциям. Планово возрастает роль наукоемких технологий, высокотехнологичного производства, IT-индустрии. Сегодня успешность компании в первую очередь характеризуют не запасы материальных благ, а обладание специфической информацией, наделяющей своих владельцев колоссальными конкурентными преимуществами. Иными словами, приоритетом современной экономики становится привлечение, аккумуляирование, развитие и удержание человеческого капитала [7] как главного фактора экономического роста и основы конкурентоспособности государства в глобальной экономике.

В связи с этим вопрос объективной оценки человеческого капитала и дальнейшего применения полученных результатов на практике весьма актуален.

Обзор литературы

Стоит отметить, что сегодня существует достаточно большое количество подходов к оценке человеческого капитала, но не все они практически применимы или подвержены адаптации.

Оценка составляющих человеческого капитала происходит на разных экономических уровнях: микроуровень — человеческий капитал на индивидуальном уровне и человеческий капитал предприятий и фирм; мезоуровень — человеческий капитал крупных корпораций и регионов; макроуровень — совокупный человеческий капитал в масштабах национальной экономики (общества); мегауровень — объединенный человеческий капитал в глобальном, мировом масштабе [2, с. 337–340].

При всем многообразии методик выделяют несколько базовых подходов к оценке, основой которых являются учет инвестиций в развитие человеческого капитала, капитализации отдачи, натуральных индикаторов (навыки, компетенции, грамотность населения и пр.). Каждый метод не лишен сложностей при проведении оценки и противоречий при интерпретации результатов, но, тем не менее, может быть применим на практике.

Современные методы оценки человеческого капитала широко используют косвенные способы оценки отдельных его составляющих (например, через показатели доступности услуг образования). На подобных оценках, в частности, основывается «индекс развития человеческого потенциала», служащий для измерения уровня жизни, грамотности, образованности и долголетия как основных характеристик человеческого потенциала.

Одним из популярных подходов к оценке человеческого капитала является модель индивидуальной стоимости работника, разработанная в University of Michigan [8]. Суть модели — индивидуальная ценность работника определяется объемом услуг, который, ожидается, работник предоставит или реализует, работая в данной организации. Это определяет *ожидаемую условную стоимость работника* (далее — УС). В то же время индивидуальная ценность зависит от ожидаемой вероятности того, что работник останется в данной организации и именно здесь реализует свой потенциал. Таким образом, УС включает весь потенциальный доход, который работник может принести организации, если он всю оставшуюся жизнь будет работать в ней.

Ценность работника с учетом вероятности того, что он останется работать в организации в течение какого-то времени, определяет *ожидаемую реализуемую стоимость* (далее — РС). Ожидаемая реализуемая стоимость состоит из двух элементов: ожидаемой условной стоимости и вероятности продолжения членства в организации, которая выражает ожидание руководства по поводу того, какая часть этих доходов будет реализована в организации до предполагаемого времени ухода работника. Математически концепцию методики можно выразить так:

$$\begin{aligned} PC &= UC \times P(O), \\ P(T) &= 1 - P(O), \end{aligned} \quad (1)$$

$$AИТ = UC - C = PC \times P(T).$$

Здесь УС и РС — ожидаемые условная и реализуемая стоимости; $P(O)$ — вероятность того, что работник останется работать в организации через некоторый промежуток времени; $P(T)$ — вероятность ухода работника из организации или показатель текущести; АИТ — альтернативные издержки текущести.

В результате использования данной методики мы получаем вероятностную величину. Работник, имеющий наибольшую реализуемую стоимость, может оказаться более предпочтителен по сравнению с работником с наибольшим потенциалом в силу того, что первый представляется для организации более стабильным и надежным, несмотря на сниженный по сравнению со вторым потенциалом.

По мнению И. Фишера, использование капитала означает получение процента как универсальной формы дохода [1, с. 94–96]. Дисконтируемая сумма будущих доходов и составляет величину применяемого капитала. Однако данный метод не включает инвестиции в человеческий капитал, оценку профессионального уровня, уровня образования персонала, затраты на научные разработки, здравоохранение и прочие затраты, вследствие чего модель является ограниченной.

Еще одним зарубежным подходом к оценке человеческого капитала является методика Г. Беккера, согласно которой стоимость человеческого капитала определяется следующим образом [3]:

$$V_a = \sum_{i=a}^n (B - C)(1 - i)^{-t}, \quad (2)$$

где V_a — оценка человеческого капитала работника в возрасте a ; B — общая заработная плата; C — часть заработной платы, приходящаяся на труд; n — возраст, в котором заканчивается активная трудовая деятельность человека; i — процентная ставка.

В отечественной практике широкое распространение получил подход, в основу которого положена методика расчета стоимости человеческого капитала предприятия В. Алавердяна [4, с. 36–39]. Согласно ей оценка стоимости работника осуществляется следующим образом:

$$S = \mathfrak{Z}_{\Pi} \times \Gamma_{\text{чк}} + \mathbf{I} \times t, \quad (3)$$

где S — оценочная стоимость работника, руб.; \mathfrak{Z}_{Π} — предполагаемая или выплачиваемая заработная плата работника, руб.; $\Gamma_{\text{чк}}$ — гудвилл человеческого капитала работника; \mathbf{I} — инвестиции; t — период.

Здесь «гудвилл человеческого капитала» представляет собой коэффициент, который отображает реальную рыночную стоимость работника, обладающего теми или иными компетенциями, представляющими интерес для потенциального работодателя. Гудвилл человеческого капитала работника определяется исходя из расчетных значений следующих показателей [5, с. 61–63]:

$$\Gamma_{\text{чк}} = \mathbf{I}_{\Pi} \text{чк} + \mathbf{I}_{\text{с}} \text{чк} + \text{КПП}, \quad (4)$$

где $\mathbf{I}_{\Pi} \text{чк}$ — индекс прибыли человеческого капитала; $\mathbf{I}_{\text{с}} \text{чк}$ — индекс стоимости человеческого капитала; КПП — коэффициент профессиональной перспективности.

Существующие подходы к оценке человеческого капитала и соответствующие им критерии и показатели, по нашему мнению, практически не учитывают такой важный аспект, как уровень профессионального развития. Если не принимать во внимание данный аспект, оценка человеческого капитала отдельного человека или отрасли в целом носит типовой характер. В связи с этим актуальность разработки системы критериев и показателей для оценки человеческого капитала с учетом отраслевой специфики не вызывает сомнений.

Методика вычисления уровня профессионального развития государственных гражданских служащих

Предлагаемый нами подход ориентирован преимущественно на оценку уровня профессионального развития госслужащих. Суть его сводится к анализу активности персонала в вопросах повышения уровня собственной интеллектуальной капитализации, передачи опыта в профессиональной среде и вне ее, стажа работы и пр. Таким образом, для дальнейшего отождествления проводимого исследования с рассматриваемой проблематикой введем в оборот наименование данного инструмента: *индекс профессионального развития* (ИПР).

При его расчете предлагается использовать количественные данные (единица измерения — человек) по следующим критериям (индикаторам):

- I. *Общие, характеризующие образовательный уровень:*
 - 1) наличие высшего образования;
 - 2) наличие двух и более высших образований;
 - 3) получение очередного высшего образования;
 - 4) наличие диплома зарубежного вуза;
 - 5) наличие ученой степени (кандидата наук, доктора наук);
 - 6) прохождение обучения в аспирантуре или докторантуре;
 - 7) осуществление преподавательской деятельности в образовательных организациях;
 - 8) осуществление научной деятельности в научных организациях, вузах и т. д.
- II. *Специальные, характеризующие профессиональный уровень:*
 - 1) владение иностранным языком на уровне, позволяющем вести переговоры по направлению профессиональной деятельности;
 - 2) участие в наставничестве в органе власти;

- 3) наличие работника в резерве органа власти или резерве управленческих кадров субъекта;
- 4) частота повышения квалификации;
- 5) стаж государственной гражданской службы.

Расчет индекса включает заполнение табличной формы (см .табл. 1) соответствующими количественными данными и последующие расчеты с их использованием. Подчеркнем, что строки табл. 1 соответствуют вышеприведенным показателям, по которым осуществляется оценка; а столбцы включают количественные характеристики того или иного показателя. Расчет ведется на основании данных за год.

Рассмотрим подробнее алгоритм вычислений по предлагаемой нами методике. На основании данных кадровой службы заполняется графа 3, отражающая общее количество работников, соответствующих критерию подсчета (строки 1–14). Далее определяются доли каждого из показателей по отношению к общей численности служащих. Рассчитав графы 3 и 4, определим максимальное значение каждого показателя. Для удобства вычислений примем суммарную величину всех значений графы 5 за 100. Тогда каждый из 13 показателей будет иметь максимальный удельный вес, равный 100/13.

Как установлено НИИ труда [5, с. 61–63], стаж в 4 раза меньше влияет на результативность труда, чем образование. Поэтому максимальная величина показателя стажа государственной службы будет $\frac{1}{4}$ от максимально возможного значения остальных показателей. Таким образом, расчет значений показателей по графе 5 можно описать следующим выражением:

$$12x + 1/4x = 100, \quad (5)$$

где x — максимальное значение каждого показателя.

Максимальные значения всех показателей, кроме стажа государственной гражданской службы, составляют 8,16, а максимальное значение стажа с учетом вышеприведенной рекомендации НИИ труда составит 2,04. Вычислив максимальный вес каждого показателя, рассчитаем фактическую величину каждого из них (графа 6). Результатом будет произведение значений граф 5 и 4. Например, если из числа рассматриваемой выборки работников все имеют высшее образование, то значение показателя, соответствующее графе 5, будет равно максимальному весу данного показателя в общей структуре, то есть 8,16.

В случае, если из общего числа работников никто не имеет, например, ученой степени, то значение показателя — 0. Далее рассчитывается удельный вес каждого показателя: на основании фактической величины определяется доля каждого показателя в структуре оценки. Рассчитав данный показатель, появляется возможность проанализировать сильные и слабые стороны кадрового состава; определить, за счет какой (каких) из составляющих оценки преимущественно зависит итоговый результат.

Отдельного внимания заслуживает алгоритм расчета двух многосоставных показателей — стажа государственной гражданской службы и частоты повышения квалификации. Предлагаемая автором методика включает разделение показателя «стаж государственной гражданской службы» на 5 временных отрезков, характеризующих величину накопленного опыта работы:

- а) менее одного года (0,5);
- б) от одного года до пяти лет (0,75);
- в) от пяти до десяти лет (1,0);
- г) от десяти до пятнадцати лет (0,9);
- д) более пятнадцати лет (0,75).

Указанные в скобках значения — коэффициенты, характеризующие эффективность служебной деятельности в зависимости от стажа госслужбы.

Значение показателя «частота повышения квалификации» складывается из трех значений: количество служащих, повышающих квалификацию раз в три года (требование ФЗ–79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации»), количество служащих, повышающих квалификацию более одного раза в три года, и количество служащих, не повысивших квалификацию в течение последних трех лет. Соответственно, если в составе органа власти все госслужащие регулярно повышают квалификацию в соответствии с требованиями законодательства, то значение показателя составит 8,16 (максимальное значение); в случае, если в течение трех лет гражданские служащие не проходили обучение, то максимально возможное значение показателя корректируется на процент прошедших обучение. Напомним, что мы условно разделили показатели на две группы — общие и специальные. Имея заполненную таблицу, можно оценить долю каждой из групп в формировании итогового значения ИПР.

Ключевые результаты

При расчете учитываются показатели, так или иначе характеризующие вовлеченность персонала органов власти в научно-педагогическую деятельность, а именно: прохождение обучения в аспирантуре или докторантуре, наличие ученой степени, осуществление преподавательской деятельности в образовательных организациях, осуществление научной деятельности в научных организациях, вузах и т. д. Сумма значений данных показателей, соответствующих графе 7, и представляет собой накопленный научный потенциал отдельно взятого работника, органа власти или всей системы в зависимости от целей исследования.

Также важным является вопрос ранжирования результатов. Очевидно, полученные значения ИПР будут лежать в интервале [0; 100]. Необходимо пояснение: 0 — в том случае, когда каждый из 13 показателей равен 0, хотя даже гипотетически такой исход невозможен. Это значило бы, что по двум ключевым и неотделимым от государственной службы показателям (наличие высшего образования и минимального стажа) результат равен нулю. В реальности же требование к наличию высшего образования на государственной службе не предъявляется к весьма ограниченному перечню должностей, доля которых в штатном расписании ничтожно мала. Таким образом, минимальное пороговое значение включает значения как минимум двух показателей — наличие высшего образования и минимального стажа до 1 года.

Согласно официальной статистике, в Санкт-Петербурге более 98% госслужащих имеют высшее образование [6]. Таким образом, значение показателя «наличие высшего образования» для органов власти Санкт-Петербурга составит $8,16 * 98\% = 7,99$. (Расчет величины показателя стажа производится с учетом коэффициентов и обозначенных рекомендаций НИИ труда). Таким образом, в случае, если все работники органа власти имеют стаж госслужбы менее одного года, то значение показателя составит 1,02. Таким образом, минимальное значение индекса не будет ниже 9,01, а величина всего его будет лежать в пределах от 9,01 до 100.

Если подсчитать минимальное значение индекса не составляет труда, то с определением максимального значения не все однозначно. В случае расчета индекса отдельно взятого работника, гипотетически возможно получить максимальные результаты по каждому из показателей, таким образом, итоговое значение достигнет 100. В случае же подсчета ИПР отдельно взятого органа власти или всей системы в целом получение максимального значения практически невозможно. В обратном случае по каждому из показателей должны быть получены максимальные значения, что на практике невозможно в силу крайне ничтожной вероятности такого результата. Таким образом, наиболее уместным остается принять вышеуказанный диапазон за данность.

Оценка уровня профессионального развития госу

№ п/п	Наименование показателя
1	2
1	Фактическая численность гражданских служащих (на конец отчетного из них
2	имеют высшее образование
3	имеют более одного высшего образования
4	получают очередное высшее образование
5	имеют диплом зарубежного вуза
6	имеют ученую степень:
6.1	кандидата наук
6.2	доктора наук
7	проходят обучение в аспирантуре/докторантуре
8	осуществляют преподавательскую деятельность в образовательных организациях Санкт-Петербурга
9	осуществляют научную деятельность в научных организациях, вузах
10	являются наставниками
11	состоят в резерве (резерв органа государственной власти или резерв
12	владеют иностранным языком (на уровне, позволяющем вести перегово- ры по направлению профессиональной деятельности)
13	за последние 3 года не повышали квалификацию повышали квалификацию 1 раз повышали квалификацию неоднократно
14	стаж государственной граж- данской службы до 1 года от 1 до 5 лет от 5 до 10 лет от 10 до 15 лет более 15 лет
	итого

Заключение

Для полноценного мониторинга уровня профессионального развития, безусловно, необходимо проведение многофакторного исследования, включающего широкий спектр испытаний, таких как: тестирование, решение кейсов, проведение собеседований и пр. Но в условиях ограниченности ресурсов (в первую очередь временных, а также численности персонала профессиональных оценщиков), предлагаемый подход является весьма подходящим и актуальным.

Рассмотренный подход позволяет проводить оценку уровня профессионального развития в отношении госслужащих в рамках категории или группы должностей, отдельного органа государственной власти или всей системы госорганов субъекта и т. д. Кроме того, методика позволяет осуществлять межрегиональные сравнения по уровню развития человеческого капитала, определять направление и динамику изменений как общего уровня развития человеческого капитала, так и его составляющих. Предложенный индекс может быть внедрен в систему ключевых показателей эффективности (KPI), позволяющих определять результативность деятельности органов государственной власти, их подразделений и отдельных работников.

Литература

1. Багрецов Н. Д., Шелепова Н. А. Современные подходы к оценке человеческого капитала // Вестник АГАУ. 2012. № 4. С. 94–96.
2. Кирьянов Д. А., Сухарева Т. Н. Методы оценки человеческого капитала: анализ объективности и достаточности исходных данных // Теория и практика общественного развития. 2011. № 3. С. 337–340.
3. Меньшикова М. А., Коптева К. В. Теоретико-методологические подходы к оценке человеческого капитала // Вестник Курской государственной сельскохозяйственной академии. 2013. № 4. С. 12–14.
4. Тугускина Г. Н. Моделирование структуры человеческого капитала // Кадровик. Кадровый менеджмент. 2009. № 9. С. 12–20.
5. Тугускина Г. Н. Методика оценки человеческого капитала предприятий // Управление персоналом. 2009. № 5. С. 42–46.
6. Кадровый портал Администрации Санкт-Петербурга [Электронный ресурс]. URL: <https://hr.gov.spb.ru/statistika>
7. Гонин Д. В., Яновский В. В. Проектные технологии развития человеческого капитала региона // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2017. № 3 (97) [Электронный ресурс]. URL: http://elibrary.ru/download/elibrary_28882268_97067696.PDF
8. Flamholtz E. G. Human Resource Accounting. N.Y. : Jossey-Bass Publ., 1985.

References

1. Bagretsov N. D., Shelepova N. A. *Modern approaches to an assessment of the human capital* [Sovremennye podkhody k otsenke chelovecheskogo kapitala] // Messenger of AGAU [Vestnik AGAU]. 2012. N 4. P. 94–96. (rus)
2. Kiryanov D. A., Sukhareva T. N. *Methods of an assessment of the human capital: analysis of objectivity and sufficiency of basic data* [Metody otsenki chelovecheskogo kapitala: analiz ob"ektivnosti i dostatochnosti iskhodnykh dannykh] // Theory and practice of social development [Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya]. 2011. N 3. P. 337–340. (rus)
3. Menshikova M. A., Kopteva K. V. *Theoretical and methodological approaches to an assessment of the human capital* [Teoretiko-metodologicheskie podkhody k otsenke chelovecheskogo kapitala] // Messenger of the Kursk state agricultural academy [Vestnik Kurskoi gosudarstvennoi sel'skokhozyaistvennoi akademii]. 2013. N 4. P. 12–14. (rus)
4. Tuguskina G. N. *Modeling of structure of the human capital* [Modelirovanie struktury chelovecheskogo kapitala] // Personnel officer. Personnel management [Kadrovik. Kadrovyy menedzhment]. 2009. N 9. P. 12–20. (rus)

5. Tuguskina G. N. *Technique of an assessment of the human capital of the enterprises* [Metodika otsenki chelovecheskogo kapitala predpriyatii] // Human resource management [Upravlenie personalom]. 2009. N 5. P. 42–46. (rus)
6. Personnel portal of Administration of St. Petersburg [Kadrovyi portal Administratsii Sankt-Peterburga] [Electronic resource]. URL: <https://hr.gov.spb.ru/statistika>
7. Gonin D.V., Yanovsky V.V. *Design technologies of development of the human capital of the region* [Proektnye tekhnologii razvitiya chelovecheskogo kapitala regiona] // Management of economic systems: online scientific magazine [Upravlenie ekonomicheskimi sistemami: elektronnyi nauchnyi zhurnal]. 2017. N 3(97) [Electronic resource]. URL: http://elibrary.ru/download/elibrary_28882268_97067696.PDF (rus)
8. Flamholtz E. G. *Human Resource Accounting*. N.Y. : Jossey-Bass Publ., 1985.

Диаспора в системе международных отношений в современном мире

(на примере армянской диаспоры)

DOI 10.22394/1726-1139-2017-5-188-194

Тирабян Карине Камоевна

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Начальник отдела магистратуры и аспирантуры факультета государственного и муниципального управления
Аспирант факультета международных отношений
tirabian-kk@sziu.ranepa.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматривается диаспора как актор международных отношений в современном мире на примере армянской диаспоры. Исследуются основные концептуальные подходы определения термина «диаспора» известными отечественными и зарубежными учеными. Приводятся ключевые характеристики классических и современных диаспор. Автор статьи анализирует причины переселения армян из исторической родины. Выделяются основные периоды миграции армянского народа. Автор определяет этапы становления и развития институтов связей между Арменией и Диаспорой. Подчеркивается роль армянской диаспоры в лоббировании интересов Армении в странах проживания (пребывания/гражданства). В исследовании раскрываются основные направления и задачи развития партнерских отношений между Арменией и Диаспорой. Отмечается роль Епархии Армянской Апостольской церкви в жизнедеятельности армянской диаспоры в странах проживания (пребывания/гражданства).

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

диаспора, армянская диаспора, актор в системе международных отношений, Армения, Министерство Диаспоры, миграция, рассеяние

Tirabian K. K.

Diapora in the System of International Relations in the Modern Word (On the Example of the Armenian Diapora)

Tirabian Karine Kamoevna

North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Head of the Department of Magistracy and Postgraduate Studies of the Faculty of State and Municipal Administration
Graduate student of the Faculty of International Relations
tirabian-kk@sziu.ranepa.ru

ABSTRACT

The article examines the diapora in the system of international relations in the modern world on the example of the Armenian diapora. The basic conceptual approaches to the definition of the term «diapora» by well-known domestic and foreign scientists are explored. The key characteristics of classical and modern diaporas are given. The author of the article analyzes the reasons for the resettlement of Armenians from their historical homeland. The main periods of migration of the Armenian people are outlined. The author defines the stages of formation and development of the institutions of ties between Armenia and the Diapora. The role of the Armenian Diapora in lobbying the interests of Armenia in the countries of residence (residence/citizenship) is underlined. The research reveals the main directions and tasks of the development of partnership relations between Armenia and the Diapora. The role of the Diocese of the Armenian Apostolic Church in the life of the Armenian diapora in the countries of residence (residence/citizenship) is noted.

KEYWORDS

diapora, Armenian diapora, actor in the system international relations, actor, Armenia, Ministry of Diapora, migration, dispersion

Миграционные процессы берут свое начало с древнейших времен. Они были связаны с большим количеством экономических, политических и религиозных факторов, таких как война, блокада, безработица, голод, геноцид и др. В современном мире в условиях глобализации к причинам миграции добавились стирание границ, возникновение новых государств и другие факторы, усиливающие миграционные потоки. Результатом глобальных миграционных потоков становится образование диаспор. Диаспоры приобретают особую роль в общественно-политической жизни страны пребывания. Однако теоретического осмысления этих сообществ как самостоятельных акторов не существует. Именно это и обуславливает актуальность исследуемой темы.

Происхождение самого термина «диаспора» (*diaspora*) — греческое и образовано от глагола «*diaspeirein*» (рассеивать(ся), рассыпать, раздавать, расточать), состоит из приставки *dia-* и глагола *speirein* (сеять, засеивать, сыпать). Существительное «*diaspora*» впервые появилось в собрании переводов Ветхого Завета на древнегреческий язык Септуагинте, а именно, в значении «рассеяние евреев среди язычников». Впоследствии это слово упоминается у Плутарха, Филона Александрийского и позднее у христианских авторов¹.

В научной литературе нет общепризнанного и однозначного определения термина «диаспора». Есть немало концептуальных подходов, определяющих это явление. Рассмотрим основные концептуальные подходы определения понятия «диаспора» отечественных и зарубежных исследователей в различные периоды.

В литературе «диаспора» определяется как «расселение евреев со времени Вавилонского плена в VI в. до н. э. вне Палестины». При этом отмечается, что постепенно термин стал применяться к другим религиозным и этническим группам, живущим в новых районах своего расселения [2; 3].

Ж. Т. Тощенко и Т. И. Чаптыкова: «Диаспора — это устойчивая совокупность людей единого этнического происхождения, живущая за пределами своей исторической родины (вне ареала расселения своего народа) и имеющая социальные институты для развития и функционирования данной общности» [5, с. 32–33].

В концепции У. Сафрана основополагающим является отношение к исторической родине, особое внимание уделяется связи по линии «страна исхода — страна поселения — диаспора» [6, с. 15].

Х. Тотолян считает, что диаспоры формируются из-за вынужденного покидания отчизны. Вследствие чего за пределами ареала оказываются целые общины. Однако в своей концепции он не исключает возникновения диаспоры путем добровольной эмиграции индивидов или малых групп, что также приводит к созданию сообществ в странах пребывания. Согласно концепции Тотоляна, основой диаспоры является сообщество, имеющее характерные особенности определенного этноса [7, с. 23–31].

Важно отметить положение из концептуального подхода Х. Тотоляна о коллективной памяти как об основополагающем элементе идентичности диаспорной группы, с которым солидарны М. Дабат и К. Плат — «самосознание и самоопределение себя в качестве диаспоры в большой степени связано с коллективной памятью, соединяющей локальные общины». Коллективный опыт и коллективные воспоминания предотвращают «культурное забывание» и сохраняют диаспору как целое.

Таким образом, исходя из вышеизложенных концептуальных подходов, характеризующих термин «диаспора», можно сделать заключение, что во все времена понятие «диаспора» имело различное трактование, и это было связано с наличием ряда причин, характерных для того периода времени, вследствие чего этнические

¹ Diaspora // Encyclopedia Britannica, 2006 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/161756/Diaspora> (дата обращения: 12.11.2016).

сообщества (группы, меньшинства) были вынуждены покидать свои отчизны. Многие современники, исследующие термин «диаспора», солидарны с тем, что в современных условиях приведенные выше определения устарели. Но в то же время в них сохраняется и выделяется такой важный элемент, как особое отношение к отчизне у народа, находящегося в изгнании. Сегодня это также актуально, тем самым подчеркивается особенное восприятие этносом своего прошлого, то есть память об утраченной исторической родине.

Исходя из представленных выше точек зрения касаясь определения феномена «диаспора», можно прийти к выводу, что ныне этот термин необходимо рассматривать в широком и в узком смыслах. В широком смысле диаспора — это совокупность характерных элементов этнической группы (меньшинства), по каким-либо причинам проживающей за пределами страны происхождения (рис. 1).

В узком смысле диаспора — это совокупность характерных элементов этнической группы (меньшинства), по каким-либо причинам проживающей на территории конкретного государства (рис. 2).

История армянской диаспоры восходит к глубокой древности, раннему средневековью. В результате эмиграции и депортации армянских общин были созданы во многих странах, особенно в Европе, на Ближнем Востоке и в Северной и Южной Америке. Эмиграция армян обусловлена тремя основными факторами: политическими, экономическими и религиозными.

Основные периоды массовой эмиграции армянского народа:

- 1915–1923 гг. — в результате геноцида армян Османской империей было убито около 1,5 млн чел., более сотни тысяч армян были вынуждены покинуть свои дома, присоединившись к армянским общинам в Сирии, Ливане, Франции, Болгарии, США, Грузии, Египте, Греции, Аргентине и других местах.
- 1918 г. — массовые убийства армянского населения в Баку азербайджанскими и турецкими вооруженными силами. Вследствие чего погибло от 9 до 30 тыс. представителей армянского народа проживающего в Баку [1].
- 1988 г. — армянское население, проживающее в Азербайджане (около 500 тыс. чел.), вследствие массовой резни, убийств и преследования со стороны местных властей было вынуждено покинуть свои дома. Армяне из Азербайджана обосновались в Армении и Нагорном Карабахе, в то время как многие другие эмигрировали в страны дальнего зарубежья и в Российскую Федерацию.
- 1990–1995 гг. — в результате низкого социально-экономического положения страны (безработица, энергетический кризис, низкий уровень жизни, и напряженность вокруг Нагорно-Карабахского конфликта) 100 тыс. армянских эмигрантов поселились в Российской Федерации, Соединенных Штатах Америки и странах Европы.

Сегодня одной из крупнейших диаспор мира является армянская. Ее численность — более десяти миллионов человек, что почти в 3,5 раза превышает численность населения в Республике Армения. Армяне живут в более чем 120 странах по всему миру. Крупные армянские диаспоры расположены в России, США, Франции, Иране, Грузии, Сирии и других государствах. В Российской Федерации насчитывается более 3 млн представителей армянской диаспоры.

Периодизация становления институтов связей между Арменией и Диаспорой начинается с 1960-х годов и продолжается по сей день.

Разработанная в 2009 г. Министерством Диаспоры¹, Концепция развития сотрудничества Армения — Диаспора, представляет собой сборник нормативно-правовых, социально-экономических, культурно-образовательных, политико-дипломатических шагов, направленных на решение задач по сохранению и развитию

¹ Сайт Министерства Диаспоры РА [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mindiaspora.am/am/index> (дата обращения: 12.11.2016).

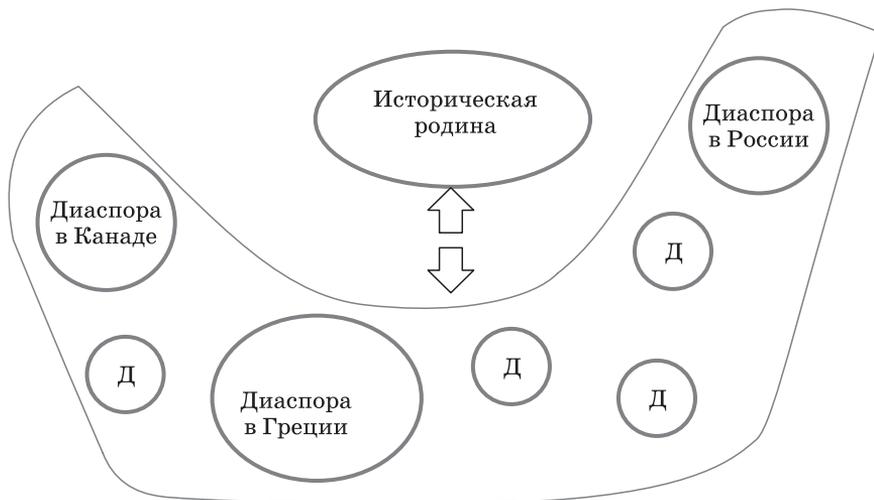


Рис. 1. Изображение термина «диаспора» в широком смысле.

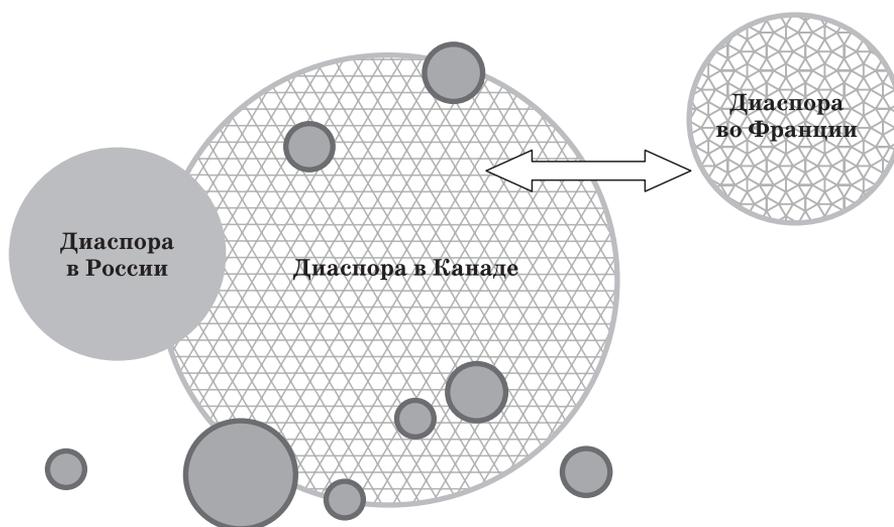


Рис. 2. Изображение термина «диаспора» в узком смысле

армянства. В Концепции определяются цели, задачи, основные принципы, приоритетные направления и ожидаемые результаты политики Республики Армения в области развития партнерских связей между Арменией и Диаспорой.

Основные направления и задачи развития партнерства между Арменией и Диаспорой:

- развитие человеческого потенциала и укрепления армянских общин диаспоры и государства, повышение конкурентоспособности их ценности, всегда и везде;
- содействие в сохранении армянской национальной идентичности, укрепление общин и сохранение языкового выживания нации в борьбе против ассимиляции;

- помощь в определении потенциала диаспоры и Армении, а также процессов развития деятельности диаспоры в стране пребывания (создание общеармянского плана мероприятий, направленных на укрепление и самосохранение армянской идентичности);
- поддержание полной интеграции в социальной, политической, культурной и экономической жизни страны проживания или гражданства, что не является препятствием сохранения армянской идентичности;
- содействие созданию и укреплению национального самосознания (язык, традиции, их «рекультивация»);
- разработка региональных стратегий, с учетом их индивидуальных особенностей;
- содействие созданию и развитию единой информационной базы для разработки и реализации организации всех зарубежных программ;
- разработка и содействие осуществлению программ репатриации. Репатриация — одно из самых ярких проявлений жизненной и духовной связи с родиной всех армян. Эта связь должна быть выражена в течение длительного проживания на своей родине, путем развертывания деятельности, краткосрочной работы (культурной, образовательной, социальной);
- способствование консолидации армянских общин,
- поддержание развития образовательных учреждений, расширение сети дневных школ и зарубежных университетов, создание центров изучения, отделов, разработка индивидуальных проектов;
- заключение правовых соглашений, регулирующих двусторонние отношения с отдельными странами, с целью защиты интересов общин диаспоры;
- подготовка панорамирования электронной базы данных, поддерживаемых информационной технологией, внедрение систем дистанционного обучения, организация телеконференций, исследование развития, распространение информации и обратной связи;
- содействие всесторонних отношений с отдельными странами и международными организациями в вопросах укрепления диаспоры путем развития общественной дипломатии;
- создание благоприятной политической, экономической, культурной, правовой и духовной среды для эффективного участия диаспоры и для разрешения национальных проблем;
- укрепление связей между Арменией и диаспорой в политической, экономической, интеллектуальной, научной, культурной, профессиональной сферах жизнедеятельности;
- лоббирование и усиление в государстве пребывания своих интересов по вопросам признания международным сообществом геноцида армян, мирного и справедливого разрешения Нагорно-Карабахского конфликта, а также постановка и решение проблем национального значения.

Государственная политика партнерства Армения–Диаспора выделяет важность двусторонних отношений дружбы и сотрудничества, отношений между местными органами власти и армянскими общинами за рубежом, в том числе — с сообществами и неправительственными организациями, путем заключения прямых договоров с иностранными общинами в стране, соглашений в рамках программ, а также «сообщество к сообществу» — международного движения. Правительство придает большое значение международной интеграции на основе взаимовыгодного сотрудничества в образовательной, культурной и экономической сферах, а также в области здравоохранения, науки, спорта и туризма.

В рамках партнерства Армения–Диаспора придается особое значение двусторонним отношениям в рамках соглашений между провинциями и городами, для налаживания сотрудничества с представителями армянской общины, а также для

выявления и предоставления регулярной информации о потребностях сообщества. Правительство поддерживает городские и сельские органы местного самоуправления в сфере образования, культуры, спорта и экономические аспекты обмена опытом между Арменией и диаспорами, индустрией туризма, в том числе внутреннего туризма и агротуризма.

Сотрудничество армянских общин в Диаспоре и Нагорном Карабахе осуществляется посредством прямых контактов, созданием и развитием дружественных двусторонних отношений и сотрудничества, а также продвижением и реализацией международного движения «сообщество к сообществу»¹.

Правительство придает большое значение развитию законодательства партнерства Армения–Диаспора и расширению межпарламентского сотрудничества.

Развитие сотрудничества Армения–Диаспора в различных областях происходит во многом благодаря надлежащей правовой базе. Это имеет важное значение для разработки законодательства по отдельным вопросам сотрудничества Армения–Диаспора в образовательных, культурных, языковых вопросах, религиозных проявлениях отторжения и политической дискриминации.

Содействуя репатриации, правительство Армении придает большое значение постоянному совершенствованию законодательства о двойном гражданстве, определяет юридическое различие между правами и обязанностями двойственных граждан, совершенствует законодательное регулирование въезда-выезда, реинтеграции, репатриации и развития миграционного законодательства.

Пан-эффективное решение для электронной базы данных, внедрение новых образовательных систем за рубежом, обеспечение дистанционного обучения, изучение культурного наследия также требует регулирующих уточнений и совершенствования соответствующего законодательства. Необходимо поддерживать регулирование исследовательских центров диаспор и укрепление их связей с Арменией. Необходимо совершенствование законодательства Республики Армения и диаспоры.

В связи с этим важно, чтобы существовал отдельный закон для регулирования деятельности Национального Государственного совета, а также происходило его сотрудничество с неправительственными организациями по другим международным вопросам, в соответствии с Конституцией и законами. Есть и другие проблемы правового регулирования национальных учреждений, инвестиционных фондов и создания банка, международного права и закона.

Таким образом, в современных международных отношениях возросла роль диаспоры. Армянская диаспора является наглядным примером феномена «диаспора», имеющим все характерные признаки данного явления. Армения придает большое значение интеграции диаспоры в экономической и культурной сферах, поскольку это стимулирует торговлю и туризм. Во все времена важнейшей задачей во внешней политике Армении остается сохранение, развитие и распространение национальных и культурных ценностей. Диаспора является неким «мостом», связующим Армению и международное сообщество. Армянские диаспоры в странах пребывания функционируют в различных сферах, тем самым способствуя развитию и укреплению двусторонних отношений этих стран с Арменией а также международной интеграции. Разработанная и реализованная Правительством Республики Армения в XXI в. всеобъемлющая Концепция партнерства Армения–Диаспора развила икрепила значимость армянской диаспоры в системе международных отношений. Основные положения Концепции могут быть воплощены в реальность с помощью отдельных программ при поддержке Правительства РА и Диаспоры. Одними из внешнеполитических приоритетов Концепции партнерства Армения–Диаспора яв-

¹ Концепция развития сотрудничества Армения-Диаспора, 2009. С. 23 [Электронный ресурс]. URL: <https://.mindiaspora.am/conceptofcooperation> (дата обращения: 12.11.2016).

ляются содействием мирному и справедливому урегулированию Нагорно-Карабахского конфликта, международное признание геноцида армян, а также расширение публичной дипломатии.

Литература

1. Зубов А. Политическое будущее Кавказа: опыт ретроспективно-сравнительного анализа // Знамя. 2000. № 4 [Электронный ресурс]. URL: <http://magazines.russ.ru/znamia/2000/4/zubov.html> (дата обращения: 12.01.2017).
2. Милитарев А. О. О содержании термина «diaspora» (к разработке дефиниции) // Диаспоры. 1999. № 1. С. 24–33.
3. Попков В. Д. Феномен этнических диаспор. М., 2003.
4. Тишков В. А. Конференция в Москве: «Российская diaspora в XIX–XX вв.: выживание или исчезновение?» (20–21 апреля 1999 г.) // Диаспоры. 1999. № 2–3. С. 69.
5. Тощенко Ж. Т., Чаптыкова Т. И. Диаспора как объект социологического исследования // Социологические исследования. 1996. № 12. С. 33–42.
6. Safran W. *Diasporas in Modern Societies: Myths of Homeland and Return* // *Diaspora*. 1991. V. 1. N 1. P. 148.
7. Totolyan K. *Rethinking Diaspora(s): Stateless Power in the Transnational Moment* // *Diaspora*. 1996. 5: 1. P. 254.

References

1. Zubov A. *Political future of the Caucasus: experience of the retrospective and comparative analysis* [Politicheskoe budushchee Kavkaza: opyt retrospektivno-sravnitel'nogo analiza] // Standard [Znamya]. 2000. N 4. [Electronic resource]. URL: <http://magazines.russ.ru/znamia/2000/4/zubov.html> (date of the address 1/12/2017). (rus)
2. Militarev A. O. *About contents of the term "diaspora" (to development of a definition)* [O sodержanii termina «diaspora» (k razrabotke definitsii)] // *Diasporas*. 1999. N 1. P. 24–33. (rus)
3. Popkov V. D. *Phenomenon of ethnic diasporas* [Fenomen etnicheskikh diaspora]. M., 2003. 340 p. (rus)
4. Tishkov V. A. *Conference in Moscow: "The Russian diaspora in the XIX–XX centuries: survival or disappearance?"* [Konferentsiya v Moskve: «Rossiiskaya diaspora v XIX–XX vv.: vyzhivanie ili ischeznovenie?» (20–21 aprelya 1999 g.)] (on April 20–21, 1999) // *Diasporas*. 1999., N 2–3. P. 69. (rus)
5. Toshchenko Zh. T., Chaptikova T. I. *Diaspora as object of a sociological research* [Diaspora kak ob"ekt sotsiologicheskogo issledovaniya] // *Sociological researches* [Sotsiologicheskie issledovaniya]. 1996. N 12. P. 33–42. (rus)
6. Safran W. *Diasporas in Modern Societies: Myths of Homeland and Return* // *Diaspora*. 1991. V. 1. N 1. P. 148.
7. Totolyan K. *Rethinking Diaspora(s): Stateless Power in the Transnational Moment* // *Diaspora*. 1996. 5: 1. P. 254.

Учет динамических изменений системы «производство — потребление» при формировании стратегии обеспечения организационно-экономической безопасности промышленных предприятий

DOI 10.22394/1726-1139-2017-5-195-199

Михайлов Якуб Рафикович

Санкт-Петербургский государственный экономический университет
Аспирант кафедры экономики труда
yamikhaylov@yandex.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются вопросы учета динамических изменений системы «производство — потребление» при формировании стратегии обеспечения организационно-экономической безопасности промышленных предприятий. Обосновывается вывод о том, что достижение конкурентоспособности является результатом выхода теории и практики обеспечения организационно-экономической безопасности промышленных предприятий на качественно новый уровень.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

организационно-экономическая безопасность, промышленные предприятия, динамические изменения

Mikhaylov Ya. R.

The Dynamic Changes of the System “Production — Consumption” in Developing Strategies to Ensure Organizational and Economic Security of Industrial Enterprises

Mikhailov Yakub Rafikovich

St. Petersburg State University of Economics (Russian Federation)
Graduate student of the Chair of Labor economics
yamikhaylov@yandex.ru

ABSTRACT

The article discusses the issues of dynamic changes of system “production —consumption” in developing strategies to ensure organizational and economic security of industrial enterprises it is concluded that the achievement of competitiveness is the theory and practice of ensuring of organizational-economic security of industrial enterprises to a qualitatively new level.

KEYWORDS

organizational-economic security, industrial enterprise, dynamic changes

Понятие организационно-экономической безопасности хозяйствующих субъектов, действующих в сфере промышленного производства, является понятием многогранным [3]. Прежде всего, следует отметить две важнейшие грани организационно-экономической безопасности промышленных предприятий. С одной стороны, система организационно-экономической безопасности и оформление ее в виде стратегии сосредотачивает внимание на угрозах, негативно воздействующих на предприятие со стороны внешней среды. Угрозы предприятию со стороны внешней среды пред-

ставляют собой возможность проигрыша конкурентам, действующим в тех же самых или сходных рыночных сегментах (стратегических зонах хозяйствования), и являются, в основном, экономической стороной проблемы организационно-экономической безопасности промышленных предприятий. Таким образом, содержащаяся в стратегии формирования организационно-экономической безопасности функция предотвращения угроз предприятию можно было бы назвать «охранительной» функцией [5].

С другой стороны, стратегия организационно-экономической безопасности не может быть нацелена только лишь на реализацию «охранительной» функции, то есть на предотвращение и ликвидацию угроз. Признавая стратегию организационно-экономической безопасности в качестве составляющей общей стратегии устойчивого развития промышленного предприятия, следует сделать вывод о том, что стратегия организационно-экономической безопасности должна быть нацелена на реализацию «созидательной» функции, то есть на организацию на предприятии модернизированных производственных структур, способных выпускать продукцию, не уступающую по своим потребительским свойствам продукции конкурентов в стратегической перспективе.

Своевременное и запланированное создание рентабельных и конкурентоспособных производственных систем в рамках стратегии организационно-экономической безопасности зависит, прежде всего, от уровня организации производственного процесса на предприятии. Необходимость включения в стратегию безопасности «созидательной» функции обосновывает важность роли организационной составляющей, наряду с составляющей экономической. Следует отметить, что в основе формирования организационной составляющей системы организационно-экономической безопасности промышленных хозяйствующих субъектов микро-, мезо- и макроуровней лежит стратегический анализ динамики таких показателей, как производительность труда, трудоемкость и заработная плата персонала.

Важнейшим показателем, определяющим уровень эффективности реализации стратегий устойчивого развития и обеспечения организационно-экономической безопасности промышленных предприятий, является показатель производительности труда. Он определяет эффективность затрат живого и овеществленного труда на предприятии. На отраслевом и межотраслевом уровнях показатель производительности труда оценивает динамику изменения совокупного предложения сферы промышленности российской экономики и его качественной структуры. Реальные доходы населения и заработная плата наемного персонала оказывают решающее воздействие на формирование совокупного рыночного спроса [4].

Результаты стратегического анализа динамики показателей производительности, трудоемкости и заработной платы свидетельствуют о том, что на протяжении периода рыночных реформ наблюдалось снижение значений показателей производительности труда в значительном числе отраслей реального сектора экономики. Отдельные периоды роста производительности труда не смогли переломить общую тенденцию снижения производительности. В настоящее время проблема стабилизации и роста производительности труда выходит в ряд важнейших для экономики России.

Стратегический анализ не обнаружил прямой связи между динамикой изменений показателей производительности труда и заработной платы персонала промышленных предприятий. Сказанное свидетельствует о том, что при формировании стратегии организационно-экономической безопасности промышленных предприятий и разработке программ реализации «созидательной» функции системы обеспечения организационно-экономической безопасности ее организационная составляющая имеет важнейшее значение. Это означает, что на первое место в стратегии организационно-экономической безопасности выходит разработка организационных мер по формированию производственных систем, способных стабилизировать и обеспечить

рост производительности труда на предприятиях, отраслях и межотраслевых комплексах реального сектора экономики.

Представляется, что в рыночной системе «производство — потребление» создание различных организационных форм производственных систем, ориентированных на выпуск продукции, отличающейся широтой номенклатуры, серийностью, характеристиками качества, ценой за единицу прямо зависит от циклического характера изменений траектории развития системы «производство — потребление». Чем больше соответствие целей и задач функционирования организационной формы производственной системы закономерностям развития определенной фазы цикла системы «производство — потребление», внешней среды и стратегических зон хозяйствования предприятий, тем выше уровень производительности, рентабельности и социально-экономической эффективности функционирования предприятий и организационной составляющей стратегии организационно-экономической безопасности предприятия.

Используя положения теории экономических циклов, можно предположить, что циклическое развитие рыночной системы «производство — потребление» в настоящее время включает в себя следующие фазы: фазу спада, фазу стабилизации и фазу роста экономической активности [1]. В Российской Федерации формирование и развитие рыночной системы «производство — потребление» осуществлялось в период кризиса экономики, спада производства, неопределенных стратегических перспектив развития промышленного сектора. Важным моментом является учет лидирующего положения сферы рыночного потребления, определяющей спрос на номенклатуру продукции, удовлетворяющей существующие потребности.

Образование нового рыночного спроса потребителей с низким уровнем платежеспособности на относительно узкую и упрощенную номенклатуру продукции является причиной адекватной реакции сферы производства, которая состоит в том, что развитие сферы производства стремится сбалансировать, то есть сократить и упростить номенклатуру продукции со структурой первичных рыночных потребностей и стабилизировать процесс функционирования системы «производство — потребление».

В условиях сужения номенклатуры востребованной на рынке продукции для промышленных предприятий часто отсутствует мотивация к освоению новых производств. Побудительными мотивами для повышения рентабельности производства являются увеличение объемов ранее освоенной номенклатуры продукции и сокращение удельных издержек на производство единицы продукции. Инвестиции в развитие производства направляются на обеспечение надежности имеющегося оборудования и увеличение его количества.

В период спада экономической активности, обратной трансформации вторичных потребностей в первичные и сокращения номенклатуры востребованной на рынке продукции, производственные системы предприятий, стремясь сохранить и поддерживать высокие уровни загрузки и сменности работы оборудования, будут вынуждены наращивать объемы выпуска продукции по каждой номенклатурной позиции. Таким образом, в период спада экономической активности ведущим способом организации производства становится организация крупносерийного и массового типов производства.

Удовлетворение первичных потребностей сферы потребления с помощью организации массового и крупносерийного производства, как характерная черта процессов производства и потребления, определяет основные пути формирования технико-технологической базы промышленных предприятий. Развитие технико-технологической базы проходит следующие основные этапы:

- технологическое обеспечение текущего производства, обслуживание производства, поддержание его технического уровня;

- изменение масштаба производства, производство в возрастающих объемах (низкая интенсивность технологических нововведений, изменение технологии при возможном росте объемов производства, реализация «эффекта масштаба») [2, с. 171];

- проведение механизации и автоматизации производства (технические нововведения в целях улучшения технико-экономических показателей выпуска той же самой продукции на базе достижений научно-технического прогресса) [2, с. 186].

На промышленных предприятиях в данный период стратегия организационно-экономической безопасности должна включать программу мероприятий по повышению производительности труда как главного фактора обеспечения безопасной и рентабельной хозяйственной деятельности. В основе этой программы лежат пути решения задач по сокращению трудоемкости технологических процессов.

Снижение трудоемкости в крупносерийных и массовых типах производства достигается за счет унификации конструкций и технологических процессов. Унификация конструкций позволяет сократить номенклатуру выпускаемой продукции, обеспечить преемственность процессов технологической подготовки производства, сократить сроки и затраты на нее. Унификация технологических процессов способствует их типизации и использованию групповых методов обработки продукции. Унификация технологических процессов позволяет также значительно сократить перечень вспомогательных работ, например, оформление технологической, плановой и учетной документации, используемой на этапе подготовки производственного процесса.

В современных условиях хозяйствования на промышленных предприятиях область унификации технологических процессов должна охватывать производство, активно реагирующее на запросы потребителя, способное обеспечить достижение конкурентоспособности производимой продукции, рентабельности производства и его эффективности. Нарушение перечисленных условий может привести к затовариванию продукцией, не находящей сбыта, и непроизводительному расходованию ресурсов. Требования к рациональному расходованию ресурсов соответствуют принципу «делай вовремя», т. е. осуществлению поставок заготовок, деталей, сборочных единиц и т. д. в строго определенное время.

Стратегия организационно-экономической безопасности в этот период развития промышленного сектора должна иметь целью, прежде всего, реконструкцию, модернизацию и техническое перевооружение действующих предприятий, учитывая тот факт, что создание новых производств имеет смысл лишь тогда, когда это отвечает требованиям научно-технического прогресса, или по исчерпанию всех возможностей по наращиванию действующих мощностей.

Решая задачи роста производительности труда, экономии ресурсов, повышения качества продукции, производственные системы создают основу для сбалансированности усилий по обеспечению их производительности и конкурентоспособности. Представляется, что разработка стратегии организационно-экономической безопасности промышленных предприятий, включая в свое содержание понятие «конкурентоспособности» как важнейшего фактора их развития, должна учитывать следующие положения.

Во-первых, конкурентоспособность промышленных предприятий обеспечивает им ведущую роль на рынке, по сравнению с конкурентами. Во-вторых, конкурентоспособность промышленных предприятий охватывает две составляющие: технологическую конкурентоспособность и конкурентоспособность производимой продукции. В-третьих, обретение конкурентоспособности дает возможность промышленным предприятиям избежать бесполезного расхода ресурсов, а также наладить производство такой номенклатуры продукции, которая не только удовлетворяла бы имеющиеся рыночные потребности, но формировала бы новые потребности и новый спрос. В-четвертых, достижение конкурентоспособности является результатом

выхода теории и практики обеспечения организационно-экономической безопасности промышленных предприятий на качественно новый уровень.

Литература

1. Мазалов Н. Е. Стратегия и техническая политика промышленных предприятий. СПб. : Изд-во СПбГУЭФ, 2012.
2. Медведев А. Г. Новая продукция и новая технология в стратегии технического развития машиностроения. Л. : Машиностроение, 1988.
3. Плотников В. А. Обеспечение экономической безопасности и устойчивости экономического развития на основе стимулирования промышленного производства // Известия Юго-Западного государственного университета. 2011. № 6–1 (39). С. 77–86.
4. *Формы стратегического партнерства: модели взаимодействия в регионе* / под ред. Ю. В. Вертаковой. Курск : Изд-во ЮЗГУ, 2013. 298 с.
5. Хлутков А. Д. Роль службы безопасности предприятия в обеспечении экономической безопасности бизнеса // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2015. № 2 (92). С. 34–40.

References

1. Mazalov N. E. *Strategy and technical policy of the industrial enterprises* [Strategiya i tekhnicheskaya politika promyshlennykh predpriyatii]. SPb. : Publishing house SPbUEF [Izd-vo SPbGUEF], 2012. (rus)
2. Medvedev A. G. *New production and new technology in the strategy of technical development of mechanical engineering* [Novaya produktsiya i novaya tekhnologiya v strategii tekhnicheskogo razvitiya mashinostroeniya]. L. : Mechanical engineering [Mashinostroenie], 1988. (rus)
3. Plotnikov V. A. *Ensuring economic security and stability of economic development on the basis of stimulation of industrial production* [Obespechenie ekonomicheskoi bezopasnosti i ustoichivosti ekonomicheskogo razvitiya na osnove stimulirovaniya promyshlennogo proizvodstva] // News of Southwest State University [Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta]. 2011. N 6–1 (39). P. 77–86. (rus)
4. *Forms of strategic partnership: interaction models in the region* [Formy strategicheskogo partnerstva: modeli vzaimodeistviya v regione] / under the editorship of Yu. V. Vertakova. Kursk : SWSU publishing house [Izd-vo YuZGU], 2013. 298 p. (rus)
5. Khlutkov A. D. *A role of security service of the enterprise in ensuring economic security of business* [Rol' sluzhby bezopasnosti predpriyatiya v obespechenii ekonomicheskoi bezopasnosti biznesa] // News of the St. Petersburg State University of Economics [Izvestiya Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta]. 2015. N 2 (92). P. 34–40. (rus)

Международная интеграция: от Астаны до Мадрида

Рецензия на учебник «Международная интеграция
и интеграционное право»

DOI 10.22394/1726-1139-2017-5-200-204

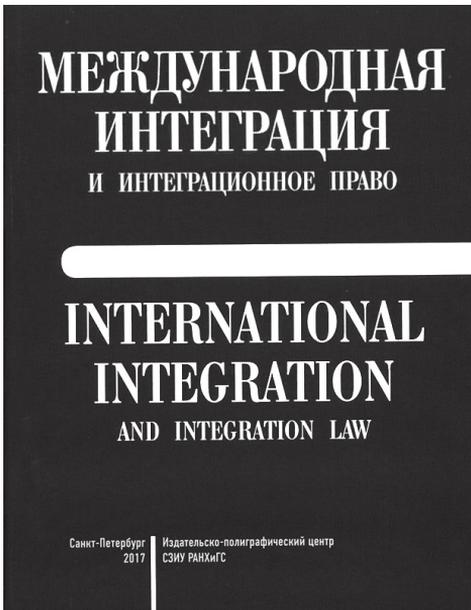
Starovoytov A. A., Prokhorenko A. V.

International Integration: from Astana to Madrid

Review of the textbook “International Integration and Integration Law”

Международная интеграция и интеграционное право: учебник для бакалавриата, специалитета, магистратуры и аспирантуры / под общ. ред. В. А. Шамахова, В. П. Кириленко, С. Ю. Кашкина. СПб. : ИПЦ СЗИУ — фил. РАНХиГС, 2017. 880 с.

ISBN 978-5-89781-574-6



Устойчивое развитие прогрессивного мирового сообщества зависит от успеха интеграционных проектов и инициатив, направленных на экономический рост и улучшение качества жизни населения. Открытость во внешней политике и стремление создать архитектуру более справедливой международной системы позволяют объединить усилия тех, кто готов к открытому и честному сотрудничеству, к партнерству во имя модернизации управления и активизации технического прогресса. Результатом действенной международной интеграции стали усилия авторов учебника «Международная интеграция и интеграционное право» [1], предлагающие новый ракурс научного анализа тех глобальных трендов, которые мы наблюдаем в современном мире.

Еще в 2014 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин призвал создать Большую Европу от Лиссабона до Владивостока¹,

и поэтому становится все более очевидно, что это историческое заявление отражает потребность прогрессивного мирового сообщества в интеграционных процессах так

¹ В. В. Путин предлагает создавать Европу от Лиссабона до Владивостока [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2014/04/17/bolshaya-evropa-anons.html> (дата обращения: 09. 02. 2017).

же, как в своё время историческая речь Роберта Шумана озаменовала начало процессов европейской интеграции [9]. В этом контексте вышедший в свет в 2017 г. учебник «Международная интеграция и интеграционное право» чрезвычайно актуален и является важным шагом в направлении формирования доктринальной основы изучения широким спектром профессионалов процессов межгосударственной интеграции.

Авторский коллектив учебника под руководством д. э. н., профессора В. А. Шамахова — специалисты в области права, политологии, экономики из Белоруссии, Испании, Казахстана и России. Они системно рассматривают процессы международной интеграции и формирующееся наднациональное интеграционное право как новейшую правовую дисциплину, состоящую из трех разделов (теоретический и историко-правовой раздел, общая часть, особенная часть). Авторское изложение материала позволяет использовать учебник в преподавании и изучении широкого спектра дисциплин, затрагивающих интеграционные процессы. Структура учебника удобна для использования в модульном процессе обучения. Актуальность и новизна учебника заключаются в теоретико-правовых подходах к изложению политико-правового и исторического материала в отношении современных интеграционных процессов.

Учебник объединил в себе взгляды ведущих отечественных теоретиков и практиков в сфере международной интеграции и интеграционного права с опытом правового регулирования интеграционных процессов в Европейском союзе, накопленным испанскими специалистами. Успех этого амбициозного творческого начинания предопределила научная работа профессорско-преподавательского состава кафедры международного и гуманитарного права Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Санкт-Петербург), кафедры интеграционного и европейского права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина, кафедры конституционного права Белорусского государственного университета (Минск), кафедры международного права Евразийского национального университета имени Л. Н. Гумилева (Астана, Республика Казахстан), кафедры международного права, церковного права и философии права Мадридского университета имени Карлоса III (Испания), а также опыт практической деятельности ведущих специалистов других научных и образовательных учреждений, Евразийской экономической комиссии и Суда Евразийского экономического союза.

Международный коллектив авторов осуществил системное и комплексное сравнительно-правовое исследование правовых институтов и источников правового регулирования социальных процессов в сфере различных областей международной интеграции в самых разных регионах мира. Результаты этого комплексного осмысления процессов международной интеграции представлены в виде учебника и должны способствовать расширению кругозора современного юриста, дипломата, политолога и государственного служащего. Проведенная международная работа в научно-образовательном плане действительно проводится в России впервые и открывает возможности широкого распространения интеграционного права в университетах нашей страны и за рубежом.

Структура учебника очевидно обусловлена интересами специалистов, принявших участие в этом интересном международном проекте [5; 6; 7]. Первый раздел посвящен историко-теоретическому введению в интеграционное право. Здесь подробно рассмотрены понятие и методология интеграционного права, его соотношение с международным и национальным правом. Читателю представлен интеграционный ракурс глобальной истории международных процессов. Во временном континууме от Древнего Рима до современности прослеживается формирование национальной идентичности и интеграционной идеологии в процессе международного общения. Географи-

чески исследование охватило процессы от Европы и Америки до Африки и Китая. Иллюстративно продемонстрирована связь интеграционных процессов с идеологическими и религиозными ценностями, обозначены возможные модели международной интеграции на каждом этапе мировой истории.

В рамках второго раздела авторы представляют свое видение общей части интеграционного права. Доктринальный анализ правовых форм международной интеграции от международных организаций до конфедераций, федераций, наднациональных интеграционных объединений и этнокультурных организаций дополняется другими социальными факторами, лежащими в основе интеграционных процессов. Обстоятельно рассмотрены источники и принципы интеграционного права, гражданство, проблемы миграции, беженцев, вопросы сохранения национально-культурного разнообразия в интеграционном единстве государств.

В полном соответствии с логикой изучения многих юридических дисциплин в учебнике представлена и традиционная особенная часть (разделы 3–6). Она включает в себя широкий круг вопросов интеграционной политики и права интеграционных организаций, созданных во всех регионах мира. Авторы отражают на страницах учебника основные институты права Европейского союза, права Североамериканской зоны свободной торговли, анализируют правовые основы Транстихоокеанского партнерства, СНГ, Евразийского экономического союза. Авторы уделяют пристальное внимание интеграционным организациям в Азиатско-Тихоокеанском регионе, а также перспективам создания «Большого Китая», развитию интеграционных организаций Африки и Латинской Америки.

Содержание учебника отражает те кардинальные изменения, которые произошли в эпоху глобализации и новой геополитической реальности. Изменения, которые затронули большинство социальных процессов в современном мире, рассматриваются авторами учебника через реалии происходящей повсеместно международной интеграции. В этом контексте авторы констатируют тот факт, что «интеграционное право представляет собой сочетание норм национального и международного права, применения законодателем частно-правовой и публично-правовой методологии в процессе государственного управления» [1, с. 24]. Концептуальный вывод о доктринальной самостоятельности наднационального, интеграционного права — заслуга научной школы д. ю. н., профессора С. Ю. Кашкина [2; 3].

До недавнего времени юридическая наука ограничивалась изучением отдельных интеграционных организаций и общими проблемами глобализации в рамках международного публичного права [4; 8]. Наднациональное право, которое стало активно возникать в Европейском союзе, проникло через решения Европейского суда по правам человека в правовую действительность стран — членов Совета Европы, стремительно изменило эту ситуацию. Заинтересованность в осмыслении природы наднациональных правовых норм наблюдается от Оксфорда до Токио, от Мадрида до Астаны. Каким будет геополитический контур этой интеграции — покажет время. Однако такие инициативы, как учебник «Международная интеграция и интеграционное право», способны оказать благотворное влияние на интеграционные процессы.

Следует согласиться с тем, что юридическая природа процессов международной интеграции нуждается в создании оптимальных механизмов правового регулирования тех общественных отношений, которые направлены на совершенствование и саморазвитие общества в его стремлении к более целостному позитивному цивилизационному развитию. Отметим, что возникновение и развитие права экономической интеграции отвечает требованиям современной парадигмы международных отношений, способствует пониманию формирующихся в мировой политике интеграционных трендов.

Разработка теории общего интеграционного права в российской правовой науке — важный политический инструмент пропаганды мира. Активная реализация положений

интеграционного права способна снизить градус международной напряженности, снизить вероятность возникновения новых вооруженных конфликтов. Перспективы развития ЕАЭС и взаимодействие государств в процессе европейской интеграции образует тот научный контекст, который интересен авторам учебника [7; 10].

Представляется, что учебник «Международная интеграция и интеграционное право», увидевший свет благодаря научной работе и организационным усилиям профессоров В.А. Шамахова, В.П. Кириленко, инициативе и оригинальным научным идеям профессоров С.Ю. Кашкина и М.А. Самсербаева, А.О. Четверикова, живому творческому подходу к решению научно-педагогических задач профессора Г.А. Василевича и других авторитетных специалистов, стал ярким событием в академической жизни России, подогрел научный интерес к и без того актуальным проблемам международного и интеграционного права.

Следует особо отметить вклад испанских ученых в общее видение проблем международной интеграции. Интерес, проявленный испанскими коллегами к таким вопросам, как экологические стандарты, нелегальная миграция и имперская природа интеграционных объединений, позволил изучать интеграционное право в актуальной предметной плоскости, на живых и актуальных примерах.

Нет сомнений в том, что данный учебник можно и нужно использовать для преподавания студентам широкого спектра социально-гуманитарных направлений тех учебных дисциплин, которые позволят молодым специалистам компетентно выстраивать интеграционные отношения между странами, обеспечивая при этом устойчивое развитие своих государств.

Учебник «Международная интеграция и интеграционное право» — добротный пример политико-правового анализа трансформации международной системы. Являясь одним из первых в мировой юридической науке учебником, ориентированным на подготовку кадров высшей квалификации, он призван способствовать более доверительным отношениям между развитыми государствами XXI века.

Старовойтов Александр Александрович

*Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Заведующий кафедрой конституционного и административного права
Доктор юридических наук, профессор, Заслуженный работник высшей школы
Российской Федерации
aastarovoitov@mail.ru*

Прохоренко Александр Владимирович

*Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Декан факультета международных отношений
Доктор философских наук
prokhorenko-av@sziu.ranepa.ru*

Starovoytov Alexander Aleksandrovich

*North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (Saint-Petersburg,
Russian Federation)
Head of the Chair of the Constitutional and Administrative Law
Doctor of Science (Jurisprudence), Professor, Honoured Worker of the Higher
School of the Russian Federation
aastarovoitov@mail.ru*

Prokhorenko Alexander Vladimirovich

*North-West Institute of Management, Branch of RANEPA
(Saint-Petersburg, Russian Federation)*

Литература

1. *Международная интеграция и интеграционное право: учебник / под общ. ред. В.А. Шамахова, В.П. Кириленко, С.Ю. Кашкина.* СПб. : ИПЦ СЗИУ — фил. РАНХиГС, 2017. 880 с.
2. *Кашкин С. Ю., Четвериков А. О.* Основы интеграционного права. М. : Проспект, 2015. 224 с.
3. *Кашкин С. Ю., Четвериков А. О., Калиниченко П. А., Слепак В. Ю., Жбанков В. А.* Интеграционное право в современном мире: сравнительно-правовое исследование: монография. М. : Проспект, 2015. 416 с.
4. *Калиниченко П. А.* Россия и Европейский Союз: двусторонняя нормативная база взаимоотношений. М. : Элит, 2011. 349 с.
5. *Кириленко В. П., Алексеев Г. В.* Проблема государственного суверенитета в современных геополитических условиях // Управленческое консультирование. 2016. № 3(87). С. 14–23.
6. *Косов Ю. В.* Мировая политика и международные отношения. М., 2012. 384 с.
7. *Сарсембаев М. А., Кулжабаева Ж. О., Иржанов А. С., Рамазанова У. Р. и др.* Правовое регулирование экономических отношений в ЕврАзЭС/ЕАЭС: монография. Астана, 2015. 144 с.
8. *Сарсембаев М. А.* Казахстан: к практическим высотам международного права // Право и государство. 2013. № 1(58). С. 39–42.
9. *Balassa, Bela A.* The Theory of Economic Integration. London : Allen & Unwin, 1962.
10. *Kuhn, Theresa.* Experiencing European Integration: Transnational Lives and European Identity. Oxford : Oxford University Press, 2015.

References

1. *International integration and integration law* [Mezhdunarodnaya integratsiya i integratsionnoe pravo]: the textbook / under a general edition of V.A. Shamakhov, V.P. Kirilenko, S. Yu. Kashkin. SPb. : NWIM of the RANEPa, 2017. 880 p. (rus)
2. *Kashkin S. Yu., Chetverikov A. O. Bases of the integration law* [Osnovy integratsionnogo prava]. M. : Prospectus, 2015. 224 p. (rus)
3. *Kashkin S. Yu., Chetverikov A. O., Kalinichenko P. A., Slepak V. Yu., Zhbankov V. A. The integration law in the modern world: comparative and legal research* [Integratsionnoe pravo v sovremennom mire: sravnitel'no-pravovoe issledovanie]: monograph. M. : Prospectus, 2015. 416 p. (rus)
4. *Kalinichenko P. A. Russia and European Union: bilateral regulatory base of relationship* [Rossiya i Evropeiskii Soyuz: dvustoronnyaya normativnaya baza vzaimootnoshenii]. M. : Elite, 2011. 349 p. (rus)
5. *Kirilenko V. P., Alekseev G. V. A problem of the state sovereignty in modern geopolitical conditions* [Problema gosudarstvennogo suvereniteta v sovremennykh geopoliticheskikh usloviyakh] // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2016. N 3. P. 14–23. (rus)
6. *Kosov Yu. V. World politics and international relations* [Mirovaya politika i mezhdunarodnye otnosheniya]. M., 2012. 384 p. (rus)
7. *Sarsembayev M. A., Kulzhabayeva Zh. O., Irzhanov A. S., Ramazanova U. R., etc. Legal regulation of the economic relations in EurAsEC/EEU* [Pravovoe regulirovanie ekonomicheskikh otnoshenii v EvrAzES/EAES]: monograph. Astana, 2015. 144 p. (rus)
8. *Sarsembayev M. A. Kazakhstan: to practical heights of international law* [Kazakhstan: k prakticheskim vysotam mezhdunarodnogo prava] // Law and the state [Pravo i gosudarstvo]. 2013. N 1(58). P. 39–42. (rus)
9. *Balassa, Bela A. The Theory of Economic Integration.* London : Allen & Unwin, 1962.
10. *Kuhn, Theresa. Experiencing European Integration: Transnational Lives and European Identity.* Oxford : Oxford University Press, 2015.

Школа юных стратегов Владимира Квинта как профессиональный коучинг

DOI 10.22394/1726-1139-2017-5-205-209

Bayer Yu. P.

School of Young Strategist of Vladimir Kvint as Professional Coaching

Как определяет коучинг ICF (Международная федерация Коучинга), «Профессиональный коучинг — это непрерывное сотрудничество, которое помогает клиентам добиваться реальных результатов в своей личной и профессиональной жизни. Посредством процесса коучинга клиенты углубляют свои знания, улучшают свой КПД и повышают качество жизни».

Именно с целью непрерывного сотрудничества со старшеклассниками и выпускниками школ с целью личностного коучинга, помощи в приобретении практических навыков и была создана Школа юных стратегов Владимира Квинта.

«Коучинг» — это дословный перевод с английского *«coaching»*, что можно перевести как «тренировка, опека, подготовка». Тем не менее термин не отражает сути самого понятия. На самом деле это понятие включает в себя нечто большее. Коучинг возник на стыке психологии, менеджмента, социологии, логики и жизненного опыта. Это процесс, направленный на последовательное, под кураторством коуча, достижение целей в различных областях жизни и деятельности. Коучинг можно иначе назвать «совместное достижение» или «развивающее консультирование».

«Школа юных стратегов Владимира Квинта призвана способствовать обучению и воспитанию социально ориентированных, самостоятельных и конкурентоспособных молодых людей России, обладающих лидерскими качествами, ориентированных на развитие и использование в интересах общества своего творческого потенциала, умеющих стратегически мыслить, определять стратегические приоритеты и цели своей жизни с учетом имеющихся ресурсов и фактора времени, выявлять новые возможности и преодолевать трудности», — заявил на открытии Школы юных стратегов ее основатель, Владимир Квинт.

Необходимость в создании такой Школы возникла в силу того, что подростковый возраст считается наиболее сложным и в то же время наиболее важным: именно в этом возрасте определяются базовые жизненные ценности (своего рода философский контекст будущей жизни), которые в будущем будут пересмотрены только в случае возникновения серьезных жизненных кризисов (однажды приняв одну базовую философию, индивид вряд ли захочет ее менять в будущем без крайней необходимости). Именно старшеклассники должны сами (очень желательно, чтобы это не было навязанным мнением родителей) определить свою профессию и выбрать ВУЗ для дальнейшей учебы. Эта молодежная социальная группа, как ни одна другая, нуждается в грамотном коучинге со стороны профессионалов. Школа юных стратегов Владимира Квинта как социальный институт обеспечивает курирование и сопровождение своих подопечных в том, что учит

их формулировать стратегии, развивать компетенции для достижения стратегических целей. Тем более это необходимо потому, что молодежных организаций сейчас представлено достаточно мало, а тех, которые помогают «найти себя», помогают в определении стратегических целей, жизненных ценностей — и совсем немного.

Именно поэтому Школа юных стратегов Владимира Квинта занимает эту давно пустующую нишу, решая следующие задачи:

1. Развивать начальные навыки долгосрочного видения, самостоятельного и стратегического мышления молодого человека, понимать основы стратегического управления.
2. Воспитывать социально ориентированные качества лидера, познавательные интересы в сфере стратегии и управления.
3. Осуществлять профессионально-ориентационную деятельность с учащимися 8–11-х классов.
4. Развивать кругозор молодых людей, знакомя их как с историей стратегической мысли, основами теории стратегии, так и с практикой стратегирования посредством проведения встреч с ведущими практиками стратегического управления различных уровней корпоративного, муниципального и государственного руководства.
5. Развивать практические навыки лидерства, стратегирования, стратегического управления и планирования: умение определять стратегические приоритеты и цели с учетом имеющихся ресурсов и времени, учитывая возможности и угрозы, сильные и слабые стороны внешней и внутренней среды.

Заметим, Школа *не выполняет идеологическую функцию*: она именно *помогает* осуществлять целеполагание, развивая при этом у молодежи необходимые профессиональные компетенции. Таким образом, Школа *учит* стратегированию, а не осуществляет стратегирование за/вместо своих учеников. Ведь именно самостоятельно разработанная стратегия будет полностью принята самим молодым человеком, встающим на жизненный путь.

Идеологическую функцию школы юных стратегов выполняет личность ее основателя — Владимира Квинта, как человека-легенды, добившегося небывалых мировых научных высот самостоятельно, благодаря выработанным в себе профессиональным компетенциям и навыкам, это очень вдохновляющий пример “self-made-man”.

Таким образом, основатель Школы и является ее основным коучем, а история его жизни, включающая такие факты его биографии как то, что в 26 лет он стал кандидатом наук, в 38 — доктором наук, в 40 лет — профессором, а в 57 лет — академиком и иностранным членом РАН, был избран почетным доктором, почетным профессором в университетах России, Бельгии, США, Албании, Казахстана, Киргизии, Украины, служит примером и образцом для подражания ученикам Школы. Непосредственное общение молодежи с таким коучем неизбежно будет вдохновлять учеников Школы, заставит поставить в жизненных целях и приоритетах высокую планку, вдохновит на выход за рамки установленных социумом шаблонов и ограничений. Как говорит В. Л. Квинт своим ученикам, «при разработке стратегии крайне не желательно полагаться только на здравый смысл, когда тебе говорят, что так нельзя, что так не делали. Надо искать асимметричные стратегии; не надо повторять то, что делает ваш конкурент, потому, что так вы его никогда не опередите... Главный фактор стратегии — это фактор времени. Все остальное можно изменить, а вот время — невозможно». Такие установки руководителя Школы будут способствовать воспитанию «пассионариев», способных влиять на ход истории, осуществлять в будущем грамотное стратегическое руководство.

Как говорил Сократ (470–399 гг. до н. э.), «Я не могу никого ничему научить, я только могу заставить думать», именно «заставить думать» и является первоочередным направлением деятельности Школы юных стратегов Владимира Квинта. Способность самостоятельного выбора жизненной философии, жизненной стратегии как выработанная компетенция — именно это и является основным показателем успешной работы Школы. Целеустремленный молодой человек никогда не будет актором девиантного поведения (алкоголизм, наркозависимость, компьютерные игры и т. д.), именно потому, что он достаточно мотивирован на достижение своей цели, его жизнь построена в контексте реализации жизненной стратегии. Таким образом, подспудно Школа юных стратегов выполняет еще и такую социальную функцию, как профилактика и предупреждение асоциального поведения, ориентация на выполнение молодежью социально значимых целей, помогает в разработке тактических методов их достижения.

Основные направления коучинга в Школе юных стратегов Владимира Квинта:

1. Введение в теоретические основы стратегического управления.
2. Развитие практических навыков создания стратегии, с учетом ограниченности ресурсов и требований внешней среды.
3. Обеспечение преемственности в воспитании подрастающего поколения руководителей власти на государственном, региональном и муниципальном уровне.

Основной метод коучинга в Школе — это метод деловых игр. Так же, как и наука стратегирования, метод деловых игр берет свое начало в военном деле. Он известен с XVII–XVIII в.: деловая игра этого времени определяется как «военная или предпринимательская». Первое упоминание деловой игры значилось как «военные шахматы», потом как «маневры на карте». В XIX в. военные игры служили для того, чтобы разбудить внимание молодых военнослужащих и уменьшить трудности при обучении. Один из прусских генералов применял игровой метод при обучении офицеров. Использование предпринимательских игр в коучинге продолжает традицию «плановых упражнений» военнослужащих. Члены американской Ассоциации Менеджмента после посещения Военно-морской академии и наблюдения «военных игр» обнаружили, что они как менеджеры сталкиваются с аналогичными ситуациями принятия решений. С тех пор деловые игры в США используются в различных областях знания.

У истоков изучения процесса принятия группового решения стоял психолог Курт Левин, показавший эффективность групповой деятельности, группового поля в изменении социальных установок, в повышении учебной мотивации и вовлеченности в образовательный процесс.

Теоретические разработки в области активных групповых методов, указывающие на закономерности переноса знаний и умений, полученных в игре, в реальную действительность, также встречаются в теории поэтапного формирования умственных действий такого признанного психолога, как П. Я. Гальперина.

Таким образом, метод теоретической подачи базовых знаний в области стратегирования и последующее их закрепление в деловой игре представляется педагогически наиболее эффективным вариантом коучинга в молодежной социальной группе. В деловой игре правила являются лишь исходным моментом, на них основывается свободное игровое поведение. Игра присутствует там, где необходимо выйти за пределы схем, а именно творчество и разработка новых идей в области стратегирования — одна из основных задач Школы юных стратегов Владимира Квинта.

Преимущества игрового метода:

1. Цели игры в большей степени согласуются с практическими потребностями школьников и гимназистов. Эта форма организации обучения снимает противоречие между абстрактным характером учебного предмета и реальной профес-

сиональной деятельностью, системным характером используемых знаний и их принадлежности разным дисциплинам.

2. Метод позволяет соединить широкий охват обозначенных проблем, глубину их осмысливания и при этом сохранить увлеченность и желание обучаться за счет игровой формы. Игровая форма обучения позволяет раскрыть творческий потенциал обучающейся молодежи, снимает «зажатости» и позволяет преодолеть страх проявить себя.
3. Игровая форма соответствует логике деятельности, социальное взаимодействие, осуществляемое в ходе игры, готовит к профессиональному общению.
4. Игровой компонент способствует большей вовлеченности обучаемых, к этому добавляется также мотивация самовыражения и самореализации.
5. Деловая игра обеспечивает более содержательную обратную связь, по сравнению с применяемой в традиционных методах докладов и выступлений.
6. В деловой игре формируются установки профессиональной деятельности, легче преодолеваются стереотипы, корректируется самооценка.
7. Традиционные методы предполагают доминирование интеллектуальной сферы, в игре проявляются все аспекты личностных и профессиональных компетенций: умение работать в команде, умение отстаивать свою позицию, умение выступать публично, способность нестандартно мыслить, стрессоустойчивость.
8. Метод деловой игры способствует развитию рефлексивных процессов, дает возможность интерпретации, осмысливания полученных результатов.

Таким образом, в Школе юных стратегов Владимира Квинта используется современная теория стратегирования, созданная ее основателем, современные методы передачи знаний как в форме лекции-беседы с известным академиком, так и в последующем закреплении полученных знаний в практических формах деловых игр. Эта форма институционального коучинга молодежи сочетает в себе как прочный теоретический базис, так и самые современные методы освоения этой теории — деловые игры.

Критериями эффективности данного вида молодежного коучинга можно считать:

1. Сформированность положительной мотивации на обучение стратегическому управлению.
2. Сформированность познавательной активности учащихся, умения выступать публично.
3. Сформированность компетенции стратегического мышления.
4. Сформированность потребности осуществлять свою деятельность в рамках заранее определенной стратегии.
5. И, пожалуй, самое главное — это сформированность мотивации для продолжения изучения науки стратегирования в таких крупнейших вузах страны, как Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ и Московском государственном университете.

Литература

1. Квинт В. Л. Стратегическое управление и экономика на глобальном формирующемся рынке. М., 2012.
2. Kvint Vladimir. Strategy for the Global Market. Theory and Practical Applications. Routledge, 2016.

References

1. Kvint V. L. *Strategic management and economy on a global emerging market* [Strategicheskoe upravlenie i jekonomika na global'nom formirujushhemsja rynke]. M., 2012. (rus)

2. Kvint Vladimir. *Strategy for the Global Market. Theory and Practical Applications*. Routledge, 2016.

Байер Юлия Паулевна

*Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
 Доцент кафедры государственного и муниципального управления
 Кандидат социологических наук
 juliabayer@yandex.ru*

*Bayer Yulia Paulevna
 North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (Saint-Petersburg,
 Russian Federation)
 Associate Professor of the Chair of State and Municipal Management
 PhD in sociology
 juliabayer@yandex.ru*

ПРАВИЛА ОФОРМЛЕНИЯ СТАТЕЙ, ПРИНИМАЕМЫХ К РАССМОТРЕНИЮ РЕДАКЦИЕЙ

Предлагаем Вам разместить статьи в научно-практическом журнале «Управленческое консультирование», адресованном специалистам в различных отраслях государственного управления, ученым и преподавателям.

Журнал «Управленческое консультирование» входит в Перечень рецензируемых научных изданий, 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;

07.00.00. Исторические науки и археология;

08.00.00. Экономические науки.

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” (<http://ulrichsweb.serialssolutions.com/login>). Журнал включен в индексацию международной базы данных научных публикаций ERIH PLUS (<https://dbh.nsd.uib.no/publiseringskanaler/erihplus/>)

Издание выходит ежемесячно. Все статьи проходят научное рецензирование.

Правила оформления статей, принимаемых к рассмотрению редакцией

В соответствии с рекомендациями ВАК, редакцией устанавливаются требования к содержанию и оформлению публикуемых в нем статей.

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

Требования к направляемым в редакцию материалам

1. Автор представляет в редакцию:
 - ♦ распечатанный экземпляр статьи, подписанный автором, а также электронную версию статьи в формате Microsoft Word. Бумажный вариант должен полностью соответствовать электронному; в конце текста автором указывается: «Материал выверен, цифры, факты, цитаты сверены с первоисточником, материал не содержит сведений ограниченного распространения»
 - ♦ после проведения научной экспертизы редакция вправе запросить две рецензии — внешнюю и внутреннюю, заверенные печатью.
2. Все представленные статьи проходят научную экспертизу. В случае если по результатам экспертной оценки получена отрицательная рецензия (статья рекомендуется к доработке или отклоняется от опубликования), автору направляется аргументированный отказ или рекомендации по доработке.

3. Рецензии хранятся в архиве редакции в течение одного календарного года с момента их представления и могут быть представлены по запросу авторов и ВАК Министерства образования и науки РФ.
4. Плата с аспирантов за публикацию рукописей статей не взимается.

Требования к оформлению материалов

1. Каждая статья должна быть сопровождается:
 - ◆ сведениями об авторах (на **русском и английском языках**), которые указываются в первой подстрочной ссылке — сноске (для нее следует использовать символ *) и включают в себя фамилию, имя, отчество полностью; ученую степень; ученое звание; место работы; должность; адрес электронной почты. После указания места работы в скобках указывается город;
 - ◆ **кратким рефератом на русском и английском языках**, раскрывающим основное содержание статьи (≈ 200–300 слов);
 - ◆ **ключевыми словами на русском и английском языках**.
2. Технические требования к материалу:
 - ◆ поля — 2,5 см везде;
 - ◆ номера страниц — в низу страницы, выравнивание — справа, номер на первой странице не указывается;
 - ◆ шрифт — Times New Roman;
 - ◆ аннотации, ключевые слова — 12 кегль, межстрочный интервал — 1;
 - ◆ основной текст — 14 кегль, межстрочный интервал — 1,5;
 - ◆ ссылки — затекстовые (вынесенные за текст документа и оформленные как список использованной литературы **в алфавитном порядке**), 12 кегль, межстрочный интервал — 1. **Ссылки на электронные ресурсы, правовые и законодательные акты, архивные материалы и газетные статьи даются постранично (в сносках) и не выносятся в список литературы, размещенный в конце статьи!**
3. Порядок расположения материалов:
 - ◆ инициалы и фамилия автора(-ов). Расположение — по центру, кегль — 12. Ссылка на сведения об авторе(-ах);
 - ◆ название статьи (на русском и английском языках). Расположение — по центру, кегль — 14, полужирный шрифт;
 - ◆ краткий реферат на русском языке;
 - ◆ краткий реферат на английском языке (идентичный реферату на русском языке);
 - ◆ ключевые слова на русском языке;
 - ◆ ключевые слова на английском языке;
 - ◆ основной текст статьи.
4. Требования к оформлению:
 - ◆ абзацный отступ — 1,25 см (меню «Формат» → «Абзац». Табулятор «Tab» не используется);
 - ◆ расстановка переносов не применяется;
 - ◆ все примечания, в том числе сведения об авторе, оформляются как подстрочные ссылки, или сноски, вынесенные из текста в низ полосы документа;
 - ◆ все лишние пробелы убираются, между словами должен быть только один пробел; знаки препинания (за исключением тире) ставятся сразу же за предваряющим его словом без пробела;
 - ◆ выделения внутри текста набираются только курсивом (подчеркивания, слова, набранные прописными буквами, полужирным шрифтом, не допускаются);
 - ◆ нумерованный список пунктов дается в обычном порядке (1, 2, 3 и т. д.), причем каждый пункт начинается с нового абзаца;

- ◆ маркированный список пунктов оформляется только с помощью тире.
- 5. Оформление ссылок (**ВАЖНО!!!**):
 - ◆ ссылки оформляются в соответствии с ГОСТ Р 7.0.5–2008 (требования к кратким затекстовым ссылкам);
 - ◆ краткая затекстовая ссылка содержит следующие элементы: фамилия и инициалы автора (курсив) издания, основное заглавие, сведения об издании, место издания, издательство (если название издательства отсутствует хотя бы в одной публикации, то необходимо опустить названия издательств в других публикациях, либо указать название издательства во всех ссылках, т. е. привести к единообразию), год издания, сведения о местоположении объекта ссылки (если ссылка дается на часть документа), обозначение и порядковый номер тома или выпуска, физическая характеристика (полный объем издания либо конкретные страницы). Области библиографического описания разделяются точкой;
 - ◆ для связи с текстом порядковый номер библиографической записи в затекстовой ссылке указывают в отсылке, которую приводят в квадратных скобках в строку с текстом. Если ссылку приводят на конкретный фрагмент текста, в отсылке указывают порядковый номер источника и диапазон страниц, на которых помещен объект ссылки. Сведения разделяют запятой. Если отсылка содержит сведения о нескольких затекстовых ссылках, группы сведений разделяют знаком «точка с запятой»;
 - ◆ список литературы в конце статьи дается **в алфавитном порядке**.

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

Примеры оформления материалов

1. Сведения об авторе

Иванов Иван Иванович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Заведующий кафедрой

Доктор философских наук, профессор.

E-mail:

Телефон:

2. Краткие затекстовые ссылки

В тексте:

«А. В. Виленский называет его «своего рода „золотым легионом“ постиндустриального общества» [7, с. 625].

В затекстовой ссылке:

7. Россия в глобализирующемся мире : политико-экономические очерки / отв. ред. Д. С. Львов. М. : Наука, 2004.

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: Федеральный закон Рос. Федерации от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ // Собрание законодательства Российской 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: 23.02.2013).
 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: 20.09.2012).

Ссылки на таблицы и рисунки приводятся внутри текста: (табл. 2, рис. 1). Каждую таблицу и рисунок следует снабжать порядковым номером и заголовком. Все графы в таблицах также должны иметь заголовки.

2017. № 5(101)

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

Научно-практический журнал
Выходит ежемесячно
Все статьи рецензируются

Директор
издательско-полиграфического центра
Е. Ю. КНЯЗЕВ

Заведующий издательским отделом
Е. В. АНТОНОВА

Сдано в набор 01.05.2017.
Подписано к печати 15.05.2017.
Формат 70×100/16. Бумага офсетная.
Усл. печ. л. 17,25. Тираж 650 экз.
Заказ № 5/17.

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»

Аннотации статей и перевод
на английский язык В. В. ПОЛЯХ

Корректор Н. Б. НЕНАХОВА
Верстка Т. П. ОЛОНОВОЙ

Издание зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи,
информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор).
Свидетельство о регистрации ПИ № ФС 77-52288 от 25 декабря 2012 г.

Индекс по каталогу Агентства «Роспечать» «Газеты. Журналы» 70107

Комплекс работ выполнен издательско-полиграфическим центром
Северо-Западного института управления – филиала Российской академии
народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

199004, Санкт-Петербург, 8-я линия В.О., д. 61
Тел. (812) 335-94-97